

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO



ANO XVII

Volume I — N.º 3

Março de 1954

**DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO PÚBLICO**

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO : DASP

DIRETOR-GERAL

Arízio de Viana

Sebastião de Sant'Anna e Silva (Substituto)

**DIRETOR DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO
E ORGANIZAÇÃO**

José Maria dos Santos Araújo Cavalcanti

**DIRETOR DA DIVISÃO DE EDIFÍCIOS
PÚBLICOS**

Carlos Mário Faveret

DIRETOR DA DIVISÃO DE PESSOAL

José de Nazaré Teixeira Dias

José Medeiros (Substituto)

**DIRETOR DA DIVISÃO DE SELEÇÃO
E APERFEIÇOAMENTO**

Tomás de Vilanova Monteiro Lopes

DIRETOR DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Espírito Santo Mesquita

DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

Fernando Cysneiros

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

José Maria Albuquerque Arantes

CONSULTOR JURÍDICO

Caio Tácito de Sá

Viana Pereira de Vasconcelos

**DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE
UNIVERSITÁRIA DO BRASIL**

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Belmiro Siqueira



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XVII

MARÇO DE 1954

VOL. I - N.º 3

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
Harmonização de Meios e Fins	3
COLABORAÇÃO	
O Tráfego e sua Repercussão no Urbanismo — Geraldo de Menezes Côrtes	5
O que é o D.A.S.P. — Arízio de Viana	23
Estudos e Realizações no Campo da Reforma Administrativa na Itália — Marcello Amendola (Trad. de Sebastião L. Priolli)	26
Fundamento dos Princípios de Administração de Pessoal — Arlindo Vieira de Almeida Ramos	33
Sociologia e Administração Pública no Brasil — José Alípio Goulart	38
INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS	
Organização e Funções dos Órgãos de «O e M» — C. Tarras Sällfors (Trad. de Martha Bastos)	42
As Subvenções como Sistema Administrativo na Iugoslávia (Trad. de Lygia Portocarrero Velloso)	51
Política Geral e Função Orçamentária do Estado — M. André Molitor — I Parte — (Trad. de Lygia Portocarrero Velloso)	56
ADMINISTRAÇÃO LOCAL	
A Administração de Pessoal na Prefeitura do Distrito Federal — I Parte — Carlos Eduardo de Oliveira Valle	64
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
PESSOAL	
Padrões de Execução no VI Exército — Avice Saint (Trad. de Mary Cardoso)	71
CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO	
Treinamento dos Servidores dos Territórios Federais — Maria Berenice Batista	75
DOCUMENTÁRIO	
Programa de Aperfeiçoamento de Supervisores — 6.ª Reunião — J. Lyle Cunningham (Trad. de Maria de Lourdes Lima Modiano)	81
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
A Condenação ao Pagamento dos Honorários de Advogado nos Casos de Culpa Contratual — Arnold Wald	84
CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA	
Pareceres ns. 315T, 324T, 325T e 327T de 1953	87
CONSULTORIA JURÍDICA DO D.A.S.P.	
Pareceres ns. 92, 93, 94, 95, 96 e 97 de 1953	92
PODER LEGISLATIVO	
Resenha Parlamentar	96
NOTAS	
A Cidade Universitária — Arthur Seixas	106

REVISTA

DO

SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

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

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Edifício da Fazenda-6.º andar — Sala 619

Rio de Janeiro — Brasil

TELEFONES: Redação 22-9961 Ramal 529
Administração 22-9961 Ramal 527
Expedição 22-9961 Ramal 555
Enderêço telegráfico: REVISDASP

Diretor — BELMIRO SIQUEIRA.

Secretária — Helena de Lourdes Cabral.

Chefe da Redação — Sebastião Muniz da Silveira.

Expediente

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

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

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

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

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

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

Tôda correspondência sôbre assuntos relativos à “Revista do Serviço Público” deve ser dirigida à respectiva Secretária.

Harmonização de Meios e Fins

PARA colimar seus fins, o Estado, como qualquer instituição, necessita de meios. A defesa nacional, a segurança pública, o aprimoramento da educação e da cultura, a proteção à vida e à saúde, etc., são exemplos de atividades substantivas, funcionais, específicas ou principais do Estado. A arrecadação, guarda, o desembolso dos dinheiros públicos, o recrutamento, a seleção e o treinamento de pessoal, a aquisição e o fornecimento de material, a construção e conservação de edifícios públicos, etc., são exemplos de atividades adjetivas, institucionais, gerais ou auxiliares do Estado.

Assim, a mera denominação dêesses dois grandes grupos de atividades da Administração leva-nos a concluir que as atividades do primeiro constituem a razão de ser do próprio Estado e que o segundo grupo existe tão-sòmente por causa daquele.

No âmbito da União, de 1936 a esta data, a administração-geral cresceu em magnitude, mereceu uma atenção especialíssima dos governantes e foi cometida, em qualquer órgão ministerial, a unidades próprias, mais ou menos complexas, os departamentos de administração-geral, que, conforme os seus campos de ação, foram chamados turma, seção, serviço, divisão ou departamento.

Não nos faltam elementos para afirmar que o progresso dos meios ou da administração-geral entre nós se processou em ritmo deveras acelerado. A administração específica não acompanhou êsse ritmo. A sistematização das atividades de administração-geral, seu cometimento a órgãos geomètricamente estruturados, e a adoção de seguimentos formais para seu funcionamento acabaram por alçar tais atividades a posições inadequadas ao perfeito exercício de funções auxiliares. Queremos dizer: órgãos de administração auxiliar insuflaram-se de pseudo-importância, esquecidos de sua precípua e única função, a função de propiciar todos os meios para a plena realização

dos fins da repartição onde estão integrados e para as quais foram instituídos.

Importam, da parte dos órgãos de administração-geral, uma revisão de atitudes, reexame de propósitos e uma redefinição de objetivos.

Impõem-se, da parte dos órgãos de administração específica, pronunciamentos mais claros a respeito de suas necessidades, adoção de um espírito de mais receptividade para as propostas e sugestões dos órgãos auxiliares.

Os que militam nos órgãos de atividades gerais e os que servem nos órgãos de atividades específicas sabem que é imperativa a imediata harmonização de meios e fins.

Para maior objetivação, quando um cientista de Manguinhos pede um Desenhista, não lhe interessa uma retardada informação de que inexistente vaga. O que ele quer é o Desenhista. Que os órgãos de administração-meio façam pedido de crédito, proponham alteração de tabelas, removam ou transfiram servidor... mas que dêem ao cientista o auxiliar que pediu. Se não fôr assim, não estarão realizando seus propósitos, não estão funcionando, não passam de peso morto na economia da nação, não colaboram para o bem-estar da coletividade.

O Tráfego e sua Repercussão no Urbanismo

GERALDO DE MENEZES CÔRTEZ

(Tenente-Coronel do Exército e ex-Diretor do Trânsito do Rio de Janeiro, D. F.)

5) SINALIZAÇÃO AUXILIAR

ALÉM dos sinais propriamente de tráfego, tratados no número 4) anterior (ver a "R.S.P." de fev., págs. 10 a 29), existem outros sinais luminosos de interesse para o tráfego motorizado e que poderíamos chamar de sinais auxiliares ou especiais. São os pisca-pisca, os de direção e controle de filas, os sinais de tráfego de pontes giratórias ou levadiças e os sinais para alertar a aproximação dos trens nos cruzamentos rodoferroviários. (18)

Embora tais sinais não constituam novidades no Brasil, estamos longe de tê-los padronizados. Nem sequer suas características ou funções básicas estão estabelecidas em nossas leis ou em nossos regulamentos de tráfego. As indicações que se seguem obedecem à padronização recomendada nos Estados Unidos da América do Norte.

a) *Pisca-pisca.*

Pisca-pisca é o termo popular já consagrado para a emissão intermitente e rápida de um feixe de luz. Para fins de tráfego, aquela emissão deve ser continuada e à razão de 50 a 60 lampejos por minuto, com a duração de cada lampejo igual ao intervalo não iluminado.

Os norte-americanos chamam estes sinais de "flashing beacons" e "flashing signals", aplicando aquele termo para os pisca-pisca de um único foco luminoso para cada sentido, com lente amarela ou vermelha e este último para o pisca-pisca de um dos focos luminosos dos blocos normais dos sinais de tráfego. Assim sendo, podemos ter realmente sinais especiais de pisca-pisca ("flashing beacons") com finalidades específicas próprias e um regime especial de operação pisca-pisca nos normais sinais de tráfego ("flashing signals"). Vejamos cada um deles.

[1] *Sinal pisca-pisca amarelo* — Significa simplesmente precaução, diminua a velocidade,

(18) Ainda poderíamos incluir, entre a sinalização auxiliar, os sinais transportáveis, necessários especialmente às turmas de construção e reparação de vias. O tipo mais comum consiste em dois focos luminosos verde e vermelho, alimentados por uma bateria de acumuladores, idêntica às usadas em automóveis e dotado de mecanismo simples para, manualmente, mudar a iluminação do vermelho para o verde e vice-versa.

mas não implica em obrigatoriedade de parada para os condutores de veículos. O efeito do pisca-pisca amarelo, na redução da velocidade de tráfego, não tem sido particularmente potente, como era de desejar-se e não devemos confiar demais na obtenção deste resultado. Esta é a conclusão da experiência norte-americana a respeito e que confirma nossas reduzidas observações no uso destes sinais. E' possível que um policiamento mais aprimorado e um melhor conhecimento do público, quanto à finalidade destes sinais, consigam provar seu valor.

[2] *Sinal pisca-pisca amarelo e vermelho* — Utiliza-se a face do pisca-pisca amarelo voltada para a via principal, significando precaução sem obrigatoriedade de parada e a face da luz vermelha para a ou para as vias secundárias transversais àquela, com a finalidade de determinar uma parada obrigatória, quando os que delas provêm atingirem o limiar do cruzamento.

[3] *Regime de pisca-pisca para os sinais de tráfego* — Destina-se a substituir temporariamente as convenções normais destes sinais por convenções especiais, menos restritivas como as acima expostas, nos períodos de baixos volumes de tráfego, quando então aquelas convenções não se justificariam ou seriam mesmo inconvenientes. As indicações de cor a serem dadas às diversas vias interessadas devem basear-se nas seguintes considerações:

— Se uma das vias que se cruzam é principal, a ela deve ser dado o lampejo de cor amarela (precaução) e às demais a indicação de pisca-pisca vermelho (pare).

— Se constatadas diferentes velocidades de acesso seguro (19) ao cruzamento, à via de velocidade mais elevada deve ser destinada a cor amarela e às demais a vermelha.

— Se a velocidade de acesso seguro (19) em qualquer via de zona urbana for inferior a 15 km/h, para aquela via deve ser dado lampejo vermelho, sem quaisquer outras considerações. O

(19) Corresponde ao que em inglês chamam "Critical Approach Speed" ou "Safe Approach Speed", isto é, velocidade acima da qual numa interseção um veículo não dispõe de suficiente distância para parar em tempo de evitar colisão com outro veículo, que entra no cruzamento proveniente de uma via transversal.

limite correspondente para vias de zonas rurais é de 20 km/h. As outras vias de acesso aos cruzamentos devem ser dadas as indicações de piscapisca amarelo.

Convém aqui lembrar que, sem ter logrado ainda generalizar-se, tem sido também empregado nos Estados Unidos o piscapisca do verde dos sinais de tráfego, com o intuito de alertar os motoristas de que estão numa parte do tempo de abertura, que não coincide com o intervalo correspondente ao segmento de corrente contínua de tráfego, que se escoia através de um sistema progressivo. Tem sido aplicado, quando o tempo de abertura (verde) excede de mais de 20%, a amplitude em segundos do possível segmento de corrente contínua de tráfego (ver notas 6, 7 e 8 da Fig. 74 nas págs. 26 e 27 da "R.S.P." de fev. para melhor compreensão).

[4] *Funcionamento dos piscapisca* — Os sinais piscapisca devem funcionar, sem interrupções, nas 24 horas diárias.

O regime de piscapisca, em lugar do regime normal dos sinais de tráfego, deve funcionar sempre que a substituição fôr recomendada à vista de circunstâncias previstas ou constatadas (ver o que a respeito se diz mais adiante, no número (6), letra (d)).

Em todos os casos, a mudança do regime normal para o de piscapisca deve ser feita durante o tempo de abertura (verde) para a via principal, ou imediatamente a seguir. A mudança inversa deve ser feita ainda durante um tempo de abertura para a via principal, ou no início deste tempo. Desta forma, a mudança será sempre de piscapisca amarelo para verde e de piscapisca vermelho para vermelho.

b) Sinais de direção e controle de filas de tráfego.

Estes sinais têm sido padronizados nos Estados Unidos com o fim de controlar a direção do escoamento do tráfego, através de cada uma das filas de uma via. Para cada fila a sinalização prevê uma unidade suspensa sobre ela, em condições de apresentar acesas uma luz vermelha ou verde, aquela significando que a fila está à disposição do sentido oposto e esta última que a fila está livre. Placas com avisos suplementares são geralmente empregadas, com o fim de prestar os adicionais esclarecimentos necessários.

A grande utilidade destes sinais ocorre quando se trata de distribuir, proporcionalmente ao tráfego de sentidos opostos, o número disponível de filas de uma mesma pista, complementando a delimitação material de filas e faixas a que nos referimos na letra (b) do número (2) anterior (Ver na página 10 da "R.S.P." de fev.).

Sinais deste tipo podem, por exemplo, ser encontrados, prestando excelentes serviços, na conjugação da "Pulaski Skiway" com o "Hudson River Holland Tunnel" em Nova York ou na "U S Route 29" ("Lee Highway") na Virginia ao aproxi-

mar-se da "Key Bridge", que conduz a Washington, D.C. Havíamos planejado semelhante aplicação para o túnel do Pasmado e suas pistas de acesso, no Rio de Janeiro, onde este recurso técnico poderia ser de grande utilidade. Infelizmente o planejado deixou de ser realizado, por motivos que desconheço, mas talvez este registro possa servir de lembrete para providências futuras.

c) Sinais de tráfego de pontes giratórias ou levadiças.

Estes sinais devem sempre ser utilizados em conjugação com cancelas e outros tipos de proteção, comumente empregados como segurança ao tráfego de acesso a pontes giratórias ou levadiças.

Eles podem ser suplementados com campanhas conjugadas à indicação de sinal vermelho, como um alerta adicional aos motoristas.

Pelo menos 15 segundos antes do fechamento da cancela, o sinal deve mudar de verde para amarelo e deste para vermelho. Os sinais vermelho permanecem continuamente acesos, enquanto não se puder utilizar a passagem sobre a ponte. Terminada a interrupção, os sinais ficam permanentemente verdes, até que ocorra nova abertura da ponte a uma passagem transversal.

Estes sinais devem ser conectados com quaisquer sinais de tráfego das vias de acesso à ponte, os quais estejam a menos de 150 m desta.

d) Sinais para alertar a aproximação dos trens nos cruzamentos rodoferroviários.

Os norte-americanos consideram dois tipos de sinais com o fim de alertar a aproximação de trens nos cruzamentos rodoferroviários, são o "flashing light" e o "wigwag", e de uso vedado a qualquer outro fim.

O primeiro é um sinal operado elétrica ou mecanicamente, no qual a indicação da aproximação de um trem é dada por duas luzes vermelhas, piscando alternadamente, segundo predeterminados intervalos, equivalendo ao sinal que um guarda-cancela faz ao oscilar uma lanterna vermelha.

O segundo é semelhante, mas a indicação da aproximação de um trem é dada por um disco giratório com uma luz vermelha nele inclusa.

6) QUANDO, ONDE E QUE SINALIZAÇÃO SE IMPÕE NECESSÁRIA

O desconhecimento técnico da questão e a angústia em que vive o povo, sob a pressão dos sobressaltos com o tráfego motorizado, fazem com que ele julgue qualquer sinalização como chave milagrosa, no sentido de atender a seus anseios de segurança e de eficiente circulação. Mas, uma sinalização não deve ser decidida, simplesmente, porque alguém tem a impressão de que ela é útil, porque o público ou pessoas influentes a reclamam, em consequência de apreciação unilateral

e apressada, ou de um interesse particular. Muito menos, uma sinalização deve ser realizada com o intuito demagógico de iludir o público.

E' razoável e até natural, que a atenção da autoridade responsável, sobre a conveniência ou não da sinalização de determinados locais, seja despertada pelo reclamo do público ou de pessoas interessadas, máxime nas municipalidades desorganizadas ou desaparelhadas para planejar o tráfego com a devida antecedência e presteza. Mas, não se justifica, de forma alguma, ser decidida a sinalização de um cruzamento ou de qualquer outro local, de uma via ou de um bairro sem considerar tratar-se de um importante problema de engenharia de tráfego. Como problema de engenharia, não dispensa uma série de conhecimentos e de considerações de ordem técnica, tão pouco, parte integrante que é da ciência experimental do tráfego, relega a segundo plano as conclusões tiradas de uma observação realística, muito ao contrário, se fundamenta nos próprios elementos concretos que dela decorrem; como vimos nos números de janeiro e de fevereiro desta Revista, especialmente no último.

A sinalização é, de fato, o recurso que a técnica nos proporciona, para poder minorar os inconvenientes das cidades erradas em que vivemos, resolvendo, integral ou parcialmente, muitos dos conflitos dos utilizadores das vias públicas, garantindo-lhes condições mais eficientes de utilização destas e aumentando-lhes a segurança. Isto, entretanto, não significa que possamos e muito menos devamos sinalizar a torto e a direito. Vimos nos dois números precedentes, o porquê da sinalização, seus diferentes tipos e finalidades, suas limitações ou condições técnicas de emprego. Além disso, é preciso não esquecer que a Administração Pública, face a contingências especiais de limitação de recursos, especialmente financeiros, deve estabelecer uma ordem de prioridade para realizar as sinalizações tecnicamente mais úteis, antes das de menor importância.

Vejamos agora as indicações de maior utilidade e as principais conclusões, que podem servir de preciosas referências para um engenheiro de tráfego poder decidir pró ou contra a sinalização de determinado local e, no primeiro caso, o tipo que convém empregar e mesmo a ordem de prioridade em que devam ser instalados.

- a) *Trata-se de sinalização que poderá funcionar isoladamente ou é preciso incorporá-la a um sistema coordenado?*

A operação isolada de locais sinalizados exige que haja, entre eles, um espaçamento de pelo menos 750 m. Com distâncias menores é indispensável a adoção de sistemas coordenados, para que a sinalização não venha a perturbar grandemente a circulação dos veículos. Acima de 750 m, comumente, os escalonamentos nos tempos dos ciclos, nos sucessivos sinais, deixam de ter valor

prático, porque variam largamente os hábitos de velocidade dos motoristas e outros fatores relacionados com a circulação.

- b) *Para funcionar isoladamente, recomenda-se a sinalização em estudo?*

A resposta a esta pergunta depende de considerar: se o tráfego de veículos exige a sinalização, se o trânsito de pedestres a reclama e se a segurança geral a recomenda.

Os ingleses consideram que a sinalização se torna necessária, quando ocorre, no tráfego de veículos, um volume médio horário de pelo menos 300 veículos para a via principal e 100 veículos para a secundária, durante as dezesseis horas mais ativas de cada dia (8 às 24 horas ou 7 às 23 horas).

Os padrões norte-americanos de referência são muito mais precisos e minuciosos e, considerando vias de mão-dupla com duas filas em cada faixa de tráfego, (20) os sinais automáticos só devem ser instalados e funcionar, quando, isolada ou concomitantemente, se verificam as seguintes justificativas:

- Determinados volumes mínimos de tráfego motorizado.
- Necessidade de interromper correntes contínuas de tráfego.
- Determinados volumes mínimos de pedestres.
- Acidentes que, comprovadamente, possam ser evitados por meio dos sinais.

[1] *Volumes mínimos de tráfego motorizado* — Os limites abaixo fixados só se aplicam quando a sinalização estiver na dependência exclusiva do tráfego de veículos e não ocorrerem condições especiais próprias do local.

Em zonas urbanas: (21)

— O volume total do tráfego de veículos, que entra na interseção e de todos os sentidos, deve ser pelo menos de 750 veículos por hora, para quaisquer das oito horas (não necessariamente consecutivas) de um dia normal; e

— o volume total do tráfego de veículos, que entra na interseção proveniente da ou das vias secundárias, deve ser pelo menos de 175 veículos por hora para aquelas mesmas horas.

Em zonas rurais: (21)

— Os limites de volumes supra especificados devem cair, respectivamente, para 500 e 125 veículos por hora, para quaisquer das oito horas de um dia normal.

(20) Existindo um maior número de filas os limites devem ser bem mais elevados, embora não se trate de acréscimo proporcional.

(21) Estão consideradas, neste trabalho, como zonas rurais tôdas aquelas em que os aglomerados humanos, nucleados na zona, não atingem a casa dos 5000 habitantes e os conhecidos espaços vazios entre eles.

[2] *Interrupção de correntes contínuas de tráfego* — Tais sejam a velocidade e o volume de tráfego ao longo de uma via principal, torna-se indispensável provocar interrupções na corrente de tráfego de modo a, quebrando sua barreira contínua, isto é, transformando-a num escoamento por pelotões sucessivos de tráfego, assegurar oportunidade para que veículos e pedestres possam atravessar a via, ou mesmo para que aqueles possam se inscrever na própria corrente de tráfego da via. Os limites mínimos que justificam tais interrupções são :

Em zonas urbanas :

— O volume do tráfego de veículos pela via principal, no cruzamento considerado, deve alcançar pelo menos 750 veículos por hora, para quaisquer das oito horas de um dia normal; e

— o volume combinado de veículos e de pedestres, do tráfego transversal à pista daquela via, deve alcançar pelo menos 75 unidades por hora, para as mesmas oito horas; e

— a velocidade média (22) dos veículos da via principal deve exceder a 30 km/h.

Em zonas rurais :

— Os limites de volumes supra especificados devem cair, respectivamente, para 500 veículos/hora e 50 unidades/hora e o de velocidade deve exceder a 60 km/h.

Além dos casos supra referidos, condições especiais de tráfego notadas em períodos de relativa curta duração, mas freqüentemente regulares, justificam a instalação de sinais, como, por exemplo, nas proximidades de importantes estabelecimentos industriais, parques, estádios e outros locais (23) de grandes reuniões públicas, desde que se verifiquem quaisquer das seguintes condições :

Em zonas urbanas :

— Ocorra na via principal considerada e passando por um daqueles estabelecimentos ou locais mais que 800 veículos por hora, na ocasião de maior movimento de tráfego diretamente relacionado com aquele estabelecimento ou local, o qual por sua vez precisa estar acima dos seguintes limites mínimos :

— 300 veículos/hora, ou

— 200 pedestres atravessando a via principal por hora, ou

— 200 veículos/hora e 100 pedestres atravessando por hora.

— Voltas à esquerda observadas sejam em volume superior aos 30% dos 800 veículos/hora

(22) Média aritmética de várias velocidades observadas, na proximidade da interseção considerada, ainda sem sinal de tráfego ou de parada obrigatória. As observações devem ser feitas numa distância relativamente curta, da ordem de 25 m.

(23) A instalação de sinais para o fim precípuo de travessia de escolares obedecerá também a outras condições, de que trataremos mais adiante, ao respondermos à pergunta: sinais especiais para pedestres precisam ser instalados?

que passam pela via considerada, quer se destinem elas a acesso ao estabelecimento ou local, quer ao ingresso na corrente de tráfego daquela mesma via principal, com procedência do dito estabelecimento ou local.

— A velocidade média de todas as filas de tráfego da via principal, na ocasião de maior movimento do tráfego, seja superior a 60 km/h.

— Exista uma curva fechada horizontal ou vertical (lombada) nas proximidades de saída ou de entrada do local, de modo que a deficiência de visibilidade possa ser causa de sérios acidentes.

Em zonas rurais :

— As condições relativas a volumes de tráfego, tanto em relação à via principal, como ao estabelecimento ou local considerado, ficam reduzidas de 50%.

[3] *Volumes mínimos de pedestres* — Quando o volume de pedestre que atravessa uma via representa o principal problema a resolver e não devemos esquecer a importância que significa a proteção dos pedestres, as exigências mínimas são as seguintes :

Em zonas urbanas :

— O volume de pedestres, atravessando a via principal, deve acusar, pelo menos, 250 pessoas por hora para quaisquer 8 horas de um dia normal; e

— o tráfego de veículos da via principal, entrando na interseção deve acusar, pelo menos, 600 veículos por hora para as mesmas 8 horas; e

— a velocidade média (24) dos veículos deve exceder 25 km/h.

Em zonas rurais :

— Os limites de volumes supra especificados devem cair, respectivamente, para 125 pessoas por hora e 300 veículos por hora e o de velocidade deve exceder a 50 km/h.

[4] *Acidentes* — A instalação de um sinal de tráfego só por causa de um espetacular acidente, de sua grande repercussão nos jornais, ou porque tem havido uma série de acidentes no local, é prática condenável. Antes de qualquer decisão a respeito, deve haver uma análise prévia de todos os acidentes ocorridos. Não nos devemos esquecer, à luz da experiência, que tais estudos tanto podem revelar a freqüência de acidentes para cuja eliminação os sinais de tráfego podem concorrer, como acidentes que, de forma alguma, podem ser eliminados ou reduzidos com a instalação pretendida.

No primeiro caso, *sujeitos naturalmente à obediência aos sinais*, podemos citar os seguintes tipos de acidentes:

— colisões ou conflitos aproximadamente em ângulo reto ocorridos entre veículos de vias que se cruzam;

(24) Cálculatia como esclarece a nota (22).

— conflitos entre veículos que se deslocam em frente e pedestres que atravessam a via;

— colisões entre veículos que seguem em frente e veículos que dobram à esquerda, provenientes de sentidos opostos, particularmente se um tempo independente fôr assegurado para a volta à esquerda, no ciclo do sinal.

No segundo caso, podemos citar :

— colisões de frente com a retaguarda de outro veículo, que muitas vezes aumenta depois da sinalização;

— colisões entre veículos procedentes do mesmo sentido ou de sentidos opostos, um dos quais corta a linha de passagem do outro, particularmente se no ciclo do sinal não houver tempo independente para tais movimentos de volta.

— acidentes envolvendo pedestres e veículos que dobram, quando ambos os movimentos forem atendidos no ciclo do sinal, com um mesmo tempo de abertura.

— outros tipos de atropelamentos, se os pedestres não obedecem aos sinais.

Só motivos de segurança, raramente justificam a instalação de sinais e as exceções são as que se enquadram nas seguintes condicionais :

— quando remédios menos restritivos que os sinais de tráfego, satisfatoriamente observados e policiados, tenham falhado no *desideratum* de reduzir a freqüência dos acidentes; e

— cinco ou mais acidentes registrados, dos tipos suscetíveis de correção por um sinal de tráfego, tenham ocorrido dentro dum período de doze meses, cada um dos acidentes envolvendo ferimentos individuais ou dano material estimado em Cr\$ 1.000,00 ou mais; e

— onde exista um volume de tráfego de veículos e de pedestres não inferior a 50% dos requisitos especificados nas justificativas : de volume mínimo de tráfego motorizado, de interrupção de correntes contínuas de tráfego, ou de volume mínimo de pedestres.

Finalmente, devemos considerar que toda interseção de duas vias é um local de acidentes em potencial e que em lugar de preveni-los com sinais de tráfego convém apelar para adequadas placas, marcações ou ilhas, ou para a combinação destes recursos. Em alguns casos, uma ilha intermédia presta mais serviço que um sinal, porque permite um refúgio aos pedestres que atravessam a via e porque melhor organiza o fluxo da passagem dos veículos pelo cruzamento. Em outros casos é a deficiente iluminação noturna a causa principal dos acidentes aí ocorridos e basta resolvê-la a contento. Estacionamentos próximos aos cruzamentos e outras obstruções à boa visibilidade, não raro, são as causas principais de acidentes e uma vez proibidos aqueles e removidas estas, *ipso facto* eliminam-se os acidentes correspondentes. Assim, essas diferentes medidas, sem apêlo à instalação de sinais, devem ser consideradas e se possível

tentadas e verificadas, pelo menos durante seis a doze meses, antes de uma decisão de instalar sinais só porque tem havido acidentes no local.

[5] *Ocorrência concomitante de algumas das justificativas anteriores e outros fatores* — Em circunstâncias excepcionais, os sinais se podem justificar onde nenhum dos conjuntos de condicionais anteriormente expostos tenha sido satisfeito, mas dois ou mais deles se vejam atendidos, em pelos menos 80% dos valores estabelecidos e desde que ocorram outros fatores importantes, como sejam :

— transição súbita de condições rurais, onde altas velocidades são relativamente seguras, para as de um distrito comercial urbano; ou

— extrema largura de pista que os pedestres devam cruzar e existam ponderáveis razões para não construir ilhas centrais de refúgio; ou

— predominância de pedestres de condições especialmente desvantajosas para a travessia, tais como cegos, idosos ou aleijados; ou

— uma interseção na base de uma ladeira íngreme.

Neste último caso aliás, geralmente, um outro sinal deve ser também instalado no tôpo da ladeira, se o espaçamento entre os dois sinais permitir um movimento progressivo ao tráfego que a percorre.

c) *A boa coordenação do sistema visando exige a instalação, ou desaconselha o funcionamento da sinalização no local?*

Decidida a conveniência de instalação de sinais em vários pontos, ao longo de uma via ou itinerário, encarados do ponto de vista de funcionamento isolado, sempre cabe a indagação, se convém ou não realizar instalações intermédias, para obterem-se espaçamentos compatíveis com o estabelecimento de sistemas coordenados. Instalações estas que têm por fim assegurar pelotões compactos de veículos, capazes de se deslocarem conservando a mesma disposição harmônica, ao longo de todo o sistema. Mas é preciso ter-se a certeza de que a instalação dos sinais extras não irá causar maior retardamento ao tráfego de veículos, já que tais sinais não se revelaram indispensáveis, quando apreciados de outros pontos de vista.

E' verdade que os sistemas coordenados não têm só a função de minorar os efeitos de entrave à circulação, que sucessivos sinais isolados acarretam, mas também de concorrer para melhor disciplina no deslocamento dos veículos, especialmente no tocante a respeito ao limite máximo de velocidade. Portanto, esta última finalidade também deve pesar na decisão, principalmente, quando ocorrerem muitos acidentes envolvendo excessos de velocidade, que a coordenação dos sinais seja capaz de reduzir a níveis razoáveis.

d) *E' o caso de apelar para o funcionamento do regime de pisca-pisca?*

Quando a instalação fôr decidida na base de volumes mínimos de tráfego motorizado — deve-se substituir o funcionamento normal e automático do sinal instalado, pelo regime de operação pisca-pisca, sempre que, para um período de duas ou mais horas consecutivas, os volumes de tráfego que justificaram a sinalização caírem abaixo de 50% dos mínimos estabelecidos (ver a letra (b), número [1], anterior, pág. 7).

E' lógico que o regime pisca-pisca deve vigorar só para o exato período de tempo em que se verificar a condição supra. Além disso, não se recomendam inúmeras alterações de regime normal para o de pisca-pisca e vice-versa, dentro de cada 24 horas, e três modificações diárias são consideradas o máximo tolerado.

Quando a instalação fôr decidida pela necessidade de interrupção de correntes contínuas de tráfego — deve-se substituir o funcionamento normal e automático do sinal instalado, pelo regime de operação pisca-pisca, sempre que, para um período de duas ou mais horas consecutivas, o volume do tráfego de veículos pela via principal e o volume combinado de veículos e de pedestres, do tráfego transversal àquela, caírem abaixo de 50% dos mínimos estabelecidos (ver a parte correspondente na letra (b), número [2], anterior, página 8).

Têm cabimento as mesmas observações finais citadas no caso anterior.

Quando a instalação fôr decidida na base do volume mínimo de pedestre — análogamente, merece considerações especiais o regime de funcionamento do sinal instalado, sempre que os volumes do tráfego de veículos e do trânsito de pedestres caírem abaixo de 50% dos mínimos estabelecidos (ver a letra (b), número [3] anterior, na pág. 8).

Um regime de pisca-pisca atenderá às necessidades dos veículos, mas deixará integralmente de atender às dos pedestres. Por isto, será preferível que, adotada aquela solução, a instalação comporte concomitantemente o regime de sinal operado por pedestre.

e) *Convém instalar sinais pisca-pisca?*

Sinal pisca-pisca amarelo — Sua instalação se justifica, como recurso de advertência à distância de uma interseção ou outro local, em que ocorra uma ou mais das seguintes condições:

- obstrução material na pista;
- interseção importante escondida por um obstáculo ou por uma curva fechada da própria via em causa;
- proximidade de um pôsto ou quartel de bombeiros;
- mudança súbita de condições rurais, em que velocidades relativamente altas são seguras, para as de um distrito urbano em que a velocidade deve ser reduzida.

Sinal pisca-pisca vermelho e amarelo — A instalação de um destes sinais numa interseção, emitindo os lampejos amarelos para a via principal e os vermelhos para a via ou para as vias transversais, podem-se justificar por uma ou mais das seguintes condições:

— Em vez de ou em conjunção com placas de parada obrigatória, ou para a redução de velocidade em interseções em que o raio visual é extremamente limitado, ou onde outras condições tornam especialmente desejável salientar a necessidade de parar numa via e de prosseguir com precaução na outra.

— Verifiquem-se 300 veículos/hora, durante pelo menos duas horas consecutivas, como volume mínimo de tráfego motorizado entrando na interseção de tôdas as direções, no qual se constatem pelo menos 30 veículos/hora, nas mesmas horas, provindos da ou das vias transversais.

Para zonas rurais os volumes mínimos retroespecificados são reduzidos de 50%.

— Dois ou mais acidentes registrados num período de 12 meses, dos tipos suscetíveis de correção pela precaução e parada do tráfego.

— Interseção numa ladeira extensa ou íngreme, ou em sua base, onde excessiva velocidade possa prevalecer.

f) *Recomenda-se a instalação de sinais dos tipos atuados por veículos e operados por pedestres?*

As condições de tráfego que justificam sinais atuados por veículos e operados por pedestres diferem largamente daquelas que vigoram para sinais automáticos ou de ciclo fixo, por causa das diferenças de características de operação e da maior eficiência obtível com aqueles sinais que com os últimos, no trato do tráfego sob certas condições. Aliás, convém lembrar que de sua instalação advém um benefício de ordem moral, uma vantagem indireta de ordem educativa, isto é, um maior respeito ao sinal, decorrente da consciência que todos passam a ter, quando são detidos por um sinal, que a imposição não está sendo arbitrária, nem desnecessária.

Para controle independente de cruzamentos ou fora deles a instalação só se justifica para controlar a velocidade dos veículos (especialmente quando na proximidade de Escolas a velocidade normal fôr superior a 60 km/h em zona rural ou superior a 40 km/h em zona urbana) ou para oferecer proteção à travessia de pedestres quando a distância da esquina mais próxima fôr excessiva (ver condições especificadas na página 12) ou ainda para regular a passagem em pista de uma só fila que, alternadamente, deva servir a um dos dois sentidos opostos de tráfego (tais como em pontes ou túneis estreitos).

Como os sinais atuados pelos veículos e operados por pedestres nos cruzamentos não retardam normalmente o tráfego, exceto quando é necessário para evitar conflito na interseção de vias, a instalação deles não se precisa subordinar a valores de volumes mínimos de tráfego ou a outros dados

nitidamente estabelecidos. Há, entretanto, uma série de fatores que devem ser considerados e sopesados, antes de selecionar e instalar tais sinais, os quais podem ser assim resumidos :

— Nas interseções em que o *volume de tráfego motorizado* não é suficientemente grande para justificar uma sinalização de ciclo fixo, a aplicação de sinais atuados por veículos e operados por pedestres fica na dependência de haver razões ponderáveis de controle do tráfego e do custo da instalação justificar a medida.

— Quando o volume de tráfego de uma via principal for tão grande que restringe ou põe em perigo indevidamente o *tráfego de uma via transversal secundária*, sinais semi-atuados de tráfego podem ser instalados para prover aquela via transversal do direito de passagem, sem retardar seriamente o tráfego da via principal. Os sinais atuados por veículos e operados por pedestres são desejáveis em todas aquelas interseções sinalizadas, exceto nos casos em que elas constituem parte de um sistema progressivo ou coordenado, justificando assim um controle de ciclo de tempo fixo.

— Quando somente durante uma pequena parte do dia, tal como nas horas de *pico de tráfego*, for necessário o controle sinalizado de uma interseção, a instalação de sinais atuados por veículos e operados por pedestres fica na dependência de sua justificativa econômica, porque eles não retardam indevidamente o tráfego nas outras horas.

— Quando a principal razão para um sinal de tráfego for acomodar a travessia de pedestres, os sinais operados por pedestres são normalmente desejáveis e podem ser economicamente justificados. A maior parte das interseções urbanas, onde ocorrem grandes volumes de travessia de pedestres, possuem também grandes volumes de tráfego motorizado, que justificam o uso de sinais de ciclo de tempo fixo, sinais estes que, concomitantemente, atendem aos pedestres. Mas, em certos locais especiais, como nas vizinhanças de escolas, em que a travessia de pedestres é a principal consideração, os sinais operados por pedestres são preferíveis a quaisquer sinais de ciclo de tempo fixo, porque só retardarão a circulação dos veículos motorizados quando a pista precisa ser cruzada pelos pedestres.

— Quando um estudo das condições da interseção indica que o controle sinalizado seria um remédio efetivo para um constatado *perigo de acidente*, mas os limites mínimos estabelecidos como justificativa da instalação de sinais de ciclo de tempo fixo não foram alcançados, pode-se justificar a instalação de sinal atuado por veículos.

— Quando a preponderância do tráfego varia de uma para outra via, num cruzamento em que substancialmente se verificam uma ou mais das justificativas para sinais de ciclo de tempo fixo, controle de tráfego atuado por veículos normalmente proporciona a maior eficiência na operação da interseção.

— Os sinais atuados por veículos oferecem especiais vantagens nas *interseções complicadas*

com condições justificando substancialmente a instalação de sinais, onde múltiplos tempos de tráfego são necessários, porque permitem pular por cima dos tempos correspondentes a vias que estejam sem tráfego, no momento. Em cada caso, usam somente o espaço de tempo requerido na ocasião e assim proporcionam uma eficiência superior à que se conseguiria com ciclo de tempo fixo.

— Quando as autoridades se vêem obrigadas a instalar sinais de tráfego sem se confirmarem os padrões mínimos que justificam a medida, devem ser empregados os tipos atuados por veículos e operados por pedestres. Eles causam um mínimo de retardo não necessário e assim não concorrem para o enfraquecimento do respeito público pelo controle do sinal de tráfego, decorrente da impaciência do motorista, quando se vê parado e nenhum tráfego de veículos ou trânsito de pedestres atravessando em sua frente.

— Quando o espaçamento ou o caráter de algumas interseções, num *sistema progressivo de sinais de ciclo de tempo fixo*, é tal que um satisfatório programa horário para o escalonamento não pode ser obtido, o controle de tráfego atuado por veículo e operado por pedestre pode ser empregado naquelas interseções.

— Quando as velocidades de acesso apresentam um particular perigo nas interseções, além dos problemas normais da interseção, um controle do tipo atuado, empregando *controle de velocidade* (25) na via principal, pode ser instalado para melhores resultados.

g) Sinais especiais para pedestres precisam ser instalados?

Os sinais especiais para pedestres devem ser instalados em conjugação com os sinais de tráfego, quando encontradas uma ou mais das seguintes justificativas mínimas :

— quando os pedestres e os veículos se deslocam dentro do mesmo intervalo de tempo e o volume de pedestres que atravessa a via principal acusa, pelo menos, 500 pessoas por hora, para quaisquer das oito horas de um dia normal; ou

— quando um tempo distinto é providenciado para o deslocamento de pedestres em todas as direções (como numa interseção em "T" ou num círculo de tráfego), todos os veículos ficando parados; ou

— quando forte movimento de volta de veículos requer uma indicação separada para a proteção e a conveniência do pedestre que desejar atravessar a via; ou

(25) O *controle de velocidade* através de sinal do tipo atuado por veículo obtém-se pela aplicação do princípio de que o sinal deve estar permanentemente vermelho na posição de repouso, isto é, quando não solicitado, e o detector, que acionará o sinal a favor do veículo que por ele passar, fica instalado a uma distância tal que o veículo que a percorrer, na velocidade correta, encontrará o sinal se abrindo, quando atinge a altura da linha de parada. Os veículos, que excederem a velocidade, atingirão aquela linha, ainda com o sinal vermelho, e são obrigados a parar.

— quando um tempo distinto é disponível para pedestres na operação do ciclo de um sinal do tipo por eles operado; ou

— quando um sinal de tráfego é instalado isoladamente para o benefício de pedestres, como na entrada de fábricas ou numa travessia escolar, mesmo que o volume da primeira desta série de justificativas não tenha sido igualado ou superado.

Normalmente, os sinais especiais de pedestres não precisam ser instalados para travessia de escolares, onde as patrulhas escolares podem ser usadas eficientemente, ou onde os alunos podem ser dirigidos para atravessarem em locais já controlados por sinais ou por policiais. Entretanto, podem-se justificar em cruzamentos usados como travessia escolar, sob as seguintes condições:

— quando o volume mínimo de veículos, entrando numa interseção urbana de todos os possíveis sentidos, acusar 600 ou mais veículos por hora, durante o período de funcionamento da escola, e o volume mínimo de pedestre atravessando a via principal acusar 100 ou mais pessoas por hora, no mesmo período;

— em zona rural, os limites mínimos supracitados são reduzidos de 50%.

Para a instalação de sinais especiais de pedestres visando a travessia de escolares fora das esquinas, devem prevalecer as condições adiante especificadas, sendo a verificação de quaisquer delas suficiente para justificar a providência:

— quando as interseções adjacentes à Escola ficarem a mais de 300m; ou

— quando precisam ser atravessadas por concentrações de estudantes, duas ou mais filas de tráfego numa zona urbana, com veículos se deslocando a uma velocidade média de 40 km/h ou maior ainda, durante o período de funcionamento da Escola; ou

— quando precisam ser atravessadas por concentrações de estudantes, duas ou mais filas de tráfego numa zona rural, com veículos se deslocando a uma velocidade de 60 km/h ou maior ainda, durante o período de funcionamento da Escola; ou

— quando uma curva fechada horizontal ou vertical (lombada), uma obstrução ou a combinação de ambas as coisas, na imediação de uma travessia escolar, cria um sério perigo.

E' preciso ter sempre em vista que o sinal não é o único remédio nem é necessariamente a melhor solução para o sério problema dos conflitos de tráfego entre veículos e estudantes. (26) A segurança durante períodos curtos de perigos anormalmente elevados pode, muitas vezes, ser melhor obtida através do controle de policial ou mesmo de patrulhas escolares. Em algumas circunstâncias, o respeito da meninada ou da rapaziada às indicações dos sinais de tráfego pode ser tão baixo que a instalação de um sinal passa a ser fator contribuinte do aumento de acidentes, em vez de seu decréscimo. A obediência ao controle de policial é normalmente menos incerta.

Dados positivos e completos devem ser obtidos e estudados por competentes autoridades de engenharia de tráfego, antes de tomadas as decisões sobre as instalações de sinal especial para escolares. (26)

7) COMO ARRANJAR OU ACOMODAR OS TEMPOS EM QUE SE DIVIDEM OS CICLOS

Finalmente, trata-se para o engenheiro de tráfego de decidir quanto à sequência mais apropriada para os tempos em que se divide o ciclo dos sinais. Para esta decisão final, os conhecimentos e os estudos de que tratamos até aqui são indispensáveis. Na realidade, o que dissemos nos números precedentes, (1) a (6), dispensaria qualquer acréscimo de considerações, entretanto, alguns exemplos esquemáticos por certo ajudarão aos menos experientes e a estes devemos lembrar, que os ciclos não devem ser extensos demais, para não acarretar acúmulos excessivos de veículos. Os veículos que se acumulam além de determinados limites, passam a não dispor de tempo suficiente a seu escoamento e causam o conhecido fenômeno da congestão. Da mesma forma, não nos devemos entusiasmar por arranjos que multiplicam o número de tempos de um ciclo, porque o resultado é o mesmo, isto é, maiores esperas para as correntes detidas, com o inconveniente de ocasionar-lhes congestão.

A melhor solução seria sempre a que pudesse atender aos requisitos do problema só com dois tempos. Isto nem sempre é possível, quer devido aos veículos que dobram à esquerda e mesmo à direita, quer devido aos pedestres, quer ainda devido à concomitante concorrência de mais de 2 vias em interseções complexas, e, então, comumente se apelam para três tempos e até mesmo para quatro, para poder solucionar os conflitos. Os inconvenientes das divisões dos ciclos em três ou quatro tempos e principalmente em quatro, devem ser minorados, seja não retendo integralmente as correntes de tráfego pertencentes a cada faixa de tráfego de acesso ao cruzamento, seja empregando tempos, os mais curtos possíveis, de acordo com a demanda. Quando o volume de volta à esquerda é bem inferior ao da corrente que segue em frente, basta uma curta retenção da corrente de sentido oposto para atender àquela volta. E se a demanda a favor das voltas for muito curta, a ponto de uns 8 ou 10 segundos satisfazerem-na, o que corresponde a um máximo de quatro automóveis dobrarem (uma só fila), poder-se-ia dizer, como Alker Tripp que há uma "liberação retardada" ou uma "parada antecipada" para a corrente atendida por um de dois tempos de abertura, em lugar de dizer que o ciclo está dividido em três ou quatro tempos. E' uma questão de convenção, mas preferimos dizer que continua havendo mais de dois tempos, apesar de intervalos muito curtos a favor daquelas voltas.

(26) Voltaremos ao assunto ao tratarmos da proteção dos escolares no Capítulo-V.

Para os arranjos ou combinações dos tempos de um ciclo, incluídos os tempos de transição (considerados nas divisões como os terminais de tempos de abertura, como já foi esclarecido) costumam-se numerar os intervalos a fim de sob o mesmo número ter a correspondência do que, na ocasião, estará sendo sinalizado em todos os blocos luminosos da instalação, isto é, em relação a todas as direções ou correntes de tráfego que esta atende, inclusive pedestre, quando fôr o caso. Os dois exemplos que se seguem elucidam a questão:

Arranjo simples (ciclo de dois tempos - sem sinal especial de pedestre)

N.º DO INTERVALO	VIA PRINCIPAL	VIA TRANSVERSAL
1.....	Verde	Vermelho
2.....	Amarelo	Vermelho
3.....	Vermelho	Verde
4.....	Vermelho	Amarelo
e repete		

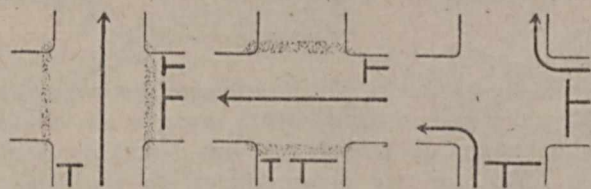
Arranjo simples (ciclo de dois tempos - com sinal especial de pedestre)

N.º DO INTERVALO	VIA PRINCIPAL		VIA TRANSVERSAL	
	Veículos	Pedestre	Veículos	Pedestre
1.....	Verde	Siga	Vermelho	Pare
2.....	Verde	Siga Pare	Vermelho	Pare
3.....	Amarelo	Siga Pare	Vermelho	Pare
4.....	Vermelho	Pare	Verde	Siga
5.....	Vermelho	Pare	Verde	Siga Pare
6.....	Vermelho	Pare	Amarelo	Siga Pare

Vejamos agora os principais casos esquemáticos para cruzamentos importantes, nos Centros comerciais (necessidades de veículos e de pedestres):

1.º caso — Cruzamento de duas vias de sentido único

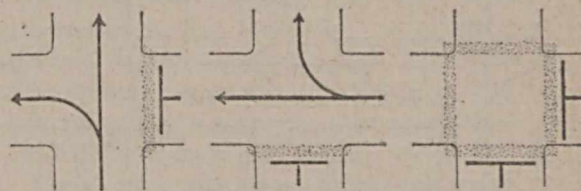
Solução "a" — recomendável quando as vias dispõem de largura de pista para comportar os veículos que esperam para dobrar no 3.º tempo, sem prejuízo dos que seguem em frente.



Solução "a" — Fig. 80

Solução "b" — recomendável quando as pistas das vias não comportam a espera referida na solução "a";

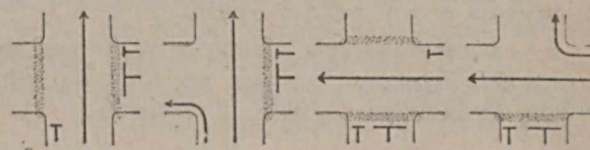
— comparada com a solução anterior sua desvantagem é ter normalmente um 3.º tempo maior (para os pedestres exclusivamente).



Solução "b" — Fig. 81

Solução "c" — difere da solução "a" exclusivamente porque as voltas são feitas em seguimento e concomitantemente com uma parte do escoamento em frente da corrente correspondente (também poderia estar coincidindo com o início deste movimento).

— recomendável quando as voltas apresentam volume insignificante de tráfego em relação ao que segue em frente e o intervalo correspondente não impedirá que a travessia de pedestres se tenha completado no tempo anterior disponível.



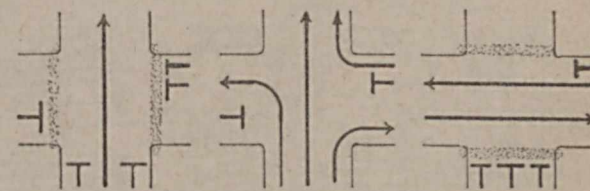
Solução "c" — Fig. 82

2.º caso — Cruzamento de uma via de sentido único e outra de mão-dupla

Solução "d" — (com a proibição de dobrar à esquerda para a via de mão-dupla).

— recomendável quando a via de mão-única tem pista suficiente para que os veículos que vão dobrar à direita e à esquerda possam esperar, sem prejudicar os que seguem em frente;

— sua principal vantagem é poder ter o 2.º tempo bem curto, para demandas de pequenos volumes de volta.

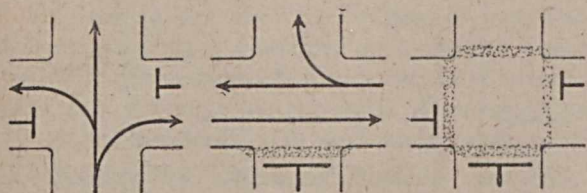


Solução "d" — Fig. 83

Solução "e" — (com a proibição de dobrar à esquerda para a via de mão-dupla).

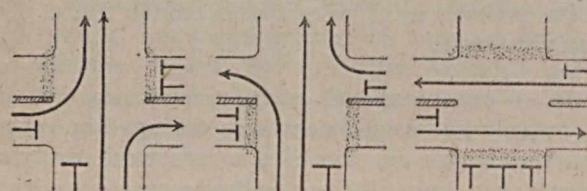
— recomendável quando a pista da via de mão-única não comporta a espera acima referida na solução "d";

— comparada com a solução "d", sua principal desvantagem é ter normalmente um 3.º tempo maior (exclusivamente para pedestres).



Solução "e" — Fig. 84

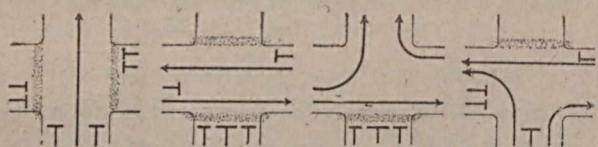
Solução "f" — (sem a proibição de dobrar à esquerda, mas com refúgio central, permitindo a decomposição da travessia de pedestres em dois lanços).



Solução "f" — Fig. 85

Solução "g" — (sem a proibição de dobrar à esquerda e sem refúgio central).

— comparada com a anterior verifica-se logo a demanda de um ciclo maior, por força da necessidade de satisfazer à volta à esquerda.

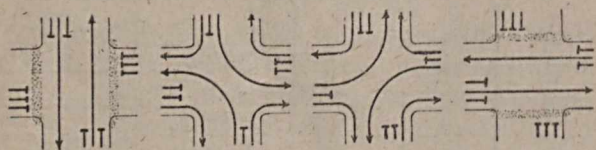


Solução "g" — Fig. 86

3.º caso — Cruzamento de duas vias de sentido duplo

Solução "h" — (sem proibição de volta à esquerda).

— Tal como na solução anterior verificamos que o 2.º ou o 3.º tempo pode ser eliminado e assim reduzido o ciclo, se proibidas as voltas à esquerda para uma das vias.



Solução "h" — Fig. 87

Um engenheiro de tráfego pode julgar, em muitos casos, que a melhor solução para determinado cruzamento seja a proibição de uma ou mais voltas à esquerda, permanentemente ou só em horas de pico. Mas nunca uma tal decisão deve ser tomada sem prévia análise, completa e cuida-

dosa de todos os prós e contras que a proibição envolve.

O ponto de partida do raciocínio é que todo movimento de volta possui um grau de utilidade para o motorista que o executa, porque presumivelmente corresponde ao caminho mais curto que o conduz a destino e, por isto, deve-se permitir ao tráfego fluir com o mínimo de desnecessárias diversões, que as proibições de volta à esquerda ou à direita obrigam. Em contrapartida, a proibição de voltas, comumente, permite ciclos mais curtos com menos tempos distintos, pela diminuição das correntes de tráfego que o sinal passa a servir, como bem se pode perceber pela observação das figuras das soluções "g" e "h".

Numa zona em que as diversas vias se cruzam ortogonalmente e próximas, com traçado semelhante ao das cidades desenvolvidas segundo o princípio retangular, a proibição de volta à esquerda implica na execução de um verdadeiro laço, como esclarece a Fig. 88. Desde que este laço

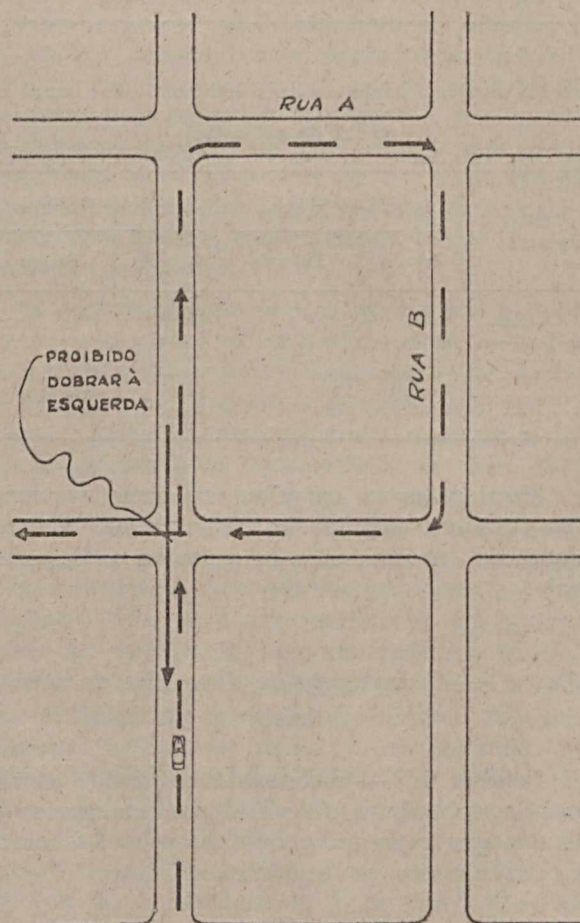


Fig. 88

possa ser realizado, não há maiores inconvenientes que um percurso ligeiramente maior e um aumento de volume de tráfego nas vias A e B, por exemplo. Mas, se nas proximidades do cruzamento, não há possibilidade de execução do dito laço, a medida ainda deve ser analisada levando em conta outras considerações.

Casos há e podemos constatar-los, tanto em São Paulo, como no Rio de Janeiro, em que a volta à esquerda está proibida num determinado

cruzamento sinalizado, mas inexplicavelmente é admitida mais adiante, na mesma via e o que é mais grave num espaço que medeia entre dois cruzamentos e onde não há sinalização. Tal medida, esquematizada na Fig. 89 não constitui pro-

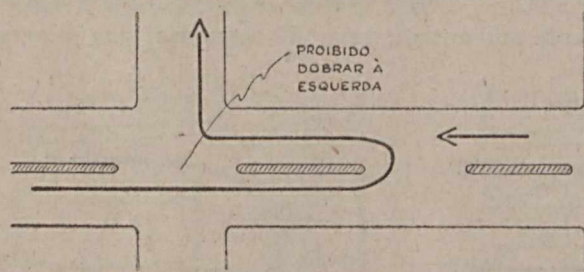


Fig. 89

vidência recomendável, porque as voltas passam a efetuar-se com mais risco, e não raro em condições técnicas inferiores às que poderiam ser oferecidas no cruzamento e, portanto, com um rendimento menor na vazão da corrente de tráfego em causa, com prejuízo também da corrente de sentido oposto.

Convém, então, que as decisões sobre proibições de voltas só sejam tomadas após o exame do que implicará em números adicionais de carros-quilômetro, em efeitos adversos em outros locais e em quaisquer outros prejuízos conseqüentes, seguido de adequado confronto com as vantagens conseguidas com a restrição. Esta avaliação depende do número e da frequência dos movimentos de volta, do número de pedestres com que eles interferem, do retardo por eles causados a fluxos de sentidos opostos, da extensão de itinerário (27) a percorrer pelo tráfego desviado e da influência que este tráfego passa a exercer no aumento do volume das voltas em interseções próximas, juntamente com a apreciação se estas estão ou não em condições de suportar a conseqüente demanda adicional.

Terminemos agora esta série de exemplificações, apresentando e comentando três cruzamentos complexos da Cidade do Rio de Janeiro (Fig. 44, na "R.S.P." de jan., pág. 10):

— do Largo da Carioca,

— da Avenida Presidente Vargas com a Avenida Rio Branco,

— da Avenida Rio Branco com a Rua Uruguaiana.

Sinalização do Largo da Carioca — Como se pode perceber na Fig. 44 (Pág. 10 da "R.S.P." de janeiro) desembocam no Largo, com procedências das Ruas Uruguaiana e da Carioca as correntes que compõem o principal tráfego de travessia do Centro da Cidade no sentido de Norte para Sul. Cada uma daquelas Ruas comporta três filas de tráfego, incluindo um elevado número de veículos de transportes coletivos. Só a Rua da Carioca possui bondes que prosseguem pela Rua da Assembléia. Carioca — Assembléia constituem verdadeira transversal à corrente principal, ao mesmo tempo que a compõem. O sistema coordenado central necessitava de um ciclo relativamente extenso, devido: à complexidade dos cruzamentos, à travessia de pedestres e à largura das Avenidas Rio Branco e Presidente Vargas.

Em 1950, só pudemos conseguir um ciclo máximo de 88 segundos e assim mesmo graças à conjugação de máquinas velhas (pág. 21 da "R.S.P." de janeiro). O número máximo de contatos conseguidos foi de seis, os quais permitiam o arranjo de seis intervalos diferentes. Nossa convicção era de que conviria um ciclo de 90 segundos e que um maior número de contatos seriam necessários para o estabelecimento de maior número de intervalos distintos. Tivemos, contudo, que nos contentar com aquelas limitações materiais.

A divisão geral do ciclo foi decidida, dando 50 segundos para a corrente principal e 38 para as transversais. Todas as repartições em mais de dois tempos, dos diversos cruzamentos no Centro do Rio de Janeiro deveriam subordinar-se àquela repartição, porque o material disponível não permitia um sistema progressivo e fomos obrigados a adotar o sistema simultâneo por seções, englobando uma série de quarteirões próximos, para o que realizamos várias interconexões, àquele tempo inexistentes, pois todos os sinais da Rua Uruguaiana, por exemplo, funcionavam isoladamente.

O arranjo da divisão do ciclo foi realizado como esclarece a Figura 90. Com um ciclo de 88

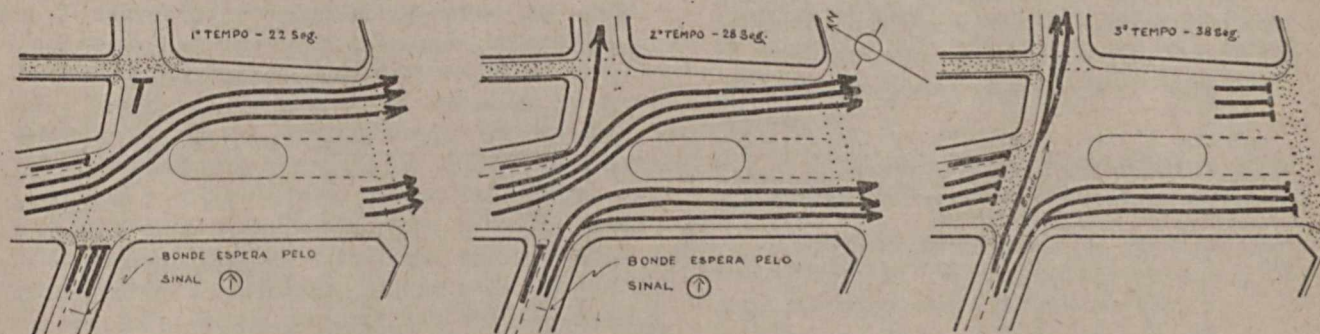


Fig. 90

(27) Comumente, bem representada por carro-quilômetro.

segundos conseguiu-se dar à corrente de tráfego Norte-Sul, isto é, às suas duas componentes :

22 segundos	} 50 segundos — para a Rua Uruguaiana.
28 segundos	
28 segundos	} 56 segundos — para a Rua da Carioca.
38 segundos	

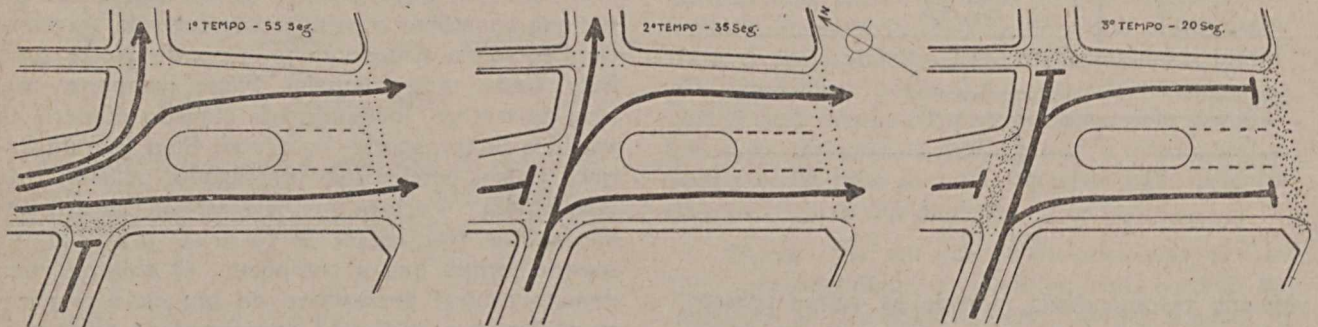


Fig. 91

encontra-se em 110 segundos. Compreende-se a desvantagem desta solução. Basta lembrar que o aumento do ciclo importa, apesar de conceder praticamente quase o mesmo tempo de abertura da solução anterior para cada uma das duas Ruas, Uruguaiana e Carioca, em fazer com que o início de cada tempo tenha que aguardar por um intervalo quase duplo daquela primeira solução, durante o qual há um maior acúmulo de veículos, concorrendo para a congestão. A inferioridade do arranjo da figura 90 em relação ao da Figura 91 poderia

ser mais flagrante se adotado um ciclo de noventa segundos, pois o escoamento a favor da corrente principal, formada como já vimos pelas duas ruas seria então bem inferior. Aliás, o ciclo de 110 segundos já oferece 6 segundos a menos, no escoamento das duas componentes da dita corrente e menor tempo de travessia de pedestre, onde a extensão da faixa de segurança é a maior de todas.

Sinalização da Avenida Presidente Vargas com a Avenida Rio Branco — Para esse cruzamento o arranjo foi o indicado na Fig. 92.

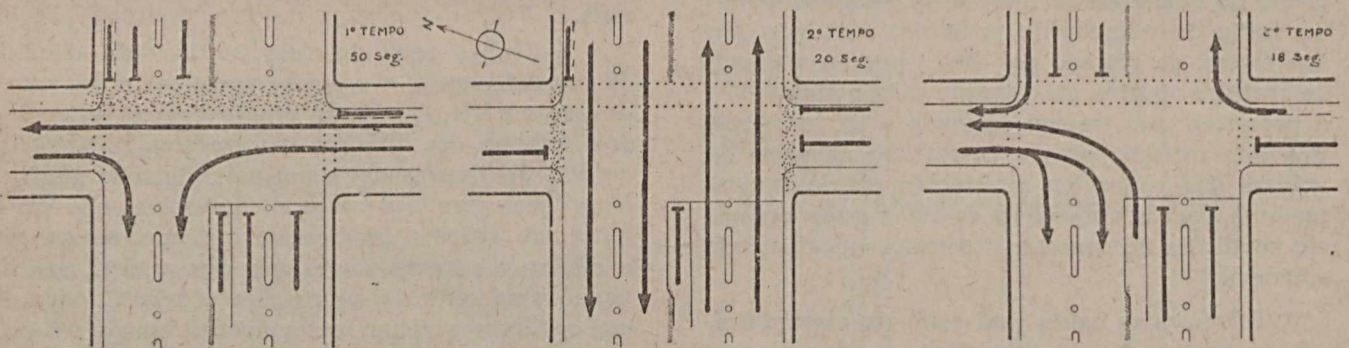


Fig. 92

Sua grande desvantagem era não poder oferecer travessia aos pedestres, nos quatro lados. O aperfeiçoamento projetado e que ficou na dependência do recebimento de maquinaria nova e da aquisição de maior número de sinais especiais de pedestres é o indicado na Fig. 93. Como se vê,

em ambas as soluções a volta à esquerda para quem vem da Praça Mauá está proibida. A marcação para orientação das outras voltas à esquerda e o estabelecimento dos refúgios A, B, C e D (ver Fig. 93) são da maior importância. Trinta segundos é o tempo mínimo para satisfazer à tra-

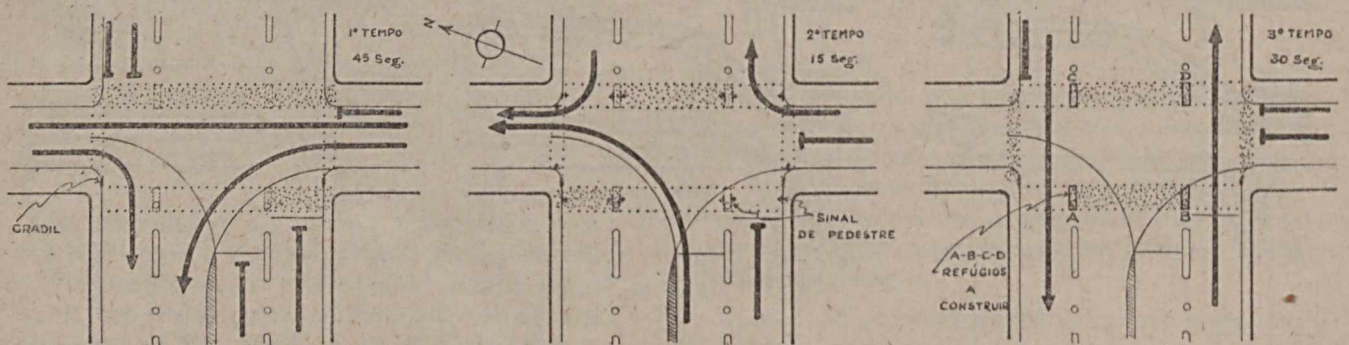


Fig. 93

vessia entre A e B, concedendo-se 3 segundos para início de travessia.

Sinalização da Avenida Presidente Vargas com a Rua Uruguaiana — Para esse cruzamento o arranjo foi o indicado na Fig. 94.

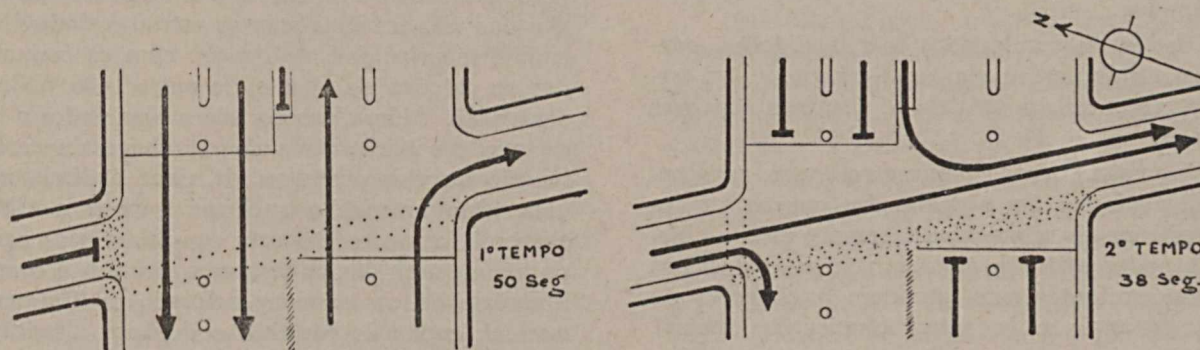


Fig. 94

gas permite o estabelecimento de garrafões de espera para os veículos que vão dobrar. Elimina da aquela volta no cruzamento os veículos são obrigados a utilizarem a Rua Visconde de Inhaúma (Ver Fig. 44 na "R.S.P." de jan., pág. 10) ou o que é pior, realizam uma volta em U na própria Av. Presidente Vargas mais além do cruzamento,

sem qualquer contrôl e com um risco crescente à proporção que aumenta o volume do tráfego.

Com recursos materiais adequados, acreditamos que a melhor solução seria a exposta na Fig. 95, a qual possibilitará os pedestres atravessarem em segurança nos quatro lados e manterá a volta à esquerda.

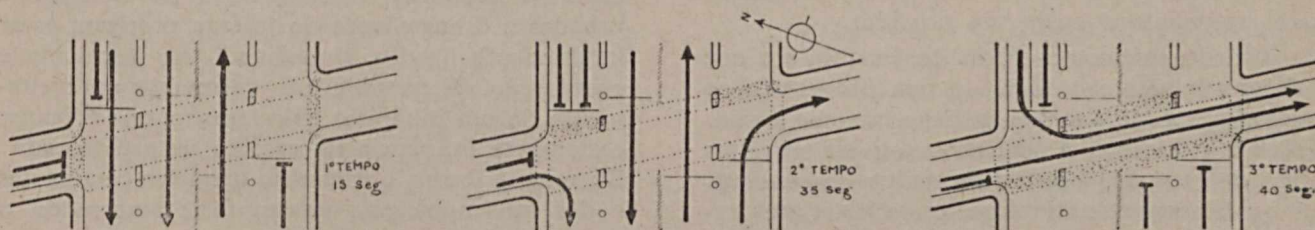


Fig. 95

Os exemplos confirmam o que se disse na técnica de sinalização: a travessia de pedestres condiciona grande número de intervalos, pois não adianta oferecer um intervalo de 20 segundos, por exemplo, se o pedestre para ir de um ponto seguro a outro necessitar de 30 segundos.

Quem observar o funcionamento da atual sinalização luminosa dos principais cruzamentos do Rio de Janeiro, por exemplo, verificará que a falta de adequados tempos de transição para a limpeza das faixas de segurança de pedestres (como indicado na página 21 da "R.S.P." de fevereiro, isto é, mais extensos que os dos tempos de transição para veículos) provoca correrias entre os transeuntes durante a travessia, com sérios riscos de serem atropelados. Não se trata de minúcia sem importância, ao contrário, mas é preciso que se reconheça tratar-se de deficiência só corrigível com emprêgo de máquinas de número suficiente de contatos e com a utilização dos sinais especiais para pedestres, em número suficiente e adequadamente instalados.

b. APROVEITAMENTO DAS VIAS

1) VIAS PREFERENCIAIS

Além de fazer com que os itinerários a serviço das principais correntes de tráfego não se cruzem, como indicado nas referências iniciais sobre CIRCULAÇÃO, é preciso assegurar às vias que os compõem, um regime todo especial de utilização, através de sua caracterização como vias preferenciais.

A necessidade dessa caracterização já foi explanada na página 14 da "R.S.P." de janeiro.

O regime preferencial se manifesta não só nas interseções não controladas por sinais de tráfego, como nas que o são e consiste:

— naquelas, em assegurar a possibilidade de um movimento franco para os veículos que percorrem a via preferencial, graças à parada que todos os veículos das vias a ela transversais ficam obrigados, antes de cruzá-la ou de nelas ingressar, tudo

pela obediência às placas especiais convenientemente colocadas; (28)

— nas interseções controladas pelos sinais de tráfego, em oferecer à via preferencial maiores disponibilidades na divisão dos ciclos e, sempre que possível, em melhorar-lhe as condições de circulação através dos mais aperfeiçoados sistemas coordenados.

Criadas ou estimuladas tais facilidades, consegue-se atrair para a via ou itinerário, assim tornado preferencial, o máximo de tráfego das vias próximas.

E' possível, então, concentrarem-se as atenções e os esforços em proveito dos poucos itinerários preferenciais selecionados, sempre com o objetivo de poder minhorar os inconvenientes das vias que, concomitantemente, atendem às ligações de pontos distantes e às intercomunicações locais. Criando-se vias preferenciais, conseguem-se deixar as demais vias com funções nitidamente locais, que constitui grande vantagem do ponto de vista da segurança.

Ao planejarem-se as vias preferenciais deve-se ter em vista, tanto quanto possível, o respeito público que a tradição de importância já consagrou a certas vias, comumente, pelas condições de volume, de velocidade e de continuidade do tráfego, que de longo tempo aí é observada. Seria erro, sem motivos contrários muito ponderáveis, deixar de dar àquelas vias o regime preferencial, para concedê-lo a outra via próxima.

Cidades há, como o Rio de Janeiro, em que o desenvolvimento da urbe se tem processado ao longo das linhas de menor resistência a sua expansão, isto é, nos vales existentes ou em estreitas faixas de terreno plano ou de aclave conveniente, nas quais surgem, naturalmente, os itinerários radiais de ligação do Centro aos bairros e aos subúrbios.

As próprias ligações laterais, entre bairros distintos, ou que possibilitem desbordamento do Centro, são também reduzidas em tais cidades, porque a natureza não foi pródiga em proporcionar-lhes linhas transversais de menor resistência à expansão, ou porque é justamente pela razão anterior não existem abundantes interconexões criadas pelo homem. Não há, em tais cidades, grandes dificuldades na escolha e na definição das vias preferenciais, o que é preciso é caracterizá-las como tal, cuidando convenientemente da segurança e das facilidades de circulação ao longo delas.

Entretanto, nas cidades que se desenvolveram segundo o princípio retangular, tão generalizado nos que se podem chamar deficientes planejamentos urbanísticos do ponto de vista tráfego motorizado, não é tão simples escolher os itinerários que devam ter tratamento preferencial. Quem observa, por exemplo uma cidade como Ribeirão Preto (São Paulo) de quarteirões quadrangulares

rigorosamente uniformes, de 120 m de esquina a esquina, verifica que tôdas as vias são iguais, permitindo atingir as saídas da cidade ou seu centro comercial, por múltiplos itinerários. As possíveis variações de itinerários decorrem do traçado em xadrez, mas sempre existem elementos que limitam a seleção dos mais convenientes. São, de um lado, as saídas da cidade, isto é, os pontos de conexão das vias urbanas com as estradas, rodovias ou caminhos principais de ligação com as comunidades ou cidades vizinhas e, de outro lado, o Centro comercial. Além disso norteia o planejador a idéia de que precisa, através da escolha e da caracterização de vias preferenciais, criar artificialmente uma rede arterial e subarterial para a Cidade, esquematicamente disposta em itinerários radiais para cada uma das importantes direções e com um itinerário de contorno aproximado do Centro comercial, capaz de recolher e de bem distribuir o tráfego em sua demanda ou dêle saindo. Ademais, tornam-se ainda precisos: itinerários de contorno da cidade propriamente dita, para servir aos veículos que não necessitem penetrar na zona urbana e, às vezes, também uma ou outra transversal de ligação entre as radiais é indispensável, especialmente, quando se prevêem ou se manifestam locais de concentração ou de grande frequência de público.

Não se deve dissociar o planejamento dos itinerários preferenciais, do sistema de transportes coletivos urbanos. O engenheiro de transportes urbanos e o engenheiro de tráfego precisam estar intimamente ligados, trabalhando em harmonia e cooperação. A possibilidade de melhor aproveitamento de um itinerário pelos transportes urbanos, certamente influencia na escolha de seu traçado. Da mesma forma, o itinerário daqueles transportes e dos intermunicipais devem ficar amarrados, o mais possível, aos itinerários demarcados como preferenciais.

Finalmente, convém lembrar que, demarcadas as vias preferenciais, há uma tendência dos motoristas abusarem da velocidade, e é preciso, então, concomitantemente cuidar do controle desta, através da colocação das placas adequadas, dos sinais de tráfego instalados segundo conveniente sistema coordenado ou dos sinais atuados pelos veículos e dispostos para controle de velocidade e, em qualquer caso, mediante regular e eficiente patrulhamento policial.

2) ESPECIALIZAÇÃO DE MÃOS

Do ponto de vista ideal, cada sentido deve ter a sua faixa de tráfego, materialmente delimitada e com uma capacidade igual ou superior à demanda dêste. Mas o comum das vias urbanas de nossas Cidades não apresenta, como sabemos, aquela disponibilidade; possuem uma pista sem qualquer separação de faixas e com uma largura reduzida que nem sempre satisfaz à demanda do tráfego.

Como não se incluem obras no planejamento de que estamos tratando, é preciso que seu encarregado encontre soluções capazes de aliviar as de-

(28) Disposição análoga à prevista para os sinais luminosos, como indicado nas Figuras 63 a 65 ("R.S.P." de fev.).

ficientes condições de circulação do tráfego, previstas ou constatadas, dispondo daquelas vias e como elas se apresentam. Entre as possíveis soluções, destaca-se a do sistema de especialização de mãos ou de sentido único. De um modo geral, esta medida melhora a capacidade de vazão do tráfego, resolve certos conflitos de cruzamento e concorre para a diminuição de acidentes inclusive atropelamentos, o que, entretanto, não significa que ela deixe de trazer consigo uma série de desvantagens.

À primeira vista, parece que se passarmos a utilizar, num só sentido, uma pista anteriormente à disposição das duas mãos normais de tráfego, é como se para aquele sentido tivéssemos duplicado a faixa. Mas, a circulação do tráfego tem um fluxo e um refluxo, isto é, exige, normalmente, dois sentidos opostos, exceto nos itinerários circulares ou poligonais fechados, em que a ida e a volta se podem confundir, num mesmo sentido de escoamento. Por isto, para atender à circulação em geral, são necessárias duas faixas de tráfego, que podem estar compreendidas numa mesma via ou não. Assim, se há especialização de mãos de direção e o circuito não é fechado, há necessidade de duas vias sensivelmente paralelas, para que uma tenha o sentido de tráfego oposto ao da outra.

Ora, como bem deixa perceber a Fig. 96, as superfícies de rolamento à disposição dos sentidos

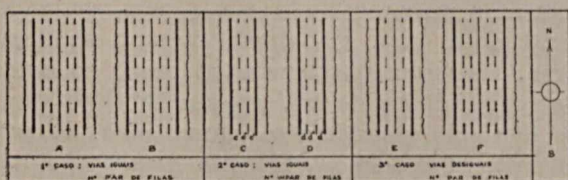


Fig. 96

SN e NS são iguais entre si, nos primeiro e segundo casos, qualquer que seja o regime de tráfego das vias A, B, C, e D, e são diferentes no terceiro caso, se fôr dado sentido único às vias E e F, por que aquela tem menor capacidade de vazão.

Apreciada a situação do ponto de vista de maior rendimento, isto é, de maior número de filas de tráfego aproveitadas, vemos que só no segundo caso o regime de mão-única apresenta vantagens sobre o de duplo sentido, porque as filas c" e d" podem ser completamente utilizadas naquele regime, enquanto que são impraticáveis ou perigosas na mão-dupla.

E' preciso ainda considerar as vias que possuem linhas de bonde. Quando os bondes não podem deixar de trafegar em duplo sentido numa via, jamais esta deve ter regime de mão-única para os veículos motorizados, a menos que se consiga ter filas exclusivas para as linhas dos bondes, isoladas materialmente das filas destinadas àqueles veículos. Dispondo de toda a pista da via, os veículos motorizados ocupam constantemente a fila da linha de bondes de sentido contrário, e o motorista destes, por instinto natural de defesa, passa a trafegar cada vez em marcha

mais reduzida. Quando o tráfego se torna mais denso, a situação ainda fica pior, porque chega a haver verdadeiros engavetamentos, mais ou menos prolongados, como os que se podem constatar, por exemplo, na Avenida N. S. de Copacabana, no Rio de Janeiro, onde, desde 1949, o meu antecessor no Serviço de Trânsito adotou a mão-única, apesar dos bondes trafegarem nos dois sentidos.

Reconhecendo os inconvenientes desta solução, também adotada em outras vias do Rio, começamos a providenciar a eliminação do erro, e assim o fizemos, por exemplo, para as ruas São Clemente e Voluntários da Pátria.

Deixamos em outubro de 1951 projetada a reforma do tráfego em Copacabana, Ipanema e Leblon (conhecida como Zona Sul da Cidade), na qual o ponto de partida do raciocínio ficou sendo o restabelecimento da mão-dupla naquela Avenida. Motivos de segurança dos pedestres, já habituados com o sentido único do tráfego e que dia a dia se vem tornando mais intenso, exigiam que a efetivação do plano ficasse condicionada a um sistema de sinalização luminosa de tráfego, capaz de dar oportunidades seguras de travessias aos transeuntes, não só na Avenida N. S. de Copacabana, como nas suas paralelas: rua Barata Ribeiro e Avenida Atlântica. Infelizmente, a falta de recursos materiais não permitiu a realização da reforma em 1951; acreditamos que com os recursos materiais adequados para a sinalização, àquele tempo solicitados, ela não tardará.

O engenheiro de tráfego em sua íntima ligação com o engenheiro de transportes urbanos, deve levar sempre em alta conta favorecer ao máximo, nas soluções que adota, os principais meios de transporte coletivo da Cidade. No Rio de Janeiro, por exemplo, em que o bonde ainda é para o transporte de massa o meio mais eficiente, qualquer restrição que se lhe faça estará errada. Eliminar o tráfego de bondes, para permitir mão-única é uma decisão que precisa ser sempre devidamente considerada, analisada e estudada para não redundar em sério prejuízo à coletividade.

Vias estreitas, que não permitem a passagem livre entre o bonde e o meio-fio da direita, precisam admitir a ultrapassagem dêste pela contramão de direção, solução perigosa é verdade, mas irremovível, enquanto perdurarem aquelas vias e os bondes, como podemos constatar em várias das ruas do Rio de Janeiro. Em tais casos, como ocorre nas ruas Voluntários da Pátria e São Clemente, desta mesma Capital, o regime de duplo sentido é capaz de oferecer melhor aproveitamento da superfície de rolamento, do que o sentido único, apesar do número de filas disponíveis ser normalmente o mesmo. E' que, quando o tráfego é fraco num sentido é intenso no outro, e, por isso, no regime de mão-dupla nas duas vias, os veículos do sentido de tráfego intenso podem, na ocasião, beneficiar-se largamente da faixa de contramão para as ultrapassagens, dispondo assim na prática mais do que a soma das duas faixas (metades) das duas ruas, superfície máxima de que poderia dispor no regime de mão-única em cada uma. E' preciso

ainda considerar que, quando dispomos de duas vias de sentido duplo, existe em cada uma delas uma fila para transportes coletivos (bondes, "trolley-bus" ou ônibus) e quando se especializam as mãos das duas vias reduz-se aquela disponibilidade a uma fila para cada sentido e, conseqüentemente, a capacidade máxima de freqüência dos coletivos fica reduzida à metade. Os motoristas de transportes individuais (particulares ou táxis) não percebem aquelas desvantagens, que a Autoridade pública precisa ver.

O regime de mão-única ainda tem outras desvantagens: Os motoristas podem ter de percorrer distâncias muito maiores para alcançar um determinado destino; percursos adicionais que se tornam tão mais freqüentes e maiores quando aumenta o número de vias de sentido único, numa dada zona, e quando a distância entre as vias é grande. Não sentem estas desvantagens os que simplesmente atravessam a zona, porque estes só percebem as vantagens que a mão-única proporciona e das quais falaremos mais adiante.

Para o público em geral, passageiros de transportes coletivos, as desvantagens são tão maiores quanto o afastamento dos itinerários de sentido único por estes utilizados e a irregularidade de tamanho dos quarteirões, ou as excessivas distâncias entre as ruas transversais.

Mão-única ou mão-dupla, constitui sempre uma questão delicada. E' preciso compreender as verdadeiras necessidades e os diversos interesses em choque, para decidir com o máximo cortejo de vantagens e o mínimo de desvantagens. No próprio exemplo citado, a realização de grandes corridas no Jockey Club Brasileiro que aumenta extraordinariamente o tráfego de travessia daquelas duas ruas em tais ocasiões, faz com que se considere a necessidade de atendimento desse tráfego sobrepujar de muito o interesse e a conveniência dos que vivem naquela zona do bairro de Botafogo. Então, para dias excepcionais como os de "Grandes Prêmios" ("Sweepstake") e noites de "Longchamps", adotamos para vigorar nas horas

afetadas pelas corridas, um regime especial de tráfego como elucida a Fig. 97.

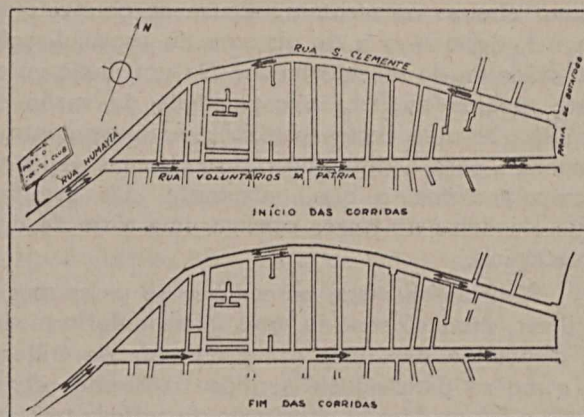


Fig. 97

Nos planejamentos de circulação, é preciso não esquecer que a mão-única numa via pode tornar-se uma causa de congestão, quando não se oferece, na via a que aquela conduz, um número pelo menos igual de filas, que a mão-única lhe proporcionou.

Um sistema que realmente tira o maior partido das superfícies de pistas existentes é o do regime periódico ou reverso de mão-única. Algumas cidades norte-americanas utilizam determinadas vias de ligação com o Centro comercial no regime de mão-única pela manhã e à tarde, respectivamente para acesso a êle e para saída dêle, mantendo-as com mão-dupla durante as demais horas. Os motoristas têm-se adaptado ao sistema e as capacidades de tráfego nos sentidos desejados têm sido grandemente aumentadas. E' indispensável adequada e completa sinalização luminosa a que nos referimos na página 7 da "R.S.P." de fev. e na página 6 desta publicação, para que o motorista não tenha que estar a ler placas e consultar o relógio.

As principais e irrefutáveis vantagens do sentido único de uma via residem na diminuição dos conflitos nos cruzamentos, como elucida a Fig. 98.

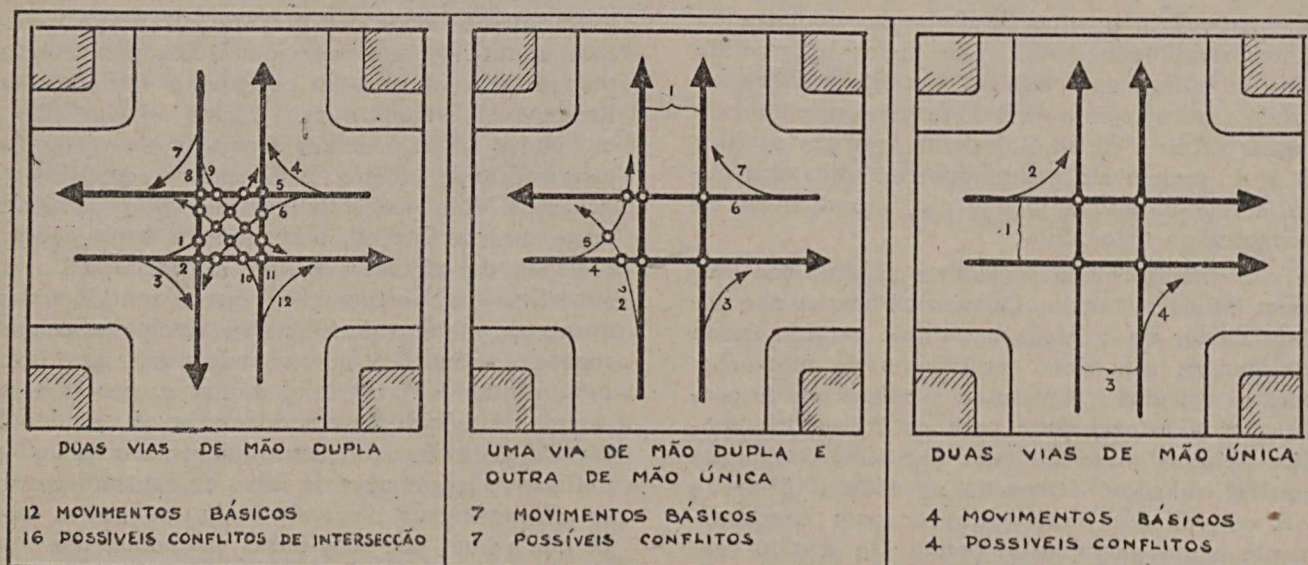


Fig. 98

A volta à esquerda, partindo de adequada fila, numa via de mão-única torna-se um simples movimento divergente, enquanto que numa via de mão-dupla o perigo não reside somente neste movimento divergente, mas também no conflito das correntes de tráfego de sentidos opostos, visto que os veículos que dobram à esquerda cortam a frente dos que vêm de sentido oposto. Nos cruzamentos sinalizados, a diminuição dos conflitos permite a adoção de ciclos mais curtos como já vimos.

A adoção do sentido único facilita a organização dos sistemas progressivos, e é outra vantagem que não pode ser esquecida, principalmente nas cidades de bairros desuniformes, em que a dificuldade de acomodar os sistemas progressivos nas vias de mão-dupla é sempre grande.

Às vezes, a necessidade ou a conveniência do estabelecimento de mão-única não é ditada primordialmente pela circulação e sim para bem poder atender a outras funções de tráfego, como carga e descarga e estacionamento de veículos. Se uma via é estreita e há necessidade de assegurar a carga e a descarga ou o estacionamento de veículos de ambos os lados, só restando uma fila central, o estabelecimento da mão-única é preferível à proibição daquela função num dos lados, para que o tráfego pudesse escoar nos dois sentidos.

A outra grande vantagem da mão-única reside na diminuição do número de acidentes, entre veículos como decorrência das menores possibilidades de conflitos e entre estes e os pedestres porque os pedestres só precisam cuidar de uma direção, não se atrapalham tanto na apreciação da margem de segurança com que contam e, por isso, o risco é sempre menor.

Quando se trata de uma zona de tráfego congestionado circundada por ruas de mão-dupla, a adoção de sentido único para estas é capaz de drenar convenientemente o tráfego. Da mesma forma é o recurso recomendável para as vias que servem ou margeiam uma pequena área congestionada ou onde determinado acontecimento atrai um anormal volume de tráfego.

3) FILAS REVERSÍVEIS

Como já nos referimos na página 6 (29) certas vias com função arterial podem ter sua capacidade de tráfego grandemente aumentada através de um sistema em que a repartição das filas de tráfego para cada faixa não é feita em obediência ao eixo central geométrico da pista e sim proporcionalmente à demanda do tráfego de cada um dos dois sentidos, na ocasião. Neste sistema, uma ou mais filas destinam-se ao movimento num sentido durante parte do dia e, no sentido oposto, durante outra parte do dia. Foi o que por exemplo realizamos para atender ao pico do fim dos dias de trabalho no Flamengo e em Botafogo (ver a Fig. 45 na "R.S.P." de

janeiro, pág. 11), aplicando esse recurso pela primeira vez adotado em Los Angeles, California, em 1928, por R.T. Dorsey, engenheiro de tráfego há mais de 26 anos naquela cidade.

A inovação vem sendo de há longos anos adotada em outras cidades norte-americanas, com pleno êxito, a ponto de já se poder dizer que está generalizada, influenciando mesmo na construção de novas vias com características especiais que facilitam a operação do sistema. Entre vários exemplos de vias onde se empregam filas reversíveis podemos citar em Los Angeles, a "Eight Street" onde o sistema foi iniciado, o "Boulevard Wilshire" e a "Castelar Street", a "Grand River Avenue" em Detroit além da "Outer Drive" de Chicago, da "US Route 29" na Virginia e da "Pulaski Skyway" de acesso ao "Hudson River Holland" em Nova York, a que já nos referimos, nas quais não se oferecem permanentemente ao tráfego de sentidos opostos o mesmo número de filas.

Como vimos na pág. 5 já hoje existem sinais luminosos próprios para orientação dos motoristas quanto às filas com que podem contar. Comumente empregam-se cavaletes móveis nos quais se fixam placas explicativas de orientação, os quais podem ser dispostos como esclarece a Figura 99.

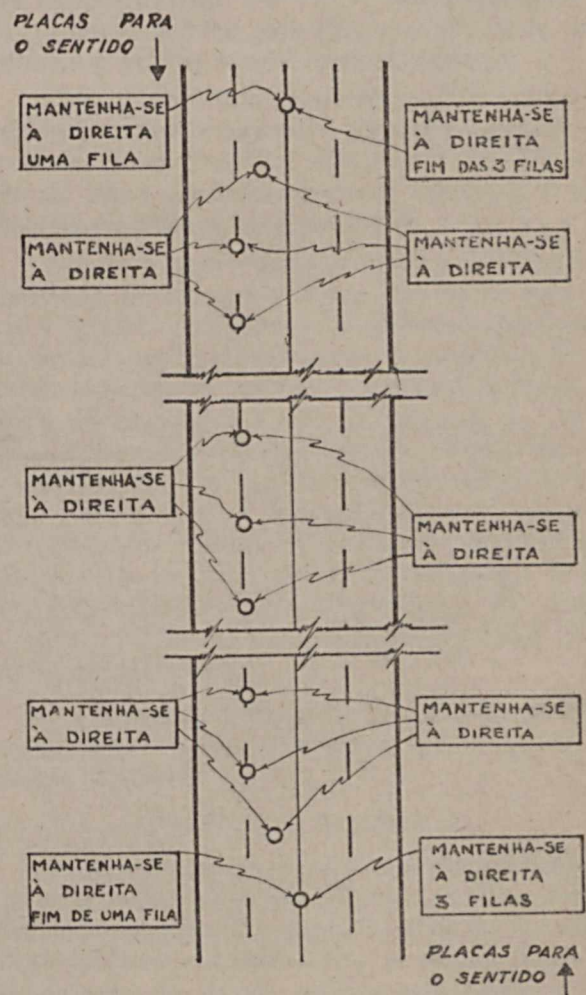


Fig. 99

(29) Ver também na "R.S.P." de out. (pág. 10) e na "R.S.P." de fev. (pág. 11).

4) LIMITES DE VELOCIDADE

Os limites de velocidade têm íntima correlação com o aproveitamento das vias e com a segurança do tráfego. Ao longo de um itinerário, a regularidade do tráfego, normalmente, exige uniformidade na velocidade. Por isso, tanto quanto possível, não se devem fixar limites diferentes para as diversas classes de veículos admitidos numa via. Contudo, a prática demonstra não se dever admitir velocidades acima de determinados limites para grandes e pesados caminhões de carga e ônibus, pela dificuldade de parada de tais veículos. E' geralmente admitido que até 60 km/h, quando aos automóveis é permitida determinada velocidade, também o seja para os demais veículos. Acima desse limite (o que ocorre nas estradas) já convêm limites máximos diferentes de acordo com as categorias dos veículos.

A não ser em grandes Avenidas, onde medidas especiais de segurança sejam tomadas e onde as próprias condições de segurança permitem, pelo revestimento da pista, traçado das curvas, ausência de estacionamento e de carga e descarga, para-

das espaçadas e em locais bem definidos etc., a velocidade máxima normal nas vias das cidades de hoje deve ser de 40 km/h. Naqueles outros casos, então, é que se pode admitir 60 km/h. Velocidades mais elevadas exigem características de canal de tráfego.

Voltaremos ao assunto, quando tratarmos da legislação e dos transportes.

Também se vem tornando necessário especialmente para as grandes cidades o estabelecimento dos limites mínimos de velocidade em determinadas vias. Se uma via preferencial dispõe de várias filas para cada faixa, três ou quatro, por exemplo, é perfeitamente viável e muito conveniente que se estabeleça um limite mínimo de velocidade para as filas centrais.

O melhor sistema de obter regularidade de velocidade e de evitar as perigosas violações por excesso é através de um sistema de sinalização coordenada, conveniente ao caso.

O estabelecimento dos limites de velocidade é também produto de estudos de engenharia de tráfego e como tal deve ser encarado.

O que é o D. A. S. P.

Ministro ARÍZIO DE VIANA

(Diretor-Geral do D.A.S.P. e Administrador do Plano SALTE)

ARÍZIO DE VIANA escreveu, nos últimos meses, diversos trabalhos dignos de nota. Relativamente ao D.A.S.P., todos eles são merecedores da mais ampla divulgação. Já reproduzimos, em número anterior um, focalizando problemas, dados, fatos, realizações e tendências do recrutamento e da seleção no Serviço Público Federal. Agora, por cons-

tituir síntese perfeita e por ser instrumento valioso de divulgação e documentação, republicamos o presente trabalho. A experiência e o saber que ARÍZIO DE VIANA acumulou na sua longa e pro-fícua passagem pelo D.A.S.P. credenciam-no a escrever e falar com rara autoridade a respeito do Departamento.

NO quadro da organização administrativa brasileira o D.A.S.P. apresenta características próprias que o definem como instituição essencialmente técnica, votada à investigação, ao estudo e à orientação geral dos problemas da administração pública.

Do ponto de vista puramente legal, trata-se de um órgão diretamente subordinado ao Presidente da República, exercendo suas atividades num sentido de cooperação e articulação com os demais órgãos do serviço civil federal. (1)

É, por conseguinte, uma entidade enquadrada no denominado sistema de órgãos da Presidência da República, com a missão fundamental e específica de assessorar e ajudar o Chefe do Poder Executivo.

Como já foi acentuado em diversas oportunidades, o D.A.S.P. desempenha, no Brasil, funções análogas às que, nos Estados Unidos da América, são cometidas ao Bureau of the Budget e à Civil Service Commission — órgãos também integrados no Executive Office of the President.

O D.A.S.P. mantém-se equidistante dos Ministérios, em virtude de um imperativo das técnicas de Administração-geral que exigem tratamento sistemático e racional para os seus problemas.

O D.A.S.P. funciona como assessoria especializada do Presidente da República — em função de quem existe e para quem trabalha — auxiliando-o no desempenho de múltiplas e pesadas incumbências administrativas.

Organismo integralmente dedicado aos ideais de produtividade e racionalização administrativa, constitui o D.A.S.P., na prática, a maior expe-

riência brasileira da reação contra a inércia burocrática, a nossa desumana e tradicional "paperas-série".

Cumprе insistir no fato de que o D.A.S.P., ao promover o aperfeiçoamento geral das atividades administrativas da União, está contribuindo, de maneira decisiva, para elevar os níveis de moralidade e eficiência dos serviços públicos.

O D.A.S.P. é, outrossim, profundamente democrático, tanto por suas origens, inspiradas na mais autêntica tradição administrativa anglo-saxônica, como por seus objetivos essenciais e sua atuação enérgica e progressista.

Ninguém ignora, por outro lado, que o D.A.S.P. constitui um dos nossos raros centros de pesquisas e estudos sistemáticos de administração pública, em termos de planejamento, organização e métodos, orçamentos públicos, pessoal, material e obras, documentação e relações humanas no trabalho — isto é, o conjunto orgânico daquilo que os tratadistas das Ciências Administrativas e do Direito Administrativo convencionaram denominar "atividades de Administração-Geral". A experiência de todos os países tem demonstrado que o Estado Moderno não pode prescindir de um departamento técnico de administração-geral sob pena de regredir ao caos.

As principais atribuições legais do D.A.S.P. — cujo desempenho condiciona sua existência — são as seguintes:

I — No Setor de Organização

a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização do serviço público, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e

(1) Art. 1.º, Decreto n.º 20.489, de 24-1-1946, Regulamento do D.A.S.P.

processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público; (2)

b) colaborar, quando solicitado, no estudo e aperfeiçoamento dos serviços públicos estaduais e municipais, bem como das entidades paraestatais; (3)

II — No Setor de Orçamento

a) organizar, anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária, a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; (4)

b) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade de suas instruções, a execução orçamentária; (5)

III — No Setor de Administração de Pessoal

a) estudar e propor sistemas de classificação e remuneração de funções e cargos públicos; (6)

b) orientar a administração do pessoal civil da União; (7)

c) selecionar candidatos a cargos e funções do serviço civil federal, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, os do magistério e da magistratura; (8)

d) promover treinamento, adaptação, readaptação e aperfeiçoamento dos servidores civis da União; (9)

e) preparar, quando conveniente, candidaturas a funções e cargos públicos; (10)

IV — No Setor de Edifícios Públicos

a) orientar a construção, remodelação ou adaptação dos edifícios públicos e respectivos equipamentos; (11)

b) examinar projetos e orçamentos referentes à construção, remodelação ou adaptação dos edifícios públicos utilizados pelos serviços civis; (12)

(2) Art. 2.º, I, Decr. 20.489, 24 de janeiro de 1946.

(3) Art. 2.º, XI, Decr. 20.489, 24 de janeiro de 1946.

(4) Art. 2.º, XII, Decr. 20.489, 24 de janeiro de 1946.

(5) Art. 2.º, XIII, Decr. 20.489, 24 de janeiro de 1946.

(6) Art. 2.º, II, Decr. 20.489, 24 de janeiro de 1946.

(7) Art. 2.º, III, Decr. 20.489, 24 de janeiro de 1946.

(8) Art. 2.º, IV, Decr. 20.489, 24 de janeiro de 1946.

(9) Art. 2.º, V, Decr. 20.489, 24 de janeiro de 1946.

(10) Art. 2.º, VI, Decr. 20.489, 24 de janeiro de 1946.

(11) Art. 2.º, VI, Decr. 20.489, 24 de janeiro de 1946.

(12) Art. 2.º, VIII, Decr. 20.489, de 24 de janeiro de 1946.

c) sugerir medidas destinadas à instalação das repartições em prédios adequados às suas finalidades, tendo em vista a economia e as conveniências do serviço e do público; (13)

d) opinar sobre planos de obras relativas a edifícios públicos e aos respectivos equipamentos. (14)

Essas importantíssimas atribuições do D.A.S.P. se exercem através de um Conselho de Administração (órgão colegial normativo, integralizador dos sistemas de organização, orçamento, pessoal e construção de edifícios públicos) — e quatro Divisões, respectivamente, de Orçamento e Organização, de Pessoal, de Seleção e Aperfeiçoamento e de Edifícios Públicos.

Devem, ainda, ser mencionados os Serviços Auxiliares básicos: Cursos de Administração, Serviço de Documentação e Serviço de Administração.

Elaborar orçamentos racionais, realizar concursos, implantar normas e métodos eficientes de trabalho, reprimir abusos, coibir desperdícios, fiscalizar a atuação funcional do elemento humano nas engrenagens governamentais, propor penalidades, sugerir reformas, lutar contra velhas rotinas cristalizadas — tudo isso, cumpre reconhecê-lo, se traduz, na prática, em providências por vezes contrárias às mentalidades consolidadas, em que predominam hábitos ou interesses retrógrados. É o conhecido drama dos inovadores na sua luta contra as sobrevivências obsoletas ou velhas práticas arraigadas. As nossas repartições públicas, via de regra, têm um sagrado horror à modernização, mas o D.A.S.P. deve sempre lembrar-lhes, à guisa de roteiro, o dilema: “progredir ou desaparecer”.

A obra realizada pelo D.A.S.P. é de tamanho vulto que se torna impossível resumir-la em poucas linhas.

Limite-me, portanto, a transcrever uma opinião insuspeita e autorizada — a do eminente estadista Agamenon Magalhães:

“O D.A.S.P. é uma organização que se propõe a fazer no Brasil — país do emprêgo, da clientela eleitoral, da incompetência, do pistolão, do desperdício burocrático — o impossível. A substituição da velha máquina por uma nova. Uma reforma administrativa radical. A substituição dos processos que vinham de muitas gerações, enraizados nos nossos hábitos e deitando raízes a milhares de metros de profundidade, por outros mais simples. Mais racionais. Mais inteligentes. Mais rápidos e de seguro rendimento.

Esse impossível que o D.A.S.P. — como uma super-estrutura, a dominar e a regular a atividade administrativa do país — está realizando, provocou, como era de esperar, a reação maior do mundo.” (15)

O que o D.A.S.P. realizou até agora constitui o prelúdio, apenas, do que poderá fazer. O

(13) Art. 2.º, IX, Decr. 20.489, 24 de janeiro de 1946.

(14) Art. 2.º, X, Decr. 20.489, 24 de janeiro de 1946.

(15) Declaração à “Revista do Serviço Público” — outubro de 1940, pág. 87.

impressionante volume de decretos, projetos, exposições de motivos, circulares, relatórios especiais, ordens de serviço, recomendações e pareceres, que tem elaborado, valem como indicação das potencialidades dessa instituição votada ao aperfeiçoamento dos serviços públicos brasileiros. Nunca se deve esquecer que a Administração-Geral, tanto em seu conjunto como nos segmentos que a compõem — organização e métodos, orçamento, pessoal, material, obras, edifícios públicos, documentação, relações públicas — pressupõe a adoção de critérios uniformes, investigações e estudos permanentes de seus problemas. De vez em quando ressurgem tentativas — aliás repelidas pelo bom senso e patriotismo das elites esclarecidas no seio do Governo, do Parlamento e da opinião pública em geral — no sentido de deformar, mutilar ou subverter, o sistema de Administração-Geral implantado com tanto esforço e tenacidade. São reações episódicas de autodidatas mal-avisados, arrivistas ou “profiteurs” que fazem tábua rasa dos princípios das Ciências da Administração, dos pareceres de mestres e valores consagrados e da pró-

pria experiência. São bastante conhecidos os levianos pronunciamentos de alguns inexperientes que, desconhecendo a dinâmica de funcionamento do Estado e suas instituições, se arrogam o direito de propor a mutilação do sistema brasileiro de Administração-Geral cujos delineamentos técnicos estão ganhando, dia a dia, maior precisão e nitidez. Deve-se reconhecer que, com o D.A.S.P., o Brasil deu um grande passo à frente, ultrapassando o longo período de sua pré-história administrativa, em que era suficiente o cidadão saber “ler, escrever e contar”, ou, conhecer “as 4 operações”, para exercer uma função pública.

O regime democrático não poderá sobreviver num Estado retrógrado, mal-organizado ou ineficiente.

Daí o imperativo do fortalecimento das instituições dedicadas à pesquisa e formulação de práticas administrativas modernizadas. Instituições, destarte, indissolúvelmente ligadas ao progresso e bem-estar geral da Nação. Este é, de fato, o caso do D.A.S.P. — Instituição, cem por cento, a serviço do Brasil.

Estudos e Realizações no Campo da Reforma Administrativa na Itália

MARCELLO AMENDOLA

(Tradução de Sebastião L. Priolli)

As proposições de reforma administrativa não constituem motivo de interesse apenas das autoridades governamentais do Brasil. A Itália, a França, a Austrália, a Bélgica e outros países se empenham, há muito, em tarefas da mesma natureza, isto é, de reajustamento do mecanismo do Estado para alcançar com mais facilidade seus fins.

A "Revista do Serviço Público", cuja incumbência é divulgar o pensamento técnico em todos os setores de atividade da administração e do governo, principalmente em matéria de organização e métodos, iniciou, por outro lado, a publicação dos resultados de todas as experiências nesse particular e com o presente artigo de MARCELLO AMENDOLA, em cuidada e fiel tradução do Dr. SEBASTIÃO PRIOLLI, que alia ao seu natural feitio de estudioso, dada sua formação de cientista, um especial interesse pelos problemas do serviço público; enriquece o documentário em língua portuguesa sobre os vários aspectos da tarefa renovadora que preocupa, em nossos dias, todo o mundo civilizado.

O trabalho aqui apresentado representa uma súmula da reestruturação que se processa no cenário político e administrativo europeu. História, inicialmente, o progresso por que passaram as medidas preliminares da reforma italiana e expõe, embora sumariamente, as atividades das comissões encarregadas de planejá-las, assim como os critérios

por elas adotados no desempenho de suas funções e as diretrizes seguidas no que se refere às disposições normativas que fizeram aprovar para esse fim.

No plano em questão, visou-se, principalmente, à melhor divisão das atribuições entre organismos centrais e o que chamam de periféricos e, em seguida, das entidades públicas não integradas nos grandes departamentos ministeriais. Teve-se, ainda, em vista, aperfeiçoar os métodos de recrutamento e seleção do pessoal assim como sua lotação, a racionalização dos processos de trabalho e a melhoria das funções legislativas.

Como a reforma italiana não se preocupou apenas com as questões da superestrutura do serviço público, a tarefa de que Roberto Lucifredi, autor do artigo que publicamos no número de dezembro passado, foi um dos encarregados, pode ser de inegável valia para os responsáveis pelo planejamento, em seus detalhes, das subdivisões dos ministérios federais brasileiros, quando se fizer oportuno o exame de sua infra-estrutura, uma vez aprovado pelo Congresso o novo esquema proposto pelo Executivo e já subscrito pela Comissão Interpartidária.

De qualquer modo, como a série de trabalhos sobre o assunto é extensa, contribuirá este periódico com uma bibliografia útil como fonte de pesquisa para o legislador e como material de estudo para os técnicos em matéria de organização.

I — OS ESTUDOS SOBRE A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANTES da aprovação da nova Constituição, desenvolveram seus trabalhos de reforma da administração pública, de 1944 a 1948, a Comissão encarregada da reorganização do Estado (que se ocupou dos problemas principalmente de ordem constitucional), a Comissão incumbida da reforma da Administração Pública (que se ocupou dos problemas administrativos) e a Comissão encarregada da redução das despesas. (1)

(1) Sobre as comissões constituídas anteriormente e sobre sua utilidade, vide R. LUCIFREDI, *Orientamenti ge-*

Após a aprovação da Constituição, em 1948, a Presidência do Conselho de Ministros expediu uma série de circulares aos diversos Ministérios a fim de prepararem os estudos necessários para pôr em vigor a reforma da administração tendo em vista os preceitos da Constituição. (2)

nerali per la riforma dell'Amministrazione, in "Civitas", 1952 fascículo n.º 4, G. CATALDI, *Nuovi indirizzi nell'organizzazione dell'amministrazione centrale*, nesta Revista, 1951, pág. 451 e seguintes, G. R. — *La riforma amministrativa*, em "Il Globo" de 12-1-1952.

(2) Entre as mais notáveis pode-se recomendar as circulares de 15 de fevereiro de 1945, (n.º 28.080/150.28.6/1.3.1.) e a de 3 de agosto de 1948 (n.º 20.487/15.858.20/1.3.1.). Com relação a *Riforma*

Em janeiro de 1950, o Sr. Petrilli foi nomeado Ministro sem pasta, com o encargo de efetuar a reforma da burocracia e, em fins de julho de 1951, foi conferido ao Vice-Presidente do Conselho, Sr. Piccioni, coadjuvado pelo Subsecretário, Sr. Lucifredi, a atribuição mais ampla da reforma da administração em geral. De notícias da imprensa, dos comunicados oficiais e das declarações de pessoas responsáveis (3) assim como pelas publicações oficiais encontradas, também em publicações não técnicas, pode-se deduzir quais foram as diretivas que ditou a reforma agora em curso na administração pública. (4)

2. Foi pôsto em relêvo, primeiramente, o fato de que a tese fundamental para o bom funcionamento do Estado moderno, com finalidades sempre mais amplas e numerosas para melhor organização das suas relações com os cidadãos, seja a reorganização e a simplificação da administração pública.

Tal reorganização deveria atender, precípuamente, aos objetivos seguintes:

a) melhor divisão das atribuições dos órgãos de Estado, centrais (5) e periféricos e das entidades não integradas;

b) melhor recrutamento, preparação, seleção e distribuição do pessoal, (6) com conseqüente limitação de aumento do número de dependentes da administração pública;

c) racionalização dos processos e segurança dos atos administrativos (problemas dos processos gerais e dos processos particulares);

d) acessibilidade e clareza da legislação administrativa, hoje muito intrincada. (7)

della pubblica amministrazione, vide a de 20 de dezembro de 1948, (n.º 30.603/92.07.3.1.2.); com relação ao *Ordinamento dei Ministeri e degli organi dipendenti*, a de igual data (n.º 30.603/9207.4.1.1.2); com relação a *Semplificazione dei metodi di lavoro*, de 24 de fevereiro de 1951, (n.º 1.330/Gab. 27) sob o título *Riforma Amministrativa*, e, por último, a de 11 de agosto de 1951, (número 5.810/9207.2.3.2.) com o título de *Coordinamento e speditezza dell'attività amministrativa*, cujo texto integral, com amplos comentários de M. Bandinelli, foi publicado em "Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza per gli enti locali" (n.º 18, 1951, pág. 1.365 e seguintes).

(3) Ver, por exemplo, como comentário às declarações feitas pelo Ministro sem pasta, o Sr. PETRILLI, G. L. IMBRIACO: *La riforma della pubblica amministrazione* (considerazioni e proposte). ("Riv. Amm. della Rep. It." 1951, pág. 386 e seguintes, fascículos 7-8 de julho e agosto).

(4) Vide R. LUCIFREDI, *Orientamenti generali per la riforma dell'amministrazione*, citando também M. LA TORRE ("Piano Lucifredi" em *Il Tempo di Milano*", n.º 59 de 8-3-1952).

(5) Vide, a propósito: G. CATALDI, *Nuovi Indirizzi*, etc. *Op. citado*, pág. 451.

(6) Sobre este assunto, vide G. DE MARCHI, *Il problema della burocrazia*, em "Realtà Nuova", maio de 1951.

(7) Sobre as necessidades de leis orgânicas, vide LUCIFREDI, *Inflazione legislativa e caos nella legislazione* em "Civitas" 1951, n.º 8.

A reforma deveria desenvolver-se segundo o critério de gradatividade, (8) dando-se preferência às medidas mais urgentes e suscetíveis de resultados imediatos, não se deixando de completar, além disso, os trabalhos relativos às revisões do processo legislativo e às reformas de estrutura que exigem mais ampla elaboração. Com essa finalidade, a reforma deve ser conduzida:

1.º) em termos normativos, mediante elaboração de novas leis e regulamentos e também por meio da revisão das existentes;

2.º) no âmbito da legislação vigente, visando a sua melhor aplicação.

(Baseadas nestas premissas foram adotadas as seguintes diretrizes:

1.º) *Com relação à estrutura dos órgãos administrativos*:

a) interessar cada Ministério a apresentar propostas concretas para a reorganização dos serviços da respectiva competência, conforme disposições contidas nos projetos de leis sobre a sua organização e de acordo com os arts. 95 e 97 da Constituição, assim como sobre os serviços atualmente englobados na competência de diversos Ministérios, que mais sentem a falta de coordenação;

b) possibilitar aos Ministros a oportunidade de proceder ao reexame das atribuições das entidades públicas subordinadas ao seu controle, a fim de deliberar sobre a supressão daquelas cuja necessidade não pode ser comprovada, como também rever, onde for o caso a organização, reajustando os métodos de vigilância e de tutela sobre as mesmas; (9)

c) promover uma maior descentralização, seja hierárquica, seja autárquica, através de um oportuno projeto de lei, de acordo com o primeiro item do art. 118 da Constituição.

2.º) *Com relação ao escalonamento do pessoal proposto às Comissões*:

a) ressaltar a revisão dos órgãos de administração do Estado, com regulamentos autônomos até que se possa processar a regulamentação geral das suas atribuições e competências, no quadro geral da organização da administração pública;

b) sugerir providências oportunas que possam permitir, no momento da revisão e reexame das carreiras, a satisfação das eventuais necessidades urgentes com as preocupações de uma outra Administração;

(8) Com respeito ao conceito de gradatividade do processo de reforma da administração pública, vide R. LUCIFREDI, *Pubblica Amministrazione*, em "Libertas" 1952 (fascículo n.º 11, março, pág. 13).

(9) Sobre o assunto, vide V. L. STURZO, *Enti e burocrati*, em "La via", 1951 (n.º 32).

c) consolidar os projetos de lei, já apresentados ao Parlamento, e que cogitam de limite de idade para aposentadoria ou de aceleração dos processos de liquidação de pensões, além de outras providências destinadas a auxiliar a aposentadoria, entre as quais a do descongestionamento voluntário do pessoal de carreira ou não, a extensão da assistência sanitária e a utilização, em encargos especiais, do pessoal que percebe pensão;

d) ultimar o texto das normas relativas às condições jurídicas do pessoal das carreiras dirigentes e completar a revisão das normas relativas às condições jurídicas do pessoal em geral.

3.º) *Com relação aos processos e às garantias de segurança dos atos administrativos:*

a) submeter ao exame do Conselho de Ministros, em provas oportunamente revistas, o projeto de lei geral sobre a administração pública;

b) completar os estudos para revisão das leis que disciplinam a ampliação da justiça administrativa (10) e outros relativos ao exercício de controle por parte do Tribunal de Contas;

c) propor a execução da revisão das leis sobre contabilidade geral do Estado e de modo particular de certas partes desta, cuja revisão, eventualmente em forma de acordo, deve ser mais urgente tendo em vista a finalidade desejada de maior presteza da ação administrativa;

d) provocar a consolidação das várias leis que prevêem a indenização ou ressarcimento ao cidadão por danos oriundos da ação administrativa (expropriação, ocupação, requisição, empréstimos obrigatórios, responsabilidade por atos ilegítimos);

e) promover a revisão de outras leis, interessando a atividade dos demais organismos.

4.º) *Com respeito à atualização, simplificação e clareza dos textos legislativos vigentes:*

a) influir junto aos Ministros para que continuem a intensificar o trabalho já iniciado com uma finalidade, sobretudo os que visam a criar padrões orgânicos únicos relativos às várias matérias, especialmente àquelas pelas quais foram feitas mais freqüentes e numerosas modificações nas normas vigentes, elaborando com esse objetivo os projetos de lei para eventuais pedidos de informações ao Governo por parte do Parlamento; (11)

b) interessar cada Ministro pelo trabalho de revisão das leis e regulamentos de mais fre-

quente aplicação em matéria de sua competência, com a finalidade de nêles introduzir cada vez maiores possibilidades de simplificação para o mais célere desenvolvimento dos processamentos administrativos.

5.º) *Relativamente à ação a praticar no âmbito das leis e regulamentos em vigor e com a finalidade de obter um mais rápido andamento da atividade administrativa (12) a Comissão da Reforma sugeriu entre outras providências, aos Ministros, a oportunidade de:*

a) ampliar o sistema de delegação, por parte dos Ministros — seja aos Subsecretários de Estado, seja aos Diretores-Gerais, seja aos órgãos periféricos — não só dos despachos dos chefes de serviços dependentes, especialmente para atos instrutivos como também, das atividades vinculadas à administração pública; (13)

b) pôr em vigor formas mais expeditas de contatos entre os vários Ministérios para a tomada de providências de competência comum e assim evitar o excessivo uso da faculdade de interpellar os órgãos consultivos; (14)

c) dar maior desenvolvimento à responsabilidade dos órgãos ativos, constituindo um comitê de coordenação que os convocaria de vez em quando, para resolverem juntos mais rapidamente as várias questões;

d) cuidar do aprimoramento da qualidade do pessoal (15) com oportunos cursos de aperfeiçoamento (16) e aumentando a responsabilidade do funcionalismo; valorizar os funcionários que se sobressaíam pelo rendimento do serviço e acatamento às ordens; distribuir o mesmo pessoal de acordo com as exigências do serviço; (17)

(12) Sobre a necessidade de evitar-se digressões fastidiosas e demoras injustificadas, vide L. SEVERI, *Discorso pronunciato all'atto dell'insediamento*, como Presidente do Conselho do Estado, "Rivista Amministrativa", 1951, (fasc. 2-3, pág. 73).

(13) R. NUMEROSO, *L'efficienza amministrativa ed il nuovo Governo*, em "La Via", (fasc. de 11-8-51, n.º 32).

(14) Sobre o assunto, vide A. CASALIN, *Sullo sveltimento dell'organizzazione amministrativa*, em "Nuova rassegna di Legislazione, dottrina e giurisprudenza", 1952 (fasc. 9 pág. 655) e A. ALLEGRI, *La riforma della burocrazia e della amministrazione* (m. 1. pág. 649 e seguintes).

(15) Sobre a necessidade de uma seleção qualitativa do pessoal, vide G. B. BOERI, *La legge sugli statali*, em "Corrieri d'informazione", de 18-2-52 e S. NEGRO, *Intelligenza e merito per i pubblici impieghi*, em "Corriere della Sera", de 22-2-52.

(16) Sobre o assunto, vide M. RIVALTA, *L'école nationale d'administration*, de Paris, em "L'amministrazione Italiana", 1951 (n.º 2, pág. 131 e seguintes) — G. MARRANINI, *Le scuole della burocrazia*, em "La Nazione Italiana", de 1 de abril de 1952, em G. STAMMATI — *I compiti della burocrazia — Un esempio di competenza — L'amministrazione francese*, em "Il Globo" de 12-3-52.

(17) Sobre a matéria, vide N. I. GROBLER, *Organizzazioni dei servizi e elezione del personale*, extraído de "The public servant", fasc. de janeiro de 1952, pág. 17, vide também *Problema umano della burocrazia*, de O. GIACCHI, *Controluce della burocrazia*, em "Libertas", 1952, (fasc. n.º 11, março, pág. 50).

(10) Sobre o estado dos estudos relativos ao assunto, vide P. PISCIONE, *Verso la riforma degli istituti di giustizia amministrativa*, em "La Via", 1951, pág. 218 e seguintes. Ver também F. ROCCO, *La giustizia amministrativa: realizzazioni e prospettive*, em "Rivista amministrativa della Repubblica Italiana", 1951 (págs. 160-162) e A. BERIO, *Le giurisdizioni amministrative nella riforma della pubblica amministrazione*, em "Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza" (fascículo n.º 2, 1951, pág. 83).

(11) Sobre o assunto, vide particularmente P. PISCIONE, *Leggi organiche e testi unici in preparazione nei suoi lavori dell'amministrazione pubblica — Op. cit.*, 1952 (pág. 257 e seguintes.)

e) facilitar as relações do público com os órgãos administrativos;

f) propor a racionalização dos serviços, com a modernização da aparelhagem e dos métodos de trabalho, (18) com a standardização dos meios, com a concentração em repartição única de atribuições comuns a vários serviços ou com outro organismo apto a obter um menor custo da atividade administrativa; (19)

g) adotar nas respectivas repartições todas as inovações que possibilitem e tornem mais rápida a atividade administrativa, eliminando todo o papelório supérfluo, todos os apêndices juntados aos processos e, sobretudo, reunindo em conferências periódicas os diretores-gerais e chefes de serviços tendo em vista os vários contatos úteis a uma ação coordenada e eficiente;

h) potenciar o trabalho das comissões legislativas, as quais, com o objetivo de tornar clara e acessível a legislação administrativa, deverão cuidar de coligir as leis que interessam aos respectivos setores, coordenando-as com oportunos inquéritos, integrando-as com instruções, circulares, pedidos de informações, decisões e sentenças de órgãos jurisdicionais, não só com a respectiva doutrina como também com as propostas de reforma.

II — OBJETIVOS ALCANÇADOS

Com as informações que foi possível recolher, podemos dizer o quanto foi realizado, até hoje, do programa aludido.

No que se refere ao 1.º setor, foi apresentado à Câmara dos Deputados, no dia 6 de junho de 1952, o projeto de lei concernente às atribuições dos Órgãos de Governo da República e a regulamentação da Presidência do Conselho de Ministros (n.º 2.762).

Esse projeto de lei consta de 4 capítulos: no 1.º, definem-se as atribuições do Presidente, dos Ministros e dos Subsecretários de Estado; no 2.º capítulo, disciplina-se o poder normativo do Governo e, particularmente, se estabelece a norma regulamentar relativa ao funcionamento e se de-

(18) Sobre racionalização da ação administrativa, notável é a monografia de V. GAMBERINI, *Nuovi orizzonti della teoria dell'organizzazione amministrativa*, publicada nas suas várias partes em "Il Corriere Amministrativo", 1951, (fasc. n.ºs. 15, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24).

(19) Sobre a necessidade de melhorar os métodos de trabalho da administração pública e de incrementar o estudo da ciência administrativa vide C. CATALDI, *I problemi dell'amministrazione economica della pratica amministrativa nel recente convegno internazionale di Scienza amministrativa*, em "Rivista trimestrale di Diritto Pubblico". Neste mesmo sentido, vide também U. BORSI, *L'insegnamento del diritto amministrativo e della scienze amministrative in Italia* na "Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana", 1951, (pág. 590) e M. RIVALTA, *La round Table*, 1951, dell'istituto Internazionale delle scienze amministrative, em *L'Amministrazione Italiana*, 1951, (pág. 642 e particularmente pág. 652).

terminam os limites dos poderes em matéria de organização das Comissões; (20) no capítulo 3.º determinam-se as atribuições da Presidência do Conselho, identificando-lhe a autoridade para a coordenação e direção em confronto com os outros Órgãos Estatais e no capítulo 4.º estão contidas as disposições finais e transitórias, das quais as mais notáveis são as que devolvem aos diversos Ministérios atribuições até agora conferidas à Presidência do Conselho de Ministros para a administração de muitas entidades paraestatais. (21)

Em conexão com o mencionado projeto de lei, encontram-se em fase avançada os estudos relativos aos Ministérios e ao número destes.

No que respeita à organização de cada Ministério em particular há tempos já que a Comissão incumbida da reforma da administração solicitou a cada Secretaria de Estado que preparasse projetos completos de reorganização dos respectivos serviços, reconhecendo assim, implicitamente, que só com a colaboração de cada Ministério (que, obviamente, estão em melhores condições para conhecer e valorizar as próprias necessidades) seria possível realizar uma racional e sistemática reorganização da Administração Pública. Deduz-se, assim, que a Comissão de Reforma adotou o critério de não concordar com reformas parciais ou modificações separadas de serviços considerando que elas impedem à própria Administração de ver cada problema sob um prisma conjunto.

Com essa finalidade foi apresentado ao Senado um projeto de lei (n.º 2.180) que dispunha sobre a supressão do Ministério da África Italiana. O projeto foi examinado pela 1.ª Comissão, que o aceitou, estando em curso o respectivo relatório a ser discutido em plenário.

Como resolução sobre a reorganização do Ministério da Agricultura e Florestas solicitou-se a discussão do projeto de lei de extinção do Alto Comissariado de Alimentação assim como da instituição de uma Direção-Geral de Alimentação, subordinada ao mencionado Ministério. Esse projeto de lei, já aprovado no Senado, está atualmente em discussão na Câmara dos Deputados (Ato n.º 2.196).

Sempre com o intuito de reorganizar os Ministérios, iniciaram-se os trabalhos com a supressão de todas as entidades consideradas desnecessárias, como, por exemplo, o Instituto das Relações Culturais com o Estrangeiro (I.R.C.E.) cujo projeto de lei de extinção foi apresentado à Câmara em 2 de julho de 1952. (Ato n.º 2.808)

No que concerne especificamente ao setor dos serviços de utilidade pública foi apresentado ao Conselho de Ministros (que o aprovou em linhas

(20) Vide CINO VITA, *Controversie sulla potestà regolamentare*, em "Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza", 1952, (fasc. 6.º, pág. 401 e seguintes).

(21) Mais particularmente sobre o assunto, vide P. PISCIONE, *Leggi organiche*, etc. *opus citado*, em "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", (1951, pág. 231 e seguintes).

gerais) um projeto de lei para disciplinar a participação da Magistratura no controle das entidades para as quais o Estado contribui ordinariamente.

Não obstante, sempre no mesmo setor, foi apresentado em 13 de maio findo, à Câmara dos Deputados, um projeto de lei (n.º 2.707) dispondo sobre a delegação do Legislativo ao Executivo de funções administrativas de interesse exclusivamente local, assim como às Províncias, às Comunas e a outras unidades locais, tendo em vista a descentralização administrativa. (22) Nesse projeto de lei previram-se a reorganização e a redistribuição das funções administrativas das entidades locais (23) e uma simplificação dos serviços centrais a fim de dar à administração uma estrutura racional, efetuar, concomitantemente, a modernização dos serviços, tornar mais rápido o processamento do trabalho além de atribuir amplos poderes deliberativos aos órgãos periféricos.

Sobre esse projeto de lei, a 1.ª Comissão (Interna), atenta à importância da proposição, deu por unanimidade seu parecer favorável, concluindo, em 11 de junho de 1952, o exame da questão, depois de haver obtido, também por unanimidade, o parecer favorável da IV Comissão (Finanças e Tesouro).

Prosseguiu-se, ainda, no trabalho de compilação de projetos de lei relativos a setores que podem estar na área de competência dos vários Ministérios e para os quais mais urgentemente se aguarda a necessária reorganização. Neste caso, vale mencionar o projeto de lei já aprovado pelo Conselho de Ministros, sobre a reorganização dos serviços de emigração, sobre a reorganização do Comissariado de Saúde Pública (cuja discussão será feita conjuntamente com o projeto de lei apresentado pelo Senador Silvestrini e outros (n.º 2.087) sobre a constituição do Ministério de Higiene e Saúde Pública) e sobre a reorganização dos serviços estatísticos, cuja discussão deverá ser conjunta com a do projeto de lei apresentado pelo Senador Canaletti-Gaudenzi e outros (n.º 2.315).

Em relação a outros setores da reforma, foi efetuada ou proposta uma série de providências destinadas a modificar substancialmente as condições jurídicas do pessoal, a limitar o número dos servidores públicos e a favorecer sua diminuição.

Com a Lei n.º 67, de 26 de fevereiro de 1952, foram fixadas novas normas sobre a situação jurídica dos assalariados do Estado, sejam de carreira (os denominados "permanentes") sejam extranumerários (os denominados "temporários") com a faculdade, por parte da administração de admitir,

por meio de contrato, em face de exigências inadiáveis, trabalhadores (chamados "diaristas") por um período máximo de 90 dias.

Os servidores *permanentes ou temporários* são classificados em grupos ou categorias previstas em tabelas. Análogamente ao que se estabeleceu para os empregados, também se fixaram para os *temporários* as necessárias escalas de acesso.

No que respeita a condição de direção, foi elaborado um projeto de lei, cujo conteúdo extrajudicialmente foi divulgado, inclusive pela imprensa não técnica. (24)

Há, porém, razões para crer que o projeto divulgado esteja em fase de ulterior revisão. Tal projeto, que contém notáveis inovações como, por exemplo, da apuração da responsabilidade pessoal dos funcionários, (25) a do processo de promoção, a da substituição das notas de qualificação, com relações informativas (26) e a supressão dos graus hierárquicos, (27) suscitou também o interesse da imprensa diária (28) além de vários depoimentos oficiais dos quais se deduz que já se encontra em adiantado estado de elaboração o projeto de lei sobre a situação jurídica do pessoal não compreendido no esquema já divulgado, fato que se deve julgar como uma antecipação das linhas gerais da reforma neste setor.

Entre as providências orientadas no sentido de obter certa redução do número (29) do pessoal, merece lembrar o fato de que o projeto de lei que favorece o abandono voluntário dos cargos pelo pessoal de carreira não foi levado adiante depois que a Câmara dos Deputados tomou em

(24) Um texto mais completo, coligido da última relação, foi publicado em "Reforma Administrativa", (periódico da Associação Nacional dos Funcionários Dirigentes da Administração do Estado), n.º 4, ano IV em 9-5-52.

(25) Como argumento, vide C. SPOSITO, *La responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici secondo la Costituzione*, "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", (51, 324) conforme nota final da pág. 1.

(26) Vide M. LA TORRE, *La piaghe dell'amministrazione, Come seguitano i subordinati* em "L'Amministrazione Italiana", 1951, outubro (pág. 8.222 e seguintes).

(27) Vide sobre o assunto — T. M. THERMES, *Suppressione dei tredici gradi gerarchici e dei Gruppi A, B, C dell'ordinamento burocratico*, em "Nuova rassegna di Legislazione, dottrina e giurisprudenza", (fasc. 9, 51, pág. 645 e seguintes).

(28) Boa parte dos artigos sobre o assunto, aparecidos na imprensa diária, foi coletada e examinada sob a rubrica *Opinione degli altri* da revista "Burocrazia" (fasc. de maio de 1952, pág. 7 e seguintes). No mesmo fascículo, vide G. RAMPONI, *La piramide ed i piani* (pág. 2 e seguintes).

(29) Sobre a necessidade da redução do número de órgãos estatais, nem sempre se encontra unanimidade de idéias, como por exemplo, VOCINO, *Presupposti inesatti* em "Burocrazia" (fevereiro de 1952, pág. 7 e seguintes) — L. MORO em *Per la riforma della pubblica amministrazione: Siamo troppi?*, em "L'Amministrazione Italiana", 1951, (424) L. PALOSCIA, *Gli statali, problema pubblico*, n.º 1, em "Epoca", 1952 (fasc. n.º 73, março) e A. GOTTILEGA, *L'esercito delle meze maniche turba il sonno dei ministri* em "La settimana Incom" de 9-1-52.

(22) Conforme Observator, "Il decentramento", em "Corriere Amministrativo", 1952, (fasc. n.º 2, pág. 82 e seguintes).

(23) Sobre as possibilidades da prática de descentralização *Commissione di studio dell'ente regione Lombardia*, constituída sob a deputação provincial de Milão — *L'attuazione del decentramento regionale*, Edição Giufri, Milão, 1950.

consideração o projeto (2.593) dos Srs. Cappugi e Morelli sobre o mesmo assunto. Depois de a IV Comissão da Câmara ter proferido, na sessão de 18 de junho de 1952, o seu parecer contrário ao projeto de iniciativa parlamentar, é provável que o outro, de iniciativa do Executivo e que se inspira em critérios diversos daqueles que inspiraram a proposta Cappugi-Morelli, seja submetido ao Parlamento.

Entre as providências de ordem geral deve ser mencionado o projeto de lei sobre aposentadoria dos servidores do Estado, cuja discussão já foi iniciada no Senado (1869) e que fixa em 65 anos o limite de idade para aposentadoria, independentemente da antiguidade no serviço. (30)

Sobre esse assunto, deve-se assinalar, também, um projeto de lei pelo qual se estende a assistência sanitária aos pensionistas, além de um outro que reúne numa só lei toda a matéria relativa às pensões civis e militares, firmando o princípio de que tem direito à pensão toda pessoa que sofrer danos físicos em serviço com base no princípio de responsabilidade da Administração Pública.

Com relação ao terceiro setor, a Comissão, constituída sob os auspícios do Gabinete de Reforma da Administração, elaborou, levando a bom termo seus trabalhos, as leis gerais sobre a Administração Pública, lei essa que deverá disciplinar de modo uniforme o processo (31) de expedição dos atos administrativos e, em geral, dispor sobre a melhoria das práticas administrativas. (32)

A outra Comissão Especial para simplificação dos meios de pagamento e controle, (33) concluiu também seus trabalhos, que deverão ser colocados em pauta na Comissão constituída sob a égide do Ministério do Tesouro para a reforma das leis sobre a contabilidade do Estado e sobre o Patrimônio.

A Comissão da reforma da Administração Pública formulou ainda observações sobre o projeto de lei do Ministério das Obras Públicas, e sobre expropriações por motivo de utilidade pública,

(34) aproveitando a oportunidade para incluir numa só lei as normas sobre as requisições. Com a relação que foi anexada ao projeto previu-se a possibilidade de regulamentar também a questão da responsabilidade da Administração Pública por atos legítimos e ilegítimos. (35)

Em seguida a esse projeto, entrou em cena, em fase preparatória, um outro, de iniciativa da Presidência do Conselho, pelo qual se pede ao Parlamento a expedição de uma lei única que regule inequivocamente a matéria.

Entre as iniciativas de menor importância nesse setor, deve-se assinalar a Lei n.º 521, de 1952, que contém as normas para o aceleração dos processos de liquidação das pensões, lei essa cujo artigo 4.º estabelece, entre outras coisas, que a Administração deve tratar da concessão de serviços, iniciando imediatamente o respectivo pagamento bem como a expedição do certificado de inscrição.

No que concerne ao quarto ponto do programa da reforma foram solicitadas aos vários Ministérios, para fins de reunião num só documento, não só as normas relativas à reorganização dos serviços mas, também, as relativas às respectivas atribuições específicas. Pleiteou-se, nesse sentido, poderes ao Parlamento, com (36) a fixação dos indispensáveis critérios máximos com respeito ao estabelecido no artigo 76 da Constituição (37) além de determinar que a aprovação do projeto devia ser precedida do parecer decisivo ou não de uma restritíssima Comissão Parlamentar.

Baseada neste critério, foi sancionada a lei n.º 427, de 8 de maio de 1952, contendo a delegação de poderes ao Executivo para a expedição de decretos em matéria de Organização e Administração dos Correios e de telecomunicações e da Administração do Estado para os serviços Telefônicos.

O projeto de Lei de iniciativa do Sr. Collito (ato da Câmara n.º 2.179) tendente a autorizar

(30) Sobre tal projeto de lei a imprensa diária manifestou-se de maneira contrastante. Para indagações maiores, vide *Opinione degli Altri*, em "Burocrazia", 1952, (fasc. 5.º, pág. 19).

(31) Para o conceito de processamento administrativo, vide A. M. SANDULI, *Il procedimento amministrativo*, Milão, Giuffrè, 1940 e, ultimamente, em particular, M. LA TORRE, *La contestazione sul procedimento amministrativo*, "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", 1952, (pág. 11 e seguintes).

(32) Com respeito aos produtos do esquema das leis gerais sobre a administração pública, vide P. PISCIONE, *Legge organiche*, op. cit. (pág. 229 e autores mais citados).

(33) Sobre o assunto, vide L. MORO, *Per la riforma della pubblica amministrazione e ancora dei controlli*, em "L'Amministrazione Italiana", 1952 (fasc. n.º 1, pág. 24 e seguintes).

(34) Sobre a matéria, vide G. PESCATORE, *Giurisprudenza del Consiglio di Stato in tema di spropriação per pubblica utilità*, "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", 1951, (pág. 262 e seguintes) e G. LANDI, *Sull'espropriação per pubblica utilità nell'ordinamento regionale*, na mesma Revista 1952, (pág. 66 e seguintes).

(35) Sobre a matéria, vide R. ALESSI, *La responsabilità della pubblica amministrazione*, 2.ª edição, Milão, 1951, por último, *Responsabilità per pubblico funzionario e responsabilità dello Stato in base all'art. 28 della Costituzione*, "R. T. D. Pubblico", 1951, (pág. 884 e seguintes de autores aí citados).

(36) Algumas diretivas, no concernente aos projetos de lei de iniciativa do Governo, foram já dadas aos Ministérios com circulares da Presidência do Conselho, Comissão de Estudo e Legislação, de 31 de agosto de 1950, (n.º 85.304 da mesma data). As mencionadas circulares são transcritas na "Rivista Amministrativa", no mencionado fascículo de julho-agosto.

(37) Sobre a oportunidade da outorga de poderes, vide, entre outros, M. LA TORRE, *Tra il meglio e il peggio*, em "Il Globo", (número de 6-3-52).

o governo a reunir num só estatuto as normas relativas às administrações autônomas de monopólios do Estado, foi transformada em lei de delegação ao Executivo de poderes para realizar a reorganização completa da Administração dos Monopólios e das respectivas Administrações com critérios modernos. A IV Comissão da Câmara, examinando o novo documento resultante de acôrdo entre o relator e o Executivo, deliberou pedir que a proposta já tratada em sessão legislativa fôsse submetida à aprovação da Câmara.

Em avançado estado de elaboração estão também três pedidos de outorga ao Executivo de poderes nos setores de interêsse dos Ministérios das Obras Públicas, de Transportes, Indústria e Comércio.

Não obstante, na seção de ratificação do D.L., n.º 381, de 15 de abril de 1948, concernente à reorganização das carreiras centrais e periféricas do Ministério do Trabalho e da Previdência Social, visando realizar algumas modificações parciais, o Governo fêz a proposta, (que foi acolhida

pelas Comissões) de ratificar sem modificações o decreto legislativo e pedindo a autorização, onde fôsse necessário, do ponto de vista orgânico para a reorganização do Ministério do Trabalho e da Previdência Social, assim como de seus órgãos periféricos.

Para prover a reorganização não só das atividades exercidas diretamente pelo Ministério, mas também daquelas outras muito relevantes exercidas pelas demais entidades, sugeriu-se a utilização da autorização legislativa para a reforma da legislação dos serviços de utilidade pública, indicando os critérios principais a seguir, seja no caso de sua supressão, seja no caso de sua fusão ou modificação. Está em discussão um projeto para a reforma desses serviços controlados pelo Ministério da Indústria e Comércio e pelo Ministério de Agricultura e Florestas. (38)

(38) Outros trabalhos e leis orgânicas, além daqueles referidos neste artigo, foram examinados por P. PISCIONE, em *Legge organiche*, etc., etc., op. citado e, particularmente, na página 233 e seguintes.

Fundamento dos Princípios de Administração de Pessoal

ARLINDO VIEIRA DE ALMEIDA RAMOS (1)

O conhecimento do método — esta condição fundamental do treino científico — é, a meu ver, o que expressamente pede maior cuidado.

KARL PEARSON — Grammar of Science

OS problemas de escolha, treinamento e direção de pessoal no trabalho requerem acertada orientação, para servir devidamente à administração de pessoal. Esta orientação tem por alvo obter empregados capazes e que mantenham eficientemente tal capacidade no desempenho do trabalho.

E' preciso assim, realçar, de comêço, que não basta haver provas, para assegurar-se a existência de seleção de pessoal; não basta haver cursos ou aulas, para que se trate realmente de aperfeiçoamento funcional; não basta haver chefes, para que se atenda às condições de boa produção. Tudo está na dependência de normas que envolvem conhecimentos objetivos e experimentais a respeito. Além disso, para êxito da atividade administrativa, há mister que êstes processos sigam fases sistemáticas de: — *planejamento, execução e contrôle*, tendo em vista o fim ou o objetivo determinado. Tal asserto seria mesmo sem razão, se não existissem administradores improvisados que parecem desconhecer êsse fato, acreditando que experiência anterior sem devido contrôle, possa constituir-se em conselheiro capaz no exercício de tarefa administrativa.

O simples raciocínio, antes da própria prática, já subordinava o critério da seleção de pessoal à natureza e tipo das provas. E sem dificuldade concluía que provas inadequadas seriam tão ineficientes quanto qualquer outro sistema para decidir sôbre a capacidade humana.

E' antiga já a norma de que há necessidade de se testarem as provas, antes de que, com elas, se viessem a testar as pessoas. E é por isso que tanto se lhes estudou as técnicas da execução e do contrôle, essas firmadas em princípios básicos, sobretudo de contraprova dos resultados colhidos. O mesmo vem a ocorrer com os problemas de treinamento e de direção, em que igualmente os métodos de planejamento, execução e, por fim, contrôle se estendem numa fieira de fases sucessivas a concordantes.

As provas têm que ser relacionadas com o trabalho ou com as qualidades exigidas para o desempenho dêste; os cursos devem dizer respeito às tarefas da função para o treino específico; a direção há que manter elevado moral coletivo para alcançar produção e bem-estar satisfatórios. A simples realização dos concursos não é bastante para assegurar a correção do processo. Há necessidade de os resultados colhidos comprovarem o atendimento às boas diretrizes da política de pessoal. Se nos serviços públicos, por exemplo, os concursos classificam os candidatos, há que se apurar serem as pessoas escolhidas realmente capazes no desempenho das atribuições que lhes forem afetas e possam manter esta capacidade no curso da vida funcional.

Apesar de parecer a muitos que a instituição dos concursos tem por objetivo, nos serviços públicos, exclusivamente, o afastamento da influência política na nomeação inicial, o exagêro dêste aspecto na administração pública não é senão fruto de concepção primária relativamente ao assunto. Decorre da interpretação imatura da história inglesa e americana a respeito. Se foram afastadas as influências políticas, é porque outras lhes puderam tomar o lugar; é porque a nomeação política acarretava incapacidade funcional e fermentos de desorganização. E êstes podiam ser vencidos pela organização e eficiência nos serviços, de fato mais relevantes. Assim, o critério deixava de ser político para se tornar técnico, econômico ou administrativo. Cabe ainda firmar peremptoriamente que o sistema de julgamento e correção de provas não deve permitir o domínio de critérios pessoais outros. Notas e classificações que expressem, direta ou indiretamente, a teimosia, originalidade ou ponto de vista, mais ou menos individual, de examinadores, serão apenas meios de deturpação do próprio sistema. Critério prevalecente neste particular transfere o sistema de escolha pela política para o de escolha por imposição de mestres de matérias ou de disciplinas isoladas. Percebe-se, então, que não há absolutamente vantagem na troca do sistema adotado.

Seleção assim, sem base técnica e experimental, sem aperfeiçoamento progressivo, sem contrôle sistemático se transforma em verdadeiro ludíbrio, com que se enganam os políticos e o próprio govêrno, destituindo-os do poder de fazer as nomeações para entregar tal decisão a outro árbitro sem razões plausíveis. Dêste modo, sob o título

(1) Autor da *Psicologia Aplicada ao Trabalho*.

de que se aplica o sistema do mérito, apenas se consagra novo tipo de proteção que só poderá vigorar, se apoiado em critério válido para qualidades e valores, realmente influentes no caso. Assim a seleção não cabe feita exclusivamente sob inspiração do argumento de igual tratamento para todos, em termos simples de combate à política. Deve sim, vingar no sentido da boa colocação do futuro executante em tarefas definidas para melhor aproveitamento de sua capacidade e experiência. Eis por que cumpre evitar que se reduza a seleção a mera expressão de medida política. Urge, pelo contrário, ser incluída como parte da técnica administrativa ou fator de eficiência na administração ou de colocação adequada do homem no trabalho. Nem mesmo valem razões indiretas que realmente a justifiquem, como a repercussão de ordem educativa e estímulo sobre a mocidade que se candidata aos serviços públicos, visto o desgaste que a desmoralização do sistema incontestavelmente acarreta.

Como processos de administração do pessoal, os três aspectos, o da escolha, o do aperfeiçoamento e o da direção eficiente, visando a melhor produção e bem-estar do trabalhador, constituem capítulos da racionalização dos serviços, que se prendem ao conceito de administração-geral. Este ponto é fundamental e básico na enumeração dos princípios, ora em apêço.

Ressalta das presentes considerações que manter provas de concursos e aproveitar os nêles habilitados não é o mesmo que trabalhar para a eficiência dos serviços. Se houvesse necessidade de exemplificação a respeito, bastava a que nos apresenta a administração pública federal entre nós. Depois de cerca de 15 anos de seleção, desde 1938, embora intermitente, as repartições, ainda as que se lotam quase exclusivamente com candidatos selecionados, não estão fora da ineficiência e desorganização administrativa — que é espetáculo geral, — amplamente conhecido e já objeto de pronunciamento do próprio chefe do governo. E esta ineficiência se caracteriza por tratamento inadequado em problemas de pessoal, nos seus aspectos acima referidos.

Tal é a importância de orientação acertada em problemas desta natureza, em que as normas técnicas devem sobrepor-se às práticas empíricas. Convém que a insistência em critérios falhos não venha a desmoralizar o sistema — que é realmente útil, o do tratamento pelo mérito. E assim se possa manter o critério de escolha, treinamento e direção, em base das aptidões, capacidades e eficiência, em termos bem definidos, e não apenas na idéia de afastamento do critério político, que exige outro que o substitua, para que não venha a sobreviver apenas em modalidade diversa.

Para estabelecer as bases desse critério, há mister fixar orientação que indique o uso de métodos científicos na investigação e crítica dos fatos.

Consiste isso, realmente, em uma atitude, antes que em conclusões já firmadas; em normas

de ação para colheita sistemática de dados e devido confronto dos mesmos. E' assim, verdadeiramente, uma posição em face das questões, mas incontestavelmente preciosa.

Os processos de administração de pessoal deixam, por êle de cingir-se a leis ou normas rijas; ao contrário se condicionam a diversos fatores decorrentes do exame e análise, no momento, das condições humanas e sociais. Isso corresponde a rever supostas leis científicas, ainda não suficientemente comprovadas neste terreno. E também a enfrentar aplicação de regulamentos ou legislações que são pobres expressões momentâneas que se vão adaptando a novas conquistas. Assim, assentar as bases da administração de pessoal não é o mesmo que repetir estatutos ou códigos, mas ajustá-los às imposições das realidades humana e social.

Outro detalhe dos mais importantes é este: — o método científico oferece elementos para julgar, antecipadamente, do acerto ou não, dos processos ou medidas usadas na administração ou em qualquer setor. Representa chave preventiva de crítica e controle. As principais posições norteadoras desta atitude metódica são: — o antagonismo às idéias preconcebidas, a indiferença aos conceitos autoritários sem verificação; o apêgo sistemático ao levantamento dos dados reais com análise racional destes dados; a contraprova das hipóteses ou normas pelos métodos científicos da observação e experimentação.

São êstes os diferentes crivos, a que se submetem as providências ou medidas apresentadas no terreno administrativo. Graças a tal orientação a administração de pessoal se apoia, progressivamente, em bases mais precisas.

E' natural que nas empresas particulares a direção de pessoal ainda se molde ao empirismo de meras experiências pessoais. E' a fase que antecede a tôdas aquisições técnicas nas ciências aplicadas. Domina então a autoridade dos antigos artesãos ou profissionais. A sabedoria lhes provém de observações tumultuadas, sem crivo dos métodos de verificação. Não é de estranhar, pois, que também nas repartições públicas a direção do pessoal passe por esta quadra. Dentro ou fora dos termos legais, a crença de muitos servidores públicos é que o tratamento igual se deve sobrepor mesmo às desigualdades da natureza humana. Arrogam-se os funcionários dos governos a situação de rijos aplicadores das leis, em problemas de pessoal. Cumpre apenas o que estas determinam e estariam assim dentro do conceito de WILSON que administrar os serviços públicos é apenas cumprir rigorosamente a lei. A administração de pessoal nos serviços públicos não passaria então de norma legal do empregador, deixando de atender a exigências de qualquer outra ordem. Em todos os tempos, contudo, regulamentos fixaram normas administrativas que foram renovadas continuamente. Basta lembrar os da saúde pública, apenas transitórios reguladores de práticas que têm sido modificadas grandemente com os progressos da ciência. Hoje, exterminam-se ape-

nas os mosquitos, quando ontem decretos impunham a queima sistemática dos utensílios do doente contagiante. Tudo estaria talvez em precisar bem o que deve ser realmente objeto de leis e de regulamentos — problema que assume aspecto peculiar nestas questões de pessoal.

Em qualquer caso, a legislação não se pode sobrepor a técnica ou dados científicos dos quais é mera servidora; o serviço ao público traça apenas os pontos cardeais, entre os quais se situam os critérios mais recomendados pela ciência ou técnica com melhores possibilidades de previsão e sucesso. As limitações impostas pelos métodos científicos à administração do pessoal, com relação aos serviços públicos, asseguram medidas que afastam a imposição política, capaz apenas de satisfazer o consenso momentâneo de alguns. Assim, sem referência direta, contém providências apolíticas em si mesmas. Podem considerar assim as necessidades locais, tendo em vista o conhecimento do homem e da sociedade nas condições existentes.

Por esta e outras razões a legislação do pessoal público vem apresentando ultimamente modificações e progressos consideráveis.

Tendência semelhante norteia a administração de pessoal nas empresas particulares. Perde então, a condição de escravista — expressão do arbítrio patronal e funda-se já em bases análogas às adotadas nos serviços públicos. O Estado vem legislando sobre o assunto (leis trabalhistas), envolvendo as organizações particulares, como se estabelecesse normas para esses empregados. O princípio do tratamento igual domina, sendo contudo de lembrar a delicadeza do problema quando desconhecidos e descurados os íntimos motivos da desigualdade humana, tanto maiores os limites desta quanto mais vultosos os grupos sociais.

Não se compreende, já hoje, que havendo métodos administrativos capazes de melhor previsão, que em nome do governo, normas obsoletas sejam adotadas na legislação dos trabalhadores em geral ou dos funcionários públicos, acarretando prejuízos, desajustes e desconforto.

Por essas razões, pode-se assim compreender que os velhos práticos da administração, orgulhosos de sua experiência não apreendam logo a necessidade de apagar a linha divisória entre os conhecimentos desordenados da prática e a norma sistemática da investigação metódica. Este choque entre o passado e o presente, entre a conduta de ontem, indecisa a descrente, com a atitude decisiva e harmônica dos aplicadores de técnicas, constitui fase de transição inevitável em todos os problemas da civilização e da ciência. A descrença dos antigos e o ardor dos pioneiros entram em contato de modo expressivo neste período. O tempo vai abrandando, de parte a parte, os mútuos defeitos; cresce então, nos senhores da passada experiência, o respeito pelas técnicas e amacia-se nos reformadores a agudeza inicial, ante os obstáculos da prática diária. Uns e outros acabam na convicção de que o melhor critério é a

colheita e a crítica de dados segundo orientação metódica semelhante e ajustamento de solução na base dos levantamentos.

Assim, a necessidade de trabalhar segundo um método comum se torna regra elementar. No caso das aplicações às ciências do homem e da sociedade, esta imposição é ainda maior, em virtude da intromissão de interesses pessoais e fatores orgânicos. Sobre isso voltaremos mais tarde. — Por enquanto cabe firmar a importância da decisão inicial que julga da validade ou não, das soluções propostas, em problemas que dizem com a coletividade. Hesitação no caso ou experiência fracassada, ainda que por breve tempo, pode multiplicar tremendamente pequenas consequências. Somente, o futuro permite apreciar devidamente o espetáculo do erro acumulado em terreno dessa ordem. Remédio mal prescrito pode destruir os rins dum enfermo, mas simples ato administrativo faz perigar o bem-estar ou a própria estabilidade social. E como é difícil desembaraçar-se deles depois de promulgados ou em aplicação! Leis e atos condenados de início, com força impositiva imprimem por intermináveis lustros fundas marcas de deformidades em terrenos e setores que sofrem por muitos anos as consequências dos seus malefícios.

Não há assim necessidade de insistir que a questão da capacidade do administrador e dos métodos que ele aplica, seja muito mais relevante do que a da competência ou títulos exigidos para desempenho de outras atividades ou profissões.

Por outro lado, já é imenso o material acumulado para esclarecer os motivos da conduta individual e do homem como participante de grupos de trabalhos. Noções positivas podem ser extraídas desse acervo que permite decidir entre a escolha dos métodos científicos e as sugestões do empirismo. Daí o interesse em tornar conhecidos os métodos de exame científico dos problemas humanos na administração.

Esses problemas envolvem inevitavelmente o homem, como pessoa, que é por seus aspectos somáticos e espirituais. E também se servem do conhecimento de sua sedimentação cultural, como membro de equipe ou classe. Há a respeito desses aspectos algumas noções já bem firmadas. Graças a elas, normas têm sido estabelecidas com êxito, para cuidar do homem doente; orientar o sadio; educar a criança; treinar os inválidos; tornar mais felizes e eficientes homens ou turmas empenhadas em tarefas muito angustiosas ou rudes. Nestes vários aspectos, critérios seguros têm sido elaborados. A sedimentação daí provinda oferece recursos para os que lidam com pessoas no trabalho, o que não é tarefa fácil sem boa preparação, e que não se iludam os novos supervisores. Há aí propriamente os aspectos administrativos e de execução. Dizem respeito os primeiros a medidas de ordem geral que compreendem fatores comuns e circunstanciais em face de grupos ou equipes e os segundos dizem com os aspectos da ação individual, particularmente. Em ambos os casos, se

distingue o aspecto do conhecimento das doutrinas (o que fazer) e o da execução das técnicas (como fazer). Saber é diferente de fazer; conhecer ou expor uma tarefa de grande precisão não é o mesmo que executá-la com eficiência. Assim também sucede com os que lidam com o homem. Há aqui, como em tudo mais, uma parcela de aptidão pessoal, assunto que exige também conhecimento neste setor e que é uma das mais valiosas contribuições científicas a este respeito. Muitos poderão acompanhar ou compreender os métodos de execução, mas poucos serão capazes de executá-los com a técnica e desenvolvimento necessário. Não se vá dizer por isso que há necessidade de intuição excepcional, sexto sentido ou qualquer outra maravilha. O que realmente existe no conhecimento e realização, é que para todas as atribuições e trabalhos, há qualidades próprias. Uns fazem melhor que outros certas tarefas, com maior ou menor treino; e alguns nunca chegam a satisfatoriamente cumprir algumas delas. Se as qualidades humanas fossem iguais muitos desses problemas seriam de intuitiva simplicidade. Bastava tratar os homens sem distinção, em cavalhadas, que entravam para a escola, para o escritório ou para a oficina e daí saíam sob tratamento semelhante, em cavalhadas iguais, ou produzindo igualmente. Eis como surgem os problemas das diferenças humanas e das aptidões que são básicos aspectos das ciências que estudam o homem, sobretudo no trabalho. E tratá-los com indiferença ou menosprezá-los será desviar-se do caminho certo. Não há necessidade de instar que os fundamentos da administração de pessoal é o homem e suas interações. O conhecimento desses elementos reúne a parte essencial, havendo, contudo, necessidade de conhecer o trabalho em sua relação entre o homem e a tarefa que este executa. Os problemas de organização a ele ligados recebem forte influxo desses fatores.

Dêste modo, para administrar com devida orientação, antes de mais nada, cabe conhecer os métodos de estudo do homem.

E ao mesmo tempo, o conhecimento da tarefa em suas exigências de ordem humana sobretudo. Em caso contrário, desarvora-se o supervisor em sucessivas experiências, até a descrença ou a suposição da impossibilidade em encontrar a verdadeira orientação.

São fundamentais então :

- a) as qualidades e reações humanas;
- b) os característicos da execução no trabalho, estudando-se o executor e a execução. Como fase final advém a eficiência que não poderá ser atingida sem o domínio das duas anteriores.

Ora, o homem deve ser conhecido e estudado, em face da produção ou trabalho. A questão, dêste modo, já se limita dentro do campo das ciências aplicadas ao estudo do homem.

A produtividade humana se condiciona a fatores de ordem física, biológica e social. Entre os fatores físicos estão: — a situação geográfica,

o meio circunstante, o equipamento em suas várias modalidades. Entre os biológicos: — a idade, as condições de saúde, as diferenças individuais, as aptidões. Entre os sociais: — a capacidade adquirida (educação), as oportunidades, os estímulos vários, a interação dos grupos.

Os fatores biológicos (enfrentados para exemplo breve) deixam claro a importância da idade como elemento a ser estudado em face do trabalho e portanto a ser considerado na administração de pessoal. A idade mais própria para o trabalho eficiente depende, como em tudo mais, de aspectos pessoais, quando se considera isoladamente o homem. Entretanto, em face das coletividades, produção maior realizam os homens entre o fim da adolescência e a idade da velhice, que se podem indicar por dois números, brevemente, 18 e 70 anos. Na verdade, constitui uma faixa variável, sobretudo em face das condições geográficas e físicas. A legislação de pessoal em toda parte vem utilizando esses dados para fixar o ingresso no emprego e a aposentadoria. As nossas leis trabalhistas estabelecem a possibilidade do trabalho, antes dos 18 anos, na condição de aprendiz, com a frequência do SENAI. Prática também consagrada nos E.U.A., França etc. Nas carreiras universitárias o ensino deve ser mais longo. Nos serviços públicos, entre nós igualmente, já entre 18 e 25 anos são feitas as inscrições aos concursos para ingresso e portanto para nomeação ou admissão funcional.

Assim o período propriamente do trabalho está nesta faixa até a aposentadoria, fixada legalmente aos 68 ou 70 anos, com modificações segundo o tipo do serviço.

Tal situação permite o seguinte quadro :

CRESCIMENTO E APRENDIZAGEM	TRABALHO	REPOUSO
0 aos 18 anos.....	18 aos 68 - 70 anos..	Depois dos 68 - 70

O trabalho do homem assim se prende a condições biológicas dentre as mais elementares e gerais. Na primeira fase cresce e aprende sob a responsabilidade ou sustento de outros (pais ou sociedade). Na segunda, trabalha e produz para si e os seus, constituindo então seu próprio patrimônio. Na terceira, repousa ou se aposenta no gozo de ganhos pessoais ou sob a proteção alheia ou social. Assim cada período de vida tem responsabilidades definidas, as quais todos cabem assumir. As condições especiais de cada um podem modificar este quadro; sobretudo doenças e causas individuais derivadas do próprio tratamento social, perturbadoras da evolução ou transcurso normal. Diante do imprevisto cumpre a sociedade ajudar a participação de todos no desempenho dos iguais direitos e deveres para com a sociedade.

Daí a responsabilidade de cada qual na fase de trabalho que não representa senão compensação ou paga a serviços que outros prestaram no

passado ou a sociedade está prestando no presente. Produzir é “um dever social”, porque representa retribuição pura e simples a serviços muito maiores que todos recebem da comunidade. Esta idéia deve impregnar o pensamento e a ação dos trabalhadores e funcionários em geral e também dos que chefiam ou dirigem para compreensão dos mútuos deveres sociais. Um dos pontos cruciais da eficiência pessoal — base do conforto e riqueza coletiva — é a identificação com este ponto de vista que deve ser divulgado e adotado intensivamente.

E' preciso notar ainda que, no organismo social, há, além disso, o dever dos adultos e sadios de sustentar os que não podem trabalhar por invalidez, incapacidade ou desajustamentos sociais extremos (crime, loucura, etc.) Do ganho diário sai uma parcela que não decorre de caridade, mas de dever imanente ao aspecto humano-social do trabalho na sociedade. Cabe a cada um dar assistência e recebê-la quando necessitado, anônimamente, como decorrência de direitos e deveres comumente distribuídos.

As organizações sociais, e entre estas, as de trabalho ou produção, sob a forma de seguro ou outra qualquer, devem manter esta situação de mútuas obrigações e direitos, impostos pelo equilíbrio social. Não cabe considerar aqui, senão apontar, que dentro das variações individuais, os que foram dotados de melhores condições de saúde e vitalidade, não se devem aproveitar indevidamente deste benefício, aposentando-se precocemente mas cumprir seus deveres de modo integral, como parcelas dum todo, onde uns inevitavelmente assistem e outros são assistidos. Entre os aspectos biológicos figuram os das aptidões e capacidade individuais que, além do mais bem aproveitadas permitem orientar melhor a eficiência e proporcionar maior felicidade e satisfação ao homem no trabalho.

Quanto aos fatores sociais, a sua significação nos problemas da produção é de tal importância que muitos, enleados no vulto dos mesmos, esquecem os de ordem biológica. Supõem então que as normas sociais ou as interações humanas possam superar tôdas as forças da natureza, ou melhor, do corpo ou do espírito, sujeitas a evolução ou funcionamento fisiológico. Acreditam

mesmo que a palavra “*natureza*” seja inteiramente sem sentido no problema. Engano das piores consequências. De fato, o poder extraordinário dos hábitos e pressões sociais pode influir decisivamente sobre a constituição e reações humanas. Desde Aristóteles que o “*habito é uma segunda natureza*”, capaz então de modificar ou reformar a primeira, para muito ou para pouco, para mais ou para menos, conforme orientado. E a verdade do conceito é mais evidente e de revelação mais rápida, na influência sobre os órgãos mentais que os corporais. Dêste modo, tal asserto multimilenário vem sendo debatido e investigado nos seus efeitos, desde o comêço da civilização. E os conhecimentos, acumulados até hoje, é verdade não são ainda tão produtivos quanto os que nos vêm da química e da física, mas, é certo que a causa disto decorre de investigações carentes de métodos científicos, só recentemente estabelecidos. Os dados sedimentados todavia permitem situar a importância de certos aspectos, já explorados com grande proveito na medicina, na educação e na administração para percebermos as suas possibilidades em face do trabalho.

Impõe a política do pessoal aproveitar também êsse acervo, sem retardar o progresso que se faz necessário.

Por outro lado, êsses assuntos são de tal interesse nas atividades diárias que a todos os momentos estão entre as cogitações dos que exercem funções administrativas em todos os níveis. Muitos, na verdade, sem tempo e preparo a respeito, desistem de meditar sobre os mesmos, reputando imaturos os conhecimentos das ciências humanas e sociais, preferindo seguir as inspirações do momento. Urge, contudo, procurar orientação acertada. O princípio de bem estabelecer o método de estudo, de seguir suas normas, de controlar devidamente os resultados e também de fixar os aspectos básicos em que evoluem, dentro de suas naturais oscilações, o comportamento do homem e suas interações sociais, constitui sólido fundamento para tratar com boas condições de acêrto e melhor possibilidade de previsão os resultados das providências tomadas, no que se refere aos problemas da eficiência e do bem-estar no trabalho — as duas diretrizes que norteiam concomitantemente os princípios da administração de pessoal.

Sociologia e Administração Pública no Brasil

JOSÉ ALÍPIO GOULART

HÁ bem pouco tempo, associar Sociologia com administração pública seria talvez uma heresia; senão tanto, uma presunção, um pedantismo sem eco, uma utopia. O mesmo se daria se alguém pretendesse interessar conceitos antropológicos, históricos, ou psicológicos, ao estudo e consecução das normas administrativas. Essa maneira de pensar tinha suas razões de ser; como suas justificativas também tiveram outros comportamentos, dentro do panorama administrativo, e pouco a pouco foram sendo abolidos ou sofrendo alterações de molde a transformar totalmente suas fisionomias primitivas.

Não se pode prever certas mutações; portanto, não se deve anatematizar o passado. Tudo obedece ao ritmo natural de uma evolução, que fornece a cada era, a cada fase do processo histórico da humanidade, razões plausíveis que justificam os fatos.

Nem somos mais inteligentes que os nossos antepassados, nem menos inteligentes que nossos sucessores; toda dinâmica social, toda evolução, obedece a um conjunto de circunstâncias que determinam os fenômenos propugnadores dos fatos que trazem como consequência os avanços em demanda à perfeição, no *substratum* das idéias e, concomitantemente, das instituições.

E' o que poderíamos classificar de "determinismo causal" se não há irreverência na expressão. Porém, de tal maneira essa causalidade se apresenta que nos faz imaginar a existência de certo determinismo, traçado pelo conjunto de leis e de forças naturais que atuam sobre o homem e a sociedade.

A humanidade como que segue um destino pré-traçado, cujo remate não nos é dado predizer nem mesmo estimar. Mas, o surgimento das ciências sociais já pode ser recebido como pequena luz de vela na escuridão imensa que nos cerca, sendo que do seu desenvolvimento "talvez" surja um clarão capaz de iluminar a trilha que a humanidade terá de pautar.

A dúvida tem sido e será sempre o sustentáculo da ciência, pois, como dizia Voltaire, "só os charlatães afirmam as coisas com certeza". Portanto, o "talvez" que colocamos acima está muito bem pôsto porque as ciências sociais permanecem em estado de dúvida; e nem se poderiam apresentar de outra forma, uma vez que se preocupam com fenômenos mutáveis. Todavia, se palmilharmos, agora, terreno duvidoso, onde as afirmativas atuais correm perigo de serem desfeitas em seguida, é de se presumir, que, de futuro, nos coloque-

mos diante de uma teorização mais concreta, mais firme, mais resistente.

E' preciso não olvidar — e isso vem em amparo ao que acabamos de dizer — que a humanidade atravessa uma fase de transição, do ponto de vista social, em que princípios até então consagrados são relegados a plano inferior, eis, pois, que audaciosamente podemos vislumbrar um *status* de equilíbrio social, que permita soluções mais alicerçadas. Da convulsão em que se encontra o mundo, poderão surgir novas formas e novos conceitos capazes de permitir o vislumbamento do caminho certo que dará nesse equilíbrio tão ansiosamente procurado e esperado.

II

Ao verificar-se a transmutação do Estado Liberal para o Estado Moderno, os sistemas de administração até então usados vacilaram em suas bases. Enquanto o Estado Liberal se conservava numa posição equidistante, de puro e simples policiamento, deixando às instituições privadas as iniciativas primeiras em todos os setores que promovem a dinâmica social, o Estado Moderno, face às contingências de fatores novos, viu-se obrigado a intervir na conjuntura sócio-econômica das nações.

A revolução industrial, causa primordial da transformação por que passou a estrutura do Estado, não só modificou a fisionomia política como a contextura social e econômica do mundo; e, como consequência natural e implícita, relegou ao passado pródromos administrativos até então aceitos. O desenvolvimento industrial trouxe como consequência imediata, não só na Inglaterra, onde se iniciou, como nos demais países onde em seguida se processou, uma mudança radical no "modus vivendi" da grande maioria das populações, corolário natural de um urbanismo acelerado. Decorrente desse mesmo desenvolvimento, surgiram outros fatores, como a organização de classes; divisão técnica do trabalho; ampliação dos mercados, que passaram de internos a internacionais; necessidade constante de aumento de produção, e uma série de outras exigências decorrentes dos interesses em jogo.

Tornou-se, pois, necessário que o Estado interviesse diretamente, em campo que até então não lhe exigia senão uma ação mais que moderada. Daí, passar a administração pública a se fazer sentir no terreno econômico e social, de maneira incisiva, através do controle da produção,

das exportações e importações, da assistência social, da previdência social, e vários outros setores, transformando-se num mecanismo amplo e complexo.

Paralelamente, a Revolução Francesa nivelou as classes, deitando por terra privilégios seculares e fazendo com que os homens passassem a ter direitos iguais diante da vida. Era o terceiro estado fazendo ruir um arcabouço social que parecia indestrutível. A evidência dos fatos, no entanto, vieram demonstrar como se podem desmoronar tôdas as instituições que não acompanham o desenvolvimento natural propugnado por forças que agem, obscuramente, para a efetivação das transmutações que periódicamente se verificam no seio da humanidade.

Mas, apesar dos novos conceitos oriundos dessa mutação social, a tendência era continuar o mesmo sistema de escravização do homem ao trabalho, embora com ligeiras modificações. Os novos sistemas administrativos tinham por escopo o trabalho, a produção, sem dispensarem a mínima atenção para o fator humano. E começaram, então, a surgir as lutas de classes.

Frente a tôda essa conjuntura, a responsabilidade da administração pública crescia, e de tal forma se avolumava a problemática, que era premente o surgimento de novas formas que pudessem fornecer meios de assistir eficientemente a complexidade dos fenômenos em evolução.

Esse o panorama que, do ponto de vista de administração pública, apresentava o mundo, já iniciado o século XIX.

Cada nação procurou estabelecer um sistema administrativo que, ao mesmo tempo que consultasse os interesses econômicos vitais à sua subsistência, estivessem em consonância com a base social do povo, através de princípios que se consubstanciassem com os complexos e as peculiaridades culturais desse mesmo povo. Para tanto, valeram-se dos costumes e dos hábitos das populações, donde extraíram a essência para formulação de seus preceitos legais. Assim se viu reviver, dentre as nações de formação secular, o velho preceito de Aristóteles, de que "a lei não tem nenhum poder para exigir obediência, exceto pelo hábito"; porque, quando as leis refletem os costumes, fácil será habituarmos-nos a cumpri-las.

III

Já não se verificava o mesmo nos países descobertos e sujeitados a colonização. Nesses, a transplantação de instituições oriundas das respectivas metrópoles iria de futuro, quando emancipados, dificultar enormemente a solução de todo e qualquer problema de ordem administrativa. E entre eles está o Brasil, de que pretendemos ocupar-nos.

A rigor, a história do processo evolutivo da administração pública, em nosso país, pode ser dividida em fases bem distintas:

a) a fase do jurisdicismo;

b) a fase do tecnicismo;

c) a fase sociológica — que ora se inicia.

Poderíamos acrescentar mais uma fase; a do período colonial, que aliás apresenta uma característica interessante: é a de que, descoberto o Brasil, sua organização administrativa já existia. À primeira vista parece que estamos incorrendo em algum erro histórico ou que se trata de simples fantasia; porém, é a própria história que nos autoriza essa afirmação.

Ao descobrirem o Brasil e dêle tomarem posse, os portugueses não tiveram a menor preocupação de estabelecer um sistema organo-administrativo para a nova colônia. O trabalho a que se deram, quando assim se tornou necessário, foi o de transplantar para aqui a mesma organização que haviam estabelecido em suas possessões no Atlântico e nas costas da África. De Madeira, de Cabo Verde e dos Açores trouxeram eles, juntamente com o açúcar, as instituições das Feitorias, das Sesmarias e das Capitâneas.

Os homens de Portugal, que pisaram terras brasileiras munidos de credenciais para darem início à implantação do organismo administrativo, eram homens que, em grande número, já se haviam evidenciado em outras colônias portuguesas e que, não fazendo essa distinção de culturas, que hoje tanto preocupa a administração, trouxeram os moldes e modas em uso nas terras donde provinham. Verificava-se, portanto, o primeiro processo de transplantação administrativa para o Brasil, coisa que passou a repetir-se praticamente até nossos dias.

Do que foi a administração pública no Brasil até fins do século XVIII bem nos contam vários estudiosos do assunto, como OLIVEIRA VIANA, PANDIÁ CALÓGERAS e outros. Foi um predomínio da corrupção mais absoluta, a par de uma negligência quase integral pelos destinos da colônia. Os que vinham de Portugal ocupar cargos administrativos no Brasil, só traziam um objetivo: enriquecer o mais depressa possível e regressar à Metrópole.

Por premência de espaço, entremos na fase do jurisdicismo, que já vinha engrossando desde a segunda monarquia e se avoluma consideravelmente com a Independência. É a fase das leis. Não de leis calcadas nos costumes nacionais, como fizeram as nações de formação; mas de uma legislação importada, ou aqui mesmo fabricada por juriconsultos que "acreditam sinceramente que da sabedoria e sobretudo da coerência das leis depende diretamente a perfeição dos povos e dos governos". (*Raízes do Brasil* — SÉRGIO BUARQUE DE HOLANDA — 1948, pag. 268).

Já "de Dom Pedro II — como diz GILBERTO FREIRE — não será talvez exagero dizer-se que sua confiança estava mais nos bacharéis que administrassem juridicamente as províncias..." do que em quem fôsse capaz de socorrer convenientemente as populações oprimidas. É o mesmo GILBERTO FREIRE quem diz — *Sobrados e Mucambos*, 2.^a

edição, pág. 954 — “ninguém foi mais bacharel nem mais doutor neste país que Dom Pedro II”.

Dentro desse complexo do bacharelismo — que constitui assunto de outro estudo que pretendemos realizar — passou-se a julgar, no Brasil, “que os bons regulamentos e a obediência aos preceitos abstratos representam a floração ideal de uma apurada educação política”; então, não houve problema de ordem político-administrativa que não fosse resolvido” por uma lei. “E, se o texto legal não surtia o efeito esperado, a solução era um segundo texto legal, mais apurado, mais cristalino, terminando com o indefectível “revogam-se as disposições em contrário”. E desse modo iam sendo revogadas, a “golpes de decreto”, como dissera Euclides, tradições de trabalho, estruturas culturais, costumes e hábitos. Há aproximadamente dois milênios e meio dizia Aristóteles que “o costume de mudar facilmente as leis é um mal; quando as vantagens da mudança forem poucas, melhor é que se tolerem filosoficamente alguns defeitos quer nas leis, quer nos governantes”.

Era à administração pública que cabia soliciar o pronunciamento jurídico que por sua vez ditava a norma e forma de solução, idêntica, para problemas que surgiam em zonas culturais completamente diferentes. E essas normas e formas ou eram copiadas de outros países ou eram escritas aqui mesmo mas sempre de acordo com a solução proposta por algum jurista estrangeiro para problema similar em seu país.

À fase jurisdicista substituiu a fase tecnicista. Agora o nosso espelho passava a ser os Estados Unidos. Descobria-se, afinal, a fonte onde pululavam as soluções para todos os nossos problemas que o jurisdicismo não conseguia resolver, mas complicar.

Sobre essa segunda fase, a do domínio da técnica pela técnica, vejamos o que diz GUERREIRO RAMOS (*O Processo de Sociologia no Brasil* — 1953, pág. 39), num gesto de alta coragem profissional, por ser ele um dos responsáveis, embora de boa fé, como confessa, pelo surgimento da fase a que aludimos: “o panorama de nossa administração pública é quase desesperador”. “Formalmente, operaram-se desde a Lei de n.º 284, de 1936, mudanças no arcabouço administrativo federal. Mas foram mudanças que cortaram de uma noite para o dia, “a golpes de decretos”, tradições de trabalho cuja validade não foi argüida, discutida, ponderada, como era imprescindível.” Já aí se nota a precipitação com que foi tratado assunto de tão magna importância.

Não se pode dizer que as instituições existentes fossem excelentes, nem mesmo melhores do que as novas; todavia, como prossegue GUERREIRO RAMOS, “é muito provável que, se tivessem sido examinadas, à luz de um critério sociológico, muitos dos seus traços deveriam ser conservados, pois há uma lei de seleção histórica, semelhante à do mundo natural, segundo a qual o mais apto, no caso o mais socialmente necessário, sobrevive e se

fixa”. Aqui, o que se sente, é a absoluta ausência de atenção aos fatores sociológicos que, se consultados, possivelmente não teriam permitido o pouco êxito que coroou as reformas introduzidas.

Torna-se prescindível alongar comentários acerca da fase tecnicista, depois de testemunho tão sincero e leal como o que acabamos de expor. Todavia, mister se faz salientar aqui, por ser da mais pura justiça, que de GUERREIRO RAMOS partiu a denúncia. Em conferência pronunciada no I.P.A.S.E., em 15 de outubro de 1952, sob o tema “Fundamentos Sociológicos da Administração Pública”, ao fazer a crítica da fase a que acabamos de referir-nos, disse ele: “Estou fazendo aqui uma espécie de *mea culpa, mea maxima culpa*, pois, embora obscuro, fui um dos participantes daquela experiência malograda”. Em seguida vem a denúncia que pode ser resumida nestas poucas palavras: “Criou-se um tecido artificial de repartições, de instituições burocráticas não ajustadas às condições do país. (grifo nosso) Fazia-se ficção administrativa; fazia-se verdadeira prestidigitação, fazia-se mágica”. E’ sobremodo confortador ver-se alguém que se sente co-responsável por uma ação desacertada, vir a público e dizer: “Errei!”.

Mas, como a tarefa havia sido, não de um só, mas de um grupo, é GUERREIRO RAMOS ainda quem diz, e com muita propriedade: “Aquêles homens que fizeram a implantação da fase técnica da administração brasileira, eu digo com sinceridade, eram os melhores do seu grupo, eram a fina flor da administração pública”. E para rematar: “O que houve, no entanto, é que eles (e eu com eles, porque sou fruto desse mesmo grupo — um modesto sargento) estavam equivocados. Estavam sinceramente equivocados, mas estavam equivocados”.

Depois que se verificou a ineficiência dos mecanismos que se julgavam definitivos, a reação não se fez esperar. Assim é que de tanto ou pouco mais de três anos se vem procurando dar novo rumo à ação administrativa no Brasil, tomando como base, o que deveria ter sido feito desde o princípio, o caráter, o temperamento e a índole do cidadão brasileiro, para desse modo se chegar a conclusões mais concretas e substanciais.

Por força de uma colonização que primou pela instabilidade; e em virtude da segregação a que fomos submetidos e que, se preservou a nossa unidade como povo, por outro lado nos colocou completamente ausentes dos sucessos que se iam verificando nos países de formação, não nos foi possível, até hoje, organizarmos a nacionalidade, a opinião pública, a sociedade brasileiras.

“Os fatos sociais são coisas e como coisas devem ser tratados”. Esse conceito sociológico de Durkheim é o marco inicial, o ponto de partida que deve ser tomado sempre que se pretenda traçar rumos para o comportamento social de um povo, de uma sociedade. No Brasil, o objetivo máximo da administração pública deve ser o de contribuir, de todos os modos, para a formação de

nossa nacionalidade e, concomitantemente, de nossa sociedade. Portanto, para que assim se faça, hão de levar-se constantemente em conta os fatos sociais consubstanciados no processo histórico de nosso povo para que se passe a conhecer o terreno em que se vai trabalhar.

Da possibilidade de controle das "fôrças" sociais poderá a humanidade vir a modelar deliberada e inteligentemente o seu futuro. "A conquista da sociedade será o maior triunfo da carreira humana. A seu lado, até mesmo a conquista do espaço interplanetário se tornará insignificante." (RALPH LINTON, *The Study of Man*, New York, 1936, pág. 489). Se o problema brasileiro não é o de conseguir controlar as fôrças sociais — isto é transcendental — é, pelo menos, o de formar a sua própria sociedade e dela, dos seus complexos, das suas peculiaridades, retirar o material destinado à organização de um sistema ou sistemas de administração.

A tarefa iminente da administração pública no Brasil é esta: usar os conhecimentos fornecidos pela Sociologia, pela Antropologia Cultural, pela Psicologia Aplicada, para poder agir eficientemente

sobre um povo que ainda se apresenta desordenado, massa amorfa e inorgânica, à espera de forma e cristalização.

É, portanto, a fase sociológica da administração pública no Brasil, que estamos vendo iniciar-se e de modo promissor. Convém salientar a co-operação que vem sendo dada à realização dessa grande obra, pela Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, cuja primeira turma de administradores foi devidamente preparada de acordo com princípios científicos que os creditam para a execução desta tarefa tão ingente quão espinhosa.

O governo, a quem cabe a responsabilidade do processamento de todo esse trabalho de remodelação das estruturas política, econômica e social do país, precisa reconhecer, concretamente, o valor que terá a ação desses especialistas, não os preterindo em benefício de charlatães, de pretensos administradores, tipo papel carbôneo, que apenas copiam instituições alheias, ou de aventureiros contumazes, que se valem de favores políticos para se imiscuir em coisas para as quais não têm a mínima credencial.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Organização e Funções dos Órgãos de "O e M"

C. TARRAS SÄLLFORS (*)

(Tradução de *Martha Bastos*)

INTRODUÇÃO

DURANTE as últimas décadas, sobretudo durante a guerra e o após-guerra, tem havido, na maioria dos países, grande desenvolvimento no número e volume de atividade do governo. Isto ocasionou não só maior complexidade na organização governamental, como também maior número de funcionários públicos. Na verdade, para o cidadão ordinário parece que surgem constantemente novos exércitos de funcionários, cujo único propósito é tornar a complexidade ainda mais complexa, a fim de justificar suas existências.

Por êsses motivos tem aumentado também o interesse dos governos por medidas sistemáticas visando a economia de operação. Além do trabalho levado a efeito nesse sentido pelos ministérios, departamentos e repartições do governo (1) têm sido criados órgãos centrais de "O e M". Segundo o excelente estudo de ARNOLD MILES sobre "Órgãos Centrais de "O e M", o que Fazem e Onde se Encontram", (2) realizado em 1950 pelo Comitê de Práticas Administrativas do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, em Bruxelas, para a Organização das Nações Unidas, tais órgãos centrais existiam em cerca de 20 países, número que provavelmente aumentou desde então.

(*) Diretor-Geral em exercício do Departamento de Organização do Governo Sueco, ex-Diretor do Bureau de Organização da Associação de Indústrias Suecas, ex-Professor de Administração Industrial do Instituto Real de Tecnologia, de Estocolmo.

(1) Daqui por diante será empregado para referências a ministérios, departamentos e repartições o termo generalizado "órgãos".

(2) Outro excelente estudo na mesma série, sob a direção do Sr. DONALD C. STONE, Diretor de Administração, Administração de Cooperação Econômica, "A Maquinaria Central do Governo: Seu Papel e Funcionamento", realizado por RALPH G. BURTON, assistido por EDWARD B. STRAIT. O capítulo 4 desse trabalho intitula-se "Organização e Métodos".

Segundo interpretei as informações distribuídas aos autores de monografias para este Seminário, o fim desta monografia é descrever experiências nas atividades do Órgão Central de "O e M" na Suécia e também, se fôr possível, fazer algumas comparações com as de outros países.

Na Suécia foram iniciadas, em 1941, certas pesquisas experimentais no campo de "O e M" em seis departamentos da administração pública central em conexão com o trabalho da Junta de Economia, que era um órgão temporário designado por um período de apenas dois anos e encarregado de apresentar sugestões para a redução da despesa do Estado. Essas pesquisas de experiência eram baseadas nos mesmos princípios de estudo sistemático por peritos treinados que haviam sido empregados na Suécia, durante alguns anos, na organização de fábricas e também em organizações administrativas e serviços de escritório em firmas comerciais, bancos, companhias de seguro, etc., ou por conselheiros, ou, quando no caso de grandes empresas, por suas próprias unidades com horário integral. Como essas pesquisas experimentais a serviço do governo deram certo resultado, o Gabinete Ministerial propôs ao Parlamento a instituição de um Órgão Central de "O e M" para todo o governo, tanto no setor civil como no militar. Como resultado, foi criado o Departamento de Organização do Governo Sueco, em 1.º de janeiro de 1944, como um órgão permanente separado, se bem que subordinado ao Ministério da Fazenda. De acordo com o estudo do Sr. MILES, isto foi levado a efeito na mesma época em que repartições centrais semelhantes foram instituídas na Bélgica, Brasil, Reino Unido e Estados Unidos.

As funções do nosso Órgão Central de "O e M" são mais ou menos as mesmas que as da Divisão de "O e M" do Tesouro Britânico, embora o tamanho e o volume do trabalho dessa Divisão sejam, naturalmente, muito maiores.

Tive oportunidade de observar isto durante uma visita ao Sr. Simpson, em Londres, em 1949. Durante esta visita adquiri também muitos conhecimentos valiosos.

FUNÇÕES DO DEPARTAMENTO DE ORGANIZAÇÃO DO GOVERNO SUECO

Não há, provavelmente, melhor definição do objetivo geral de um Órgão de "O e M" do que a descrição feita pelo Comitê Seletor Britânico de Estimativa em 1947: "O objetivo de um Órgão de "O e M" no serviço do governo consiste em garantir o máximo de eficiência no funcionamento da máquina executiva; e, pela aplicação prática de métodos científicos de organização, conseguir redução de despesas e de trabalho".

As funções do Departamento de Organização do Governo Sueco podem ser mais especialmente definidas, da seguinte maneira:

1. Realizar, periodicamente, inspeções sistemática e planejadas sobre a organização e métodos de cada repartição que não possui um órgão próprio de "O e M", e no intervalo dessas inspeções periódicas (projetadas para terem lugar entre períodos de 5 a 10 anos) aconselhar a solução de problemas especiais relativos a organização e métodos, quando necessário.

2. Orientar as repartições que possuem um órgão próprio de "O e M" e colaborar em pesquisas sobre organização destas repartições relativas a princípios de grande importância.

3. Realizar ou colaborar em inspeções importantes em princípio para o serviço geral do governo.

4. Coordenar o trabalho de "O e M" no Governo preparando reuniões entre funcionários de "O e M" em vários órgãos e publicando trabalhos sobre esse assunto.

5. Manter um serviço de informações relativo a problemas de "O e M" de interesse geral e sobre máquinas de escritório e outros equipamentos.

6. Organizar cursos centrais de treinamento para trabalhos de "O e M" em todas as repartições.

7. Manter contato direto com os desenvolvimentos em "O e M" efetuados na indústria e no comércio e com entidades profissionais e associações.

8. Manter contatos internacionais em relação aos desenvolvimentos no setor de "O e M".

Não temos grandes ministérios centrais no Governo Sueco, como suponho seja o caso dos Estados Unidos, Reino Unido e muitos outros países. Nossos 11 ministérios possuem um total de cerca de apenas 800 funcionários. Por outro lado, temos órgãos ou repartições subordinados que são destacados como unidades separadas dos ministérios, com situação de independência relativamente grande e apenas recebem determinadas ordens relativas a assuntos básicos dos seus ministérios. Para dar uma idéia da extensão do governo central sueco posso dizer que o número de funcionários públicos, incluindo operários, é de cerca de 337.000. Destes, aproximadamente a metade per-

tence às instalações e obras públicas. A outra metade está distribuída por 50 repartições públicas centrais, diversas das quais possuem seções regionais, cerca de 60 instituições e estabelecimentos, além de cortes de justiça, instrução pública, administração de condados e organizações militares.

As Estradas de Ferro do Estado Sueco, a maior de todas as utilidades públicas, têm cerca de 70.000 funcionários, a Administração de Telefones e Telégrafos 34.000 aproximadamente, o Correio cerca de 30.000, o Serviço de Rodovias cerca de 14.000, o Conselho de Terras e Florestas da Coroa e Conselho de Poder do Estado aproximadamente 8.000 cada um.

Com exceção desses serviços públicos as instituições não são muito grandes. No governo civil há apenas 7 instituições que têm entre 1.000 e 10.000 funcionários, sendo que a maioria dessas entidades contam apenas com poucas centenas de funcionários ou menos.

Porém, além das unidades acima mencionadas, temos toda a organização militar, que conta com unidades maiores e menores.

O objetivo do nosso trabalho na Comissão de Organização tem sido, em primeiro lugar, criar os setores de "O e M" para intervir nas questões técnicas e administrativas em todos os órgãos e obras de certa importância. Antes de 1941 havia apenas um órgão em todo o Governo Sueco, o de obras públicas, que tinha um setor de "O e M", sendo nesse caso apenas para questões técnicas. Existem, atualmente, seis setores de "O e M" para o serviço administrativo e cinco para o serviço técnico.

Todos esses setores de "O e M", com exceção de dois para serviço administrativo, pertencem às obras públicas. Além das seções de "O e M" para serviço técnico, há unidades descentralizadas destinadas principalmente ao estudo de métodos e de tempo de trabalho em todas as fábricas, estaleiros, oficinas de consertos do governo, etc., tanto de caráter civil como militar.

Talvez seja aconselhável estabelecer mais tarde seções de "O e M" em mais alguns setores da administração governamental. Pelo retrato que tracei da estrutura do serviço do governo sueco, pode-se concluir, contudo, que as condições na Suécia, onde há 7 milhões de habitantes, são completamente diferentes, se forem comparadas com os Estados Unidos, Reino Unido e outros países. Por conseguinte, na Suécia, a maior parte do trabalho de "O e M" do governo deve ser realizado pelo órgão central de "O e M". Sob esse ponto de vista, as condições nos países nórdicos nossos vizinhos, Dinamarca, Finlândia e Noruega, são as mesmas.

O funcionamento do órgão central de "O e M" num país que possui muitas unidades governamentais grandes irá diferir, sob muitos aspectos, do funcionamento do mesmo, num país menor. No primeiro caso suas funções principais consistirão em realizar pesquisas e apresentar sugestões

ao executivo central ou ao gabinete ministerial sobre organização e coordenação de responsabilidades entre diferentes departamentos; além disso coordenar o trabalho de "O e M" em todo o serviço público e fornecer informação e serviço de ampliação. Em países menores, uma parte considerável do trabalho mais detalhado de inspeção terá que ser feito também pelo órgão central de "O e M".

Uma questão de grande interesse é a que diz respeito ao tamanho mínimo de unidade governamental em que se devem estabelecer ramos separados e mais ou menos completos de "O e M". Voltarei a esse assunto mais tarde.

ESTRUTURA DO DEPARTAMENTO DE ORGANIZAÇÃO DO GOVERNO SUECO

O Departamento é constituído, primeiramente, por uma Junta de Diretores formada por 7 membros: o Diretor-Geral do Departamento que é o presidente, 2 outros Diretores-Gerais do serviço público, 2 membros proeminentes do Parlamento e os 2 Chefes de Divisão do Departamento: o General de Divisão a cargo da Divisão Militar e o Secretário Permanente que está à testa do Serviço Civil.

Um dos Diretores-Gerais foi, anteriormente, Secretário Permanente do Ministério da Fazenda, sendo por conseguinte de considerável valor para o Departamento seu conhecimento financeiro e econômico de todo o Governo Sueco. O outro Diretor-Geral está a cargo das Fábricas de Defesa Nacional, tendo pois grande experiência técnica e de organização fabril. O Departamento possui ótimos elementos de contato com o Parlamento através dos seus dois membros que fazem parte da Junta de Diretores.

Com exceção do presidente e dos dois chefes de divisão que dedicam todo seu tempo ao serviço do Departamento, os membros da Junta de Diretores reúnem-se durante meio expediente, quinzenalmente, ou de três em três semanas.

O número total de funcionários que trabalham em "O e M" — entre expertos e seus assistentes — é de 43, havendo ainda um grupo de 10 funcionários auxiliares. Os expertos devem possuir experiência adequada em trabalho de "O e M" num determinado setor, como administrativo, técnico ou militar, sendo importante que eles sejam selecionados com especial cuidado. São, em geral, diplomados por uma escola de administração comercial, engenheiros formados por um instituto de tecnologia, ou servidores civis competentes ou oficiais militares. Alguns desses expertos tiveram, anteriormente, maior ou menor experiência em empresas privadas.

A Divisão Militar, sob a direção do General de Divisão está organizada em seções, sendo cada uma especializada em determinado setor, por exemplo, uma seção para serviço administrativo no Estado-Maior e administração de regimentos e outras unidades militares, outra seção para orga-

nização de fábricas e lojas e uma terceira para questões relativas a transporte e manutenção, etc.

A Divisão Militar era, anteriormente, muito maior. Durante os primeiros anos que se seguiram à criação do Departamento, esta divisão dedicou a maior parte do seu tempo, ou cerca de 80% do mesmo, a pesquisas sobre organização relativa ao Estado-Maior e serviços administrativos das forças suecas de defesa, isto é: regimentos e outras unidades do Exército, Artilharia Costeira, Marinha e Aeronáutica.

A Divisão de Serviço Civil consiste em 23 funcionários especializados em organização trabalhando em seis seções diferentes a fim de realizar pesquisas nesse setor nas varias repartições do Serviço Civil. Estes funcionários e seus assistentes nas diversas seções são em geral especialistas em serviço administrativo e burocrático, se bem que em algumas seções existam também especialistas em questões relativas à técnica de "O e M". A investigação de um departamento é realizada pela seção que se suponha seja a mais indicada para essa tarefa. Devido ao fato acima mencionado de que o Departamento, no começo de sua existência, dedicou durante alguns anos a maior parte do seu tempo à organização militar, não foram ainda realizadas as pesquisas sobre organização em grande parte das repartições públicas. Penso, finalmente, que o objetivo é que cada seção se especialize em determinadas repartições do governo, tendo em vista o mesmo princípio seguido pela Divisão de "O e M" do Tesouro Britânico.

Além das seções acima mencionadas há uma seção destinada a cursos de treinamento e serviço de informação.

REALIZAÇÃO DA PESQUISA SOBRE ORGANIZAÇÃO DE UM DEPARTAMENTO OU REPARTIÇÃO

O órgão de "O e M" fornece duas formas de serviço de "O e M" para as diversas repartições do governo.

1. Uma pesquisa sistemática da organização e métodos de uma repartição como um todo e das várias divisões e seções em que se subdivide.

2. Orientação sobre pequenos problemas relativos a novas funções ou atividades ampliadas.

A pesquisa sistemática é sem dúvida a melhor maneira de sugerir melhoramentos e possibilidades de diminuir o custo da operação, pois obtém-se um quadro completo do departamento e pode-se estabelecer ao mesmo tempo a relação entre todo o trabalho dos diversos funcionários.

Para as pesquisas sistemáticas é planejado previamente um amplo programa que abrange um período de cerca de dois anos à frente e mostra em que ordem devem ser efetuadas as pesquisas. Com o atual quadro de funcionários do Departamento de Organização a primeira pesquisa compreendendo todo o Serviço Civil será terminada somente dentro de alguns anos. O programa mais importante é preparado em íntima cooperação com

o Ministério da Fazenda que possui sempre uma melhor idéia global das várias funções do governo.

A melhor maneira de se iniciar uma pesquisa sistemática num órgão do governo é, segundo nossa experiência, realizar uma pesquisa preliminar abrangendo tôdas as divisões e subdivisões da unidade, por intermédio do chefe da seção encarregada da pesquisa total auxiliado por um ou mais assistentes. O estudo preliminar proporcionará um bom conhecimento geral das atividades da unidade e dará também uma idéia do funcionamento do serviço nos vários setores e dos principais problemas a serem resolvidos, possibilitará calcular o alcance da pesquisa total a ser realizada — o número de dias de trabalho necessários, determinar o gênero de conhecimento especializado necessário para efetuar uma pesquisa detalhada nas diferentes partes da organização, decidir qual a ordem mais adequada para esta investigação. O grupo a cargo da pesquisa é em geral composto do chefe de seção e um ou mais dos seus assistentes, e também um ou mais dos funcionários da repartição onde se realizar a pesquisa. No caso de ser necessário um experto com um conhecimento especial que não possa ser fornecido pela repartição em questão ou pelo Departamento de Organização, pode ser procurado fora, como em empresas privadas ou consultores. Quando, por exemplo, foi realizada uma pesquisa pelo Departamento de Organização para a Administração de Prisões, consultou-se um proeminente experto a respeito de problema agrícola que surgia em conexão com algumas prisões.

O programa da pesquisa total é elaborado em íntima cooperação com o chefe da repartição em questão e tem que ser aprovado por ele antes de se iniciar o trabalho. Um funcionário de categoria dêsse órgão é geralmente designado para atuar na qualidade de oficial de ligação para os diversos problemas que surgirão durante a pesquisa e que não são suficientemente importantes para serem submetidos ao próprio chefe. É da maior importância manter, durante toda a pesquisa, íntima cooperação entre o grupo de trabalho e os principais funcionários da repartição de que se trata pois este é o único meio de se chegar ao resultado esperado.

Durante a pesquisa colhe-se toda a informação necessária referente ao trabalho de cada divisão e cada seção e também de cada empregado. Em alguns casos torna-se aconselhável pedir a alguns funcionários do quadro descrições por escrito das suas respectivas funções. Tais descrições devem consistir em uma lista detalhada de tôdas as tarefas de cada empregado classificadas de acordo com sua ocorrência, seja diária, semanal, mensal, etc. Pode-se obter informação adicional sobre o trabalho por meio de dados estatísticos relativos à quantidade média de tarefas diárias, semanais, etc. e até que ponto certas tarefas são periódicas. Devem ser estudadas tôdas as formas usadas no trabalho junto com outros acessórios, tais como máquinas de escritório, arquivos, etc. e o arranjo dos lugares de trabalho. Entrevistam-se

chefes e empregados e estuda-se o método e tempo para tarefas de determinado volume. Fazem-se organogramas mostrando como as diversas funções passam de um empregado para outro, tratando-se o material gráficamente e fazendo-se também estatísticas do mesmo. Não é possível naturalmente, descrever, numa monografia como esta, toda a técnica da realização de uma pesquisa porque, como é do conhecimento de todos que se ocupam num trabalho dessa natureza, uma pesquisa não consiste apenas numa questão de conhecimento técnico, mas é sobretudo uma questão de psicologia e conhecimento e experiência em cooperar com outras pessoas.

À medida que o trabalho progride preparam-se relatórios provisórios mostrando a situação atual e sugerindo melhoramentos. Muitas vezes pode ser aconselhável fazer um primeiro relatório sobre a repartição compreendendo apenas a pesquisa preliminar e sem apresentar sugestões.

Quando está pronto um relatório provisório completo com recomendações, os membros da repartição são convidados a comentá-lo. Muitas das sugestões podem ter sido postas em prática enquanto se fazia a pesquisa, em cooperação com o chefe de uma seção ou de uma divisão.

O relatório final da pesquisa de uma repartição tem que ser sempre aprovado pela Junta de Diretores do Departamento de Organização. Uma cópia do relatório é submetida ao Ministério do órgão em questão e também ao Ministério da Fazenda.

RECOMENDAÇÕES USUAIS SOBRE SERVIÇO ADMINISTRATIVO E BUROCRÁTICO

Não é possível, no espaço reservado a esta monografia, dar exemplos detalhados de pesquisas sobre organização e seus resultados. Serão mencionados, porém, a seguir, alguns dos pontos mais comuns sobre os quais se pode apresentar sugestões, sobretudo no que se refere a serviço de escritório.

1. Funcionários altamente qualificados gastam seu tempo integral ou parte dele em trabalhos que não exigem seu treinamento especializado e sua experiência, pois são tarefas completamente, ou em parte, da rotina e poderiam, portanto, ser satisfatoriamente executadas por empregados menos qualificados e percebendo salário mais baixo; no primeiro caso pode-se dizer que seria atrelar cavalos de corrida a carroças.

2. Os grupos de trabalho de uma repartição (seções ou subseções) são geralmente muito pequenos para que se possa fazer uma divisão de trabalho econômica e eficiente. Isto pode, muitas vezes, ser remediado combinando-os em grupos maiores.

3. Diversas divisões e seções realizam, muitas vezes, trabalhos que poderiam ser centralizados em determinados grupos de serviço a fim de ser utilizado por várias divisões ou seções. Este

princípio pode por exemplo ser aplicado a certos tipos de contabilidade, datilografia, estatística, cálculo e protocolo. As vantagens evidentes da centralização, entre outras, são: possibilidade de aumento da mecanização, melhor divisão do trabalho e maior eficiência devido a especialização, maior competência dos chefes de grupos de serviço, economia de espaço, etc.

4. A divisão de responsabilidade está mal equilibrada entre as diversas categorias de funcionários de uma organização. A responsabilidade por assuntos de natureza insignificante recai, às vezes, em grande parte, sobre o primeiro posto de uma organização, tomando desta maneira o tempo de um funcionário que é altamente qualificado e recebe salário muito alto para tratar de assuntos dessa natureza. Em certos casos, estas condições são devidas a regras e regulamentos existentes que devem então ser modificados. E' desperdício atirar em pardais com uma espingarda grande.

5. Muitas vezes há rotinas desnecessariamente complicadas e incômodas para o andamento de assuntos simples e menos importantes. E' como usar escadas em vez de elevadores.

6. Há com frequência trabalho desnecessário, na forma de relatório, estatísticas, registro de casos, etc., ocasionado, às vezes, pelo fato de estarem ainda em vigor regulamentos obsoletos.

7. Muitas vezes há duplicação de trabalho nas diversas seções ou divisões de uma repartição ou entre diferentes repartições.

8. O serviço de controle e revisão de contas não está adaptado do modo mais indicado ao assunto a ser controlado mas é realizado com mais minuciosidade e formalidade do que é necessário, considerando a importância do assunto em questão.

9. O quadro de funcionários de uma repartição não é às vezes suficiente para fazer face a um acúmulo de serviço que ocorre apenas periodicamente, de modo que a operação normal é muito dispendiosa. A dona de casa não cozinha para Natal o ano todo.

10. Os formulários não são, muitas vezes, projetados de acordo com as condições modernas. Fazendo-se outros formulários poder-se-á obter considerável economia de tempo no seu preenchimento e andamento.

11. Em muitos casos, economias adicionais decorrerão de maior mecanização, equipamento de escritório mais adequado e melhoramentos nas condições físicas em que o trabalho é realizado.

SERVIÇO DE CONSULTA SECUNDÁRIA

E' quase sempre aconselhável que o chefe de uma repartição consulte o órgão central de "O e M" em relação a novas funções ou extensão de atividades. Num determinado caso certo departamento havia calculado um quadro de 10 funcionários para se encarregarem de um novo tipo de

serviço. Depois de se projetar novamente a organização e métodos, verificou-se que 5 funcionários eram suficientes para executar o serviço. Outro exemplo de consultas secundárias são os casos de emergência ocasionados por maior acúmulo de trabalho.

E' também fornecido um serviço geral de consultas com relação a determinados tipos de trabalho que são executados na maioria dos departamentos governamentais. Antes de se prestar esses serviços realiza-se uma investigação mais ou menos extensiva, que pode abranger a folha de pagamento ou o método de contabilidade, organização da correspondência, sistemas de registro e arquivo, serviço de mensageiro, organização de material, etc. Apesar dessas consultas secundárias serem, em muitos casos, importantes, elas se relacionam somente com partes locais menores da organização de uma repartição, de modo que não oferecem grandes possibilidades de melhorar a parte maior ou a parte principal da organização. Quando o número de funcionários foi substancialmente aumentado na Divisão de Serviço Civil do Departamento de Organização, durante os dois últimos anos, deu-se especial atenção às investigações sistêmicas.

PESQUISAS, INFORMAÇÃO E TREINAMENTO

Foram recentemente centralizadas numa seção especial do Departamento de Organização as seguintes funções:

1. Pesquisa e standardização no setor do serviço de escritório.
2. Serviço de informação.
3. Treinamento.

PESQUISA E STANDARDIZAÇÃO DO SERVIÇO DE ESCRITÓRIO

As atividades de pesquisa dizem respeito, principalmente, às máquinas de escritório, mas também ao estudo comparativo do tempo de trabalho de operações de caráter fundamental de uma repartição. No serviço de standardização é mantido contato direto com a Comissão Sueca de Standardização através de membros de alguns dos seus comitês, principalmente no campo de escritório.

SERVIÇO DE INFORMAÇÃO

Este serviço é, em grande parte, relativo a máquinas e equipamento de escritório, controle de formulários e sua finalidade e publicações no campo de administração. O serviço é ao mesmo tempo interno e externo. Está planejada uma publicação periódica que ainda não foi porém iniciada. Sua finalidade é publicar artigos de interesse geral e exemplos valiosos para os órgãos governamentais sobre transformações e desenvolvimentos no setor de organização, decorrentes de um trabalho de "O e M" em repartições com unidades próprias de "O e M" ou em cooperação com

o Departamento de Organização. O Boletim de 'O e M' publicado pela Divisão de "O e M" do Tesouro Britânico, é um excelente exemplo desse gênero de publicação, mas a nossa, provavelmente, não será impressa em número suficiente para tornar possível apresentar a alta qualidade do citado boletim.

TREINAMENTO

Foram organizados diversos cursos sobre o trabalho de "O e M", com uma duração de cerca de 3 semanas, geralmente, com conferências sobre a técnica de "O e M" e máquinas e equipamento de escritório; a maioria dessas conferências são realizadas por funcionários do Departamento de Organização, algumas porém por conferencistas de fora. Durante o curso, organizam-se também demonstrações práticas com discussões.

Foram também criados cursos especiais sobre projeto e controle de formulários, com a duração de 3 semanas, igualmente. Estes cursos são destinados aos funcionários das várias repartições que lidam sobretudo com questões relativas a formulários.

Organizaram-se ainda cursos especiais para funcionários que mantêm o contato entre uma repartição e o Departamento de Organização, dos quais há um ou mais em cada órgão. Estes cursos tratam de assuntos administrativos de caráter mais generalizado e de técnica de "O e M".

Funcionários de repartições com órgão próprio de "O e M" que seguiram os referidos cursos adquirem maior experiência estagiando por algum tempo no Departamento de Organização, ganhando assim experiência prática antes de assumir novas funções.

Logo que foi iniciado o trabalho de "O e M" no Serviço Público, não havia no governo pessoas experimentadas neste setor. Os principais expertos nos campos administrativo e técnico do comércio e da indústria foram contratados. Foi-se formando, gradualmente, um quadro de assistentes experimentados e chefes de serviço por meio de treinamento adequado de funcionários do governo. Atualmente, todos os funcionários do Departamento de Organização são treinados dentro da própria unidade. Para um órgão central de "O e M" é da maior importância que os salários e possibilidades de promoção sejam de modo a atrair homens de qualidade, pois disso dependem em grande parte os resultados do trabalho de "O e M" — técnica e psicologicamente e, portanto, economicamente. Ainda há, na Suécia, considerável procura por parte das empresas privadas de expertos desta natureza. O Departamento de Organização perde, por conseguinte, uma média de 20% do seu quadro de funcionários, anualmente.

Nossa experiência tem comprovado que a melhor educação teórica prévia para o trabalho de "O e M" no setor governamental é, em geral, um diploma de uma faculdade de ciências administrativas, porque o "trainee" já adquiriu então o ponto de vista econômico fundamental, tão impor-

ante para este tipo de trabalho. No entanto, em muitos casos, tivemos sorte com funcionários do serviço civil que não possuíam o referido diploma.

Descobrimos ser também de grande importância contar com alguns diplomados de institutos de tecnologia no nosso quadro de funcionários porque muitos órgãos governamentais e serviços públicos possuem funções e problemas de racionalização de natureza mais técnica. Estes técnicos diplomados que, devido também ao treinamento, têm um ponto de vista econômico fundamental e algum conhecimento de contabilidade tornaram-se, em geral, bons expertos em organização administrativa, depois de um período relativamente curto.

VANTAGENS E DESVANTAGENS DE UM ÓRGÃO DE "O E M" QUER SEJA CENTRAL OU DEPARTAMENTAL

Estas vantagens e desvantagens foram tão bem apresentadas pelo Sr. ARNOLD MILES em "Departamentos Centrais de "O e M", o Que Fazem e o Que São", que me limito a citar deste trabalho o seguinte:

"1. A mais importante destas vantagens é sem dúvida o *tempo*. O homem que trabalha durante horário integral em organização e métodos pode concentrar toda sua atenção no sistema sob o qual é realizado o trabalho submetido a revisão sem ser interrompido ao ser o técnico ou supervisor obrigado a dirigir o serviço.

"2. *Independência*: o homem que trabalha em organização e métodos está fora da hierarquia, de modo que é livre para estudar transformações sem a inibição dos possíveis efeitos destas mudanças no seu *status* pessoal. Não há necessidade de que seja intimidado, como talvez o fôsse pelo pensamento de que a crítica possa refletir sobre o quadro de funcionários, superiores ou inferiores, com os quais tem que trabalhar.

"3. Esta vantagem que é complemento da segunda é o *ponto de vista objetivo*. É difícil para o funcionário encarar objetivamente o trabalho com o qual está comprometido e considerar a possibilidade de transformar um sistema com o qual viveu diariamente durante anos. Ele se inclinará, porém, principalmente quando se encontrar sob pressão, a concentrar-se, em atingir seus objetivos sem levar em consideração o quanto podem ser desnecessariamente elaborados e dispendiosos os meios por ele empregados. Por outro lado, o homem que trabalha em organização e métodos não é sobrecarregado pelos hábitos que embarçam o funcionário e concentrará toda sua atenção principalmente em conseguir que as finalidades do último sejam atingidas com menor esforço.

"4. O homem que trabalha em horário integral em organização e métodos traz *maior experiência* ao estudo dos problemas administrativos. Deve-se afastar a idéia de que ele possua segredos profissionais não compartilhados por outros: não há mistério algum acerca de organização e métodos e não é de se esperar que houvesse. No entanto, o especialista em organização e métodos tem a opor-

tunidade de adquirir, na própria natureza das coisas, vasta experiência de problemas de administração e meios de resolvê-los, podendo basear-se no seu conhecimento para solucionar o problema imediato que enfrenta. Isto lhe oferece uma vantagem sobre o administrador médio, que, como foi dito anteriormente, tem pouco tempo ou oportunidade para estudar de perto o sistema com que ele mesmo opera e, por conseguinte, para examinar o dos outros.

“5. Do mesmo modo, o experto em organização e métodos tem a vantagem do *ponto de vista geral*. Durante os seus estudos ele pode e na verdade deve verificar como se enquadra o setor sob inspeção no quadro geral das atividades de toda a organização da qual está estudando uma parte. Por outro lado, o administrador, devido à falta de tempo e de oportunidade já mencionada, raramente tem oportunidade de adquirir um conhecimento suficiente sobre alguma coisa a não ser o setor que lhe diz respeito.

“Há desvantagens inerentes à posição do técnico especializado em organização e métodos que se opõem às vantagens indicadas anteriormente. Ele não é responsável pela realização das sugestões que apresenta e pelo sucesso das operações em estudo. Os responsáveis são os funcionários que executam o trabalho. Por esta razão o serviço de organização e métodos consiste em aconselhar, tendo o especialista em organização e métodos uma responsabilidade especial que consiste em convencer a pessoa responsável pelas atividades sob revisão que as sugestões de organização e métodos são razoáveis e práticas e não exigem sacrifícios, de coisa alguma que seja indispensável. O teste decisivo para todo o trabalho de organização e métodos é que seja aceito pelo operador. No caso contrário, ele rejeita as sugestões ou aceita-as obrigado, pondo-as em prática com tal relutância que provavelmente ocasionará seu fracasso.

“Outra desvantagem que o especialista em organização e métodos sofre é que, normalmente, ele não tem experiência do trabalho que está revisando. E’ portanto obrigado a começar o estudo da organização procurando saber qual é sua finalidade e quais as atividades empreendidas a fim de alcançá-la. Esta desvantagem torna-se muitas vezes proveitosa: obriga os funcionários com quem ele procura obter a informação a fazer uma pausa e reconsiderar e definir o objetivo do seu trabalho assim como examinar criticamente as atividades a que se dedicam. Isto poderá servir para diminuir o valor de muitas idéias tidas anteriormente como boas.”

O TAMANHO MÍNIMO QUE DEVE TER UMA REPARTIÇÃO A FIM DE MANTER UM ÓRGÃO PRÓPRIO DE “O E M”

Uma questão de grande interesse é, como mencionamos anteriormente, qual o tamanho mínimo de repartições governamentais a que se deve descer para criar seções mais ou menos completas

de “O e M”. Será de grande importância para mim conhecer a experiência de outros países a esse respeito. Apresentarei, de início, alguns dos meus próprios pontos de vista sobre o assunto em questão.

Na minha opinião, pode-se descer mais em tamanho nas empresas privadas do que nos órgãos governamentais para instituir economicamente seções próprias de “O e M”. Nas empresas privadas, via de regra cada banco, companhia de seguro ou outra organização com trabalho de escritório que emprega duzentas pessoas, ou mesmo menos, deveria ter esta seção de “C e M” e consultar expertos de fora apenas em casos excepcionais. Acho, porém, que nas repartições governamentais, em que há um órgão central de “O e M”, o número de empregados deveria ser consideravelmente mais elevado. De acordo com meu ponto de vista, uma seção separada de “O e M” numa pequena seção administrativa teria sua eficiência impedida principalmente pelas seguintes razões :

1. O chefe de uma repartição regular do governo não tem um balanço dos lucros e perdas porque os serviços não são prestados à base de determinado preço. Não há renda de vendas com o qual se possa comparar o custo da operação, e não há margem de lucro que possa ser utilizada como limite. Não existe, por conseguinte, um verdadeiro incentivo para se conservar o custo baixo, o que é tão eficaz nas empresas privadas.

2. O chefe de um órgão governamental, assim como outros funcionários de alta categoria, não possui, em geral, conhecimento econômico teórico ou prático. Por esta razão não são geralmente “cost-minded”, como necessariamente devem ser todos os chefes de vendas, de produção, de finanças, etc. de empresas privadas. Os funcionários públicos, apesar de demonstrarem capacidade nos seus respectivos campos, são, em geral, juristas, estatísticos, oficiais militares, cientistas, etc., e não tiveram, portanto, a mesma possibilidade de adquirir um ponto de vista econômico.

Um funcionário de categoria mais elevada ao invés de desejar reduzir o custo de operação, deseja ao contrário, em muitos casos, expandir seu domínio de ação e tornar-se ainda mais importante. Um funcionário pensa, em geral, que quanto maior o número de empregados controlados por ele, mais importante será considerado seu próprio cargo, e, por conseguinte, seu salário será futuramente calculado numa base mais alta.

3. A segurança de um cargo pode induzir os funcionários a não cooperarem no melhoramento do trabalho. Um alto funcionário, como por exemplo um chefe de divisão, que não espera mais promoção, já que não pode ser demitido, poderá, antes de atingir a idade de aposentadoria, recusar-se a realizar determinadas modificações na organização se estas modificações são contrárias aos seus desejos pessoais, num desafio a seus superiores.

Os fatores acima mencionados ocasionam certa resistência à economia do trabalho, que é,

em geral, mais difícil de ser vencida por um especialista de "O e M" que é, êle próprio, empregado na repartição em questão. Temos tido experiência que, quando um funcionário é designado para realizar um trabalho de "O e M" dentro de sua própria repartição, êle é inclinado, na maioria dos casos, a não ser suficientemente enérgico ao procurar vencer a resistência dos seus superiores, seus colegas e as associações de funcionários. Naturalmente, pensa em primeiro lugar nas suas próprias possibilidades de promoção e abandonará, portanto, as sugestões para melhoramentos — ainda que tenham partido em grande parte dêle mesmo — de preferência a tentar fazê-las passar, se dêste modo arriscaria sua popularidade. Observa-se êste caso sobretudo quando os melhoramentos levam a reduções no quadro de funcionários — e geralmente esta é a única maneira de se realizar economias no trabalho administrativo.

O órgão central de "O e M" tem grande vantagem no que se refere aos motivos ventilados anteriormente porque seus expertos não dependem de nenhuma repartição que possa ser submetida a investigação. O órgão central de "O e M" tem ainda as seguintes vantagens:

1. O conhecimento e experiência da técnica de "O e M" são, como se sabe, fundamentais para as sugestões sobre melhoramento e economias decorrentes de uma investigação sobre organização. Os resultados dependem, em primeiro lugar, da competência da agência de "O e M" que dirige a pesquisa. Um órgão central de "O e M" com experiência de todo o governo e com seus especialistas tem grandes vantagens sobre outros órgãos de "O e M" neste particular. Seu trabalho deve, por conseguinte, consumir menos tempo.

2. Quando nosso Departamento de Organização termina a pesquisa numa repartição pública, apresenta sempre um relatório final ao ministério a que está afeta a referida repartição e ao Ministério da Fazenda, o que constitui, sob o ponto de vista psicológico, uma vantagem que não possui uma agência de "O e M" dentro de uma repartição.

Em 1949, durante minha visita à Divisão de "O e M" do Tesouro Britânico, em Londres, o Sr. JOHN R. SIMPSON, seu conhecido Diretor, e outros membros falaram-me sobre sua experiência a êste respeito. Dentre cerca de 100 ministérios, departamentos e outros órgãos britânicos, 18 possuem seções próprias de "O e M". Nenhum dêstes possuía um quadro de funcionários inferior a 8.000. Anteriormente, havia órgãos, como o Ministério da Educação e o Ministério do Interior que contavam com cerca de 3.000 funcionários cada um. Chegou-se à conclusão, porém, que êstes ministérios eram muito pequenos, de modo que as seções de "O e M" que dêles faziam parte foram eliminadas.

Seria muito interessante para mim saber se há alguma experiência especial de outros países sobre êsse particular.

RESULTADO DO TRABALHO DE "O e M" NO GOVÊRNO SUECO

Não é possível, numa monografia como esta, apresentar exemplos detalhados de pesquisas sobre organização e seus resultados.

Posso informar, porém, que foi realizado um trabalho extenso referente à questão de racionalização do estado-maior e organização administrativa em unidades militares, graças ao grande interesse demonstrado pelo Supremo Comando e pelos chefes das diversas armas.

Pode-se, pois, mencionar que foram realizadas pesquisas para um regimento do Exército nos seguintes setores: organização administrativa do regimento, batalhões e companhias e outros corpos; organização de depósitos para todo o material, como intendência, armas, munições, etc., conservação dos edifícios e quartéis, serviços médicos, etc. Depois destas pesquisas tornou-se possível reduzir de 244 para 197 ou de 19,31% do pessoal de todo o estado-maior e dos serviços administrativos do regimento de infantaria submetido em primeiro lugar a revisão. Desde então têm sido realizadas pesquisas semelhantes em outras unidades militares. Os comandantes de regimentos evidenciam seu interesse pela reorganização considerando que se tornou mais fácil dirigir seu estado-maior e seus serviços administrativos depois da pesquisa; por êste motivo um comandante de regimento acolhe bem antecipadamente, qualquer visita de representantes do Departamento de Organização.

Realizou-se experiência semelhante em outros setores militares e no serviço administrativo civil, apesar da percentagem de economias não ser tão grande como a que mencionei acima.

FATORES DE ÊXITO NO TRABALHO DE "O e M"

O Sr. SIMPSON escreveu interessante artigo sobre o "Trabalho de "O e M" nos Órgãos do Governo Britânico", na Revue Internationale des Sciences Administratives, N.º 2, de 1951. O que êle diz, sob o título: "Fatores de Êxito no Trabalho de "O e M" expressa claramente minha opinião a respeito dos requisitos necessários ao êxito do trabalho de "O e M" em qualquer governo. De modo que resumo a seguir o ponto de vista do Sr. SIMPSON:

O fator mais importante consiste nas decisões tomadas periodicamente pelo Governo a fim de desenvolver o trabalho de "O e M", sendo estas decisões obrigatórias em todos os Ministérios. O apoio e estímulo prestados pelos altos funcionários dão considerável impulso à criação de um serviço de "O e M".

Apesar de o trabalho de "O e M" ser uma função especializada, não se deve procurar apresentá-lo como ciência esotérica porque é nada mais do que o emprêgo de bom senso. Baseado na experiência e no conhecimento, adapta as melho-

res formas de organização e os métodos mais eficientes às necessidades peculiares de um departamento.

Nem tôdas as investigações produzem resultados substanciais e "O e M" não deve subentender que mudar seja necessariamente melhorar. Uma recomendação para realizar uma reorganização ou para introduzir novos métodos deve ser apoiada por evidência marcante que demonstre que a modificação é, sem dúvida, aconselhável. Além disso, a demonstração dos lucros obtidos com a alteração deve sobrepor-se as vantagens em deixar as coisas como estão. Um funcionário de "O e M" não deve ser obrigado a apresentar recomendações especiais em cada estudo que realize. Não deve haver hesitação em reconhecer o bom funcionamento de uma repartição onde haja muito pouco ou nada errado no que se refere a organização e métodos.

Grande parte do êxito de um funcionário de "O e M" consiste no tato com que êle realiza seu estudo e sua habilidade em recomendar as mudanças. Uma característica comum de um chefe administrativo consiste em ser sensível no que diz respeito a organização e métodos.

E' de grande importância conseguir a cooperação dos funcionários de tôdas as categorias de uma repartição sob estudo. A investigação não deve ser uma inspeção levada a efeito com o fito de encontrar erros, nem dar a impressão de pôr os funcionários sob julgamento. Muitas vêzes os funcionários têm idéias para colaborar e é importante que sejam estimulados a apresentá-las, pois sua cooperação é vital. Mas só poderá ser conseguida se a investigação é levada até ao seu nível de trabalho e se êles têm oportunidade de ver o que está sendo feito e, na maneira do possível, como está sendo feito.

As Subvenções como Sistema Administrativo na Iugoslávia

(Trad. de Lygia Portocarrero Velloso)

DE acôrdo com o sistema de financiamento em vigor na República Popular Federativa da Iugoslávia, as subvenções são concedidas a serviços e instituições de interesse geral da comunidade, que não possam cobrir suas despesas anuais através de suas próprias receitas. Subvenções são também concedidas, a fim de incrementar diversos ramos da economia.

Na maioria dos casos as subvenções são concedidas, através de créditos orçamentários. No entanto, são também concedidas dotações por fundos extra-orçamentários.

A maior parte dos créditos, a título de subvenção, é concedida através do orçamento federal, nos orçamentos das repúblicas populares federativas e nas juntas populares (poderes locais) prevêem-se, também, certos créditos necessários ao pagamento de subvenções.

No sistema iugoslavo de financiamento, as subvenções são concedidas a títulos diversos. Vamos referir-nos, somente, às mais importantes relacionadas ao seguinte:

1.º para cobrir o excedente da despesa sobre a receita dos orçamentos de órgãos diversos (orçamentos das repúblicas populares federativas, orçamentos autônomos e orçamentos locais);

2.º para cobrir os *deficits* na economia, e também para o pagamento de subsídios de compensação;

3.º para cobrir o excedente da despesa sobre a receita do seguro social;

4.º para cobrir o excedente da despesa sobre a receita de instituições com financiamento autônomo;

5.º para cobrir o excedente da despesa sobre a receita das organizações sociais.

De cada um dos sistemas de subvenção acima enumerados examinaremos o seguinte: o fim para o qual a subvenção é concedida; as normas que regem as concessões e os direitos do poder que concede a subvenção, em face do órgão ou instituição que a recebe.

1. SUBVENÇÕES DESTINADAS A COBRIR O EXCEDENTE DA DESPESA SOBRE A RECEITA DE DIVERSOS ORÇAMENTOS

Nos termos do artigo 3 da lei federal sobre orçamentos, de 29 de dezembro de 1951, toda a despesa orçamentária deve estar incluída no orça-

mento e se encontra em equilíbrio com a receita. Com êsse objetivo todos os orçamentos determinam, de forma precisa, a origem da receita que, de um modo geral, cobrirá sua despesa no correr do ano.

A lei de orçamentos (arts. 11 a 24) e as leis sobre planos sociais estabelecem cada ano as receitas que são previstas em proveito de diversos orçamentos.

No entanto, a realidade nos mostra que algumas repúblicas populares federativas e algumas juntas populares, não conseguem equilibrar seus orçamentos com seus próprios recursos, devido ao atraso em que se encontram ainda, em grau por vezes considerável, não só sob o ponto de vista econômico, quanto sob o ponto de vista cultural e instrutivo e ainda sanitário (êsse estado de coisas ainda permanece em diversos distritos de algumas repúblicas populares). Daí resulta que, por razões óbvias, êsses órgãos não se encontram em condições de cobrir, por suas próprias receitas, suas despesas orçamentárias anuais, indispensáveis.

No nosso sistema orçamentário, essa questão encontrou solução na base do princípio de fraternidade e de unidade da Nação. Dêsse princípio, nascido do fogo de nossa revolução nacional, decorre, como consequência inevitável, aquêle, segundo o qual as repúblicas populares federativas mais avançadas, sob o ponto de vista econômico e cultural, devem prestar auxílio material às repúblicas populares em atraso e economicamente mais fracas, a fim de que êsse estado de atraso, que representa uma herança desagradável do passado, seja liquidado rapidamente e que essas repúblicas populares atrasadas se tornem desde logo capazes de cobrir tôdas as suas despesas com seus próprios recursos.

Com essa finalidade, os excedentes de receitas realizadas pelas repúblicas populares federativas e pelas juntas populares, economicamente mais fortes, são utilizados em proveito do orçamento do órgão superior do poder do Estado, a fim de assegurar, a êsse último, os créditos necessários às subvenções a serem concedidas de modo a estabelecer o equilíbrio nos orçamentos dos órgãos inferiores do poder do Estado.

Como consequência, são previstas nos orçamentos federais subvenções destinadas ao restabelecimento do equilíbrio dos orçamentos das repúblicas populares federativas. E' no orçamento das

repúblicas populares federativas que se prevêem as subvenções destinadas ao restabelecimento do equilíbrio dos orçamentos das unidades administrativas territoriais situadas no âmbito das juntas populares em aprêço.

Se as repúblicas populares federativas economicamente mais fracas e as juntas populares economicamente menos desenvolvidas não se encontram em condições de completar, por subvenções, suas próprias receitas, a fim de cobrir as despesas indispensáveis, isso tem, evidentemente, repercussão sobre o financiamento. Elas não poderiam mesmo fazer face a todas as despesas indispensáveis para escolas, instituições sanitárias, instituições de seguro social, justiça etc. Por outro lado as subvenções assim concedidas têm como objetivo assegurar, às repúblicas populares federativas e às juntas populares em aprêço, um impulso dos mais eficazes para o seu desenvolvimento econômico e cultural, a fim de que consigam, em curto lapso de tempo, atingir uma base material que lhes permita cobrir todas as suas despesas orçamentárias com seus recursos próprios.

E' por esta razão que a lei de orçamentos estabelece, em seu artigo 4, que o orçamento federal pode prever subvenções necessárias às repúblicas populares federativas. Do mesmo modo, em seus artigos 5 e 6, estabelece que o orçamento de uma república popular federativa pode prever subvenções necessárias a diversas unidades territoriais administrativas (assim como o orçamento da República Popular da Sérvia pode igualmente prever subvenções para unidades autônomas) e que uma junta popular superior pode, no orçamento que estabeleceu, prever subvenções necessárias às unidades territoriais administrativas situadas em seu território.

O orçamento concedendo subvenções as assegura no quadro de sua própria receita.

A subvenção orçamentária é concedida a fim de cobrir o excedente da despesa sobre a receita do orçamento em aprêço. Por consequência ela não pode ser utilizada para cobrir outras despesas, senão as previstas no orçamento aprovado pela assembleia popular da república popular federativa, ou mesmo, pelas juntas populares. Se o órgão beneficiado por uma subvenção a utiliza para outros fins, que não os previstos, o órgão que a concedeu pode suspender todos os pagamentos dos créditos de subvenção.

2. SUBVENÇÕES DESTINADAS A COBRIR O "DEFICIT" DA ECONOMIA E PARA PAGAMENTO DE COMPENSAÇÕES

O art. 7 da lei de orçamentos estabelece que se devem prever no orçamento créditos necessários para cobrir os *deficits* das organizações econômicas, isto é, que essas devem ser subvencionadas, desde que, por razões justificáveis, não possam cobrir todas as suas despesas através de recursos

próprios ou pelas receitas executadas no decurso de suas atividades.

Certas organizações econômicas não chegam nunca a cobrir, por si mesmas, todas as suas despesas, pela simples razão que o serviço dos quais elas asseguram o funcionamento apresenta, em geral, caráter público e que o interesse geral exige o funcionamento desse serviço, se considerarmos a questão só pelo lado financeiro, não devendo trazer nenhum lucro. Se exigirmos que tais organizações econômicas cubram todas as suas despesas por suas próprias receitas, as contribuições a pagar, por todos os que lucram com os serviços por elas executados seriam ainda muito elevadas? No entanto, o caráter público do serviço executado por essas organizações econômicas não permite que essa questão seja considerada, unicamente, sob o ponto de vista financeiro. Podemos citar como organizações econômicas dessa espécie, os Mensageiros Adriáticos e o Transporte Aéreo da Iugoslávia.

O art. 6 da lei para o orçamento federal de 1953 estabelece que as indenizações (subsídios de compensação) podem ser concedidas a organizações para cobrir os "deficits" que aparecem, em razão da execução de medidas de ordem administrativa e econômica tomadas pelos órgãos federais. Os dispositivos relativos às modalidades e às condições de pagamento dessas compensações são editados pelo Conselho Federal Executivo. Essas recomendações se encontram também na lei de 1952 (art. 8).

Em virtude das mencionadas recomendações o Governo da República Popular da Iugoslávia (até 1953) e o Conselho Federal Executivo (depois de 1953) determinam os fins a que se destinam essas compensações fixando-lhes o montante. Foi assim que o Governo da República Popular Federativa da Iugoslávia, e o Conselho Federal Executivo, estabeleceram dispositivos para essas compensações relativos ao seguinte: diferenças negativas no preço do trigo (instruções publicadas no Diário Oficial da RPF da Iugoslávia, n.º 5/52), diferenças de preço da gasolina para os representantes diplomáticos (Decisão publicada no Diário Oficial da RPF da Iugoslávia, n.º 58/52), as diferenças de preço do papel de imprensa (Decisão publicada no Diário Oficial da RPF da Iugoslávia, n.º 63/52), as subvenções concedidas por ocasião da venda do carvão, de consumo diário (Decisão publicada no Diário Oficial da RPF da Iugoslávia, n.º 61/62), as diferenças de preço de produtos industriais necessários a agricultura (para esse fim foram previstos nos orçamentos federais 6 bilhões de dinares para 1952 e 1953, respectivamente) as diferenças de preço de hospedagem para as férias anuais de operários e empregados (Decisão publicada no Diário Oficial da RPF da Iugoslávia, n.º 28/52 e 10/53), etc.

Os créditos para pagamento de diferenças de preços para os produtos industriais necessários a agricultura, são previstos, como anteriormente dito, no orçamento federal. Os créditos para pagamento

de outras compensações são incluídos nas contas especiais dos créditos gerais de compensação que, em seu conjunto, funciona em coordenação ao orçamento federal, a fim de assegurar os créditos necessários ao pagamento dos *deficits*.

Do mesmo modo, os órgãos competentes das repúblicas populares federativas, no conjunto de meios de que dispõe, concedem e fornecem subsídios de compensação a diversas organizações econômicas (por exemplo às empresas rodoviárias para redução de preços de passagem dos trabalhadores e membros de suas famílias quando em gozo de férias anuais).

As quantias concedidas a título de subsídios de compensação não podem ser utilizadas senão para os fins determinados para os quais foram concedidas. Os órgãos financeiros competentes têm o direito de controlar a sua utilização e suspender o pagamento das mesmas se verificarem que são despendidas em outros fins.

3. SUBVENÇÕES DESTINADAS AOS SERVIÇOS DE SEGURO SOCIAL

A decisão n.º 4162, de 21 de dezembro de 1952, do Governo da RPF da Iugoslávia, fixou as disposições referentes ao pagamento de contribuições aos fundos de seguro social e a utilização do capital pôsto assim a sua disposição.

Segundo essa decisão as organizações econômicas e os órgãos e as instituições estaduais, pagam para o seguro social uma contribuição regular de 10% do total dos pagamentos feitos sob a rubrica de fundos de salários e sobre todo trabalho remunerado. A contribuição é recolhida ao estabelecimento de seguro social do distrito (ou da cidade) em que os contribuintes, ou os organismos autônomos e seus departamentos de contabilidade autônoma, exercem sua atividade.

Os fundos assim recolhidos são utilizados:

1.º) para fazer face as despesas de proteção sanitária dos segurados (ambulatorios, tratamento em hospitais ou em sanatórios populares, medicamentos, material sanitário, aparelhos ortopédicos);

2.º) para o amparo material durante a incapacidade temporária de trabalho, devida a doença ou convalescença.

3.º) para o amparo material durante as faltas devidas à gravidez e ao parto;

4.º) para ser dividida entre amparo material e custas de viagem dos operários ou empregados, temporariamente desempregados;

5.º) para as indenizações a título de invalidez e para as pensões de inválidos durante os dois primeiros anos (e também para o período excedente de dois anos, até o momento da prova de invalidez permanente);

6.º) para as indenizações em caso de dispensa e despesas resultantes de nova classificação de trabalho e

7.º) para as indenizações a título de funeral.

Uma contribuição de 45% é, excepcionalmente, paga pelos bancos, empresas cinematográficas, empresas que exerçam atividades de domínio público e de habitação, cooperativas, empresas e organizações cooperativas, organizações sociais e empresas particulares. Dêse total, os primeiros 10% são destinados a cobrir as despesas de seguro social já enumeradas (n.ºs 1 a 7) enquanto que os restantes 35% são incluídos no fundo que deve prover os pagamentos de seguro social, propriamente ditos (pensões de aposentadoria e pensões de invalidez).

Tomando-se por base o cálculo de contribuição de 10% já mencionado, o total de pagamentos feitos sob a rubrica do fundo de salários, ou de modo mais preciso, o total dos salários e outras despesas remunerando trabalhos executados, acontece, muitas vezes que, em certos distritos, o total de contribuições previsto para as instituições de seguro social, não é suficiente para cobrir todas as despesas enumeradas que devem ser feitas, anualmente. Esse é o caso dos distritos, economicamente pouco desenvolvidos. Ao invés disso, nos distritos economicamente desenvolvidos, o total de contribuições previsto ultrapassa, freqüentemente, o das despesas realmente necessárias. Para que o excedente das despesas dos primeiros, possa ser coberto prevendo-se as somas necessárias sobre o excedente da receitas realizadas sob o mesmo título, pelos segundos, a assembleia da RPF pode decidir que as instituições de seguro social do distrito destinem uma parte (expressa por determinada percentagem podendo variar de acordo com os distritos) de contribuições previstas (que montam a 10% do fundo de salários) em proveito de um fundo de igualdade republicano que se destina a restabelecer o equilíbrio e a estimular o serviço sanitário. E' através dêsse fundo que as instituições republicanas de assistência social concedem subvenções às instituições dos distritos que não se encontram em condições de cobrir, por suas próprias contribuições, todas as despesas que efetuam para os fins enumerados nos itens 1 a 7 já citados.

Essa subvenção permite às instituições distritais equilibrarem suas previsões de receita e despesa e ter um financiamento regular durante todo o exercício.

O total das subvenções concedidas anualmente, tanto no que se refere ao conjunto de distritos vitimados de uma república popular federada, quanto por cada um dos distritos vitimados em particular, depende das necessidades reais que se apresentam durante o ano (por exemplo: epidemias, que se declaram no correr do ano) e do desenvolvimento econômico do distrito, do qual de-

pende igualmente o total de receitas realizadas pela instituição.

O órgão financeiro da república que forneceu a subvenção está autorizado a controlar a sua utilização.

Os fundos necessários para o pagamento de seguro social de longo prazo (pensões a velhice, pensão-família, indenizações familiares para todos os beneficiários etc...) são obtidos pela cobrança de uma determinada percentagem sobre as reservas e disponibilidades das organizações econômicas, em proveito do fundo do seguro social, o total dessa percentagem é fixado, anualmente, pelo plano social de diversas repúblicas populares federadas.

Quando essa receita não é suficiente para cobrir toda a despesa dos fundos de seguro social, os recursos necessários ao restabelecimento do equilíbrio são obtidos por subvenções provenientes do orçamento federal.

Essas subvenções são concedidas do mesmo modo que as subvenções destinadas a estabelecer o equilíbrio dos orçamentos (ver o já citado). Do mesmo modo, a sua utilização é controlada da maneira já descrita, a propósito de subvenções concedidas a fim de restabelecer o equilíbrio de diversos orçamentos.

4. SUBVENÇÃO A INSTITUIÇÕES DE FINANCIAMENTO AUTÔNOMO

Nos termos do artigo I do Regulamento fundamental sobre instituições de financiamento autônomo, de 1952, essas instituições são as que assegurando um serviço público, realizado a par de suas atividades de receita, lhes permite cobrir, no todo ou em parte, suas despesas, e que foram fundadas ou reconhecidas como instituições de financiamento autônomo, por decisão de um órgão competente.

Esse estatuto pertence às instituições e serviços seguintes: instituições de pesquisa, viveiros, coudelarias, explorações florestais, institutos anexos às escolas agrícolas, ambulatórios e estações veterinárias, teatros, estações de radiodifusão, oficinas de aprendizagem e as anexas a escolas profissionais, administração dos imóveis públicos, casas de habitação com suas instalações, serviços de distribuição de água nas localidades de menor importância, jardins zoológicos, diversos serviços municipais, instituições sanitárias (hospitais, sanatórios e similares) casa de estudantes, berçários, jardins de infância e escolas infantis etc... enfim as diversas instituições que por suas atividades realizam receitas.

O artigo 3 do citado Regulamento estabelece que as instituições de financiamento autônomo são financiadas na base do balanço de sua receita e de sua despesa; somente o excedente de uma sobre a outra figura no orçamento do poder público interessado.

A balança de receita e despesa faz parte integrante do orçamento e é apresentada, discriminadamente, em anexo especial, e aprovada juntamente ao orçamento.

Um pequeno número de instituições apresenta *superavit* e muito maior é o número de instituições que apresentam *deficit*. O *deficit* é coberto por uma subvenção prevista no orçamento do poder público, ao qual a instituição em aprêço é subordinada.

O órgão financeiro competente está autorizado a aprovar os planos trimestrais das instituições de financiamento autônomo, que recebem subvenções previstas no orçamento. Este órgão está também autorizado a fixar, na previsão anual da subvenção concedida à instituição, os créditos realmente necessários para aquele trimestre.

De acordo com o artigo 35 do Regulamento, o órgão financeiro competente tem o direito de suspender o pagamento da subvenção, se verifica que essa está sendo utilizada para fins diferentes daqueles para os quais foi concedida.

Após o término do ano orçamentário, a instituição de financiamento autônomo elabora o relatório do exercício de sua gestão financeira (artigo 36 do Regulamento). Esse relatório do exercício constitui parte integrante do relatório do exercício do poder público interessado e é aprovado ao mesmo tempo que este. Controlando o órgão financeiro competente verifica se a subvenção concedida foi utilizada para os fins a que se destinava.

5. SUBVENÇÃO A ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Segundo o disposto no artigo 9 da lei de orçamentos os créditos para auxílio a organizações sociais (associações livres de utilidade pública) podem ser previstos no orçamento.

As organizações sociais recebem, em geral, uma subvenção para cobrir, no todo ou em parte, suas despesas de funcionamento, isto é, aquelas que decorrem de atividades para as quais as mesmas foram fundadas.

As subvenções previstas no orçamento são concedidas para as seguintes despesas: despesas de organização de consultas técnicas (principalmente no caso das associações profissionais de engenheiros, médicos, juristas, professores e outras); publicações profissionais; organização de diversos concursos (no caso de organizações desportivas e de técnica popular), intercâmbio de relações internacionais.

As organizações sociais cobrem, via de regra, por suas próprias receitas (provenientes, principalmente, da cotização de seus associados) as despesas relativas ao pessoal administrativo que empregam, aos locais sociais (aquecimento, iluminação, limpeza) e a administração (aquisição de material de escritório, tarifas postais etc...)

A decisão concedendo uma subvenção determina-lhe o destino e os órgãos competentes do Estado têm o direito de controlar a sua utilização. O órgão financiador tem o direito de suspender a subvenção se verifica que está sendo utilizada para outros fins.

No relatório do total anual fixado para a subvenção e baseado nas necessidades reais do ano corrente, o órgão financiador fixa também o montante da subvenção para cada trimestre vindouro. A organização social tem, ao mesmo tempo, de prestar contas da utilização da subvenção recebida durante o trimestre decorrido.

Vê-se assim que, na Iugoslávia, as subvenções desempenham funções múltiplas:

I — São, antes de tudo, um reflexo de fraternidade e de unidade da Nação, num Estado federativo;

II — no nível atual de desenvolvimento econômico e cultural das diversas comunidades sociais, locais, territoriais (municípios, cidades, distritos) a subvenção permite a algumas delas, menos desenvolvidas, a se desenvolverem e executar suas tarefas do mesmo modo que as unidades locais auto-suficientes;

III — a subvenção representa um dos instrumentos de socialização de determinadas funções do Estado e de sua divulgação aos órgãos diretos da sociedade;

IV — a subvenção é um meio de polícia econômica e social do Estado e das autoridades locais auto-suficientes.

Política Geral e Função Orçamentária do Estado

M. ANDRÉ MOLITOR

(Chefe de Gabinete do Ministro de Instrução Pública da Bélgica, Encarregado do Curso Extraordinário da Universidade de Louvain e Presidente da Comissão Supervisora desse Instituto)

(Trad. de Lygia Portocarrero Velloso)

I

O PROBLEMA que abordaremos aqui nos parece um problema-padrão de *Ciência Administrativa* ou de *Administração Pública*. (*) Num rápido exame de um dos pontos nevralgicos da vida política e administrativa, evidencia êle o prisma pelo qual, os pesquisadores da teoria geral de administração pública, encaram as questões que se lhes apresentam nesse vasto domínio. De pouco tempo para cá a Administração Pública na Europa é objeto de estudo sistemático e, quicá, científico, num plano que não é o do Direito Administrativo, nem tampouco um estudo puramente descritivo de administração. Data de poucos anos o reconhecimento de que — repetindo o título de um artigo notável de M. RIVIÈRE, publicado na Revista de Direito Público e de Ciência Política — “E’ preciso ensinar administração”. Isto é, ensinar o que é a administração pública como fenómeno, não sòmente *jurídico*, mas *político* e *sociológico*. Esse estudo exige, precisamente, uma síntese das três citadas disciplinas, daí o seu interesse e daí também a sua dificuldade e o risco da não objetividade e da não realização de obra verdadeiramente segura e científica.

Estudarei, rapidamente, aqui as relações entre o Estado e a Administração, entre a orientação da *política geral* de um lado, e o exercício da *previsão orçamentária* de outro. Para precisar os termos, acrescentarei que entendo por política geral o conjunto de princípios orientadores que servem de guia ao poder e ao governo, no exercício de suas atividades, e que inspiram decisões, tão numerosas quanto variadas, necessárias à execução cotidiana dos trabalhos.

Entendo o termo *previsão orçamentária* no sentido preciso e restrito. Excluo a *política fiscal* (que visa obter, através de impostos, os fundos necessários às despesas do Estado). Excluo a *política financeira* (gestão e proteção da moeda nacional — erário — empréstimos). Refiro-me, prin-

cipalmente, à política orçamentária pela qual se exprime, em previsões de receita e sobretudo de despesa, a política geral do Estado. Pode-se dizer que, praticamente, toda decisão de política geral se traduz, de imediato, ou em potencial, em previsões de despesa computadas no orçamento do Estado. Há portanto uma estreita relação entre política e finanças ou orçamento, na vida do Estado. O objetivo do presente trabalho é o de estudar, sumariamente, esta relação sob diversos aspectos; a organização administrativa que exige as questões que poderá suscitar, na prática entre interesses divergentes dentro de uma mesma política e o contróle recíproco entre política e financiamento.

FUNÇÃO DO ORÇAMENTO NA VIDA DO ESTADO

O orçamento do Estado, na maioria dos países, obedece a um conjunto de previsões que se poderia denominar: “administração do Estado” — para um período ou exercício determinado — habitualmente um ano — previsões essas que comportam de um lado a receita resultante dos diversos impostos e taxas (diretos e indiretos) e de outro, o conjunto de despesas do Estado em todos os seus Setores.

Pouco a pouco foi-se desenvolvendo uma ciência e uma técnica orçamentária que, embora diferindo de um país a outro, em grande número de pontos importantes, tendem, no entanto, a se harmonizar em certas questões primordiais, constituindo o que se pode chamar de doutrina e técnica “clássicas” do orçamento. Clássica no duplo sentido como termo de referência: a) que tende a ser admitida como padrão, num plano geral; b) que aparece sempre ligeiramente superada.

Não analisarei essa técnica porque não fazemos em nosso país leis orçamentárias. Saliento, porém, que essas bases não são unicamente técnicas e que de início, histórica e logicamente, atenderam antes de tudo a uma exigência política, derivada de um dos princípios democráticos fundamentais: o contróle da representação nacional

(*) Esse trabalho faz parte de um ciclo de conferências realizadas no 2.º trimestre do ano acadêmico 1952-1953, no Colégio da Europa, em Bruges (Bélgica).

sobre as verbas despendidas pela Nação. Também as normas da *previsão fiscal orçamentária* (orçamento e impostos votados por um ano somente) — de *créditos especiais* (destinados a um determinado fim) — de *orçamento geral* (toda a receita e a despesa do Estado nêle devendo figurar) tiveram, antes de tudo, características de garantias políticas, o que se explica, como em muitos países, onde existe constituição, (Bélgica por exemplo) são elas inscritas nos próprios textos constitucionais.

Verificaremos dêsse ponto — e a êle voltaremos — uma tensão e um conflito entre essas garantias políticas e a necessidade de uma técnica orçamentária influenciada por uma evolução geral e principalmente econômica. Exemplo: adaptação do princípio de análise à conjuntura.

Repito, porém, que não podemos nem queremos nos aprofundar nos detalhes da técnica orçamentária. Desejamos, antes de tudo, estudar a significação do *orçamento*, em face da conduta política dos governantes. O que significa para êles o orçamento? Que lugar deve ter nas suas preocupações? O que pode êle representar como instrumento de administração?

Com êsse objetivo procuraremos examiná-lo rapidamente, no ângulo de sua evolução histórica — sem nos aprofundarmos demasiadamente. Não seria necessário ir muito longe para verificar a profunda modificação havida na estrutura do orçamento, no seu equilíbrio interno, na sua incidência sobre a economia geral e na sua significação para a vida da Nação. De fato, partindo do orçamento do Estado liberal, há uma centena de anos, chegaremos ao orçamento como é hoje em dia, ou melhor, como deveria ser concebido na feição que o Estado vem tomando atualmente.

Muitos estudiosos de política e de administração ressaltaram que, como continuidade a essa evolução, havia uma imperiosa necessidade de se reformar o orçamento, tendo em vista o novo papel que representa no próprio Estado e os progressos da ciência econômica.

Há cem anos estávamos no auge do liberalismo político e econômico, durante êsse período, aliás breve, que não se pensou fôsse exercer a influência que exerceu sobre a vida política das nações. A limitação do poder do Estado, que é um dos axiomas do liberalismo, teve como resultado, entre mil outros, que aquêle tendeu a arcar com menores encargos financeiros. Comparando aos orçamentos atuais (e também como termo de comparação a inúmeros orçamentos do regime antigo) a importância do orçamento no Estado liberal parece irrisória. Não falo, naturalmente, em números absolutos, pois a desvalorização monetária torna todas as comparações dêsse gênero sem significação. Refiro-me, principalmente, à renda nacional ou poder econômico, tal como poderá ser *grosso modo* avaliado. Daí, um orçamento de despesa pouco elevado, onde as despesas de soberania, ou de caráter propriamente político predominam: — funcionalismo — negócios exteriores — defesa nacional — alguns trabalhos públicos —

pouco ou nada de despesas de caráter econômico, social ou intervencionista.

Não somente o Estado assume menores encargos financeiros, mas êsses, pela sua natureza e não influenciados pela conjuntura econômica, apresentam estabilidade muito maior. Essas despesas políticas, ou de soberania, não são sujeitas a variações consideráveis, salvo em caso de guerra, e essa época não conhece a guerra total, e a utilização desenfreada que ela faz de todos os recursos da Nação.

Nessas condições não se pensou em estabelecer uma relação entre o orçamento do Estado e a economia do País, ou o conjunto de recursos com que conta a Nação. O problema que se impôs, principalmente, foi o de se encontrar um mínimo de meios financeiros necessários para cobrir um mínimo de despesas possível. Pode-se dizer que na atmosfera liberal burguesa o equilíbrio anual do orçamento tomou um valor quase místico. Sem dúvida, a partir dêsse momento foi forçoso reconhecer que o orçamento era mais do que isso — era já pelo fato de existir — um embrião de planejamento, um esquema do programa de atividades do Estado. Mas êle o era inconscientemente e em potencial; e se os governantes compreendessem as possibilidades que o orçamento lhes oferecia não se recusariam a dêle se servir.

Falando de planejamento, nesse sentido e nessa época, não nos referimos, de nenhum modo, e pelo próprio conteúdo do orçamento, senão a um planejamento sensivelmente limitado, concernente às atividades dos próprios serviços públicos (ex: trabalhos públicos) e que não atingiu ao conjunto de atividades nacionais nem aos setores privados. O equilíbrio anual deveria ser rigorosamente respeitado sob pena de se levar o Estado à ruína. Não se tratava, porém, de estendê-lo somente além dêsse ponto estritamente anual e sim de encarar o orçamento como um instrumento passível de ser elaborado como programa, e sobretudo, como programa de longo alcance. Não se sentia ainda, porém, a necessidade dêsse programa. Ao invés disso desconfiava-se daqueles que o preconizavam. Contentavam-se com os meios arbitrários, ou seja, que as leis da natureza assegurassem a harmonia e a satisfação das necessidades.

A essa época sucedeu aquela a que chegamos e na qual se manifestou, no sentido de um intervencionismo sempre crescente, um conjunto de fenômenos convergentes:

- período de guerras;
- progresso social;
- “conhecimento” dos fenômenos econômicos contrariando os planos de ação sobre o ciclo econômico (crises *coletivas*, por exemplo).

A intervenção crescente do Estado se traduz por decisões de política geral que, por sua vez, têm repercussão no orçamento em diversos sentidos:

- aumento global, isto é, levantamento de parte crescente da renda nacional para utilização sob a forma “Orçamento do Estado”;

— modificação do equilíbrio interno do orçamento, isto é, das partes reservadas, respectivamente, a despesas essenciais e a despesas de intervenção econômica e social, no sentido lato do termo. As primeiras não se reduzem proporcionalmente (guerra) mas, cedem lugar às segundas: — assistência social — pensões — desempregados — ensino — intervenção e proteção econômico-política de subvenções: um novo e importante capítulo.

Por último e não menos importante, o aumento de despesas cobrindo o custo da administração encarregada de pôr em prática essa nova política intervencionista.

Na realidade, paralelamente a essa cobertura de despesas de *soberania*, o orçamento intervém para assumir duas novas funções importantes:

a) redistribuição da renda nacional corrigindo as desigualdades sociais;

b) ação de compensação e de correção do funcionamento econômico, por meio de intervenção financeira que assegure certo equilíbrio entre os diversos setores e proteja ou encoraje as estruturas econômicas em dificuldade ou em crise.

Enquanto que, no conteúdo interno, no volume e na consistência, o orçamento nacional evolui de modo considerável, o conceito geral que lhe serve de base permanece, no todo, na maioria dos países, o mesmo de épocas anteriores: a habitual prioridade do direito sobre o fato. Realmente, em se tratando de orçamento, encontramos ainda diante das concepções da época liberal, aplicadas, porém, a situações que já não correspondem aos princípios básicos que as comandavam. Daí uma incoerência fundamental entre política geral e orçamentária. Se considerarmos cada ano as despesas do Estado, ficaremos surpresos de ver quanto a intervenção do mesmo, por meio do orçamento sob certos aspectos e em diversos países, parece pouco coerente. Não falo de determinadas contradições que atingem pontos precisos do orçamento e traduzem a contradição e o absurdo interno das decisões políticas:

Ex:

França — proporção entre
créditos para habitação
créditos para bebidas alcoólicas
Bélgica — proporção entre
créditos para teatro lírico
créditos para monumentos e paisagens.

Essas contradições internas, ou esses absurdos de política geral, o orçamento os sente e os traduz fielmente como um termômetro. Refiro-me a incoerência existente entre a política geral de um lado, traduzida em termos de programa, e de outro, a política geral de despesas traduzida em termos de orçamento. Por exemplo, a intervenção do Estado se estende sem cessar, sem que se saiba o "fio que a conduz" e sem que se possa indicar se é uma situação provisória ou uma curva crescente por inúmeros anos. Cada ano, no momento da apresentação do orçamento, alguns lamentam o aumento constante das despesas. A pergunta

porém, permanece: "Até aonde iremos e aonde pararemos na absorção da renda nacional pelo orçamento do Estado?"

Ao mesmo tempo verifica-se que um certo número de princípios, considerados como sagrados no regime da economia liberal, foram postos definitivamente abaixo sem que se ousasse confessá-lo.

A noção do equilíbrio anual do orçamento começa então a parecer bastante artificial, pelo menos entre algumas atividades importantes do Estado. No setor dos trabalhos públicos, por exemplo, recorre-se a expedientes para a ele se escapar, ainda que, respeitando as formas (criação de fundos que escapam ao orçamento). Juntamente a isso aparecem sempre como mais numerosos aqueles que julgam que o equilíbrio orçamentário deve ser estabelecido por ciclos mais longos, paralelo, no entanto, aos ciclos da evolução econômica.

A grande preocupação dos homens de Estado e das administrações, maior do que a de pôr em ordem os orçamentos pela fixação de um plano ou de um programa, reside no aumento da receita. A despesa é crescente e pensa-se somente em cobri-la e em equilibrar sempre no cômputo anual a sua inflação crônica. Realmente, as despesas orçamentárias aumentam. Verifica-se cada ano o seu aumento, em consequência da desorganização da economia que imaginamos provisória e passageira. Não se pensa em sustar essas despesas ou em instaurar entre elas uma ordem qualquer oriunda de programas de política geral, articulados e profundos. Contentamo-nos em encontrar os meios mais diversos de compensar essa despesa por meio da receita.

Esse quadro de incoerência e desordem é aquele que nos dá a concepção puramente liberal do orçamento, aplicado a uma situação que não corresponde mais aos princípios básicos que comandavam essa mesma economia liberal.

Assim, evidencia-se como imprescindível iniciarmos uma nova etapa para chegarmos a noção do orçamento-programa, do orçamento como parte integrante do planejamento nacional. Veremos, agora, como se poderá chegar a tal evolução.

As lacunas e carências do regime atual não escaparam à atenção dos pesquisadores e assim sugeriram eles diversas soluções com a finalidade de dar uma forma mais precisa e uma orientação mais nítida à intervenção do Estado, na vida da Nação, por intermédio do orçamento.

Partindo do fato de que o orçamento não mais constitui, como outrora, um mínimo restrito de despesas de soberania, mas um sistema de intervenção do Estado na vida econômica e social do país, cujo teto máximo está longe de ser limitado com precisão, os especialistas encararam várias soluções que realmente devem ser consideradas em conjunto. A primeira dessas soluções consiste em admitir-se que a economia geral do país é inseparável do orçamento do Estado, e que o orçamento do Estado é parte integral desta eco-

nomia. Ele é, fundamentalmente, a parte da renda nacional afeta às despesas públicas ou calculadas sobre a renda privada, para ser utilizada em fins comuns, ou distribuída a comunidade, sob forma de subsídios de consumo, intervenções nas garantias sociais etc... Conhecemos os estudos, sempre mais aprofundados, procedidos atualmente para determinar a renda nacional de um país. Esses estudos se procedem em estreita ligação com a política e as teorias orçamentárias e aqui aparecem já com as primeiras características de planejamento que um orçamento pode apresentar, colocado em face da economia nacional e desempenhando, no seio dessa, um papel bem definido de estímulo à produção, de redistribuição de bens eventuais etc... O Estado readquiriu através do orçamento uma função econômica, seja difundindo na vida coletiva, um novo poder de aquisição, seja aumentando face as suas próprias necessidades o poder de aquisição que lhe é necessário. O orçamento aparece assim como o conjunto de meios, através dos quais o Estado se integra na economia geral do país e na sua vida econômica. E dessa maneira, que no ângulo puramente econômico, o orçamento pode, presentemente, evoluir e se apresentar com uma significação mais profunda e mais corrente.

Esse modo de se considerar o orçamento tem seu valor nítido. Graças a ele, principalmente, alguns economistas ultrapassaram a noção restrita de orçamento anual e propuseram o sistema de orçamentos cíclicos, que se estendem por determinados períodos da conjuntura econômica e a ela relacionados de forma a compensar, parcialmente, os efeitos dos movimentos econômicos.

Parece, porém, que devemos ir mais longe e considerar o orçamento ainda sob um outro ângulo que lhe dará todo o seu alcance e toda a sua significação. E' forçoso admitir que o orçamento é o esquema de um programa de política geral que o Estado se encarrega de traçar, se deseja ter influência na vida da Nação. O Estado liberal se recusou, sistematicamente, a fazê-lo. No período que acabamos de descrever, de desorganização da economia liberal, o Estado interveio de modo incoerente. Atualmente, tudo indica, que recusando sistematicamente as soluções totalitárias ou mesmo nitidamente dirigidas, o Estado no seu papel de guardião dos bens comuns, intervém para harmonizar os interesses e para suprir as falhas da iniciativa particular. Essa intervenção exige, no mínimo, uma política geral. Essa política geral deve ser traduzida pelo orçamento. Como se traduzirá ela? Antes de tudo pela procura de uma medida de despesas públicas. E como dizia E.P. Seeldrayers "nossos Estados modernos não devem mais aumentar a despesa mas determiná-la e conhecer a natureza e mesmo os elementos que a causam. Trata-se de elaborar um programa de atividade de ordem, política, econômica, financeira, social e cultural. Essa é a finalidade do orçamento, mais do que a de enumerar, despesas aqui e ali, cujo total contábil somente é levado em conta."

Seria desejável que antes da elaboração do orçamento, o governo se encontrasse em presença de uma política bem definida, a fim de que os reclamos de incoerência com que visamos sempre o Estado, não atinssem o orçamento, mas a política geral da qual ele é a tradução em número e em letras. E' necessário — e eu o repito — que o orçamento seja estabelecido pelo poder, em função de uma política da qual ele elaborou as linhas mestras. E' necessário ainda que o governo controle, aos olhos dessa política, todas as propostas de despesa que lhe são submetidas pela administração, que as analise, que as classifique sob o ponto de vista de sua incidência e que determine, entre elas, uma ordem de prioridade. Assim, o orçamento não seria somente um documento aritmético, não valendo senão por suas cifras e pelo total de despesas que traduz, mas seu valor residiria também no programa que revelaria o conjunto de despesas que ele tem como objetivo realizar. Em outras palavras, é necessário elaborar um orçamento não só em números mas em termos de programa.

Esse orçamento deve ser um programa de trabalho, o programa de trabalho do Estado. O Parlamento, ao qual é ele subordinado, pode, por seu intermédio, controlar a política do governo que lhe foi confiada. Isso, aliás, é o que já vem sendo feito nas discussões orçamentárias, mas precisa ser feito de maneira mais precisa e sistemática.

Verifica-se então, não direi o erro mas a feição incompleta das teses que dão ao orçamento caráter principalmente econômico. O orçamento e, antes de tudo, uma obra de política geral. O elemento econômico de um lado e o financeiro de outro, não devem aparecer como partes constitutivas do orçamento, mas ele é, principalmente, uma expressão de política geral.

A descrição que fiz aqui é evidentemente ideal. Apresso-me a acrescentar que esse ideal não é inutilmente demonstrado, pois que a idéia do orçamento-programa, considerado como instrumento de política geral está ainda longe de ter penetrado os espíritos, tanto no domínio político quanto no administrativo. No plano político o Parlamento vê, antes de tudo, o orçamento sob o ângulo fiscal, pois os governos, devido a sua instabilidade, não vêem a possibilidade de traçar programas de política geral em larga escala. A administração, por seu lado, ainda não se impregnou dessa doutrina e elabora anualmente o orçamento, da mesma forma que se fabricam colares, enfiando em um cordel uma série de despesas de todo o gênero, cujo total é fixado por referência aproximativa às despesas do ano anterior.

Parece-nos, no entanto, que essa doutrina deverá prevalecer, se realmente quisermos pôr em ordem os negócios do Estado. Verificamos, imediatamente, nessa perspectiva, como o orçamento é um instrumento poderoso de ação política. E' ele que traduz o plano governamental em todos os seus domínios: econômico, social, cultural etc.

Dentro desse programa, que fatalmente deverá mantê-lo por certo tempo, o equilíbrio anual

do orçamento toma aspecto diferente. Esse equilíbrio não é financeiro, isto é, ele o é em parte, mas essencialmente é um equilíbrio político, porque determina as condições de gestão dos negócios públicos pelos governantes, durante um determinado período. Ele é primordialmente um equilíbrio interno, um equilíbrio estrutural.

Esse equilíbrio estrutural substitui assim o equilíbrio tradicional puramente contábil e financeiro. Ele o elimina, como fim propriamente dito de função orçamentária. O equilíbrio financeiro do orçamento não é mais do que um esquema ao qual se veio enquadrar uma determinada política financeira. Ele é o elemento cuja capacidade de alcance ficará condicionada a saúde financeira do país, mas cujos desequilíbrios eventuais, demonstrados no quadro do orçamento anual, não mais poderão ser os critérios exclusivos de um julgamento de política geral e de política orçamentária.

"Vê-se, imediatamente, como essa concepção de equilíbrio estrutural dá aos economistas todas as possibilidades que a experiência das ciências políticas os autoriza a promover no esquema de uma conjuntura político-econômica". (E.P. Seeldrayers).

O mesmo se dá com a previsão orçamentária. Essa sempre foi considerada, em economia liberal, como um princípio sagrado o que, no entanto, por muitas vezes causou sérios embaraços devido a sua feição irreal.

Pode-se admitir muito bem que o orçamento anual subsiste sob a intervenção do Parlamento, que coloca à disposição do governo, cada ano, os créditos necessários. Mas, não há contradição entre esse princípio e a elaboração pelo governo, com aprovação do legislativo, de programas orçamentários de política geral que se estendam pelo tempo exigido para a execução de uma grande obra, realizável financeiramente por cotas anuais. Esse conceito levou alguns a admitirem a idéia de um orçamento permanente, que anualmente fôsse objeto de acerto.

Considerado pelo prisma que acabei de expor, o orçamento pode constituir um elemento essencial de planejamento. Ele já o é, presentemente, mas pode ainda, nesse domínio, adquirir novos e importantes desenvolvimentos. O orçamento pode também ser considerado como um precioso instrumento de coordenação. Primeiramente como coordenador de política geral. Quem diz estabelecimento de um programa de política geral, diz igualmente coordenação interna desse programa. De fato, um programa não o é na verdade, e não terá valor como tal, se os diversos elementos que o constituem não se justapuserem harmoniosamente. Se encararmos a elaboração do orçamento pelo governo, como um programa, notaremos que o governo será fatalmente obrigado, nessa ocasião, a assegurar uma coordenação nas atividades do Estado, dando prioridade àquela despesa que exige mais urgência e reduzindo aquela outra que aparece como menos necessária. E' então que o orçamento surge como um poderoso

instrumento de coordenação econômica. Ele pode ser também um poderoso instrumento de coordenação administrativa, por meio das despesas de administração-geral. As despesas de administração-geral, isto é, aquelas que cobrem a gestão dos serviços do Estado (pessoal, material, *locações* etc...) compõem, na Bélgica, o primeiro capítulo do orçamento de seus diversos departamentos e constituem quase que uma quarta parte do orçamento ordinário. Se considerarmos o orçamento como um programa, como um plano de atividades, referente à gestão pública, compreenderemos, imediatamente, a oportunidade e a possibilidade de ser examinada através dele a situação dos serviços administrativos, encarregados de realizar o programa de política geral. O exame das despesas de administração refletirá, de maneira precisa, as condições de seus trabalhos.

Permitirá ainda comparar esses serviços entre si, estabelecendo normas de serviço em que certas despesas apareçam como exageradas e outras em que apareçam como insuficientes. O orçamento pode ainda ser um instrumento precioso de coordenação administrativa, propriamente dito, e também de planejamento administrativo. Presentemente, por exemplo, as normas dos orçamentos anuais contêm previsões para a criação de novos serviços ou para ampliação dos serviços já existentes. O que se deseja é que a elaboração do orçamento seja precedida de um inventário das atividades administrativas e de um trabalho de coordenação e de normalização nesse domínio.

Como coordenador administrativo o orçamento poderá ser também o meio de unificar os pontos de vista dando ao legislativo um quadro único das atividades dos serviços de administração centralizados e dos serviços de Estado descentralizados. Esses últimos gozam de autonomia orçamentária mas, muitos deles, são incluídos no orçamento geral do Estado através de subsídios. A reforma orçamentária, no que atinge as despesas administrativas gerais, deverá permitir que nele figurem, como linhas de programa, as previsões relativas a gestão dos órgãos descentralizados. De tudo isso resulta que o problema de atividade administrativa visto sob o prisma institucional é igual e intimamente ligado ao problema orçamentário e demonstra como uma sábia gestão dos orçamentos poderá esclarecer-nos nesse domínio.

ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO EM RELAÇÃO À POLÍTICA GERAL

Estudarei agora a organização e execução da previsão orçamentária no âmbito governamental e as conseqüências daí resultantes sobre a ação política e a estrutura administrativa. E' um assunto interessante e atual pois vemos que, presentemente, em todos os países o desenvolvimento da previsão orçamentária, no sentido que esbocei no capítulo anterior, tem efeitos importantes nas relações entre os diversos elementos que constituem o governo e administração, e as obrigações que

dêsse modo se estabelecem entre ministros e administrações.

O problema que estudaremos diz respeito ao executivo. Excluimos, deliberadamente, as fases do processo orçamentário em que a representação nacional intervém: Parlamento — Congresso — Assembléia Nacional. Esse é um outro problema que não estudaremos aqui. Mas, para o esclarecimento de nossas perspectivas, indicaremos rapidamente os diversos itens do processo orçamentário global, a fim de que fiquem determinados os que nos interessam e aqueles que voluntariamente abandonamos.

1.º) Elaboração e apresentação do orçamento ao Parlamento compete, em geral, ao executivo;

2.º) Aprovação do orçamento e das leis financeiras permitindo ao executivo taxar impostos e utilizar créditos, compete, em geral, à representação nacional;

3.º) Execução do orçamento, isto é, utilização dos créditos abertos, compete ao executivo (com certos créditos internos);

4.º) Verificação da legalidade das despesas e das contas de instituições autônomas, relativas ou totalmente independentes do executivo e que, freqüentemente, têm caráter jurídico diretamente emanado da representação nacional, compete à própria representação nacional.

Esse é evidentemente um esquema geral, mas válido, com ligeiras modificações para a maioria dos países.

O que nos interessa no acima exposto são os itens 1.º e 3.º) (elaboração e execução do orçamento). Abandonamos, sistematicamente, os itens 2.º) e 4.º) como fazendo parte de um outro estudo.

O problema de elaboração e execução do orçamento se nos apresenta às vezes, no plano da ação governamental e da ação administrativa, isto é, no plano de formação da política geral pelo executivo, politicamente responsável, e da execução dessa política por uma administração subordinada a esse executivo. Essa distinção entre ação governamental e administrativa é bastante nítida na concepção e teoria européias, ainda que essas admitam intercorrência entre as duas funções: o poder político sendo ao mesmo tempo administrativamente supremo (ex. um Ministério) e a alta administração, participando diretamente da elaboração da política geral. Nos Estados Unidos ela é muito menos precisa. O conceito de estabelecimento de política (policy-making) engloba, por vezes, a ação governamental e administrativa (pelo menos a superior e a que nos interessa nesse estudo). A prova disso se encontra numa particularidade da terminologia americana: o termo administração inclui não somente o que em francês entendemos como administração, mas toda a atividade governamental. E' nesse sentido que fala da administração EISENHOWER para qualificar todo o mecanismo governamental e administrativo que depende do Presidente.

Essa diferença de concepção e de vocabulário é devida a diversos fatores, principalmente, por ser a estrutura política de moldes diversos no governo de gabinete (Inglaterra-França-Bélgica) e no governo do tipo presidencial (Estados Unidos). Veremos adiante como nesse estudo da previsão orçamentária, essa diferença de estruturas se evidencia.

Tradicionalmente, e podemos dizer há séculos, pelo menos depois de Napoleão, as diversas atividades atribuídas ao governo e à administração eram, em toda estrutura política, aquelas que dependiam de um governo de gabinete ou de um governo presidencial, divididas por simples razão de lógica e de distribuição de serviço, segundo um plano vertical correspondendo a especialidade das matérias, em departamentos (agências) das quais algumas se encontram em todos os países: Negócios Exteriores — Justiça — Guerra — Presidência Social etc... Mas cada um desses departamentos exercendo sua própria missão, denominada pelos especialistas como *atividade funcional*, deve também exercer uma outra atividade, a *institucional*. Entende-se por atividade funcional aquela que é a própria razão de ser de uma administração ou de um serviço, para o qual foi ela criada. Ex: a atividade funcional do Ministério do Exterior é a de dirigir nossa diplomacia e nossas relações internacionais. Entende-se por atividade institucional, aquela que toda administração ou departamento deve exercer para encontrar os meios de existir e de agir. Ex: gestão do pessoal, suas finanças, seu material. Nesse sentido a previsão orçamentária é institucional em todos os departamentos.

A previsão orçamentária (elaboração e execução) é uma atividade que se encontra em cada departamento ministerial (juntas, agências) desempenhando uma atividade funcional própria. Em cada um desses departamentos existe um serviço particular encarregado de reunir, dos demais setores, os dados necessários a sua apresentação, de supervisionar e realizar a sua execução. Mas se a previsão orçamentária pode ser considerada como uma atividade necessária, condição de existência e ação de cada departamento funcionalmente especializado, pode e deve ser também considerada, num ponto de vista superior e global, como uma das atividades essenciais dêsse todo, dêsse conjunto coordenado e coerente que deve ser o governo ou o poder executivo.

Com efeito, logo em muito países e mais tarde em outros, foi adotada, por razões de boa gestão e de equilíbrio financeiro, a norma da *unificação do orçamento* já observada em certas nações até como princípio constitucional.

Essa noção de se considerar o orçamento não somente como previsão contábil de receita e despesa mas também como síntese racional e refletida, constituído o *programa de trabalho do governo*, vai ganhando, pouco a pouco, maior importância. E' necessário reunir os dados orçamentários parciais, correspondentes às atividades (receita e

despesa) de cada departamento ou serviço, para com eles formar um todo: o orçamento do Estado. Repito, o orçamento não deve ser somente um total de receita e despesa mais ou menos equilibrado, mas uma obra coerente correspondendo a um plano de desenvolvimento de política geral.

A previsão orçamentária assim centralizada aparece como uma das funções do executivo mais gerais e importantes e nos ciclos da evolução histórica sente-se a necessidade de se confiar a sua execução a um órgão governamental e administrativo distinto, arcando com responsabilidades próprias e que pela sua posição goze de certa proeminência e autoridade sobre os demais serviços e departamentos, pela simples razão de possuir as "chaves do cofre".

Nos países de governo de gabinete, essa função é confiada a um Ministro — entre outros — que nesse particular tem maior autoridade, ainda que, constitucionalmente, tenha a mesma autoridade dos demais. É, em geral, o Ministro da Fazenda, mas algumas vezes varia. Em diversos países (França-Bélgica) experimentou-se por várias vezes a forma *Ministro de Orçamento* autônomo, encarregado exclusivamente da previsão orçamentária, a qual se juntavam outras atribuições de coordenação governamental e administrativa. Na maioria dos casos, porém, o Ministro da Fazenda concentra em suas mãos a receita e a despesa, isto é, a previsão fiscal e orçamentária, assim como o controle orçamentário (Tesouro). Não entrarei aqui, pois isso nos levaria muito longe, na apreciação dessas diversas soluções e de suas vantagens e desvantagens. Demonstrarei somente certos aspectos. E' assim que :

— Na Bélgica a previsão orçamentária é exercida pelo Ministro da Fazenda (experiência provisória de um Ministro de 1946-1949) que dispõe, para esse fim, de uma Administração do Orçamento a qual nomeia, nos outros departamentos, os controladores das despesas empenhadas e Inspectores de Finanças (cujo papel é bem diferente dos inspectores de finanças da França).

— Na Inglaterra a previsão orçamentária é confiada à Administração do Tesouro da qual se conhece a qualidade técnica, a autoridade influente e a preponderância que tem sobre o conjunto do Serviço Civil inglês. Preponderância que se manifesta exteriormente, de diversas maneiras: o 1.º Ministro é o 1.º Lorde do Tesouro. O Secretário Permanente do Tesouro é o Chefe do Serviço Civil. Mas, na realidade no plano ministerial é o Ministro da Fazenda (Chancelor of Exchequer) quem dirige o Tesouro no exercício de sua previsão orçamentária e que apresenta o orçamento ao Parlamento.

— Na França a previsão orçamentária é igualmente exercida pelo Ministro da Fazenda (houve algumas vezes um Ministro de Orçamento) que dispõe também de uma Direção do Orçamento, com o controle das despesas empenhadas nos diversos departamentos.

Salientamos um elemento importante de organização do qual falaremos novamente e com maiores detalhes no capítulo seguinte: a tendência a reunir, aproximar, a colocar sob a mesma autoridade política e administrativa, os serviços que se encarregam do orçamento de conjunto dos departamentos e aqueles que se encarregam do estudo e do planejamento da economia nacional. Na Inglaterra o Tesouro compreende os serviços orçamentários mas também os serviços econômicos cujo papel é mais importante (compreende ainda outros serviços). Na França, reuniu-se depois de muito anos, a previsão FINANÇAS (nela compreendida a previsão orçamentária e a previsão econômica) nas mãos de um só Ministro (auxiliado por diversos Secretários de Estado) que nos últimos tempos é também Presidente do Conselho o que demonstra a importância da reunião econômico-financeira na ação política e governamental.

Eis algumas indicações sumárias para os governos de gabinete: *Governo do tipo presidencial* — tomarei como exemplo único os Estados Unidos.

Na Europa temos como hábito e tradição o governo de gabinete;

— a responsabilidade do executivo na preparação e no controle de execução do orçamento;

— o orçamento único preparado sob as vistas vigilantes de uma autoridade especialmente encarregada de coordenar essa preparação, assim como de supervisionar a sua execução.

Não é pois com pouca surpresa que verificamos que até o princípio do século vinte, a despeito das disposições constitucionais que investem o Presidente dos Estados Unidos da plenitude de um poder executivo, geralmente considerado maior que em outros países, este devolve ao executivo o exercício da previsão orçamentária, que permanece nominalmente nas mãos do Secretário do Tesouro e não diretamente nas do Presidente. Sem dúvida, o Secretário do Tesouro é responsável perante ele, mas não dispõe de autoridade suficiente e de responsabilidade política. Também não existe em verdade um orçamento único, mas orçamentos separados e fragmentados por departamentos ou grupos de departamentos que são separadamente subordinados ao Congresso. De fato, é o Congresso que exerce a dupla função de preparar o orçamento e de controlar a sua execução, função que normalmente devia caber ao executivo.

Uma reação progressiva contra esse desequilíbrio institucional apareceu em 1921 (Departamento de Orçamento e de Contas), uma organização nova que:

— tornou o Presidente o responsável direto pela previsão orçamentária que ficou pertencendo ao Executivo;

— fixou definitivamente a idéia do orçamento único, apresentado anualmente pelo Presidente;

— criou o Serviço de Orçamento destinado a ser, ulteriormente, uma das administrações-chave dos Estados Unidos, colocado dentro dos Serviços Executivos do Presidente, isto é, sob a sua depen-

dência direta, tendo como encargo principal exercer, para o executivo, a previsão orçamentária. A êle estão sendo progressivamente confiadas muitas outras tarefas correlatas e importantes.

Tendo assim sumariamente demonstrado em que mãos repousa a previsão orçamentária nos dois tipos de governo a que pertencem os países de política democrática, examinarei, com algum detalhe, o mecanismo da previsão orçamentária no executivo, em seu duplo aspecto:

- elaboração do orçamento;
- controle de sua execução.

A) *Elaboração do Orçamento*

Consiste em uma síntese, tão ordenada quanto possível, de previsões de receita de um lado, e de despesas de outro, cada uma contendo as suas justificativas quanto ao motivo da receita ou da despesa e quanto a sua estimativa. O todo deverá estar quanto possível em equilíbrio.

Para um trabalho dêsse gênero pode-se aplicar dois métodos: o primeiro puramente *empírico* e o segundo tendendo a se fundir numa concepção de conjunto.

O método empírico consiste em reunir, daqui e dali, as estimativas que os próprios departamentos elaboraram por aproximação, a maioria delas deduzidas de importâncias do ano anterior, com elas formar um todo e ver se êsse todo ultrapassa ou não a previsão da receita. Em caso afirmativo (e estamos supondo um país que queira evitar o deficit) vê-se que foram feitos cortes nessas previsões de despesa que não obedeceram a critérios definidos mas aceitos sob a condição do responsável que deixa fazer sem contudo protestar.

Faço um pouco de caricatura, mas é quase assim que as coisas se passam. Presentemente, na maioria dos países, isso ainda é feito assim.

Um método mais racional poderá ser usado da seguinte maneira:

1.º) previsão global do volume da renda nacional para o exercício orçamentário objetivado;

2.º) decisão para saber que parte dessa renda o Estado deve e pode razoavelmente arrecadar sob a forma de impostos;

3.º) previsão para saber se, de fato, essa parte pode ser arrecadada em face do sistema fiscal e da conjuntura econômica;

4.º) a êsse total de receita deve corresponder o total de despesa possível;

5.º) dentro dêsse total, distribuição em grandes percentagens, de créditos afetos às principais atividades do Estado:

- administração civil;
- defesa nacional;
- assistência social;
- intervenções econômicas;
- trabalhos públicos — investimentos;
- ensino;

6.º) fixação pelas administrações responsáveis, e nos seus limites, de créditos detalhados atribuídos nesse quadro geral a cada uma das atividades;

7.º) reunião do todo no orçamento geral do Estado.

(continua)

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

A Administração de Pessoal na Prefeitura do Distrito Federal

CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VALLE

(Chefe do Serviço Legal e Professor de Administração de Pessoal, da P.D.F.)

AMPLITUDE, ÂMBITO E IMPORTÂNCIA

A SIMPLES circunstância de ser o Distrito Federal a sede do Governo do país, seria por si só suficiente para evidenciar a amplitude, o âmbito e a importância dos serviços públicos enfiados pela Prefeitura local.

Conforme acentuou, em entrevista, o Sr. Secretário-Geral de Administração, na atual política governamental, obriga-se a Prefeitura do Distrito Federal a cumprir um dos mais extensos e complexos programas de atividades públicas locais existentes, abrangendo todos os ramos e formas dessas atividades, desdobrando-se, dessarte, em grandes subdivisões (Secretarias) que se destinam ao controle e à execução dos serviços de Viação e Obras Públicas, Educação e Cultura, Assistência e Saúde pública, Agricultura, Abastecimento da população carioca (inclusive controle de preços), Interior e Segurança, Geografia e Estatística, Turismo e Certames, Finanças públicas (orçamento e arrecadação de impostos), serviço de Transportes rurais (e urbanos utilizados pelas repartições municipais), Concessões, Administração de Pessoal (incluindo-se a Assistência especial aos servidores da P.D.F.), Procuradoria-Geral e Tribunal de Contas.

A complexidade óbvia que tais encargos, *dia a dia aumentados*, vieram a criar, determinaram como consequência a necessidade urgente do aumento do número de servidores para a execução das citadas atividades, do que resultou contar hoje a Prefeitura do Distrito Federal com mais de 60.000 funcionários, profissionais especializados nos mais variados ramos da atividade humana. Por outro lado o fenômeno se explica em face do considerável aumento da população, ultimamente verificado no Distrito Federal (o último recenseamento acusou a população de cerca de 3.000.000 de habitantes no D.F.). É bem expressiva a eloquência dos números indicados. E já que falei em número, é oportuno lembrar aqui, para consignar sob um outro aspecto sua importância, que a Receita da referida Prefeitura do Distrito Federal, orçada para o exercício de 1953 em mais Cr\$... 5.000.000.000,00 supera a receita dos vários Estados, diferindo pouquíssimo da do grande Estado de São Paulo.

Vejamos agora, em resumo, para que se possa ter uma pequena noção do *âmbito* e da *amplitude* das atividades públicas afetas à P.D.F., quais são, em síntese, esses serviços, no perímetro de cada um dos principais órgãos ou repartições por que essas atividades estão distribuídas.

No atinente às obras públicas, por ex., tem a P.D.F. a seu cargo a urbanização e as obras rurais, do domínio público, a adução e distribuição da água à cidade e o problema do escoamento, o esgoto, a construção de Hospitais e Prédios Escolares, os Transportes (inclusive oficinas de recuperação) e as vias de comunicação.

Fornece a Prefeitura do Distrito Federal assistência médico-hospitalar ao público; e controla a alimentação, o abastecimento (mercados, carnes, controle de preço) e fiscaliza, através de órgãos especializados a saúde pública, sob todos os aspectos (Distritos Sanitários, Higiene Pré-Natal e puericultura, laboratórios de análises etc.).

No setor educacional, mantém a P.D.F. escolas de ciclos pré-primários, primários, secundários, técnico-profissionais, de Artes e Normal (formação de Professoras públicas). Possui Departamento de Radiodifusão; de Teatros (Teatro Municipal e Escolas de Teatro); bibliotecas etc.

Na alçada da Secretaria do Interior e Segurança está o policiamento local (Polícia Municipal) e a Fiscalização.

À Secretaria de Agricultura está afeto o problema do abastecimento (matadouros e distribuição da carne); o da conservação das florestas; o das construções rurais; o do fomento à agricultura, avicultura etc. e, ainda, o da orientação e assistência técnica ao *lavrador* que existe no perímetro rural da cidade.

Existem ainda as atividades controladas pelo Departamento de Turismo e Certames que, entre nós, apresentam aspectos do máximo interesse.

A par dessas atividades destinadas ao público propriamente, existem órgãos de natureza interna, por assim dizer, encarregados da prestação de serviços institucionais ou de administração-geral.

Há um órgão de Administração de Pessoal — que se subdivide em um setor *consultivo* e outro *executivo*. Existe a Procuradoria-Geral que representa a Prefeitura do Distrito Federal no Judi-

ciário e há o Tribunal de Contas com as suas funções típicas, implantado de permeio entre os poderes Legislativo e Executivo, mas cujo pessoal é pago pela Prefeitura.

E' esse, em resumo, o retrato das principais atividades de que se incumbem a Prefeitura do Distrito Federal, atividades que atestam bem alto a *amplitude, o âmbito e a importância* desses serviços.

PRINCIPAIS ATIVIDADES EXERCIDAS PELO ÓRGÃO DE ADMINISTRAÇÃO-GERAL

A Prefeitura do Distrito Federal possui um organismo central de pessoal — a *Secretaria-Geral de Administração*. Tem esse órgão administrativo central funções "sui-generis" por isso que é ao mesmo tempo *normativo e executivo*. Exerce, sob o primeiro dos aspectos focalizados, funções quase que idênticas àquelas atribuídas, no governo federal, ao D.A.S.P., exceção feita para o Orçamento que, na Prefeitura do Distrito Federal, é da alçada da Secretaria-Geral de Finanças, depois de recebidas propostas orçamentárias das diversas Secretarias em que se subdivide a referida Prefeitura.

De um modo bastante genérico, tem a Secretaria-Geral de Administração por finalidade as atividades de administração-geral na Prefeitura do Distrito Federal relativas a *pessoal, planejamento e organização de serviços e documentação*, e as de preparar o expediente, relativo a administração-geral, a ser submetido ao Prefeito.

Descendo a um terreno mais específico, poderemos dar uma idéia mais detalhada das atividades exercidas pelo órgão central de pessoal da P.D.F., através dos departamentos e serviços que compõem a sua estrutura. Assim, ao mesmo tempo que formos designando a denominação de cada um dos subórgãos dêsse conjunto central, procuraremos, embora o mais concisamente possível, tentar descrever as principais atribuições pertinentes a cada um deles.

A Secretaria-Geral de Administração da P.D.F. está estruturada do seguinte modo:

SERVIÇO DE EXPEDIENTE

Finalidade — Preparar o expediente de interesse direto do Prefeito e do Secretário-Geral de Administração, prestando a êste assistência quanto a outras atividades inerentes ao serviço.

SERVIÇO MECANOGRÁFICO

Finalidade — Executar serviços mecanizados necessários à Secretaria e a outras dependências da P.D.F. (usa-se o sistema I.B.M. no preparo do pagamento do pessoal da P.D.F. e da Câmara Legislativa do Distrito Federal e, também, em projeto, para o fornecimento de dados estatísticos ou de interesse funcional — listagem por elementos ou referências, tais como sexo, cargo, idade etc. . .)

SERVIÇO DE PLANEJAMENTO

Finalidade — Estudar e propor medidas que visem ao aperfeiçoamento e melhor coordenação dos serviços da Prefeitura; colaborar com os vários órgãos da Prefeitura em trabalhos de organização e reorganização de serviços; divulgar, por todos os meios, assuntos relativos à organização e racionalização do trabalho; estudar e propor os planos de remuneração, classificação e lotação de cargos e funções; estudar e propor a regulamentação da legislação sobre o pessoal, em combinação com o Serviço Legal do Departamento do Pessoal; apreciar questões relacionadas direta ou indiretamente com o seu campo de atividades.

SERVIÇO DE OFICINAS CENTRAIS

E' subdividido em duas seções — Oficinas Gráficas e Serviço Civil.

Finalidade — Executar os trabalhos de impressão e encadernação necessários à Secretaria-Geral de Administração.

SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Finalidade — Promover a codificação da legislação federal de interesse para a Prefeitura; da legislação municipal; dos atos do Prefeito e do Secretário-Geral de Administração; manter atualizada a Biblioteca da legislação e de obras de administração e providenciar a confecção do "Boletim da Prefeitura do Distrito Federal."

SERVIÇO DE COMUNICAÇÕES

Finalidade — Manter o protocolo e o arquivo da Secretaria-Geral de Administração; prestar informações ao público sobre o andamento dos processos administrativos; providenciar a publicação, no "Diário Oficial", dos atos e despachos do Prefeito e do Secretário-Geral de Administração; receber das outras repartições estranhas à Secretaria, documentos, ofícios, processos etc. e providenciar sobre a remessa de documentos da mesma natureza da Secretaria de Administração para aquelas repartições.

COMISSÃO DE ESTUDOS DA LEGISLAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Finalidade — Manter atualizada a Legislação Municipal; fornecer elementos informativos da legislação às diversas repartições da P.D.F., e providenciar a publicação de trabalhos relativos à legislação (v. *Decreto municipal n.º 8.455, de 28-1-41*).

COMISSÃO DE NORMAS BUROCRÁTICAS DE PROCESSOS

(Lei n.º 433, de 3-12-49)

Finalidade — Rever as normas burocráticas de processo em toda a Prefeitura, visando à sua redução, simplificação e uniformização, a fim de facilitar as relações do público com as repartições e serviços municipais.

DEPARTAMENTO DE ASSISTÊNCIA AO SERVIDOR

Subdividido em 4 (quatro) Serviços:

a) *Serviço de Biometria Médica* que procede ao exame físico e psíquico para fins de admissão aos serviços da P.D.F. e ainda ao exame médico para fins de licença, aposentadoria, readaptação, aproveitamento e reversão;

b) *Hospital do servidor* que presta assistência médico-hospitalar ao funcionário e respectiva família;

c) *Serviço de Assistência Social*, com finalidade inerente ao campo de assistência social. Nesse serviço existem cursos especializados sobre assistência social. Há o de formação de *Visitadores Sociais* e o de treinamento destes para funções mais especializadas — *Assistentes Sociais*.

d) *Serviço de Correspondência*, que se encarrega da parte burocrática do Departamento.

DEPARTAMENTO DO PESSOAL

Subdivide-se em 9 (nove) serviços cujos supervisores estão subordinados ao *Diretor do Pessoal* da P.D.F.

O Departamento do Pessoal é o órgão executivo da Secretaria-Geral de Administração.

Seus serviços são os seguintes:

a) *Serviço de Contrôlo Legal*, a quem compete o exame legal dos direitos e deveres dos funcionários da P.D.F. — É, também, órgão jurídico consultivo no que se refere ao assunto "pessoal", visto sob o aspecto legal de suas relações com a administração; examina os *projetos de lei* em discussão na Câmara, preparando mensagens para ampliá-los ou restringi-los, se fôr o caso; colabora com o Serviço de Planejamento, na elaboração de regulamentos (decretos), instruções, avisos, ordens de serviço, enfim, de todas as modalidades de que podem revestir-se as normas administrativas; colabora, ainda, com a *Procuradoria-Geral* da P.D.F., prestando informações à vista da contra-fé das *ações ordinárias* e da 2.^a via de *mandados de segurança* propostos no judiciário por funcionários da P.D.F. contra a mesma P.D.F., no respeitante a assuntos de pessoal;

b) *Serviço de Contrôlo Financeiro*, que providencia a emissão do pagamento do pessoal da P.D.F., da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas da P.D.F.; tem a seu cargo o preparo das folhas de pagamento (descontos e consignações) e colabora ainda com a Secretaria de Finanças na parte do Orçamento que se refere a pessoal;

c) *Serviço de Contrôlo*, mantém o controle de cargos e carreiras e da vida funcional de cada um dos servidores. É um *Serviço de Cadastro* e de assentamentos individuais. Nêle se pode obter os dados públicos de qualquer um dos 60.000 funcionários da P.D.F. (histórico funcional e tempo de serviço); tem a seu cargo o problema das *promoções*;

d) *Serviço de Seleção*, que exerce a função de recrutar e selecionar candidatos a empregos

que a Prefeitura oferece. (Na data em que escrevemos este trabalho o Serviço de Seleção estava realizando 12 concursos para provimento de cargos de diversas carreiras da P.D.F.);

e) *Serviço de Pagamento*, que tem por objetivo preparar o pagamento do pessoal da P.D.F., operação que é feita na própria repartição de cada um desses funcionários, no período de 10 dias úteis, em combinação com o Departamento do Tesouro da Secretaria-Geral de Finanças;

f) *Serviço de Aperfeiçoamento*, que, no momento, não desempenha as funções que lhe são peculiares: As de promover o aperfeiçoamento do funcionalismo, por meio de cursos, conferências etc. É interessante observar que muito do *treinamento* e *aperfeiçoamento*, dos funcionários está descentralizado na P.D.F. Cada Secretaria-Geral possui cursos e métodos de treinamento para o respectivo pessoal, principalmente no caso de serem técnicas as funções;

g) *Serviço de Arquivo e Triagem*, que tem por fim movimentar e guardar documentos relativos a pessoal;

h) *Serviço de Informações*, presta informações aos servidores, no que se refere aos seus direitos e deveres e os orienta para que possam satisfazer as exigências feitas em processos nos quais são partes interessadas. É também da sua atribuição receber sugestões ou reclamações dos servidores da P.D.F., no atinente à administração de pessoal;

i) *Serviço de Correspondência*, encarregado do expediente de rotina do Departamento do Pessoal (ofícios, circulares, instruções, ordens de serviço, remoção interna de funcionários etc.).

Possui ainda a Secretaria-Geral de Administração uma *Comissão de Aquisição de Material*, destinada a promover a aquisição de material necessário à Secretaria-Geral de Administração, zelando por sua *distribuição, simplificação e utilização*. (O sistema de material é descentralizado. Cogita-se da criação de um órgão central de material).

Além do órgão central do pessoal, que, no caso da P.D.F., é a Secretaria-Geral de Administração, cada uma das outras 6 (seis) Secretarias-Gerais (Agricultura, Finanças, Viação e Obras, Educação e Cultura, Saúde e Assistência e Interior e Segurança) dispõe de um "*Serviço de Administração*" que está sempre em comunicação com o Departamento do Pessoal, a quem oferece, inclusive, colaboração no tocante aos problemas de pessoal e de quem recebe assistência para a solução de dúvidas concernentes a questões de pessoal.

Conta, além disso, o Secretário-Geral de Administração com um Assistente e um Adjunto, que formam, juntamente com o Serviço de Planejamento, o "staff" do órgão de Administração-Geral da Prefeitura.

Esse é, em linhas gerais, o retrato das atividades exercidas pelo órgão central de Pessoal da Prefeitura do Distrito Federal.

O SISTEMA DO MÉRITO

E' oportuno lembrar, de início, que o Prefeito do Distrito Federal, *não é eleito*, mas nomeado, por livre escolha do Presidente da República, sendo essa nomeação submetida à aprovação do Senado Federal. O Prefeito do Distrito Federal é demissível "ad nutum", o que de certo modo vem criar para o indivíduo que exerce tal encargo uma situação eminentemente *instável*; variando, por outro lado, seu programa de atividades governamentais ao sabor da orientação que lhe é traçada pela superior autoridade executiva do país.

Sendo o Rio de Janeiro sede do Governo Federal e um núcleo bastante denso de população, para onde convergem, conseqüentemente, tôdas as atenções dos partidos e dos políticos da nação, não é difícil adivinhar que a Prefeitura seja particularmente atingida pelas infiltrações perniciosas da "política" de políticos inescrupulosos.

Por aí já se vê que, na Prefeitura do Distrito Federal, o "sistema do mérito" nem sempre tem sido observado, ou por outra, que foi o precitado sistema observado por algumas administrações, em parte, e, por outras, inobservado "in totum".

Compreendendo que da implantação dêsse critério na P.D.F. depende a existência de uma verdadeira "administração de pessoal", um dos primeiros atos do atual governo da cidade foi o de providenciar a revogação da forma arcaica e complacente segundo a qual se processavam as promoções na mencionada Prefeitura, determinando assim, aquela autoridade, fôsse elaborado um novo regulamento de promoções, baseado no sistema do mérito (objetivamente, portanto, considerado o merecimento). Não será possível, infelizmente, a implantação de um sistema de mérito absoluto, quer no atinente às nomeações — provimento inicial de cargo — quer no que respeita às promoções, e isso porque, tendo o regulamento que se limitar aos contornos da lei, e permitindo êste, no caso das nomeações para *cargos isolados*, ou os *de comissão*, a livre escolha do Prefeito, e, no respeitante às promoções, determinando que estas obedecerão ao *critério alternado — merecimento e antiguidade* — não há meio legal de se fugir a êsses mandamentos estatutários, salvo o de se obter do Legislativo uma nova lei, revogando a anterior, o que, entretanto, é bem difícil, ainda pelo mesmo motivo da influência de certos políticos, interessados na conservação do "sistema do pistão".

Outro grande entrave que obsta a adoção do sistema do mérito na P.D.F. — e que deriva ainda de imposição taxativa de ordem legal — é o fato de que *todos os cargos de direção*, sejam êles técnicos ou administrativos, são de provimento em *comissão*, ou *cargos de confiança*, como se diz geralmente. Seus ocupantes são demissíveis, "ad nutum", donde predominar, na Prefeitura, o chamado sistema de "derrubadas", o que ocorre quase que normalmente quando há mudança de Administração, fato bastante freqüente, aliás. Nesse aspecto, o serviço público da P.D.F. regrediu.

Assim é que, até 31 de dezembro de 1939, os cargos de chefia ou direção eram cargos finais de *carreira* no verdadeiro sentido da palavra, isto é, onde o acesso era verdadeiramente vertical. Atualmente, os ocupantes dos cargos, do que se rotula, erradamente, de "carreira", além de não poderem, *normalmente*, galgar os cargos de chefia, obtêm promoções que constituem, portanto, não um deslocamento ascendente, vertical, mas um movimento "horizontal", que apenas equivale a um aumento em seus salários.

AÇÃO DO EXECUTIVO — PLANOS DE REFORMA

Participa o chefe do Executivo municipal (através do seu órgão administrativo central) ativamente na feitura das leis, na ocasião em que as mesmas ainda se encontram na fase de projetos, no Legislativo, existindo para êsse fim junto à Câmara dos Vereadores, elementos de ligação, representantes da Prefeitura. No que concerne à administração de pessoal, por exemplo, todo o projeto de lei que verse sobre êsse assunto é submetido pelo Prefeito a estudo por parte da Secretaria-Geral de Administração que o amplia ou restringe ou, se fôr o caso, propõe a sua rejeição, preparando então as razões nas quais poderá o Prefeito, oportunamente, vetá-lo, na hipótese de sair tal projeto aprovado apesar de tudo. Nos casos em que os projetos devem ser ampliados ou modificados é preparada então mensagem ao Legislativo, propondo a adoção dessas alterações para que a lei futura não seja defeituosa.

Dispõem também, o Prefeito e o Secretário-Geral de Administração, de um Gabinete constituído de assessôres técnicos, inclusive de um ou mais especializados em "administração de pessoal" (staff).

Sente-se, porém, a necessidade urgente de reforma no setor de Administração de Pessoal, visando, inclusive, à descentralização de suas atividades, a um mais intenso treinamento de pessoal, à classificação de cargos e à introdução total do sistema do mérito.

Conforme salientei, existem em cada Secretaria-Geral da Prefeitura do Distrito Federal, os chamados "Serviços de Administração", Serviços êsses planejados para exercerem, em colaboração com o Departamento do Pessoal (órgão central do pessoal da P.D.F.), funções administrativas de pessoal. Houve mesmo, em 1945, por iniciativa do então Prefeito, PHILADELFO DE AZEVEDO, a criação de uma *Comissão de Estudos de Administração de Pessoal*, composta de cada um dos Chefes dos diversos "Serviços de Administração" das diferentes Secretarias-Gerais da P.D.F. (órgãos autônomos) e presidida pelo *Diretor do Pessoal da P.D.F.* Nem a Comissão aludida — aliás já extinta — nem os Serviços de Administração, infelizmente, chegaram a funcionar como órgãos departamentais do pessoal, no moderno e técnico sentido que lhes conferem o Prof. REINING JR. e outras grandes autoridades que abordaram o assunto, como MOSHER, KINGSLEY e STAHL.

Assim é que, salvo as atividades de cadastro e assentamento do pessoal respectivo, e, em alguns casos, o preparo de propostas orçamentárias da respectiva Secretaria e o auxílio à administração central, "no desempenho das diretrizes aprovadas para o pessoal, não exercem tais "serviços" atividades outras, ditas de "staff", ou mesmo as de operação ou execução.

Aplica-se rigorosamente ao caso específico da Prefeitura do Distrito Federal a lição profunda que nos oferecem os precitados MOSHER, KINGSLEY e STAHL, consubstanciada nos termos que se seguem:

"Nem todos conseguiram, de forma alguma, ajustar-se a esse padrão. Muitos sofreram as conseqüências de uma profissionalização definitiva. Outros mantiveram-se muito afastados dos objetivos do programa da organização, reputando a observância de certos procedimentos como sua finalidade precípua. Outros preocuparam-se exclusivamente com o processamento de papéis e com a interpretação de estatutos e regulamentos; as relações humanas e as funções de treinamento foram negligenciadas, interessando apenas as funções explicitamente indicadas nos estatutos.

Essa foi exatamente a razão pela qual a atual administração da Prefeitura do Distrito Federal, compreendendo a importância que decorre da existência e da prática de tais ensinamentos — fruto da evolução do conceito de administração pública — empreendeu a enorme tarefa de uma reforma profunda na sua administração de pessoal, a começar pela classificação de cargos, tarefa já quase concluída. Bem verdade é que essa reforma não poderá ser radical, especialmente no respeitante à descentralização por "departamentos" (no caso da P.D.F., Secretarias) da administração do pessoal. A adaptação desse sistema, na P.D.F., obedecerá a estágios de preparação. Estará por enquanto no terreno da planificação.

PARTICIPAÇÃO DOS SUPERVISORES NA ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

É importante salientar, de início, que na Prefeitura do Distrito Federal — e quero crer que o mesmo ocorra na maioria das repartições federais, estaduais ou municipais do Brasil — nada existe escrito no atinente a normas de conduta prescritas, oficialmente, pelos órgãos centrais de pessoal para o desempenho integral e eficiente da função de supervisor. Os deveres, as funções específicas destes — no que respeita ao conceito técnico e moderno de supervisor — não foram objeto de cogitação dos nossos legisladores. Sem o apoio da lei ou de regulamentos — variou a função do supervisor, na nossa administração, ao sabor do arbítrio das autoridades do momento, razão pela qual não se tem podido, e nem se pode ainda, dar testemunho definitivo das atividades desenvolvidas pelos supervisores, ou do exato limite de suas responsabilidades, salvo naqueles casos — e são poucos — em que a lei ou os regulamentos expressamente as definem.

Focalizarei, entretanto, o aspecto atual do problema na minha repartição, aspecto esse — é

preciso que se diga — que traduz uma fase de reorganização administrativa da Prefeitura do Distrito Federal, especialmente no concernente aos métodos de administrar o pessoal, reorganização essa que, em grande parte ainda está dependendo de leis, já solicitadas à Câmara Legislativa, para que seja tornada em realidade. Por conseqüência, tudo o que disser sobre o papel do supervisor não é fruto de diretrizes definitivamente traçadas — apoiadas em leis ou regulamentos escritos — mas de entendimentos tácitos. Vejamos, pois, quais das atividades de administração de pessoal que, por especificação, são exercidas pelos supervisores.

a) *Classificação por Jurisdição* — Na Prefeitura do Distrito Federal não foi ainda concluída essa classificação, por motivos vários que não cabe aqui enumerá-los. De todo modo, porém, essa função nunca foi atribuída ao supervisor e sim, ao órgão central do Pessoal (Serviço de Planejamento da Secretaria-Geral de Administração);

b) *Recrutamento e Seleção* — De um modo geral essas atividades são exercidas completamente à revelia dos supervisores, pelo Serviço de Seleção do Departamento do Pessoal, salvo em alguns casos particularíssimos, qual seja, por exemplo, a hipótese do contrato ou da admissão de técnicos especializados em profissão ou ofício, pouco comuns, inerentes a determinadas repartições, quando então pode ser ouvida a opinião do supervisor, no que concerne às qualificações exigidas para o desempenho de tais funções;

c) *Nomeação e Período Probatório* — Na parte referente à nomeação de candidatos a emprego ou cargos públicos, o supervisor jamais é consultado, salvo na hipótese de se tratar de nomeação para cargo de chefia e se esta estiver sob sua imediata direção e, ainda assim, não existe o caráter da indispensabilidade dessa sua opinião. As nomeações, para cargos de qualquer natureza, são da alçada exclusiva do Prefeito. Este apenas consulta o Departamento do Pessoal sobre se a nomeação será ou não lícita do ponto de vista legal.

No que se refere ao estágio probatório, que na P.D.F. está previsto na lei por um período de 730 dias, não existe todavia nenhuma diretriz segura sobre a prática do mesmo, nem o controle indireto dos supervisores. Ficam estes apenas obrigados — somente no caso de não ser o funcionário considerado apto para o desempenho de suas novas funções — a representar ao superior imediato, fato, entretanto, que nos 14 anos que sirvo à Prefeitura, jamais ocorreu... Nessas condições, só a consciência de alguns supervisores tem ditado o procedimento adequado para o mister de controlar as atividades dos novos funcionários e ministrá-lhes os primeiros ensinamentos, ou o "in-service training" como chamam os norte-americanos. De todo modo, pelo menos teoricamente, esta é uma função precípua do supervisor;

d) *Colocação ("placement") e Atribuição de Tarefas* — Essa função é da exclusiva alçada do supervisor. Este, no entanto, não conta absolu-

tamente, com a orientação do órgão do pessoal, salvo se representar por escrito ao seu chefe imediato. Em outros termos, não há ordens, ou instruções escritas, formais a respeito;

e) *Medidas de Ordem Interna* — O supervisor tem aqui o seu campo vasto e independente de ação. Expede suas ordens de serviço internas, organiza e subdivide o seu Serviço ou Seção como melhor lhe parecer; estabelece as rotinas de serviço e designa o servidor que entender para chefiar turmas ou supervisioná-las etc.;

f) *Salário* — Em matéria de salário propriamente dito — fixação de padrões, tabelas etc. — o supervisor não é chamado a intervir ou a opinar. E' ele, contudo, quem propõe — dentro da dotação orçamentária — as gratificações "pro labore" para os seus subordinados;

g) *Contrôle de Ponto* — O supervisor é responsável pela observância do ponto diário na repartição sob sua chefia (anotações de faltas, imp pontualidades, licenças etc.). Pode ele entretanto delegar essa autoridade a um funcionário de sua confiança ("encarregado de núcleo"), procedimento êsse, aliás, adotado sistematicamente na P.D.F. Essa delegação não exclui a responsabilidade do Chefe que por essa razão exerce o controle indireto sobre seus funcionários a tal respeito;

h) *Bem-Estar, Assistência, Segurança, Condições Físicas de Trabalho* — deveres de todos os supervisores e que na P.D.F., como em qualquer outro governo, são, às vezes mais, às vezes menos, exercidos com eficiência, dependendo, todavia, de diversos fatores, inclusive da situação econômica da repartição e da compreensão do fenômeno das relações humanas no trabalho, por parte dos governantes;

i) *Treinamento* — Na P.D.F. o treinamento em serviço pelo supervisor ainda é empírico. Não existe ainda norma ou plano para a sistematização ou mesmo uma certa uniformização para êsse treinamento. Ensina-se o ofício a cada um, quer direta ou indiretamente, da melhor maneira possível, sem qualquer metodização e, principalmente, sem que haja o controle dos supervisores pelos seus superiores — ou pelo órgão de pessoal — da maneira como êsse treinamento é feito ou dos seus resultados, isto é, o aproveitamento, por parte, do funcionário.

Devo, para finalizar, esclarecer que ainda recentemente se adotou o sistema do *trabalho de equipe*. Assim, em todos os níveis de supervisão, nada se delibera de importante sobre problemas de Administração de Pessoal, sem prévias reuniões. No Gabinete do Prefeito reúnem-se os Secretários-Gerais. No Gabinete do Secretário-Geral de Administração reúnem-se os supervisores, o "staff" e o Diretor do Departamento do Pessoal (executivo). Êste, em reunião com os 9 chefes de Serviço do seu Departamento estuda os melhores meios de rotina para pôr em execução os planos traçados e a praticabilidade desses planos.

RECRUTAMENTO

O recrutamento, na Prefeitura do Distrito Federal, é exercido pelo *Serviço de Seleção* do Departamento do Pessoal e, em suas linhas gerais, é exatamente processado na forma por que o faz o D.A.S.P.

Para a qualificação dos candidatos nos empregos que a P.D.F. oferece, é previamente feita uma minuciosa análise de trabalho, usando-se para tal fim os métodos habitualmente adotados, notadamente o da entrevista de supervisões ou o de consulta ao Serviço de Planejamento e do órgão central de pessoal da P.D.F. Em certos casos nomeia-se uma comissão de especialistas no assunto ou nas funções inerentes à carreira na qual se verificou a vaga, ficando êsses especialistas incumbidos de proceder à análise preliminar que será, depois de examinada pelo órgão de seleção, posta em termos definitivos. Isso ocorre, por exemplo, nos casos de concursos para o preenchimento dos cargos de Médico, Engenheiro, Dentista, Agrônomo etc.

Devo uma vez mais lembrar que é relativamente recente a prática do recrutamento e da seleção para o ingresso nos cargos das diversas carreiras da Prefeitura do Distrito Federal. Muito embora as exigências constitucionais de então proibissem nomeações livres nos cargos ou empregos públicos, na Prefeitura do Distrito Federal os concursos só foram regularmente estabelecidos, por volta de 1943, quando foi pela primeira vez criado o *Serviço de Seleção*. Daí para cá houve diversas alterações políticas na administração do Distrito Federal. Predominou em diversos, porém curtos, períodos o sistema do pistolão, para depois haver o retorno a uma *relativa* moralização no serviço público local.

Ocorre ainda um fator interessante, no que respeita aos concursos anunciados pela Prefeitura do Distrito Federal: Como os ordenados pagos pela referida Prefeitura para funções correspondentes no Governo Federal são mais elevados, é tremendamente grande o afluxo de candidatos ao preenchimento dos cargos que compõem o quadro de pessoal da municipalidade local, ocorrendo êsse fenômeno por maiores e mais exigentes que sejam as qualificações exigidas. Um exemplo significativo do que acabei de afirmar pode ser fornecido pelo número de candidatos inscritos para o concurso de Professor de Ensino Supletivo, que atingiu a casa dos 6.000. Note-se que as qualificações exigidas importavam na apresentação de registro de professor pelo Ministério de Educação, prática de ensino comprovada etc.

Não se usa, entretanto, na Prefeitura, por enquanto, o que se chama de "*método positivo de recrutamento*", tem-se adotado o "*método passivo*" que, aliás, é perfeitamente idêntico ao utilizado pelo D.A.S.P. Consiste o recrutamento, na P.D.F., em síntese, no seguinte:

a) descrição da carreira;

b) determinação das qualificações a serem exigidas para o recrutamento;

c) elaboração minuciosa de "instruções" para a realização dos concursos, nas quais constam os mesmos itens enumerados nos modelos de edital de concursos do D.A.S.P. O mesmo ocorre com respeito às fichas de inscrição, onde vêm discriminados os dados relativos à instrução, identificação, experiência, quitação com o serviço militar etc.;

d) as "instruções de concurso" assim elaboradas são divulgadas amplamente pela imprensa oficial e particular e pelo rádio.

Como inconvenientes principais da falta de adoção de um sistema positivo de recrutamento, no caso da Prefeitura do Distrito Federal, posso no momento apresentar os seguintes:

a) grande carga e aumento de responsabilidades para a prova de habilitação, e, conseqüentemente, para a seleção final (em geral as exigências para a qualificação são mínimas); e

b) desperdício de valores humanos reais os quais, se houvesse um plano organizado para fins de recrutamento, poderiam ser localizados e atraídos para o Serviço Público.

(continua)

ADMINISTRAÇÃO GERAL

PESSOAL

Padrões de Execução no VI Exército

AVICE SAINT

(In "Personnel Administration", vol. 10, n. 6, julho, 1948)
(Tradução de Mary Cardoso)

AVICE SAINT trabalha na Divisão de Pessoal Civil do Quartel-General do VI Exército, sediado no Presídio de São Francisco.

DEVEM os servidores saber a quantidade e a qualidade do trabalho que deles se espera? Admitido que o devam, no interesse da boa administração de pessoal, como podem saber exatamente o volume e o tipo de trabalho que precisam produzir? E' fora de dúvida que a principal função da chefia é conseguir produção e, portanto, o supervisor que sabe quais a quantidade e a qualidade de trabalho necessárias e que conhece os métodos adequados à obtenção desses resultados é capaz de instruir o subordinado sobre aquilo que dele se espera, individualmente. Mas como pode ele dar essa instrução? De que "aparelho" ou "instrumento" dispõe para estabelecer, claramente, os requisitos de qualidade, de quantidade e de método a serem observados pelo empregado?

Há outras questões que, igualmente, mostram a necessidade de um instrumento ou processo para tal medida. Como pode o supervisor dizer se o trabalho do empregado é excepcional, satisfatório ou fraco? Que base, que medida objetiva pode ele usar para decidir sobre a categoria em que se situa o empregado?

Perguntas como estas levaram a Divisão de Pessoal Civil, do VI Exército, a examinar cuidadosamente as possibilidades dos padrões de execução e a pô-los em uso para todos os seus cargos civis.

JUSTIFICATIVAS E RAZÕES DO DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA

Cabe fazer-se, aqui, observação muito importante, a de que os padrões foram desenvolvidos não como um fim ou um objetivo, mas como um dos instrumentos de trabalho da administração, no VI Exército. Assim sendo, esta discussão não se pode limitar apenas aos padrões de execução. O programa foi planejado em cinco fases:

1. *Tarefas* — Que resultado se espera, ou qual o trabalho a ser feito.

2. *Padrões* — Que grau de perfeição se espera no desempenho das tarefas, ou de que modo deve ser executado o trabalho.

3. *Avaliação* — Que grau de perfeição vem sendo apresentado pelo empregado no desempenho de seu trabalho, ou de que modo vem sendo o trabalho executado.

4. *Entendimento* — Deve haver compreensão entre o supervisor e o empregado, a propósito das tarefas a cumprir e dos padrões a observar, esclarecendo-se este último sobre a maneira pela qual atende às exigências feitas.

5. *Ação* — Que providências tomar, face à avaliação do trabalho apresentado, ou seja, definição da atitude a adotar ante o desempenho excepcionalmente bom ou deficiente.

O programa de padrões de execução e de avaliação periódica do trabalho foi instituído em razão de numerosos fatores:

1. *Consolidação das funções de pessoal* — Com a terminação da guerra e ante a necessidade de reexame dos tópicos de interesse para a administração de pessoal, a Divisão de Pessoal Civil do Quartel-General do VI Exército planejou uma consolidação das funções de administração de pessoal, como seleção, treinamento, etc., deixando-as a cargo de uma Seção de Utilização de Pessoal.

O estabelecimento e uso dos padrões de execução visava um maior contato com os supervisores, pondo-se-lhes à disposição uma técnica de avaliação, de enquadramento, de treinamento de pessoal e de relações humanas no trabalho. Resumindo, o objetivo era estabelecer um processo mais simples e menos dispendioso de assistência técnica aos servidores.

2. *Desenvolvimento do programa de administração de pessoal no nível da execução do trabalho* — Havia necessidade de desenvolver-se um programa de administração de pessoal no nível daqueles que, realmente, executam o trabalho. A instalação, o desenvolvimento e o uso dos padrões de execução requereriam contatos entre os supervisores e os técnicos de pessoal e entre supervisores

res e empregados. Assim, os padrões de execução seriam um instrumento a utilizar na fase de execução do trabalho, permitindo contínua revisão do desempenho do empregado face aos padrões fixados para as tarefas e ao planejamento da adequada norma de pessoal, estabelecida pelos supervisores. Em outras palavras, o programa de padrões de execução deveria ser uma atividade de treinamento no trabalho, para os supervisores.

3. *Aumentos de salário, em função de desempenho excepcional* — A disposição constante da Lei Federal de Salários de 1945, sobre aumentos adicionais de remuneração, nos casos de desempenho excepcional, exigir a avaliação periódica (trimestral) do trabalho do empregado, com base nos padrões de execução.

4. *Avaliação de eficiência* — O sistema de avaliação de eficiência, de acordo com o Manual dos Servidores Federais, determinava que “os administradores e os supervisores deveriam aplicar os mesmos conhecimentos de que se valiam na administração e na supervisão — conhecimento do trabalho a executar, da forma pela qual deve ser executado e da forma pela qual vem sendo executado, individualmente, pelo pessoal da organização”. (Manual, Cap. E 1-3 — “Objetivos”).

“Os funcionários encarregados da supervisão, após consultas a seus subordinados, deverão determinar o tipo de execução que pode ser razoavelmente esperada, nos vários níveis de trabalho, elemento que usarão para avaliação da eficiência.” (In “Manual dos Servidores Federais”, Cap. E 1-9 — “Avaliação de Eficiência”).

Os elementos do formulário 51 — Boletim de Merecimento — não exprimem, com facilidade, a qualidade, a quantidade e a maneira pela qual deve ser o trabalho executado. Expressões como “capacidade de cooperação” e “iniciativa” só terão sentido se forem relacionadas a tarefas determinadas. Nessas condições, ficou decidido que os padrões de execução deveriam basear-se diretamente em tarefas específicas ou em operações definidas do trabalho, e que os padrões desenvolvidos determinariam quais, dentre os elementos do formulário 51, seriam usados para a avaliação anual da eficiência.

DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO PROGRAMA

As linhas gerais de desenvolvimento desse programa obedeceram a cinco itens: 1) experiências preliminares; 2) iniciação dos chefes; 3) assistência técnica durante a execução do programa, para assegurar bom funcionamento, ministrando-se treinamento nos diversos níveis de chefia; 4) avaliação do progresso obtido; 5) modificações, à luz da experiência. Examinaremos melhor esses cinco itens na discussão a seguir.

1. As experiências preliminares foram feitas durante a primavera e o outono de 1946. As verificações a que se procedeu entre o pessoal demonstraram que tanto chefes como subordinados

não tinham exato conhecimento tanto da natureza do trabalho, quanto da forma pela qual o mesmo devia ser executado. Preparou-se, então, material de treinamento sobre o programa e promoveram-se sessões preliminares de orientação.

2. O programa foi iniciado em janeiro de 1947, preparando-se padrões de execução para todos os cargos civis do VI Exército. Solicitava-se, também, que fôsse feita trimestralmente a avaliação do trabalho dos empregados, em termos de tais padrões, usando-se os resultados obtidos para promoções, remoções, transferências, novas atribuições de encargos, avaliações de merecimento, etc.

Foi feita, aos setores de pessoal, a distribuição de um guia ou manual do chefe, com o objetivo de facilitar-lhes a tarefa de ministrar assistência técnica aos supervisores, bem como de treinar seus próprios técnicos nos processos adequados.

Junto com os cheques de pagamento de todos os servidores civis do VI Exército, foi feita a distribuição de um impresso explicativo sobre os padrões de execução e as avaliações trimestrais de eficiência.

3. Os grupos incumbidos da implantação do programa receberam orientação técnica numa conferência preparatória, realizada no Quartel-General do VI Exército e através de visitas do pessoal especializado. A conferência, que ocorreu em janeiro de 1947, permitiu os seguintes resultados:

a) demonstração das possibilidades da conferência de orientação, baseada no manual do chefe;

b) enumeração dos passos fundamentais a seguir na preparação dos padrões escritos:

- 1.º orientação da chefia;
- 2.º conferência dos supervisores;
- 3.º orientação (oral ou escrita) dos empregados;
- 4.º contato dos técnicos da seção de utilização de pessoal com os supervisores e assistência na preparação dos padrões;

5.º autenticação dos modelos definitivos dos padrões, feita com a assinatura dos supervisores, dos empregados, dos revisores e do técnico representante da Seção de Utilização;

c) instrução na técnica de preparação dos padrões, tipos e níveis de tais padrões e formas de apresentação;

d) demonstração das vantagens do contato entre o técnico de pessoal e o supervisor, mostrando que a elaboração do padrão não constitui o único objetivo dessa aproximação, que visa, também, prestar assistência ao chefe e obter dados sobre as necessidades de treinamento, sobre os problemas de pessoal e sobre os casos que exijam redistribuição de encargos ou funções.

4. Da janeiro a abril de 1947, cerca de dez mil padrões de execução foram definidos e postos em uso. Nessa ocasião, foi promovida uma segunda conferência de treinamento com os técnicos de pessoal e embora, então, fôsem discutidos os aspectos mais amplos da administração de pessoal, foi feita ênfase especial nos seguintes pontos:

a) mais aperfeiçoada organização das seções técnicas de pessoal para a execução do programa visado;

b) julgamento do programa de padrões pôsto em prática;

c) proposta e decisão sobre modificações tornadas necessárias;

d) estudo de casos surgidos em torno dos padrões, para melhor definição de tarefas e padrões.

Em setembro de 1947 o Manual do VI Exército (M 6-6 — "Padrões e Avaliações") foi publicado e distribuído a todos os servidores e chefes.

5. De setembro de 1947 até a data deste artigo, foram tomadas as seguintes providências para aperfeiçoamento desse programa:

a) utilização de auxílios visuais na elaboração dos padrões de execução, para melhor qualidade dos padrões escritos;

b) elaboração de dois manuais sobre avaliação de merecimento, um para altos funcionários e outro para servidores de nível inferior, cuja finalidade é facilitar aos técnicos de pessoal o treinamento dos chefes na utilização das avaliações trimestrais de merecimento como base para classificações oficiais;

c) inclusão de estudos de padrões de execução como parte do Programa de Supervisão Administrativa do VI Exército;

d) preparação de manual sobre requisitos para aumentos de salário em função de desempenho excepcional, fazendo-se ênfase particular na vantagem do uso dos padrões de execução, para esse efeito, com indicação de casos em que os servidores ultrapassaram as exigências dos padrões;

e) experiências, conduzidas em quatro setores do VI Exército, sobre a conveniência de conjugar os padrões de execução com o formulário WD 74, de classificação de cargos, o que eliminaria a duplicação de informações e o excesso de trabalho do supervisor para obtenção de informações sobre os deveres ou tarefas do cargo.

AVALIAÇÕES TRIMESTRAIS

E' necessária a revisão periódica do desempenho do empregado. Na ocasião adequada, o supervisor examinará cada padrão, comparando o desempenho do servidor com as exigências do padrão, na forma a seguir descrita:

— verifica a *execução satisfatória* que atende ao padrão;

— *mais a execução excepcional* que excede o padrão;

— *menos a execução deficiente* que deixa de atingir o nível fixado.

Em seguida, o supervisor revê as notas dadas e obtém o *referendum*

a) do empregado;

b) do chefe supremo da organização;

c) do técnico de pessoal.

Não se procede a nenhuma avaliação de eficiência em termos vagos, fazendo-se apenas, na ficha do empregado, uma breve descrição do julgamento feito em face do padrão.

Normalmente, a primeira avaliação é feita três meses depois da preparação do padrão. Não obstante, os padrões podem ser usados a *qualquer tempo* que seja oportuno discutir com o empregado a qualidade de seu trabalho, e, em caso de atribuição de novos encargos, transferências, remoções ou outras medidas que requeiram controle, caberia uma avaliação dentro de trinta dias.

AÇÃO

Sem dúvida alguma, o aspecto mais importante desse programa é a capacidade de ação do supervisor.

As avaliações trimestrais informam o empregado sobre a maneira pela qual se está desempenhando de seus encargos, de modo que lhe será possível melhorar o próprio rendimento antes que se proceda a uma avaliação oficial do merecimento. Servem, também, para indicar ao supervisor as providências que deve tomar, como sejam:

1. Se o empregado estiver demonstrando desempenho excepcionalmente bom de *tôdas as* tarefas:

a) recomendar aumento de salário;

b) recomendar a concessão de distinções especiais;

c) distribuir ao empregado encargos de maior responsabilidade, na previsão de uma possível promoção;

d) solicitar a promoção do empregado, dentro de sua seção ou em outro setor do serviço.

2. Se o empregado estiver demonstrando excepcional capacidade em determinadas tarefas:

a) elogio verbal;

b) recomendação escrita para determinado tipo de trabalho;

c) treinamento e aperfeiçoamento.

3. Se o empregado atender à maioria dos padrões, mas executar deficientemente um outro encargo:

a) entendimento com o empregado;

b) designação de um funcionário da seção para prestar-lhe assistência;

c) treinamento do empregado fora do trabalho;

d) pedido de transferência ou de redistribuição de funções para o empregado, considerado o setor em que este possa ficar mais ajustado.

4. Se o empregado não atende a quase todos os padrões e se não derem resultado as providências tomadas para seu aperfeiçoamento:

a) pedir a transferência do servidor, se este puder ser útil em outro tipo de trabalho;

b) tomar medidas disciplinares;

c) pedir remoção por ineficiência.

JULGAMENTO DO PROGRAMA

E' interessante observarmos as reações dos vários níveis de chefia ao significado desse programa, o que fazemos examinando os seguintes comentários de diversos chefes e funcionários:

1. De um alto funcionário, responsável por uma divisão técnica, após a preparação dos padrões escritos: "De-sejo agradecer a assistência da seção técnica de pessoal. Pela primeira vez, sinto que tanto eu como os subordinados sabemos em que consiste, realmente, o trabalho deles".

2. De um funcionário, após entrevista sobre seu trabalho e recebimento de orientação: "Acho isso bom. Na última repartição em que trabalhei nunca soube exatamente que serviço devia fazer e até o fim do ano fiquei sem saber de que modo estava sendo julgado meu trabalho".

3. De um supervisor: "Dou muito valor ao que a seção técnica de pessoal está fazendo. Eu e meus auxiliares estamos, agora, muito mais próximos uns dos outros".

4. De um chefe recentemente investido em seu cargo: "Tive oportunidade de travar real conhecimento com os responsáveis por esta organização e de ver exatamente aquilo que cada um dos meus auxiliares deve fazer".

5. De um supervisor: "Aceitarei agora qualquer servidor que me seja destinado pelo órgão de pessoal, porque sei que seus técnicos sabem o que estão fazendo".

6. De um chefe de alta responsabilidade: "E' ótimo. Sempre acreditei que a coisa mais importante, quando se trata de ver determinado trabalho realizado é a certeza de que cada um sabe aquilo que deve fazer e qual a melhor maneira de fazê-lo".

7. De um antigo especialista em treinamento: "E' a chave para descobrirmos onde deve ser ministrado treinamento. Além disso, leva o chefe a pedir orientação para o aperfeiçoamento de seus subordinados".

8. De um funcionário: "E' melhor para nós. Para o nosso pessoal de oficinas, operários e contramestres, o julgamento anual de eficiência era muito demorado. Além disso, muitos deles mudavam e assim, com as avaliações trimestrais ficamos de posse de um bom fichário".

9. De um empregado: "E' claro que gosto de saber que o meu chefe se interessa por mim. Durante muito tempo não me senti satisfeito, pois que ele nada sabia sobre a maior parte daquilo que eu tinha que fazer".

10. De um oficial comandante: "Gosto da idéia de menos palavras e mais ação para que cada empregado se coloque no ponto em que deve ficar".

11. De um funcionário: "Acho que assim ficaremos sabendo, mais depressa, onde estão os piores empregados e quais aqueles que servirão para o trabalho".

12. De um supervisor, ao se tratar da relotação de uma funcionária, após a avaliação de seu trabalho: "Oh, é verdade que podemos relotar essa moça? Pensei que não tivéssemos meio de solucionar este caso".

13. De um técnico de pessoal: "Sempre desejei fazer um trabalho como esse. Sempre achei necessário saber-se o que realmente ocorre no nível da execução do trabalho".

14. De um comandante militar: "Todos nós precisamos fixar padrões, para melhorarmos nossa atuação e fazermos bem o nosso trabalho".

15. De um diretor de pessoal: "O programa é muito bom. Recebemos boa dose de informações e demos um bom auxílio. Acho que o estabelecimento desses padrões é o aspecto mais importante das atividades de pessoal, desde que se criou o órgão de pessoal civil. Sua significação futura no conjunto de nossas atividades é enorme".

16. De um técnico antigo (técnico de lotação): "Esse programa ensinou-me muita coisa no que diz respeito à realidade do trabalho e ao entendimento com os supervisores. Aprendi também, que os chefes das seções burocráticas e administrativas não são tão bons supervisores quanto a maioria dos contramestres e superintendentes de oficina".

17. De um chefe de pessoal civil: "E' impressionante a reação dos altos funcionários e dos oficiais comandantes. Acreditam firmemente no valor do programa. Dizem que é exatamente disso que precisavam e que há muita substância nas medidas sugeridas. A reação é de fato inteiramente favorável".

CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Treinamento dos Servidores dos Territórios Federais

MARIA BERENICE BATISTA

INTRODUÇÃO

1. COMO SURTIU O PROBLEMA

ADMINISTRADOS por um governador de livre nomeação do Presidente da República, estão os Territórios Federais vinculados ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

O Território do Acre foi incorporado definitivamente ao Brasil pelo Tratado de Petrópolis, celebrado em 17 de novembro de 1903. Solucionou aquele tratado as nossas questões com a Bolívia, pondo fim à chamada "questão do Acre."

Em 1943 mais cinco territórios surgiram ao longo de nossas fronteiras: Amapá, Rio Branco, Guaporé, Iguaçu e Ponta Porã. Criados todos pelo Decreto-lei n.º 5.812, de 13 de setembro daquele ano, foram os dois últimos extintos pela Constituição de 1946, volvendo, em consequência, aos Estados de que haviam sido desmembrados.

A Lei n.º 366, de 30 de dezembro de 1936, conferiu ao governador do Acre competência para "nomear, licenciar, remover, suspender e demitir os funcionários e autoridades do Território, quando os respectivos cargos e empregos não forem de nomeação do Governo Federal ou Municipal". Idêntica atribuição foi conferida aos governadores dos demais Territórios pelo Decreto-lei n.º 5.839, de 21 de setembro de 1943.

Embora seja da alçada do Ministério da Justiça examinar a administração dos Territórios Federais, não exerce êste fiscalização sobre as nomeações feitas pelos governadores nem tão pouco sobre os concursos porventura realizados naquelas entidades. O recrutamento, o grau de capacidade mínima exigida para o preenchimento dos cargos territoriais, bem como a seleção dos candidatos está a critério exclusivo da administração territorial. Alguns governadores, entretanto, em relatórios sobre os resultados de sua administração já se têm referido à dificuldade de conseguir funcionários devidamente capacitados para o serviço público do Território.

Na qualidade de chefe da Seção de Administração dos Territórios, do Ministério da Justiça, também tive oportunidade de observar, pelo estu-

do dos processos vindos daquelas entidades, que os servidores territoriais, de um modo geral, não possuem o grau de conhecimentos que seria de desejar para o exercício de suas atribuições. O nível de instrução das populações locais está ainda longe de ser satisfatório; por outro lado, os elementos dos grandes centros não se sentem encorajados a enfrentar a falta de conforto de regiões em que os níveis de vencimentos pagos pelo governo não são de molde a compensar os sacrifícios impostos pela mudança das condições de vida a que se habituaram.

Um corpo de funcionários devidamente qualificados, representaria, para os governadores, uma colaboração valiosa na difícil tarefa de administrar aquelas regiões. Dada a dificuldade de atrair elementos de outras cidades, parece-me que a melhor solução para o problema seria treinar o pessoal de que dispõem aquelas unidades da Federação a fim de capacitá-los para o exercício das funções públicas.

DESENVOLVIMENTO

2. IMPORTÂNCIA DO TREINAMENTO

A importância do treinamento no serviço público vem sendo cada vez mais focalizada pelos estudiosos da administração de pessoal em todos os países em que a administração pública já adquiriu um alto grau de desenvolvimento.

WILLIAM E. MOSHER, J. DONALD KINGSLEY e O. GLENN STAHL, em seu livro *Public Personnel Administration*, afirmam que "em qualquer administração de pessoal digna deste nome o treinamento deve ocupar o lugar mais importante." (1) Por sua vez, o professor HARVEY WALKER ressalta "que é difícil, senão impossível, imaginar um cargo público para o qual o treinamento não seja necessário nem desejável." E acrescenta que "por mais completo que seja o sistema educacional comum não se pode esperar que êle forneça todo o treina-

(1) MOSHER, KINGSLEY & STAHL, *Public Personnel Administration*, pág. 388.

mento especializado que se faz mister para o exercício das funções públicas.” (2)

No Brasil, o treinamento dos servidores públicos já começa a despertar certo cuidado das autoridades governamentais. A prova disto são os vários cursos existentes no Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), para preparação e aperfeiçoamento dos empregados públicos. A criação da Escola Brasileira de Administração Pública (E.B.A.P.), da Fundação Getúlio Vargas, destinada a promover não somente a formação de pessoal de alto nível para a administração pública, como também o aperfeiçoamento e especialização dos servidores públicos em exercício, demonstra também que a idéia do treinamento para o serviço público vem crescendo de importância entre nós.

Todavia, inúmeros são os administradores que não dão ao treinamento a importância que seria de desejar. Os supervisores de primeira linha, isto é, os chefes de seção, que são os responsáveis pelo treinamento em serviço, de um modo geral, não compreendem a necessidade de treinar seus subordinados, principalmente quando estes já demonstraram sua competência em concursos ou provas de habilitação. Assim, o treinamento de iniciação em serviço vem sendo completamente descuidado. Ao ingressar na repartição pública, o servidor geralmente aprende sua tarefa por iniciativa própria. Ele procura indagar de seus colegas, que possuem mais experiência, como deverá desincumbir-se de suas atribuições. Também o funcionário que é destacado para servir em setor diferente daquele em que vinha prestando serviços, encontra-se em dificuldades idênticas às do novo servidor.

MILTON HALL ensina-nos que o treinamento é por demais importante para ser relegado exclusivamente à iniciativa do empregado. Acentua que tal método é inadequado e ineficiente, porquanto além da lentidão com que o servidor toma conhecimento de seus deveres e responsabilidades, freqüentemente resulta em hábitos incorretos de trabalho. (3)

A afirmação de que “é errando que se aprende” já não encontra guarida na moderna administração de pessoal. A esse respeito observa HARVEY WALKER: “Se os efeitos do erro se circunscrevessem ao empregado, não atingindo a mais ninguém, errar seria um bom meio de aprender. Infelizmente, as decisões feitas por funcionários públicos, têm, quase invariavelmente, efeitos de longo alcance. Assim, os erros devem ser evitados sempre, tanto quanto possível.” (4)

Por outro lado, o treinamento é também valioso para aumentar a eficiência dos servidores que já se encontram em serviço, para atualizar os seus conhecimentos e prepará-los para o exercício de novos cargos. As leis se modificam, novas atri-

buições são cometidas a determinados órgãos e, assim, somente o treinamento poderá possibilitar que os servidores se tornem rapidamente eficientes no desempenho de suas novas funções.

3. NECESSIDADE DE TREINAR OS SERVIDORES TERRITORIAIS

Uma das características da administração pública moderna é permitir cada vez mais ao servidor público participar das tarefas do governo. Ele não se limita apenas a pôr em execução as diretrizes traçadas pelo Legislativo, mas compartilha da tarefa dos legisladores, ora mediante a elaboração de projetos de lei, ora pela apresentação de sugestões, informações, etc. Sua capacidade de discernimento tem grande importância, de vez que é chamado constantemente a resolver os casos em que a lei deverá ser aplicada, estabelecer diretrizes para sua boa execução, determinar normas para a realização dos serviços, enfim tomar decisões.

Da capacidade, pois, do funcionário e de sua conduta dependerá, em grande parte, o sucesso da administração. Destarte, evidencia-se a necessidade de treiná-lo a fim de melhor aproveitar suas faculdades e torná-lo verdadeiramente apto para o desempenho de suas funções.

O treinamento sempre existe, seja por iniciativa do próprio funcionário, que procura aprender a executar o serviço, seja por iniciativa do supervisor que lhe dá a necessária orientação. Na maioria das vezes, entretanto, o treinamento é ocasional, a orientação é dada à medida que surge a dificuldade. O treinamento, porém, está a exigir mais do que isso. Deve ser planejado, sistematizado, mediante a aplicação de bons métodos que apresentem resultados seguros.

MOSHER, KINGSLEY & STAHL apresentam razões que constituem verdadeiro código das necessidades e propósitos a que se destina o treinamento do servidor público. As razões invocadas pelos autores citados são as seguintes:

1.º As pessoas são geralmente recrutadas para categorias gerais de trabalho e não para cada trabalho específico, e, portanto, requerem orientação no trabalho de uma determinada repartição ou seção.

2.º Os programas de serviço público raramente permanecem estáticos (freqüentemente são revistos pelo Legislativo) e o meio mais rápido de introduzir tais modificações em uma repartição é treinar os seus empregados de uma maneira metódica e consciente.

3.º O treinamento muitas vezes é responsável pelas diferenças existentes entre as organizações, em aspectos tais como: conhecimento dos funcionários sobre as atividades e regulamentos de sua organização em geral, bem como acerca do próprio trabalho; cortesia e atitude dos funcionários para com o público; interesse dos mesmos pelo seu trabalho; habilidade e rapidez com que o executam. Todos nós temos observado diferenças em tais aspectos no sistema adotado nas organizações, sejam estradas de ferro, restaurantes ou repartições do governo. Freqüentemente, a qualidade dessas organizações está em relação direta com a extensão e a qualidade de seu programa de treinamento.

4.º O campo profissional geralmente evolui. Nem a medicina, nem a engenharia, nem a contabilidade, nem mesmo a estenografia permanecem estáticas. O treinamento é o processo através do qual os especialistas podem manter-se em dia com os novos aspectos de sua especialidade, bem como escapar “às limitações do técnico.”

(2) HARVEY WALKER, *O treinamento dos funcionários públicos* — “Revista do Serviço Público” — Ano VII, vol. I, n.º 1, janeiro de 1944, pág. 44.

(3) MILTON HALL, *Training Your Employees*, página 5.

(4) HARVEY WALKER, *op. cit.*, pág. 46.

5.º) Muitas ocupações são totalmente, ou quase totalmente, reservadas ao serviço público (policiais, bombeiros, assessores de impostos, inspetores de alimentação, carteiros, engenheiros sanitários, assistentes sociais e muitas outras) e, em consequência, estes conhecimentos específicos não são adquiridos nas instituições educacionais comuns.

6.º) É mais eficiente desenvolver ao máximo a capacidade dos funcionários em exercício do que depender exclusivamente de um novo recrutamento para suprir a possível necessidade da repartição com os melhores técnicos disponíveis.

7.º) É importante, a fim de obter coesão e coordenação em uma repartição, que os funcionários conheçam, não por acaso ou em fragmentos, os objetivos e funções do resto da organização; tal conhecimento deve ser dado mediante uma política de apresentação metódica de programas que conduzam ao respeito e confiança mútuos.

8.º) Filmes, palestras, materiais de leitura interessante, orientação sistemática, conferências planejadas para pessoal, manuais e outros instrumentos alcançam maior êxito, despertando o entusiasmo pelo trabalho, do que a atitude do "laissez faire", isto é, abandonar o funcionário aos seus próprios recursos.

9.º) Na maior parte das situações alguma espécie de treinamento necessariamente tem lugar; é mais uma questão de dar treinamento sistemático ou por acaso, eficiente ou dispersivo, efetivo ou inútil.

10) Se não fosse proveitoso para as organizações oferecerem treinamento sistemático em serviço, a indústria privada não o estaria empregando tão amplamente.

11) Estas ilustrações são suficientes para demonstrar o sucesso do método sistematizado para o desenvolvimento do pessoal nas repartições públicas, provando a necessidade de incluir no orçamento dotações suficientes para este fim." (5)

Verifica-se, assim, que o treinamento é uma necessidade para todos os servidores, mesmo para aqueles que sejam possuidores de um bom sistema educacional.

Destarte, muito mais necessário será o treinamento para os servidores territoriais, onde o sistema educacional é deficiente e as oportunidades de desenvolvimento da capacidade daqueles servidores são mínimas.

O Governo Federal inverte anualmente nos Territórios grandes importâncias. Para o exercício de 1953 constam da lei orçamentária, somente no anexo relativo ao Ministério da Justiça, as importâncias discriminadas abaixo:

TERRITÓRIOS	VERBA 1 Pessoal	VERBA 2 Material	VERBA 3 Serv. e Enc.	VERBA 4 Obras, etc.
	Cr\$	Cr\$	Cr\$	Cr\$
Acre.....	33.521.220	13.260.000	10.422.360	35.050.000
Amapá.....	25.232.520	15.271.000	5.891.600	34.000.000
Guaporé.....	27.084.500	17.990.300	6.071.000	36.200.000
Rio Branco.....	19.517.120	13.495.000	4.958.000	34.400.000

O total dos créditos concedidos a cada uma daquelas unidades é, pois, o seguinte:

	Cr\$
Acre	92.256.580
Amapá	80.395.120
Guaporé	87.345.800
Rio Branco	72.370.120

(5) MOSHER, KINGSLEY & STAHL, *opt. cit.* páginas 389-390.

As dotações destinadas aos Territórios, entretanto, não serão suficientes ao seu desenvolvimento e todos os propósitos resultarão ineficazes se não possuírem aquelas entidades um corpo de funcionários competentes, conscientes de seus deveres e responsabilidades e dos objetivos da administração para a qual contribuem com o seu esforço. E isto só poderá ser conseguido mediante um programa sistematizado de treinamento para os servidores territoriais.

Com muita propriedade afirma LEONARD D. WHITE que "muitos elementos se combinam para constituir uma boa administração: direção, organização, finanças, moral, métodos e procedimentos, porém mais importante do que qualquer desses elementos é a influência humana." (6)

4. FASES DO TREINAMENTO

O treinamento, de um modo geral, abrange três fases:

- a) treinamento prévio;
- b) treinamento de iniciação do novo servidor;
- c) treinamento posterior ao ingresso no serviço público.

Na América do Norte, onde se dá grande importância ao treinamento para o serviço público, muitas universidades modificaram seus programas a fim de preparar jovens para as carreiras administrativas. A Comissão de Serviço Civil colabora com os colégios e universidades na elaboração dos programas destinados a preparar os estudantes para o serviço público.

No Brasil, porém, o sistema educacional não prepara indivíduos diretamente para o serviço público. Seus programas, até hoje, não têm sido influenciados pelo fato de grande parte desses estudantes, após concluírem seus cursos, virem a ocupar cargos públicos. Em consequência, muitas pessoas ingressam no serviço público sem os conhecimentos que seriam de desejar e que poderiam ser tão úteis à administração. A fim de preencher esta lacuna, muitos funcionários têm sido enviados ao estrangeiro e cursos de administração pública vêm sendo criados pelo governo. O D.A.S.P., pela sua Divisão de Aperfeiçoamento, vem mantendo vários cursos que são úteis àqueles que desejam ingressar no serviço público. No ano próximo findo, também foi criado na E.B.A.P. um curso destinado a proporcionar aos jovens candidatos às carreiras administrativas treinamento sistemático em administração pública, conferindo aos que o concluírem o grau de Bacharel em Administração Pública. Tal curso constitui, certamente, um bom programa de treinamento prévio e poderá ter muita influência na formação do futuro servidor público.

O treinamento de iniciação em serviço, embora de capital importância, é o que mais tem sido

(6) LEONARD D. WHITE, *Introduction to the Study of Public Administration*, pág. 313.

descuidado entre nós. O novo funcionário necessita que o orientem, que o iniciem devidamente no serviço, possibilitando-lhe, assim, adquirir o domínio de métodos corretos de trabalho.

Se todos os supervisores se lembrassem das dificuldades que experimentaram nos primeiros dias de trabalho, certamente dariam maior atenção ao servidor que está iniciando.

Quer-me parecer que o período de iniciação é aquele que melhor se presta ao treinamento. O funcionário inicia desejoso de aprender, cheio de entusiasmo pela organização em que vai trabalhar. Deve-se, pois, aproveitar essa disposição a fim de orientá-lo devidamente. As primeiras impressões em sua vida funcional poderão ter grande influência sobre sua conduta futura. Torna-se, pois, necessário fornecer-lhe conhecimentos exatos de seus direitos, deveres e responsabilidades, o papel que deverá representar na repartição, orientação precisa dos trabalhos que irá executar, idéia geral sobre a repartição em que se encontra servindo e da sua importância na estrutura governamental. A orientação do novo funcionário deverá ser cuidadosamente planejada, pois será mais difícil corrigir um funcionário que adquiriu hábitos incorretos de trabalho do que iniciá-lo devidamente.

Mas não é suficiente preparar o candidato para o serviço público e iniciá-lo bem. Torna-se ainda necessário treiná-lo para que possa vir a desempenhar funções mais importantes, para que possa acompanhar a evolução da administração pública, enfim, para manter atualizados os seus conhecimentos. Surge então a necessidade do treinamento posterior ao ingresso no serviço.

5. MÉTODOS USUALMENTE ADOTADOS

Muitos são os métodos de treinamento indicados pelos estudiosos da Administração de Pessoal. MOSHER, KINGSLEY e STAHL indicam entre outros os seguintes:

- a) treinamento em grupos;
- b) treinamento individual no trabalho;
- c) cursos por correspondência.

O treinamento em grupos pode ser feito por meio de cursos, conferências, discussões de tipo seminário, demonstrações, trabalhos de laboratórios etc. O D.A.S.P. e a E.B.A.P. mantêm vários cursos de treinamento em grupos.

"A instrução individual no trabalho, afirmam os autores citados, é talvez a mais usada forma de treinamento, embora não seja reconhecida como tal. E' de esperar-se que alguma orientação seja dada pelo supervisor, principalmente ao novo funcionário. O problema é conseguir que o supervisor planeje sua instrução de modo organizado e sistemático." (7)

Verifica-se, assim, que o supervisor ocupa uma posição estratégica no programa de treinamento.

Assim, deveriam eles ser submetidos a um treinamento especial a fim de que pudessem desincumbir-se a contento de uma das mais importantes atribuições da chefia: treinamento dos subordinados.

O treinamento individual no serviço também pode ser feito pelo rodízio. O rodízio possibilita ao empregado adquirir uma idéia precisa do trabalho e da organização de todo o seu Departamento. As instruções escritas também podem ser muito úteis quando apresentadas de forma inteligente e atrativa. Manuais de trabalho, boletins e fluxogramas ajudam muito na execução dos serviços de rotina. Os organogramas também são aconselháveis para dar ao funcionário uma idéia das relações dos diversos órgãos entre si e da posição de cada um no conjunto da estrutura governamental.

De todos os métodos de treinamento, o por correspondência é o menos aconselhável. Os resultados de um curso por correspondência não são muito satisfatórios, de vez que não permitem a troca de idéias, a discussão. Somente quando não for possível ministrar outra forma de treinamento é que devem ser usados os cursos por correspondência.

Existe ainda um outro tipo de treinamento, que vem sendo muito usado atualmente: o estágio. O funcionário permanece por algum tempo à disposição de outra repartição a fim de adquirir novos conhecimentos e experiência mais ampla em matéria de administração pública; com esta finalidade funcionários brasileiros têm sido enviados para estagiar em repartições fora do país.

CONCLUSÃO

6. MÉTODOS A ADOTAR NOS TERRITÓRIOS

Do exposto, verifica-se que um movimento se vem operando no seio da administração pública federal brasileira no sentido de desenvolver a capacidade e as aptidões do servidor público. Para os que aqui residem inúmeras são as oportunidades de aperfeiçoarem os seus conhecimentos em administração pública. O mesmo, todavia, não ocorre nos Territórios Federais. Situados em nossa faixa de fronteiras, distantes dos centros adiantados, os servidores dos Territórios não possuem muitas oportunidades de treinamento. Somente oferecendo bolsas de estudos podem os governadores proporcionar ao funcionário territorial ocasião de aperfeiçoar seus conhecimentos em administração pública.

Nestas condições, creio ser imprescindível a organização de um programa de treinamento que possa ser levado a efeito naquelas regiões. Para tal fim, poderia o D.A.S.P. colaborar com os governos territoriais, como já tem feito em outras oportunidades, e verificar de perto as reais necessidades do servidor territorial a fim de proporcionar-lhe treinamento mais adequado.

(7) MOSHER, KINGSLEY & STAHL, *op. cit.* pág. 425.

Inicialmente, parece-me que poderia haver dois tipos de treinamento:

- a) para formação de futuros servidores;
- b) para aqueles que se encontram em exercício.

Creio que o método mais útil seria o de treinamento em grupos, organizando-se cursos para tal fim.

Segundo nos ensinam MOSHER, KINGSLEY & STAHL, "uma das primeiras considerações na organização de um programa de treinamento em grupo é a seleção e o treinamento daqueles que têm a responsabilidade pelo treinamento dos outros." (8) Dizem os citados autores que "os supervisores e sub-supervisores são os responsáveis pelo êxito ou insucesso de qualquer programa de pessoal." (9)

EDUARDO PINTO PESSOA e NAZARÉ TEIXEIRA DIAS também ressaltam os benefícios de um programa de treinamento para os supervisores, assim observando:

"Quando damos ensejo ao treinamento de um supervisor, na realidade estamos propiciando condições potenciais para mais eficaz treinamento de um grupo de empregados. Os benefícios do programa de treinamento de supervisores de modo algum se restringem aos indivíduos sobre os quais incide.

O treinamento dos supervisores, sobretudo os da primeira linha de supervisão — os chefes de seção — deve constituir-se numa das primeiras preocupações na adoção de um programa de treinamento, pois a existência de mais um supervisor treinado significa a possibilidade imediata de treinamento dos empregados sujeitos à sua jurisdição." (10)

Os cursos a serem organizados deveriam, pois, ser freqüentados obrigatoriamente pelos chefes de seção e facultados aos servidores que desejassem e estivessem em condições de segui-los. Assim, êste programa teria um amplo campo de ação, de vez que os chefes de seção ficariam habilitados a treinar seus subordinados em serviço, o que resultaria em maior eficiência em muitos setores da administração territorial.

Nestas condições, poderia ser traçada, em linhas gerais, a seguinte orientação, que me parece prática e viável:

1.º O D.A.S.P. entraria em entendimentos com os governadores territoriais e enviaria técnicos àquelas entidades para identificarem as reais necessidades dos seus servidores e quais os cursos mais adequados ao seu desenvolvimento.

2.º Em seguida, aquele Departamento mandaria aos territórios alguns professores, de acordo com os cursos a serem dados.

3.º A meu ver, êstes cursos deveriam, de início, ser essencialmente práticos baseados na análise do trabalho, visando atender às necessidades imediatas do serviço; os

funcionários sentir-se-ão mais interessados em adquirir os conhecimentos ministrados, quando verificarem a utilidade de sua aplicação em seu setor de trabalho.

4.º Os chefes de seção deveriam ser particularmente orientados quanto à maneira de treinar seus subordinados, evidenciando-se a utilidade dos manuais de serviço, fluxogramas, organogramas, num programa sistematizado de treinamento em serviço.

5.º O Ministério da Justiça recomendaria aos governadores emprestassem todo o apoio à realização, procurando estimular, por todos os meios possíveis, a freqüência aos cursos.

6.º Com essa finalidade, poderiam aquelas autoridades assegurar aos que obtivessem aprovação nos cursos de treinamento prévio, aproveitamento no serviço territorial, à medida que se verificassem vagas.

7.º Aos ocupantes dos cargos territoriais que freqüentassem os cursos, demonstrando real aproveitamento, poderiam ser atribuídos pontos especiais nos boletins de merecimento, assegurando-se-lhes preferência nas promoções por merecimento, satisfeitas as condições legais.

8.º Os cursos deveriam ter a duração de 6 meses, por ano, a fim de que os professores não fôssem obrigados a permanecer por muito tempo naquelas entidades.

9.º Aos funcionários territoriais mais capacitados, poderiam ser concedidas bolsas de estudos para seguirem cursos, bem como estagiar em repartições nesta Capital, a fim de que, futuramente, pudessem substituir os professores do D.A.S.P. no programa de treinamento a ser levado a efeito nos territórios federais.

7. VANTAGENS QUE RESULTARÃO DO TREINAMENTO

Conforme já ficou demonstrado, a União depende anualmente grandes importâncias com os Territórios Federais. Creio que não será erro afirmar que aquelas entidades não poderão adquirir independência econômica enquanto não possuírem um quadro de funcionários altamente qualificados.

A formação, pois, daqueles que compartilham das tarefas do governo naquelas regiões afetará de forma decisiva a administração territorial.

"Não há um só grande país no mundo", afirma HARVEY WALKER "que não reconheça hoje que é obrigação do governo dar oportunidades educacionais ao povo." E salienta que "o custo da educação é pequeno quando comparado com o da ignorância. O custo dos cidadãos educados é pequeno comparado com as vantagens que êles proporcionam ao Estado." (11)

Realmente, o sistema educacional tem grande influência sobre a política, sobre a administração, enfim sobre o progresso de um povo.

O treinamento, certamente, não poderá corrigir tôdas as falhas do sistema educacional — no caso, do sistema educacional adotado nos Territórios. Todavia, se bem planejado e executado poderá ter conseqüências extraordinárias na administração daquelas entidades.

O treinamento pode despertar a vontade de aprender, elevar o nível cultural do funcionário, fazer com que o mesmo se interesse pelos problemas administrativos e procure solucioná-los. Êle desenvolve o espírito de equipe, torna o servidor mais eficiente, concorrendo assim para o aumento

(8) *Public Personnel Administration*, pág. 404.

(9) *Op. cit.* pág. 405.

(10) EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO e JOSÉ NAZARÉ TEIXEIRA DIAS, *Princípios de Administração de Pessoal*, pág. 200.

(11) HARVEY WALKER, *op. cit.* pág. 49.

da produção e a melhor qualidade do trabalho executado.

Por outro lado, estou certa de que tal política contará com o apoio e a boa vontade dos governadores dos Territórios Federais. O fato de permitirem aquelas autoridades o afastamento de funcionários territoriais, com tôdas as vantagens do cargo, para se beneficiarem com bôlsas de estudos concedidas pela E.B.A.P. — a fim de seguirem cursos nesta Escola — demonstra interêsse pelo treinamento de seus servidores.

Do exposto, conclui-se que inestimáveis são as vantagens que poderão advir para os Territórios Federais da realização de um programa de treinamento, pois, conforme acentuam BARIDON e LOOMIS :

"Não são os empregados que progridem com a organização e sim esta que avança com o progresso daqueles". (12)

BIBLIOGRAFIA

AMATO, Pedro Muñoz — *La Educacion de los Servidores Publicos — Experiencia en Puerto Rico y su significacion para la America Latina* — (Monografia) "Ponencia presentada al Seminario Internacional de Administracion Publica celebrado en Rio de Janeiro del 4 de febrero al 5 de marzo de 1952" — Tipografia Porvenir, 1952.

CAMPOS, Wagner Estelita — "Treinamento dos subordinados" Cap. XIII, *Chetia — sua técnica e seus problemas* — Rio de Janeiro, 1947 — Imprensa Nacional.

DIETZ, Walter — *Treinando novos supervisores na arte de dirigir* (Tradução de Annibal Maya) "Revista do Serviço Público", Ano VII, vol. 3, n.º 2, agosto de 1944, págs. 44-47.

FETTERMANN, Oswaldo — *O papel do D.A.S.P. na política de aperfeiçoamento* — "Revista do Serviço Público", Ano VII, vol. 3, n.º 2, agosto de 1944, págs. 44-47.

(12) Citado por BELMIRO SIQUEIRA em *Do treinamento de pessoal — algumas idéias básicas*, "Revista do Serviço Público", Ano XII, vol. 2, n.º 2, maio de 1949, pág. 91.

blico", Ano XI, vol. 2, ns. 3 e 4, julho e agosto de 1948, páginas 166-170.

GULICK, Luther Halsey — *Treinamento para o serviço público* (Tradução de Annibal Maya) "Revista do Serviço Público", Ano VI, vol. 4, n.º 2, 1943, páginas 123-124.

HALL, Milton — *Training Your Employees*, Washington, 1940 — Society for Personnel Administration — Pamphlet n.º 3.

MOSHER, William E. — KINGSLEY, J. Donald & STAHL, O. Glenn — *Staff Development and Training*, Part IV, n.º 15, — "Public Personnel Administration" — Third edition — New York, 1950 — Harper & Brothers.

PESSOA, Eduardo Pinto e DIAS, José Nazaré Teixeira — *Treinamento*, Cap. XI — *Princípios de Administração de Pessoal* — Rio de Janeiro, 1949 — Imprensa Nacional.

REINING Jr., Henri — *Estágios de Treinamento no Governo Nacional dos Estados Unidos* (Tradução de Paulo Lopes Corrêa) Separata da "Revista do Serviço Público", Ano VII, vol. II, n.º 2, maio de 1944. *Treinamento Prévio*, *Cursos Especiais 02/52*, Curso de Administração de Pessoal, apostilha 3.21, Fundação Getúlio Vargas. *Treinamento em serviço*, *Cursos Especiais 02/52*, Curso de Administração de Pessoal, apostilha 3.21, Fundação Getúlio Vargas.

RIDLEY, Clarence Eugene e MCORE, Lyman S. — *Treinamento para o Serviço Público* — "Revista do Serviço Público", Ano V, vol. 1, n.º 3, março de 1942, páginas 76-81.

SIQUEIRA, Belmiro — *Do treinamento de pessoal — algumas idéias básicas*, "Revista do Serviço Público", Ano XII, vol. 2, n.º 2, maio de 1949, págs. 89-91.

WALKER, Harvey — *O treinamento dos funcionários públicos* — "Revista do Serviço Público", Ano VII, vol. 1, n.º 1, janeiro de 1944, págs. 44-51.

WHITE, Leonard D. — *Rise of Public Personnel Management e Education and Training for the Public Service*, Part. V, Caps. XXII e XXVI — *Introduction to the Study of Public Administration*. Third Edition, New York, 1948 — The Mac Millan Company.

Relatório da 1.ª conferência das Nações Unidas sobre Administração de Pessoal, citado na apostilha 3.02, *Cursos Especiais, 01/52 Cursos de Administração de Pessoal*, Fundação Getúlio Vargas.

Programa de Aperfeiçoamento de Supervisores

J. LYLE CUNNINGHAM

(Tradução de Maria de Lourdes Lima Modiano)

6.^a REUNIÃO

"FIM... OU COMEÇO?"

O fato mais importante em matéria de relações humanas na administração, é ser relativamente fácil transmitir bons princípios sobre o assunto, mas difícil conseguir a aplicação destes, na prática. Uma coisa é a pessoa entusiasmar-se e inspirar-se durante um curso de treinamento, mas outra coisa, inteiramente diferente, é agir pela maneira preconizada, quando surgem as dificuldades no trabalho. Várias razões concorrem para esse fato. Em primeiro lugar, qualquer um, geralmente, acredita-se bom chefe e pensa que os outros são da mesma opinião. Em segundo lugar, durante anos e anos de formação pessoal, as pessoas são levadas a agir de determinada maneira e o resultado é não ser possível mudar-lhes a conduta da noite para o dia. As boas relações humanas exigem dos chefes personalidade, objetividade e estabilidade emocional, tudo isso aliado a paciência para enfrentar as irritações diárias provocadas pelas imperfeições humanas.

Uma das principais falhas dos programas de treinamento de chefes, antigamente, era, em muitos casos, especialmente após uma série de conferências elementares, não ser o mesmo prosseguido por um líder de fora. Os esforços do treinador pouco adiantarão se o programa não for apoiado por um outro programa avançado de esclarecida administração de pessoal. Esse programa incluirá o estudo científico da seleção, uma tentativa de condicionar a hierarquia a práticas consultivas de administração, a avaliação regular e contínua dos chefes em todos os níveis, para fim de promoção e integração das práticas de pessoal em outros aspectos da administração. Isso abrangerá a descentralização da administração do pessoal e o reconhecimento, por parte da alta administração, de que o chefe imediato é o ponto-chave da administração do pessoal. Todos os esforços devem tender no sentido de torná-lo entusiasta do treinamento e, pessoalmente, um perfeito treinador.

JOHN M. PFIFFNER — "The Supervision of Personnel — Human Relations in the Management of Men".

NESTA sexta reunião, que será a última de nosso programa de aperfeiçoamento de chefes, a pergunta mais importante que devemos formular a nós mesmos é: "Para onde iremos daqui". Nas cinco reuniões anteriores, congregamo-nos com a finalidade de aumentar nossa capacidade de che-

fia e reforçar nossas qualidades neste particular. Agora, é o momento de ponderarmos os resultados obtidos durante este período de estudo e discussão e pensarmos seriamente sobre a melhor maneira de aplicarmos futuramente, como supervisores, tudo quanto aprendemos.

Que aprendemos, exatamente? Como resultado deste programa, seremos hoje melhores chefes do que antes de levarmos a cabo esta experiência? Teremos agora uma compreensão mais clara das atribuições que devemos desempenhar e dos métodos que devemos usar para desempenhá-las com a máxima eficiência? Essas perguntas suscitam, sem dúvida alguma, grande número de respostas e, cada chefe que tenha participado deste programa deverá encontrá-las por si.

RECAPITULAÇÃO DO PROGRAMA DE APERFEIÇOAMENTO DE CHEFES

Com o fim de refrescarmos a memória acerca do assunto destas reuniões, suponhamos que recapitulemos ligeiramente a matéria já discutida e estudada.

A primeira reunião foi dedicada ao amplo problema das "Funções Gerais do Chefe". Tentamos definir o termo "supervisão", a fim de identificarmos os supervisores com o lugar que lhes cabe na estrutura da organização, determinarmos as atribuições que os mesmos devem desempenhar e chegarmos a um entendimento sobre as qualidades que devem possuir. Embora cada um de nós, aparentemente, tenha conseguido clara compreensão desses detalhes durante a primeira reunião, estarão eles, ainda hoje, bem claros para nós? Teremos desenvolvido plenamente as qualidades tão indispensáveis ao bom êxito da chefia? Estaremos desempenhando de modo adequado as atribuições que nos são confiadas? Estaremos ocupando realmente o lugar que nos cabe na estrutura da organização?

Um estudo em conjunto sobre os métodos eficientes que podemos empregar no desempenho de nossas atribuições de chefia, constituiu o assunto da segunda reunião. Reservamos especial atenção aos métodos de controle pessoal, para melhor lidarmos com os múltiplos problemas que devem

merecer atenção direta. Mas teremos, por outro lado, atentado bem nos métodos de organização necessários para reduzirmos o número de problemas que devem receber nossa atenção pessoal? E, finalmente, aos métodos destinados a dividir e coordenar as responsabilidades dos servidores? Estaremos hoje, de fato, adotando êsses métodos? Teremos sempre em mente que “para que um homem possa dominar outros homens, é preciso primeiro saber dominar-se a si mesmo?” Teremos reconhecido bem nossas unidades e nossos processos de trabalho, de modo a estarmos hoje observando plenamente os princípios aconselháveis de organização?

“Métodos para lidar com os subordinados” — foi êste o título de nossa terceira reunião, quando concentramos a atenção na maneira de lidar com novos servidores e facilitar a compreensão de cada um. Nesta reunião, acentuamos a importância de fazermos com que o novo servidor sintasse à vontade e em harmonia com seu cargo, conservando seu entusiasmo quanto ao trabalho, através de um esforço contínuo, de nossa parte, para mantê-lo plenamente informado sobre as coisas tão essenciais ao sucesso pessoal. Lembramo-nos dos onze segredos para lidar com pessoas, que estudamos naquela reunião? Estaremos empregando todos êles? Estaremos apresentando o novo servidor à organização como apresentaríamos um convidado em nosso lar? Estaremos mantendo todos os subordinados bem informados acerca dos assuntos de que devem realmente ter conhecimento?

Em nossa quarta reunião, estudamos detidamente os métodos que, como chefes, poderemos empregar com eficiência no sentido de estimular e estabilizar o comportamento dos subordinados. Foi nessa reunião que, pela primeira vez, descobrimos as habilidades dramáticas que vários de nossos colegas supervisores esconderam durante tanto tempo, enquanto realizávamos um verdadeiro “show” — digo bem, realizávamos — demonstrando os métodos que os supervisores devem ou não devem empregar ao lidar com um pedido de exoneração apresentado por um bom servidor desiludido. Instrumentos de estímulo, tais como entusiasmo, jovialidade, altruísmo, bondade, firmeza, tato, paciência e cortesia foram postos em relêvo em nossas discussões. Quantas vezes teremos empregado êsses instrumentos e êsses métodos para com nossos subordinados, desde que foram os mesmos submetidos à nossa consideração? Seremos hoje o tipo de chefe que “leva os subordinados a alto nível de atividade e, depois, toma as necessárias medidas para mantê-los trabalhando nesse mesmo nível”? Conheceremos, realmente, os servidores que trabalham sob nossa supervisão e teremos compreendido que não podemos tratar da mesma forma todos os subordinados e, ainda assim, obtermos os mesmos resultados?

Foi na quinta reunião que tentamos fazer o papel de psicólogos e empregar os termos “moti-

vações”, “frustrações”, “conduta para solucionar o problema” e outros semelhantes, esforçando-nos por esclarecer nossa compreensão e as razões dos erros e falhas de nossos subordinados. Também aproveitamos as demonstrações espetaculares de nossos companheiros, ao descreverem os papéis dramáticos necessários para demonstrar os bons e maus métodos para os supervisores usarem ao administrar a disciplina. Focalizamos a atenção nos métodos eficientes que nós, supervisores, podemos empregar para corrigir erros dos subordinados, estimular sua iniciativa e para lidar com o servidor despedido. Já teremos enfrentado algum caso de disciplina depois daquela reunião e, neste caso, teremos verificado que aproveitamos as coisas que aprendemos então? Poderemos hoje apontar com satisfação o espírito de iniciativa usado pelos servidores que trabalham sob nossa supervisão? Os bons servidores poderão, agora, deixar nossa organização numa atitude amistosa para conosco e um sentimento de boa vontade para com a organização?

Sim, partilhamos de muitas experiências interessantes e instrutivas em nossas primeiras cinco reuniões, mas o importante para cada um de nós é considerar: *“que resultados positivos teve êsse programa para mim, no desempenho das responsabilidades de chefia, que me cabem?”*

CINCO REUNIÕES... E DEPOIS?

Que terão significado para nós essas cinco reuniões anteriores? Algumas das práticas de que tratamos surgiram no espírito de alguns de nós quando tínhamos em mão algum problema de supervisão e talvez as tenhamos aplicado. “Não foi mal”, muitos, dentre nós, sem dúvida, concordarão de um modo geral. Mas que terá tudo isso, realmente, significado para cada um de nós; e como nos terá ajudado a resolver nossos problemas de supervisão? Quantos dentre nós terão tido algum problema de disciplina depois da reunião em que discutimos o procedimento adequado para lidar com êsses casos? E quantos, dentro nós, terão, realmente, aplicado êsse procedimento? Quantos de nossos subordinados estarão hoje trabalhando com maior eficiência e espírito de iniciativa, gozando ao mesmo tempo a sensação agradável que acompanha inevitavelmente a elevação do moral? Quantos detalhes teremos organizado e delegado, visando a aliviar nosso espírito, para lidar com os problemas mais importantes? Em resumo, quanto teremos, realmente, aprendido?

UM PONTO FINAL?

Que significa esta sexta reunião? Será a reunião final de uma distração administrativa, que levamos a efeito para proveito de alguns escolhidos? Será êste mais um desses cursos que completamos perfunctoriamente, para “enfurnarmos”

depois, com a agradável sensação de haveremos concluído algo — aquele sentimento de satisfação que afasta de vez qualquer preocupação, cuidado ou *pensamento*?

OU UM COMÊÇO?

Ou será isso um comêço de indagação sobre a maneira pela qual trabalham nossos subordinados, o que os incomoda e por que experimentam dificuldades ou alcançam êxito? Por que um servidor é seguro como uma rocha, enquanto que outro age como um tonto?

Terão estas seis reuniões despertado em nós, em matéria de organização e de relações humanas, certo interesse, que se extinguirá por si?

Tornar-nos-emos cômicos da importância dos métodos de treinamento pessoal e de outros? Meditaremos acerca de nossas relações com chefes, subordinados e colegas? Analisaremos nosso trabalho para verificar por que serão difíceis certas coisas, o que os servidores não entendem e como podemos melhor agir para fazê-los entender?

Reservaremos tempo para nos familiarizarmos com os múltiplos e diversos serviços prestados por outras divisões e repartições em nossa organização, para vermos como poderemos melhor utilizá-las e com elas cooperar no sentido de fazermos funcionar a nossa organização com perfeita eficiência? Teremos compreendido que somos parte integrante da administração e que, como tal, devemos defender os interesses da administração superior, em todos os nossos contatos com os subordinados e com o público?

Iremos recapitular este programa de aperfeiçoamento de chefes, para o avaliarmos quanto aos seus pontos fortes e fracos? Por exemplo: indagaremos de nós mesmos quais foram os instrumentos mais eficientes? Deveria ter havido maior número de conferências? Que outra matéria deveria ter sido abrangida?

Os problemas de chefia, tal como os de Matemática, Economia ou Direito, geralmente cedem ao espírito indagador e analítico. Cometeremos algum dia o erro de nos desviar de nossas responsabilidades de supervisão e de não distribuirmos nossa atenção segundo a respectiva importância?

Se essas seis reuniões puderem levar cada um de nós a aceitar a responsabilidade de melhorar nossas possibilidades no papel de chefes, que desempenhamos diariamente, então, a magnitude da recompensa corresponderá ao tempo dedicado, ao dinheiro e ao esforço despendidos com este programa de aperfeiçoamento.

RESUMO

Resumindo, é possível colocarmos na devida perspectiva este programa de aperfeiçoamento de chefes e o papel que cada um de nós poderá desempenhar de futuro, associando-o à história de

um profeta e mestre muito sábio, que viveu há séculos. Quando jovem, fôra brilhante em Lógica e Filosofia. Para aprenderem seus ensinamentos, os discípulos o acompanhavam em grupos durante quatro ou cinco anos. Todos ficavam deslumbrados com sua sabedoria.

À medida que se tornou mais sábio, aproximando-se da idade madura, já não se contentava em deslumbrar os discípulos. Desejava compreensão e alguém com quem trocar idéias criteriosas e compreensivas. Baixou sua Lógica e tornou-se menos profundo. Passou a transmitir sua filosofia aos amigos, em poucas palavras simples, numa retórica tão límpida que as pessoas podiam ver nela os próprios problemas. Ao invés de ficarem deslumbrados, seus seguidores ficavam *instruídos*. Deixavam-no ao cabo de um ou dois anos, passando a viver felizes, uma existência proveitosa. Contudo, continuava tendo companheiros e a felicidade de ter com quem trocar idéias.

Quando, porém, chegou ao ocaso de sua sabedoria, na velhice, descobriu que aquela gente precisava de algo mais do que sua orientação, que precisava de líderes seguros, que mantivessem entre eles o fogo sagrado. Assim, quando os que aspiravam à sabedoria iam a ele pedindo-lhe conselho, dizia: "Deveis saber que, ao olharem para mim, vereis um irmão e a vós próprios. Agora, *ide e aprendei*". Mandava, então, embora os discípulos, para que, por eles mesmos, procurassem a verdade. Nem todos o podiam entender, mas os que o entendiam, sentiam-se inspirados e o povo se fortaleceu.

Cada um de nós, que participou deste Programa de Aperfeiçoamento de Chefes, poderá partir desta experiência de treinamento e verificar no setor de chefia, se possui a determinação de *aprender* a boa chefia para depois *aplicar* os conhecimentos que adquiriu. Pelo menos, as seis reuniões de que participamos pouco mais poderão fazer do que criar em nós o desejo de melhorar nossa capacidade de chefia e aprender, mercê de alguns dos métodos básicos e alguns princípios gerais de chefia.

Se tivermos este desejo, se tivermos renovado nossa aspiração de sermos chefes eficientes, se estivermos dispostos a prosseguir no importante estudo dos princípios e práticas de chefia, com diligência, durante o resto de nossas carreiras, se tivermos forte compreensão das relações humanas ligadas às funções de chefia, chegaremos a bom êxito e bem mereceremos a recompensa que, inevitavelmente, nos advirá. Nosso futuro está em nossas mãos e depende dos esforços que estivermos dispostos a despendar para agarrá-lo.

Felicidades!

A Condenação ao Pagamento dos Honorários de Advogado nos Casos de Culpa Contratual

ARNOLD WALD

A CONDENAÇÃO do vencido no pleito ao pagamento das custas já data de tempos imemoriais, embora fundamentada de modo diferente nas diversas épocas. Em Roma, o *sacramentum injustum* do vencido, que passava a pertencer ao Estado, constituía uma penalidade imposta a quem tivera um comportamento antijurídico. No direito hodiérneo, a condenação ao pagamento das custas baseia-se no risco judiciário, sendo compreendida como ressarcimento do dano causado. (1)

A condenação ao pagamento dos honorários do advogado do vencedor já tem origem muito mais recente. O movimento jurisprudencial neste sentido data, no Brasil, do segundo decênio do nosso século. Ainda em 1917, o Supremo Tribunal Federal manifestava-se por unanimidade no sentido de que “não pode ser incluída na condenação a importância dos honorários do advogado, conforme a jurisprudência uniforme deste tribunal” (2) por ser *res inter alios acta*, em relação ao vencido, o contrato existente entre a parte vencedora e o seu patrono.

Todavia mandava a lei que nos casos de atos ilícitos a indenização fôsse a mais completa possível, abrangendo tanto o *dans emergens* como o *lucrum cessans*, (3) devendo voltar o prejudicado ao *statu quo ante* que precedeu a realização do ato lesivo do seu patrimônio. Ora, só podia a parte ingressar em juízo por intermédio de advogado habilitado e a própria lei reconhece que não se deve presumir a gratuidade do mandato judicial quando outorgado a profissional. (4) Assim, sempre haveria prejuízo desde que o vencido não fôsse condenado ao pagamento dos honorários do advogado do vencedor. A indenização seria sempre pois incompleta.

Conta Pedro Batista Martins nos seus *Comentários ao Código de Processo Civil* que a reação contra a jurisprudência firmada nesta maté-

ria começou com as sentenças de alguns juízes de 1.^a instância que passaram a “mandar incluir nas indenizações os honorários do advogado a despeito da hostilidade dos tribunais que, em geral, lhes reformavam, nesta parte, as sentenças. Dentre êsses juízes, muitos dos quais são hoje desembargadores, destacavam-se PONTES DE MIRANDA, DUQUE ESTRADA, JOSÉ ANTÔNIO NOGUEIRA, FREDERICO SUSSEKIND e SABÓIA LIMA”. (5)

Na realidade, a condenação ao pagamento dos honorários do advogado da parte vencedora surgiu, em primeiro lugar, como medida excepcional, nos casos atualmente contemplados no artigo 63 do Código de Processo Civil, ou seja, nas hipóteses de lide temerária, ditada pelo espírito de chicana, do que os ingleses chamam de *malicious prosecution* ou *malicious abuse of process*.

Posteriormente, sob o influxo da mentalidade nova criada pelos juízes de 1930, abrangeu a condenação ao pagamento dos honorários os casos de atos ilícitos *strictu sensu* ou seja de responsabilidade aquiliana, por exigir a lei que o ressarcimento do dano fôsse cabal e completo. A variação da jurisprudência neste particular não pode aliás ser atribuída a um movimento doutrinário. Correspondeu a uma necessidade pragmática. Efetivamente, naquela época, começaram a se multiplicar os acidentes de transporte e acontecia muitas vezes que as vítimas recebessem uma indenização que apenas chegasse para o pagamento dos honorários do advogado. Tornou-se pois necessidade imperiosa a inclusão dos honorários do advogado na condenação para que houvesse realmente indenização.

Enfim, uma jurisprudência oscilante, consolidada no artigo 64 do Código de Processo Civil, reconheceu o dever que incumbia ao vencido de pagar os honorários do advogado da parte adversa não só nos casos de dolo ou culpa aquiliana, como também na hipótese de culpa contratual.

(1) JOSSERAND, *De l'esprit des droits*, 1939, 2.^a ed., página 62.

(2) Ac. in “Rev. do Sup. Trib.”, vol. 16, página 86.

(3) Artigo 1.059 do Código Civil.

(4) Artigo 1.290 do Código Civil.

(5) PEDRO BATISTA MARTINS, *Comentários ao Código de Processo Civil*, “Revista Forense”, 1940, volume I, p. 204.

II — O artigo 64 não mais distinguia entre a culpa contratual e extracontratual. Deu-lhes igual tratamento.

A doutrina aplaudiu unânimemente esta equiparação inovadora.

PEDRO BATISTA MARTINS mostra que não há argumento que justifique a conclusão de que se deva reparar mais completamente o dano quando resulta do dolo ou culpa extracontratual. A distinção é subjetiva e arbitrária, já tendo sido sobrepunha. (6)

Baniu-a o Código Civil que a ela não mais fez referência. Contrários a distinção manifestam-se ainda TITO FULGÊNCIO, (7) CARVALHO SANTOS, (8) GABRIEL REZENDE FILHO. (9) Mantém-se todavia favorável a bipartição da culpa ETIENNE BRASIL. (10)

A jurisprudência não aceitou com bons olhos a inovação do legislador. Era hábito seu ser reservada em matéria de honorários de advogado. E assim continuou. A interpretação aceita pela jurisprudência explica-se por fatores históricos. Ela conservou uma distinção que a lei aboliu, embora não cabesse ao juiz distinguir onde o legislador não mais discerniu nem especificou.

III — Numerosos são os julgados que não concedem os honorários do advogado à parte vencedora por ter sido contratual a culpa do vencido, tentando assim revogar tácitamente o artigo 64 e querendo limitar a sua aplicabilidade aos casos de dolo e culpa aquiliana.

Antes da vigência do Código de Processo Civil diversos acórdãos firmaram a jurisprudência no sentido de não serem devidos honorários de advogado em se tratando de culpa contratual. Decidiam os Tribunais de Apelação que “somente em se tratando de obrigação oriunda de ato ilícito *strictu sensu* responde o devedor por honorários de advogado”. (11)

E, mesmo depois da promulgação do Código de Processo Civil, continuou esta orientação.

A jurisprudência não acatou integralmente a mudança da lei. Os julgados cindiram-se. Alguns preferiram manter-se fiéis à tradição histórica. Outros inclinaram-se diante do texto legal. (12)

Assim encontramos copiosas decisões posteriores ao Código que conservam o princípio firmado pela jurisprudência anterior. “Não se tra-

tando de ato ilícito, mas de cobrança de crédito promissório na forma do respectivo título e através da ação de locupletamento, não pode ser incluído na condenação o pagamento de honorários do advogado do autor” afirma julgado do Distrito Federal (13) seguido por muitos outros de igual teor.

Algumas decisões têm todavia prestigiado a lei. Assim a 8.^a Câmara do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, em julgamento de uma apelação de que foi relator o Desembargador Hugo Auler, condenou a parte vencida ao pagamento dos honorários do advogado do vencedor em caso de culpa contratual, estabelecendo ainda o princípio de que “a obrigação do reembolso dos honorários do advogado da parte vencedora resulta de uma responsabilidade objetiva da parte vencida desde que, pelo julgamento final da ação, se possa concluir que injusta foi a atitude de quem compeliu terceiro a ingressar em juízo, obrigando-o a constituir advogado.” (14)

IV — Generalizando, podemos dizer que em matéria de honorários de advogado em caso de culpa contratual não há jurisprudência firmada. Uma congêrie de decisões inclina-se a negar os honorários na hipótese, julgando *contra legem*. Nas ações ordinárias, nos despejos, nas consignações em pagamento, raros são os casos em que a sentença inclui os honorários do advogado da parte vencedora na condenação. Argumentam os partidários da solução tradicional que quem firma um contrato assume os riscos que lhe são inerentes. Deve prever a possibilidade da obtenção judicial do reconhecimento dos seus direitos, sobre ele devendo pesar o ônus do processo. Os argumentos dos magistrados favoráveis a esta solução não nos convencem. Já é lugar comum que a responsabilidade pelos honorários do advogado do vencedor é objetiva. A sentença deve reintegrar o indivíduo na totalidade do direito que lhe assiste. Não se justifica a limitação, a reintegração parcial, a dedução de uma cota correspondente a um dano que não é ressarcido.

Mesmo do ponto de vista prático a solução é injusta.

Tivemos o ensejo de funcionar em algumas ações de consignação em pagamento que foram julgadas procedentes sem que a parte vencida seja condenada ao pagamento dos honorários do advogado do vencedor, embora evidente fôsse a culpa contratual, a *mora creditoris*. A mesma solução tem sido aplicada nos despejos. Quando o pedido de despejo é julgado procedente, não quer o juiz, por medida de equidade, sobrecarregar o réu, que perdeu a demanda, com o ônus do pagamento dos honorários. Quando o pedido é julgado improcedente o juiz, atendendo ao desejo natural do proprietário de reaver o prédio e de querer para tal fim usar as vias judiciais, não

(6) PEDRO BATISTA MARTINS, *op. cit.* página 208

(7) In “Rev. For.”, vol. 70, p. 344.

(8) CARVALHO SANTOS, *Código de processo civil interpretado* 1940, vol. 1.^o, página 272.

(9) GABRIEL REZENDE FILHO, *Curso de direito processual civil*, 1951, 3.^o vol., 2.^a ed., página 48.

(10) ETIENNE BRASIL, *Liquidação de prejuízos e prejuízo de honorários de advogado*, Rio, 1938, página 9.

(11) In “Rev. For.”, vol. 74, págs. 64 e 229.

(12) EMILIO GUIMARÃES, *Brasil Acórdãos*, Konfino, 1948, vol. 2.^o — Decisões de p. 200 (n.^o 55) 205 (n.^o 84) e 209 (n.^o 114).

(13) In “Direito”, vol. 7, p. 297, D.F., 9-8-1940.

(14) “Diário da Justiça”, 17-3-52, p. 1.226, julgamento da apelação cível n.^o 13.340.

considera a lide temerária nem faz referência à culpa do autor, deixando de condená-lo ao pagamento dos honorários do réu. (15) Nas ações ordinárias para cobrança de dívida, diversos magistrados entendem que não deva ser incluído na condenação o pagamento dos honorários do advogado do autor. Esta exclusão parece-nos injusta porque o titular do direito não deveria ter que fazer gastos, geralmente importantes e não reembolsados, para fazer reconhecer judicialmente este direito. Estas despesas muito mais acertadamente recairiam em quem agiu com culpa, violando as obrigações impostas pelo contrato. A ausência desta sanção e a dificuldade de provar a temeridade da lide e as hipóteses contempladas no artigo 63 do Código de Processo Civil podem incitar algumas partes que tenham maior *fôlego processual* a abusar do direito de ação. Pode por exemplo acontecer que um proprietário decida obrigar um seu inquilino a abandonar um prédio por este alugado, acionando-o sucessiva e ininterruptamente, obrigando-o a intentar ações de consignação em pagamento e contra ele movendo, por motivos diversos, algumas ações de despejo de modo que os honorários de advogado passem a pesar tanto sobre o orçamento do inquilino que não mais lhe seja vantajosa a locação. Poderia haver por esse sistema uma fraude à lei do inquilinato pela técnica do esgotamento dos recursos do locatário em honorários de advogado.

V — A responsabilidade pelo pagamento dos honorários de advogado da parte vencedora deriva do risco judiciário. (16) Deveriam pois ser equiparados os honorários às custas judiciais para efeito de inclusão na condenação. (17)

"De *lege ferenda*, aderimos à tese defendida pelo Ministro PHILADELPHO AZEVEDO quando escreve:

"Assim como o vencido paga a taxa judiciária, o sêlo, os salários de peritos e as custas dos ser-

(15) Existem aliás dúvidas, de que não participamos, quanto à aplicação do art. 64 ao autor. Sustentamos, apoiados em julgamento da 2.^a Câmara do Tribunal de Justiça de São Paulo que também o autor pode ser condenado ao pagamento dos honorários do advogado do réu, mesmo não havendo reconvenção. Em sentido contrário, PONTES DE MIRANDA, in *Comentários ao Código de Processo Civil*, "Revista Forense", 1947, 1.^o vol. página 271.

(16) Tal é a opinião de JOSSERAND (*op. cit. loc. cit.*), de PHILADELPHO AZEVEDO, do Desembargador FERNANDES PINHEIRO e da maioria dos nossos magistrados.

(17) Também no domínio das custas judiciais, há reparos a fazer porque as custas reembolsadas são apenas aquelas incluídas no art. 4.^o do Decreto-lei 8.554, de 4-I-1946 não abrangendo a totalidade das despesas.

ventuários, também deve pagar os honorários do advogado do vencedor, sem se indagar se foi malicioso, negligente ou vítima de erro escusável...

Isto, vimos, nada teria de injusto, pois o pagamento de honorários não tem caráter penal mas simplesmente compensatório para punir o litigante temerário haveria no arsenal jurídico outras armas como a indenização suplementar de danos que não os simples gastos de demanda, e as sanções, até diante de dificuldades de prova de prejuízo, como a do décuplo de custas, já adotada no Código — art. 63 § 2.^o (18)

VI — A evolução nesta matéria parece ser no sentido da objetivação da responsabilidade e da ampliação crescente do campo em que se torne aplicável a condenação ao pagamento dos honorários do advogado da parte vencedora.

Negados inicialmente em todos os casos, passaram a ser incluídos na hipótese da lide temerária e, posteriormente, nos casos de responsabilidade aquiliana para, afinal, vir abranger, de acordo com o Código de Processo Civil, o domínio da culpa contratual. O próximo passo deve ser para a objetivação completa da responsabilidade pelo pagamento dos honorários de advogado da parte vencedora sendo estes equiparados às custas judiciais para efeito de serem incluídos na condenação independentemente de culpa ou dolo.

Na fase atual, em que tão controvertida é a matéria, afigura-se como melhor orientação aquela fixada pela própria lei que extinguiu a distinção tradicional já superada, mandando incluir na condenação os honorários do advogado do vencedor desde que a ação se fundamente em dolo ou culpa contratual ou extracontratual. A atitude contrária não só infringe dispositivo legal expresso como deixa de atender aos princípios elementares que regem a proteção jurídica. Efetivamente, esta exige, na palavra de Ihering, que o indivíduo lute pelo seu direito para ser digno dele. Mas o titular não pode ser coagido a despendar quantias elevadas para fazer reconhecer judicialmente o seu direito, que foi culposa ou dolosamente negado ou desconhecido. A justiça, na sua função de *constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*, torna-se parcial quando não restitui os honorários de advogado à parte vencedora. A justiça que não reintegra o titular do direito na situação anterior ao ato lesivo não passa de injustiça.

(18) PHILADELPHO AZEVEDO, *Um Triênio de Jurisprudência*, Max Limonad, vol. VI, páginas 83 e 84.

CONSULTORIA-GERAL DA REPÚBLICA

PARECERES

AVISO N.º 1.862, DE 15 DE SETEMBRO DE 1953,
DO MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

ASSUNTO — Vigência de lei dependente de regulamentação; competência do Departamento dos Correios e Telégrafos para realizar concursos; interpretação do Dec.-lei 8.308, de 1945.

PARECER

N.º de referência — 315 T

I

1. O Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas solicita parecer desta Consultoria-Geral sobre a competência do Departamento dos Correios e Telégrafos para selecionar o seu pessoal, questão levantada em processo relativo ao provimento de servidores do mesmo órgão.

2. Em verdade, a Divisão do Pessoal do Ministério, ao apreciar uma proposta de nomeação para cargos de seu Quadro permanente, tomou conhecimento, através de um expediente da Comissão de Inquérito que funcionava junto ao D.C.T., de um parecer do Consultor Jurídico do Departamento Administrativo do Serviço Público, emitido em 29-1-53, em que este ilustrado jurista pôs em dúvida a autonomia daquele Departamento para realizar concursos ante a ausência de regulamentação do Dec.-lei 8.308, de 26-12-45.

3. "Continua em vigor no Departamento dos Correios e Telégrafos a atual legislação até que sejam regulamentadas as disposições deste decreto-lei", diz o art. 33 do Dec.-lei 8.308, de 1945. Observa o mesmo Consultor, que "a autonomia administrativa atribuída ao Departamento dos Correios e Telégrafos não era, assim, um sistema auto-executável, de imediata aplicação, dependendo, para implantação definitiva, de atos executivos complementares". "A norma consagradora da autonomia do Departamento dos Correios e Telégrafos no tocante à seleção de pessoal, está, à semelhança das demais invocações contidas no Decreto-lei 8.308, sem vitalidade jurídica, até que sejam complementadas pelo Poder Executivo. São normas virtuais, porém, inoperantes, carecedoras de fecundação pelos decretos executivos que venham a regulamentar o regime de autonomia técnico-administrativa outorgada na lei", prossegue o referido opinante, para concluir:

"Sou, em consequência de parecer que, até a regulamentação do Dec.-lei 8.308 não é lícito ao Departamento dos Correios e Telégrafos realizar a seleção de seu pessoal, devendo pertencer tal encargo à Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do Departamento Administrativo do Serviço Público."

4. A esta argumentação se opõe o Ministério consultante, recordando que pelo próprio D.A.S.P. foi aceita, em 1946, a competência do D.C.T. para realizar concursos, conforme expediente então havido. O mesmo Ministro de Estado que referendou o Dec.-lei 8.308, baixou logo após, em 24-12-45, a Portaria n.º 1.136, em que se

reconheceu ao D.C.T. a atribuição para proceder ao concurso de telegrafistas, mestres de linhas e postalistas.

Decorridos 7 anos não seria cabível concluir-se que a vigência do Dec.-lei 8.308 ainda está na dependência de sua regulamentação quando inúmeros atos administrativos, inclusive de seleção de pessoal, já foram concluídos no pressuposto contrário.

A competência para proceder aos concursos, prevista no art. 24 do aludido diploma não ficou, desta forma, na dependência de complementação regulamentar. O próprio Executivo, por seus órgãos, reconheceu a sua validade e deu-lhe execução, independentemente daquela regulamentação.

Em face destas ponderações o digno Consultor Jurídico do Ministério aconselhou a audiência desta Consultoria-Geral, com o que concordou o Sr. Ministro.

II

5. É princípio corrente entre nós, que a lei, ou parte dela, cuja execução dependa de regulamento, deve aguardar a expedição deste para obrigar. Assim dispunha expressamente o Dec. 572 de 12-7-1890, no art. 4.º, tese aceita também, após a vigência do Cód. Civil, por CLÓVIS BEVILÁQUA (Cód. Civil Comentado, 3.ª ed., 1927, vol. I, pág. 94); PAULO DE LACERDA ("Manual do Cód. Civ. Brasileiro", 1929, vol. I, pág. 77, n.º 81) e, mais recentemente, por EDUARDO ESPÍNOLA e EDUARDO ESPÍNOLA FILHO ("A Lei de Introdução ao Cód. Civ. Bras.", 1943, vol. 1, pág. 61, n.º 25), OSCAR TENÓRIO (Lei de Introdução ao Cód. Civ. Bras., 1944, pág. 24, n.º 13), VICENTE RÃO ("O Direito e a Vida dos Direitos", 1952, página 323, n.º 218 e 355 n.º 228) e JOÃO FRAZEN DE LIMA ("Cursos de Dir. Civ. Bras.", 1953, pág. 55).

6. Num regime constitucional em que a delegação de poderes era permitida, ou tolerada, esta doutrina, então elaborada, me parece inatacável. Mas hoje que a vedação existe no texto fundamental (Constituição, art. 36 § 2.º) a questão muda de aspecto. De fato, admitida a tese em toda a sua plenitude, estaríamos trilhando o caminho da delegação porque a vigência ou atuação da lei poderia ficar ao arbítrio do Executivo, sem sanção. A situação se agravaria quando houvesse conflito de pontos de vista, não conciliados com a rejeição do veto (Constituição, art. 70).

7. No direito francês o condicionamento da vigência de lei à expedição de regulamento, (neste caso denominado — "reglement d'administration public") tem sido encarado ora como "delegação legislativa", ora como simples "delegação de matérias" que não se confunde com a outra modalidade (FELIX MOREAU, "Le Reglement Administratif", 1902, págs. 147 e 148; M. HAURICU, "Droit Administratif", 4.ª ed., 1938, pág. 323; M. WALINE, "Droit Administratif", 6.ª ed., 1950, pág. 41; ANDRÉ DE LAUBADÈRE, "Droit Administratif", 1953, pág. 198). Mas a faculdade regulamentar, na França, cabe hoje ao Presidente do Conselho de Ministros (Constituição de 27-10-46, art. 47; G. VEDEL, "Droit Constitutionnel", 1949, página 511). Assim, a despeito da delegação de poderes ser proibida (mas não observada fielmente, G. VEDEL, ob. cit., pág. 498) o problema se apresenta sob ângulo diverso do nosso, dada a interdependência do Conselho e das Câmaras, peculiar ao regime parlamentar.

III

8. No caso que deu origem ao presente processo, não é preciso, entretanto, rever ou repudiar a tese da subordinação da obrigatoriedade da lei à expedição do regulamento, para se concluir que os fatos já superaram a objeção levantada pelo Consultor Jurídico do D.A.S.P.

O próprio Governo entendeu que o D.C.T. tinha atribuições para proceder aos concursos. O Ministro interessado baixou portaria neste sentido; o D.A.S.P., então ouvido, aceitou a conclusão e o Exmo. Sr. Presidente da República expediu decretos de nomeação de servidores releccionados pelo D.C.T.

Depois de 7 anos de entendimento pacífico de que a lei podia ser executada, como o foi, independentemente de regulamentação, não me parece aconselhável dar um passo à retaguarda para negar ao D.C.T., neste particular, a autonomia que o legislador quis conferir-lhe e que o Executivo não hesitou em admitir de plano, independentemente de ato seu, de caráter suplementar.

9. Como a delimitação da autonomia do D.C.T. é tarefa que consulta ao interesse superior da administração, o regulamento dela poderá e deverá cuidar, sem afetar, entretanto, atos nela baseados e consumados, como os concursos de que o presente processo dá notícia, salvo se o vício decorrer de outro motivo.

E' o que me parece.

S.M.J.

Rio de Janeiro, 20 de outubro de 1953. — Carlos Medeiros Silva, Consultor-Geral da República.

AVISO N.º 902/5, DE 13 DE OUTUBRO DE 1953, DO MINISTÉRIO DA GUERRA

ASSUNTO — Funcionário Público; aposentadoria com serviço de guerra, na forma das Leis 288, de 1948 e 616, de 1949 e do Decreto 26.907, de 1949.

PARECER

N.º de referência — 324 T

1. Tito Lívio Pontes Meireles, escriturário, classe "F", do Quadro Permanente do Ministério da Agricultura, requereu à Divisão do Pessoal ficasse constando de seus assentamentos individuais o fato de haver prestado "serviços de guerra em zona de segurança do litoral brasileiro, de vez que, ao ser convocado foi incluído no contingente do Forte da Laje (4.º Grupo de Artilharia da Costa)" para o fim de lhe ser reconhecido, oportunamente, "direito à aposentadoria em classe superior", na forma da Lei 288, de 8-6-48 alterada pela Lei 616, de 2-2-49.

2. Dos assentamentos do requerente se verifica que ele foi realmente incorporado àquela unidade militar, em março de 1943 e excluído das fileiras, como incapaz para o serviço, em julho do mesmo ano.

3. Consultado o Ministério da Guerra sobre se as leis invocadas beneficiam o pessoal que serviu na referida unidade, respondeu este que o Forte da Laje está incluído na zona definida e delimitada pelo Decreto 10.490-A, de 25-9-42. Mas o funcionário em questão, esclarece a resposta, não está amparado pelas Leis 288 e 616, porque não participou de "operações de guerra".

4. Ante o esclarecimento ministerial foi o pedido indeferido.

Recorreu o interessado e sobre o seu arrazoado foi ouvido o Departamento Administrativo do Serviço Público que opinou favoravelmente à sua pretensão. Ponderou este órgão que o Decreto n.º 26.907, de 18-7-49, equiparou às "operações de guerra", na forma das Leis 288 e 616, os serviços prestados "em fortalezas ou baterias isoladas na

defesa do litoral" (art. 1.º n.º I, d). Aos civis, contemplados no art. 5.º da Lei 288, se deve estender a conceituação dada pelo decreto executivo, concluiu o D.A.S.P.

5. Nova audiência do Ministério da Guerra foi pedida e o seu ilustre Consultor Jurídico concluiu pelo deferimento do pedido inicial, em face do disposto no Decreto 26.907, de 1949.

6. O Sr. Ministro da Guerra, com o Aviso n.º 902/5 de 13-10-53, solicitou o parecer desta Consultoria-Geral.

7. A Lei 288, no art. 1.º, se referiu ao teatro de operações da Itália e às "missões de patrulhamento de guerra em qualquer outro teatro de operações, definidas pelo Ministério respectivo", para beneficiar os oficiais que ali tivessem servido. No art. 5.º estendeu o favor aos funcionários e servidores públicos que houvessem participado "das referidas operações de guerra".

8. Nova redação foi dada ao texto originário, pela Lei 616, com o objetivo de ampliar a caracterização das tarefas; foram também contempladas as missões de vigilância e segurança do litoral e as observações em qualquer outro teatro de operações, etc. conforme definição ministerial.

9. A remissão feita no art. 5.º da Lei 288 às "referidas operações de guerra", que eram as mencionadas no art. 1.º, passou a ter como ponto de referência a nova redação que a este dispositivo foi dada pela Lei 616. Assim, tanto os beneficiários referidos no art. 1.º (oficiais) como os indicados no art. 5.º (civis) passaram a gozar da ampliação das missões.

10. O Decreto 26.907, de 1949, baixado para melhor precisar o alcance das Leis 288 e 616, se aplica, portanto, quer aos favorecidos pelo art. 1.º, quer aos contemplados pelo art. 5.º, da Lei 288.

11. No Parecer n.º 295 T aprovado pelo Exm.º Sr. Presidente da República e publicado oficialmente tive oportunidade de sustentar a mesma tese:

"6. Assim, o requerente prestou, como militar, serviço enquadrado na Lei 616. Deve tal circunstância repercutir na sua vida civil? Penso que sim. Em verdade a lei citada beneficiou tanto os militares como os civis. Se o interessado mudou de condição, no curso de sua vida funcional, não deve ficar privado do benefício. Este visou premiar certos encargos, de natureza excepcional, sem limitar o desempenho a determinada categoria de servidores (arts. 1.º e 5.º da Lei n.º 288 c/c 616).

7. Seria extravagante negar-se o favor ao civil porque, quando prestou o serviço, era militar, e recusá-lo ao militar porque já perdeu esta condição.

8. Mas, a verdade é que a lei amparava quer um, quer outro, desde que a missão fôsse daquelas que ela contempla, como, aliás, acontece no caso em exame, segundo a informação dos departamentos militares.

9. Havendo a Lei 616 dado nova redação ao art. 1.º da Lei 288, a remissão feita no artigo 5.º desta última passou a ter como ponto de referência a redação atual da primeira e não aquela que foi substituída e revogada. A ampliação das missões especiais, aproveita, desta forma, quer aos militares, quer aos civis.

10. Penso, portanto, que ao civil, que na qualidade de militar, prestou serviço enquadrado nas Leis 288 c/c 616, se deve conceder o benefício nelas previsto".

("Diário Oficial" de 15-9-53, pág. 15656).

12. O requerente serviu na Fortaleza da Laje, em 1943, como convocado, unidade esta que se inclui na enumeração do regulamento citado; faz jus ao benefício que pleiteia, desde que, ocorrendo motivo legal, se aposente.

Este benefício não se confunde com o previsto no art. 184 n.º I do Estatuto dos Funcionários que tem pressuposto de outra natureza, isto é, o cômputo de 35 anos de serviço.

E' o que me parece.

S.M.J.

Rio de Janeiro, 12 de novembro de 1953. — Carlos Medeiros Silva, Consultor-Geral da República.

DESPACHO SEM DATA, DO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA EXARADO NA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS N.º 698, DE 19 DE OUTUBRO DE 1953, DO CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL, E AVISO N.º 229, DE 27 DE OUTUBRO DE 1953, DO CHEFE DO GABINETE MILITAR

ASSUNTO — *Funcionário civil; aposentadoria; melhoria de proventos; legislação de guerra.*

PARECER

N.º de referência — 325 T

I

1. Com despacho do Excelentíssimo Senhor Presidente da República foi enviado a esta Consultoria-Geral, para receber parecer, o processo originário do Ministério da Guerra em que João Francisco Pimentel, patrão, classe H, aposentado em 1950, pede melhoria de proventos, com base nas Leis 288, de 1948, 616, de 1949 e 1.156, de 1950, por haver servido durante a última guerra mundial, no Forte de Imbuí e na Fortaleza de Santa Cruz.

2. A Secretaria-Geral e o Consultor Jurídico do Ministério opinaram favoravelmente, de vez que o Decreto 26.907, de 1949, ao definir as situações previstas nas leis referidas, inclui os serviços prestados nas fortalezas ou baterias isoladas na defesa do litoral.

3. O Departamento Administrativo do Serviço Público, chamado a dizer, ponderou que seria contrário à lógica considerar como operações de guerra serviços prestados como funcionário civil "sòmente porque o mesmo se encontrava dentro de praça de guerra".

O Sr. Ministro da Guerra, em exposição de motivos endereçada ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, discordou da opinião do D.A.S.P. O Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, entretanto, foi de opinião contrária ao requerente, recordando que assim tem entendido em casos semelhantes, *in verbis*:

"Esta Secretaria-Geral, tratando de casos semelhantes no Ministério da Marinha, nas Exposições de Motivos n.ºs. 671 e 676, de 13-X-952 e aprovadas por Vossa Excelência, conclui pela falta de amparo dos interessados, nas Leis números 288/48 e 616/49, considerando que: "o artigo 5.º da Lei n.º 288, tem em vista beneficiar apenas os funcionários civis que, como convocados para as Forças Armadas, tenham participado das operações de guerra na Itália ou tenham cumprido missões de patrulhamento de guerra em qualquer outro teatro de operações"; e que "o requerente não foi convocado para o serviço ativo da Marinha de Guerra, mas continuou a prestar os seus serviços normais, como civil que era, Patrão do Ministério da Marinha."

Finalmente aconselhou a mesma autoridade a audiência desta Consultoria-Geral.

II

Parece-me que a razão está com a Secretaria-Geral do Conselho. A Lei 288, modificada pela de n.º 616, sòmente aproveita aos civis que prestaram serviço como

militares convocados e não àqueles que desempenharam as suas funções normais, de outra natureza. Informa a mesma Secretaria que a função de "patrão" era civil, não cabendo, ao titular, o benefício. E' também entendimento firmado que a Lei 1.156, de 1950, não se aplica aos civis (Parecer 1 T. in "Pareceres do Consultor-Geral da República", vol. I, março a dezembro de 1951, págs. 1-6). No Parecer 295 T, aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República e publicado oficialmente, tive oportunidade de abordar questão semelhante:

"Penso, portanto, que ao civil, que na qualidade de militar, prestou serviço enquadrado nas Leis 288 c/c 616, se deve conceder o benefício nelas previsto.

Situação diversa é a do civil que, como tal, prestou serviço na zona de guerra definida e delimitada pelo Decreto n.º 10.490-A, de 1942, a que se refere a Lei 1.156, de 1950. Este último diploma, como disse no Parecer 13 T, de 7-5-51, abandonou o critério misto, finalístico e geográfico, estabelecido nas anteriores, para se fixar num só, de natureza territorial. ("Diário Oficial" de 13-6-51, pág. 8931 e Pareceres do Cons.-Ger. da República, vol. I, março-dezembro de 1951, página 60 e Revista de Direito Administrativo, vol. 25, pág. 324). Por isto mesmo ela sò contempla os militares e não beneficia os civis, como sustentei no Parecer 1 T já referido".

("Diário Oficial" de 15-9-53, pág. 15656).

E' o que me parece

S.M.J.

Rio de Janeiro, 12 de novembro de 1953. — Carlos Medeiros Silva, Consultor-Geral da República.

DESPACHO SEM DATA DO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ASSUNTO — *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; aplicação da Lei 1.584, de 1952, ao seu pessoal.*

PARECER

N.º de referência — 327 T

I

1. Em Parecer n.º 248 T, aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República e publicado oficialmente (Diário Oficial de 19-3-53, pág. 4805; "Pareceres do Cons.-Geral da República", vol. III, setembro de 1952 a março de 1953, págs. 387-391; "Revista de Direito Administrativo", vol. 33, pág. 430), assim concluí:

"Sendo, pois, uma *autarquia*, a despeito de suas peculiaridades, não pode fugir o I.B.G.E. à observância da Lei 1.584, de 1952, cujos objetivos, aliás, são altamente louváveis."

2. O Presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em exposição de motivos endereçada ao Chefe da Nação, fez, em seguida, algumas observações sòbre a aplicação da Lei n.º 1.584, de 1952, ao seu pessoal e sugeriu novo estudo, por parte desta Consultoria-Geral, sòbre pontos especialmente focalizados, havendo S. Ex.^a despachado afirmativamente.

3. As dúvidas suscitadas pela entidade consulente foram assim resumidas:

"a) se a Junta Executiva Central pode, face à legislação própria e à Convenção Nacional de Estatística, ratificada pelo Decreto número 1.022, de 1936, decidir sòbre reestruturação de quadros e tabelas de pessoal do Conselho;

b) se os extranumerários do Conselho Nacional de Estatística podem ser enquadrados em cargos isolados e de carreira, face à Lei número 1.584, de 27-3-52, quando se tratar de medida geral de reestruturação de serviços.

c) se o enquadramento determinado pela Junta Executiva Central anterior ao despacho do Exm.º Sr. Presidente da República é válido de pleno direito;

d) se estão sujeitos a concurso público de provas ou de provas e títulos os cargos não preenchidos mediante enquadramento."

II

4. De posse do expediente, julguei indispensável ouvir, em diligência, antes de emitir o solicitado parecer, o Departamento Administrativo do Serviço Público, sobre o aspecto da organização do serviço e a reestruturação de quadros e tabelas de pessoal do órgão consulente.

5. A apreciação do D.A.S.P., feita pela Divisão do Pessoal e aprovada pelo seu Diretor-Geral, apontou várias anomalias nas Resoluções 403 e 404, de 11-12-52, emanadas da Junta Executiva Central do Conselho Nacional de Estatística, sobre o mérito das quais se vem discutindo desde o início deste processo.

6. Para o D.A.S.P.:

"3. O estudo da Resolução n.º 404, de 11 de dezembro de 1952, constante do processo, evidencia, de início, a adoção de critério diverso daquele que prevalece na organização dos quadros do funcionalismo civil da União. Assim, em relação aos Cargos de Carreira, a Resolução limita-se a consignar o número total de cargos, sem discriminá-los, como se torna indispensável, pelas diversas classes de cada uma das carreiras.

4. Por outro lado, os níveis de retribuição dessas mesmas carreiras não atendem, em alguns casos, aos do serviço civil federal. Assim, a Resolução atribui à carreira de Contador a faixa K a N (H a M, no serviço público federal), à carreira de Técnico de Administração a faixa K a N (J a N, no serviço público federal), à carreira de Estatística a faixa K a O (I a M, no serviço público federal). Há cargo isolado acima do padrão O, contrariando a regra geral consubstanciada na Lei n.º 488, de 1948. Há cargos isolados cuja classificação como tal não se justifica (médico, dentista).

5. A Resolução assegura promoção automática de uma classe a todos os funcionários de carreira (art. 3.º), o que, evidentemente, não se justifica.

6. O enquadramento de extranumerários como funcionários (art. 4.º) também não encontra justificativa na legislação em vigor. Faltam-nos, todavia, maiores esclarecimentos para apreciar, em definitivo, esse aspecto da questão.

7. As disposições relativas a concursos, contrariam, em grande parte, a legislação em vigor.

8. A Resolução atribui caráter efetivo ao cargo de Tesoureiro, quando se trata de cargo em comissão, termos da Lei n.º 403, de 1948.

9. A fixação das séries funcionais é passível dos mesmos reparos anteriormente formulados.

10. O disposto no art. 8.º da Resolução fere frontalmente a legislação em vigor.

11. A disposição do art. 12, segundo a qual

"Ao Secretário-Geral pelo exercício cumulativo da direção do Serviço Nacional de Recenseamento e do Serviço Gráfico, será atribuída

uma gratificação mensal de três mil cruzeiros ficando bem assim fixada em dois mil cruzeiros a gratificação instituída pela Resolução n.º 113, da Assembléia-Geral do Conselho Nacional de Estatística", infringe, evidentemente, as normas que regem as acumulações.

12. O mesmo ocorre com relação ao art. 13.

13. A resolução n.º 403 infringe a legislação em vigor, quando procura isentar certos cargos (art. 11) da exigência de concurso.

14. As observações ora formuladas demonstram haver sérias irregularidades nos atos cujo exame foi solicitado a este Departamento. As vacilações sobre a situação jurídica do I.B.G.E. não mais têm razão de ser e, no que respeita a exigência de concurso para preenchimento dos empregos criados no Instituto, vale acentuar que a Lei n.º 1.584, de 1952, faz expressa referência às entidades autárquicas e *paraestatais*, entre as quais evidentemente se situava o I.B.G.E. Quanto a obediência aos sistemas de classificação e retribuição da União, convém recordar que a obrigatoriedade de assim proceder decorre da Lei n.º 5.527, de 28 de maio de 1953, a qual abrangia toda e qualquer entidade ligada ao Poder Público."

III

7. Como autarquia que é, o Instituto não pode fugir à observância da legislação federal sobre as entidades públicas deste tipo. Assim, as atribuições que lhe foram conferidas nas leis e decretos específicos se devem conciliar com os preceitos de ordem geral aplicáveis, de acordo com as regras da hermenêutica jurídica.

8. O Decreto 24.609, de 8-7-34, de natureza legislativa, que criou o Instituto, estabeleceu esta diretriz, quando no art. 2.º dispõe que ele agiria

"com autonomia plena sob o ponto de vista técnico e a *limitada autonomia administrativa compatível com a constituição política do país* e requerida pela própria natureza da instituição".

9. A referência a "mais ampla autonomia administrativa e técnica", concedida ao Conselho Nacional de Estatística, que é o órgão de orientação e direção das atividades do Instituto (art. 9.º e seu parágrafo único, do Decreto 24.609), deve ser entendida em consonância com a limitação contida no art. 2.º. Na mesma posição se há de considerar a norma inscrita entre as bases para a regulamentação do Conselho, aprovadas pelo Decreto executivo n.º 1.022, de 11-8-36. Caso contrário, o Conselho, que é órgão do Instituto, teria maiores poderes que este.

10. O Conselho, ao baixar as Resoluções 403 e 404, não podia, portanto, exorbitar das balizas e restrições legais, sob a invocação dos textos apontados na exposição de seu ilustre Presidente. A norma geral, que vem da lei que criou o Instituto, alude inequivocamente à *limitada autonomia administrativa compatível com a constituição política do país* (art. 2.º do Decreto 24.609, de 1934).

11. A minha resposta ao item da consulta é, pois, a seguinte: — a Junta pode decidir sobre reestruturação de quadros e tabelas de pessoal do Conselho, mas fica sujeita aos preceitos das leis gerais aplicáveis ao Instituto, como a de n.º 1.584, de 1952.

12. O "enquadramento" de extranumerários do Conselho em cargos isolados e de carreira encontra igualmente limites na Lei 1.584, de 1952, que é anterior às Resoluções 403 e 404 da Junta.

Em verdade o texto legal *veda* "a *admissão, a qualquer título*, de pessoal, sem prévio concurso público de provas ou de provas e títulos, nos quadros de qualquer natureza das instituições de previdência social e entidades autárquicas e paraestatais, sob pena de nulidade de pleno direito do ato".

13. A Resolução 403 deve, portanto, ser revista naquilo que contrariar a Lei 1.584, quanto aos requisitos de provimento de cargos de carreira e isolados, em caráter efetivo, uma vez que o referido diploma somente dispensa o concurso para os cargos de confiança, e de auxiliares de gabinete, ou em comissão (art. 1.º § 1.º).

14. O "enquadramento" feito pela Resolução n.º 404, posterior à Lei 1.584, não deve fugir à sua regência. Desde que este vocábulo encubra qualquer "admissão" ou "provimento".

15. As reclassificações de cargos na mesma carreira, entretanto, poderão ser admitidas, desde que encontrem similares na órbita da administração federal centralizada (Resolução 404, art. 3.º).

16. Nos casos de "enquadramento" de extranumerários em cargos de carreira ou isolados (Resolução 404, arts. 4.º, 17.º) há, em verdade, provimento ou admissão em caráter permanente, sem prévio concurso, o que a Lei 1.584 veda.

17. Não tem repercussão, na espécie, o limite no tempo, estabelecido no item c da exposição do Sr. Presidente do Instituto; a submissão à Lei 1.584 decorre de sua vigência e não da publicação do despacho presidencial, em 19-11-53.

18. Finalmente os cargos que estão sujeitos a concurso (item d da consulta) são todos aqueles a que a Lei 1.584 se refere. O uso do vocábulo "enquadramento" não pode ter a virtude mágica de alterar a natureza do provimento ou da admissão. Excetuam-se do concurso, segundo a expressão legal, somente os cargos em comissão, e os de confiança ou de auxiliares de gabinete.

19. Além destas ponderações de ordem geral, a revisão das Resoluções impugnadas deverá atender, ainda, às formuladas pelo Departamento Administrativo do Serviço Público.

E' o que me parece.

S.M.J.

Rio de Janeiro, 16 de novembro de 1953. — Carlos Medeiros Silva, Consultor-Geral da República.

CONSULTORIA JURÍDICA DO D.A.S.P.

PARECERES

Processo n.º 10.275-53

SALÁRIO-FAMÍLIA — É VANTAGEM PRÓPRIA DOS SERVIDORES SUJEITOS AO REGIME DO ESTATUTO. NÃO SE APLICA AO PESSOAL REGULADO PELAS LEIS TRABALHISTAS.

PARECER N.º 92/53

Aos empregados da Destilaria Central de Martins Laje, localizada em Campos, no Estado do Rio de Janeiro, segundo informa o Sr. Presidente do Instituto do Açúcar e do Alcool, não se reconhece a condição de servidores autárquicos. O seu regime de trabalho não é regulado pelo Estatuto dos Funcionários Cíveis da União, mas pela Consolidação das Leis do Trabalho.

2. Admite a direção da autarquia que não há, em lei, obrigação de pagar o salário-família a esses trabalhadores. Pondera, no entanto, em expediente endereçado ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

“dado que Vossa Excelência haja por bem determinar a concessão do favor aos operários daquela Destilaria e dos outros órgãos industriais desta autarquia, poderá o Instituto incluir verba própria nos orçamentos que ora estão sendo elaborados, certo, entretanto, que o referido salário deverá ser calculado na base de Cr\$ 50,00 (cinquenta cruzeiros), por filho”.

3. O Instituto do Açúcar e do Alcool é uma autarquia, sujeita ao controle financeiro do Tribunal de Contas (Constituição, art. 77, n.º II). O seu orçamento somente deve incluir despesas decorrentes de determinação legal, ou necessárias à realização de suas finalidades. Não goza o Poder Executivo da faculdade discricionária de aplicar o seu patrimônio em fins estranhos aos encargos normais da autarquia.

4. A concessão de salário-família aos empregados dos serviços industriais da instituição não se pode traduzir em medida de benevolência da administração. O pagamento de salários ou vantagens é matéria de direito estrito e não se compadece com soluções de equidade.

5. Desde que sujeitos a regime de trabalho privado, não é lícito aos operários em causa usufruir uma forma de retribuição que a lei reserva aos servidores públicos. A atribuição do benefício, em ato administrativo, exigiria, previamente, que os empregados industriais adquirissem a qualidade de servidores da autarquia, com todas as suas decorrências jurídicas. Na hipótese, aliás, o regime de salário-família seria aplicado em sua plenitude, não se podendo conceber, como sugere a direção da autarquia, a redução da vantagem a um terço de seu valor atual.

6. A transformação dos órgãos industriais em serviços diretos da autarquia importa reforma de sua estrutura, de que não cogita o expediente. A concessão isolada do salário-família a uma categoria não alcançada em seu âmbito é assunto de competência legislativa, já existindo, a respeito, segundo esclarece a D.P., projeto em andamento, no Congresso Nacional.

7. Entendo, portanto, que, enquanto subsistir o regime da legislação trabalhista para os trabalhadores da Destilaria e demais órgãos industriais da autarquia, não se lhes poderá conceder salário-família, salvo lei especial que autorize a providência.

Em 10 de dezembro de 1953. — *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

Processo n.º 6.472/53

AUTARQUIA FEDERAL — APLICAÇÃO DO REGIME DO ESTATUTO. EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS. NÃO CABE SER FEITA POR VIA ADMINISTRATIVA OU JUDICIAL.

PARECER N.º 93/53

Vários Oficiais Administrativos, do Instituto Nacional do Mate, requereram a atribuição dos “vencimentos a que fazem jus”, fundados no art. 49 do Decreto-lei n.º 240, de 4 de fevereiro de 1938 e na composição da série funcional de Auxiliar Administrativo. O Senhor Presidente da autarquia, antes de despachar o petição, solicita a manifestação deste Departamento, à vista do artigo 252, n.º II, da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952.

2. A D.P. examina os fundamentos da pretensão dos interessados e conclui pela sua improcedência, sugerindo o indeferimento do pedido.

3. Este me parece, igualmente, o desfecho legal da matéria em causa, à luz da legislação e da jurisprudência mais recente.

4. São notórias e reiteradas as tentativas que, nos últimos tempos, têm procurado conduzir para o plano judiciário, a competência de elevar vencimentos de funcionários públicos, sob a cobertura do princípio da isonomia.

5. Se, de início, a experiência frutificou, especialmente nas instâncias iniciais da justiça, o excesso jurisdicional foi prontamente corrigido nos tribunais superiores, pela sistemática reforma das sentenças concessivas de equiparações ou reajustos de vencimentos.

6. Ainda agora, o Tribunal Federal de Recursos, decidindo o recurso em mandado de segurança n.º 2.866, cancelou, em votação unânime, a segurança outorgada pelo Juiz da 2.ª Vara da Fazenda Pública, em que se louvaram os petiçãoários.

7. No caso atual, reedita-se o argumento de que, tendo a lei vedado aos extranumerários a percepção de salário superior aos vencimentos de funcionários de iguais atribuições, a violação dessa regra garantiria aos últimos o direito de elevação de seus vencimentos.

8. A ilegalidade, se existente, não pode, no entanto, gerar direitos. O ato praticado contra a lei é espúrio e inócuo, não se podendo refletir sobre a situação jurídica subjetiva de terceiros, para alterá-la.

9. O eminente juiz, Dr. José de Aguiar Dias disse com excelente precisão de conceitos:

"A consequência da vedação é, existindo, realmente, ordem jurídica, o chamamento do infrator à fala e não, além da passiva atitude, o prestígio da desobediência, através da equiparação dos funcionários federais aos funcionários estaduais ou municipais" (Sentença *in* "Diário da Justiça" — 10-IX-52, pág. 9757).

10. No mesmo sentido, pronunciou-se o Tribunal Federal de Recursos, na apelação cível n.º 3.218 (D.J. 9-XII-52, pág. 5531), no recurso de mandado de segurança n.º 1.515 (D.J. 13-X-53, pág. 3067) e, recentemente, em sessão de novembro último, no citado recurso de mandado de segurança.

11. A tese judicialmente consagrada é a de que se o pessoal extranumerário tem salário superior aos vencimentos dos funcionários,

"o remédio não será nunca o de aumentar os vencimentos dos funcionários, mas sim o de ajustar o salário dos extranumerários aos mandamentos legais" (Acórdão do mandado de segurança número 1.481, citado).

12. Acresce, ainda, que, como bem salienta a D.P., o requerimento se inspira em norma legal revogada. O Decreto-lei n.º 240, de 4-II-1933, foi substituído *in totum* pelo Decreto-lei n.º 5.175, de 7-I-1943, que regulando totalmente a matéria atinente ao regime do pessoal extranumerário da União, tornou obsoletas todas as normas da lei anterior.

13. Sou, assim, de parecer que a pretensão dos funcionários do Instituto Nacional do Mate não tem apoio em lei e merece ser indeferida, como propôs a D.P.

Rio de Janeiro, 16 de dezembro de 1953. — *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

Processo n.º 8.834/53

EFETIVAÇÃO DE SUBSTITUTO — PRESSUPÕE, NECESSARIAMENTE, O EXERCÍCIO DO CARGO, COMO INTERINO. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 88 E 89 DA LEI N.º 1.341, DE 30 DE JANEIRO DE 1951.

PARECER N.º 94/53

As informações prestadas em atenção ao meu pedido de diligência, evidenciam que o funcionário referido na consulta possuía, à data da vigência da Lei n.º 1.341, de 30 de janeiro de 1951, pouco mais de um ano de exercício efetivo do cargo (fls. 12 e 12v.).

2. E' necessário, para boa compreensão da matéria, relembrar que os substitutos de procurador regional ou de procurador adjunto eram designados até a vigência da Lei n.º 1.341, na conformidade do Decreto-lei n.º 3.815, de 10 de novembro de 1941, a que, expressamente, alude o título de designação do Dr. João Ramos de Vasconcelos César.

3. Tais substitutos não eram nomeados, mas designados; não exerciam cargo público, salvo quando convocados. Não eram remunerados, a não ser nos prazos de substituição, não lhes assistindo "nenhum direito ou vantagem" (art. 3.º). Esta a situação em que se conservam, de modo geral, segundo o art. 71 da Lei n.º 1.341.

4. São servidores públicos esporádicos, virtualmente dotados de uma condição que somente se materializa nos impedimentos legais do substituído.

5. O interessado, embora designado em decreto de 20 de maio de 1946, somente veio a exercer, pela primeira

vez, a substituição, em 10 de dezembro do mesmo ano. Não estava, portanto, no exercício do cargo, à data da atual Constituição.

6. Condensada, assim, a matéria de fato, verifica-se que não lhe são aplicáveis as hipóteses configuradas nos artigos 88 e 89 da Lei n.º 1.341.

7. A primeira dessas disposições considera efetivos os substitutos de adjuntos de Procurador que, "nessa qualidade ou como interinos", tivessem, então, mais de cinco anos de exercício.

8. Ora, no caso da consulta, o tempo de exercício, somados os períodos de substituição, mal chega a exceder a um quinto do tempo mínimo exigido. Portanto, não se consumou o requisito essencial constante do preceito.

9. O tempo de serviço público estadual, anterior à designação, não pode ser computado, uma vez que a norma especial exige que a prestação do quinquênio se tenha dado na qualidade de substituto ou interino, em cargo de Adjunto de Procurador, do Ministério Público do Trabalho.

10. Por outro lado, o artigo 89 somente beneficia aos membros interinos do Ministério Público da União, nomeados pelo Presidente da República e privados do favor constitucional, por serem substitutos.

11. E' conhecida a interpretação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de que o art. 23 do Ato das Disposições Transitórias não favorece senão aos ocupantes interinos em cargos vagos, excluídos, portanto, aqueles que, como substitutos, exercessem interinamente cargos providos de titular efetivo, embora ausente do exercício. Em parecer n.º 36/53, exarado no processo número 1.351/53 e publicado no "Diário Oficial" de 27-IV-53, pág. 7589, destaquei esse entendimento do Pretório Excelso.

12. O art. 89 da Lei n.º 1.341 (cuja inconstitucionalidade está, aliás, suscitada, perante o Supremo Tribunal Federal, no mandado de segurança n.º 2.341) visou a alcançar tais interinos substitutos, atribuindo-lhes a condição de efetivos.

13. Não se aplica, porém, o preceito à indagação em análise, porque o interessado não é, nem foi, ocupante interino, nomeado pelo Presidente da República. À data da vigência da Constituição, o seu *status* era apenas o de substituto designado, sem ônus para os cofres públicos, para o eventual exercício do cargo de Procurador Regional, no impedimento do titular, que somente mais tarde se verificou.

14. Não possuía, assim, a qualidade elementar propiciatória do benefício: a de funcionário público federal interino.

15. À vista desses fundamentos, sou de parecer que a consulta deve ser respondida de forma negativa, ou seja, que o Dr. João Ramos de Vasconcelos César não teve direito à efetivação como Adjunto de Procurador.

Rio de Janeiro, 16 de dezembro de 1953. — *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

Processo n.º 8.786/53

GRATIFICAÇÃO ADICIONAL — A CONCESSÃO AO DISPONÍVEL SE VERIFICA QUANDO COMPLETOU, NA ATIVIDADE, O VICÊNIO DE SERVIÇO.

PARECER N.º 95/53

O Dr. Ernesto Zeferino da Costa Thibau Júnior, Assistente em disponibilidade, na Faculdade Nacional de Medicina, pleiteia gratificação por tempo de serviço. A sua situação de disponível nasceu em virtude do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, visto

que abandonou o cargo, em virtude de opção, por força da proibição constitucional de 1937, disciplinada no Decreto-lei n.º 24, do mesmo ano.

2. Admite o Decreto n.º 33.704, de 31 de agosto de 1953, que deu nova redação ao § 2.º do art. 5.º do Decreto n.º 31.922, de 15 de dezembro de 1952, a concessão de gratificação adicional por tempo de serviço ao funcionário efetivo em disponibilidade

“desde que tenha completado, em atividade, o respectivo tempo de serviço”.

3. E' necessário, assim, que, ao deixar a atividade no cargo, o funcionário já tenha integrado, pelo menos, o vicênio de serviço necessário à percentagem inicial de gratificação (art. 146 do Estatuto). O termo da atividade deve coincidir, ou superar, a fluência da antiguidade funcional mínima para a aquisição do direito àquela vantagem.

4. O requerente deixou o exercício do cargo, em virtude de opção, quando contava apenas 18 anos de serviço e não mais regressou à condição de funcionário ativo. Beneficiário do favor constitucional, ingressou, diretamente, na situação de disponibilidade, em que ainda se encontra.

5. O tempo intermédio entre a exoneração e a disponibilidade não pode ser computado, como demonstrei, a propósito de caso análogo, em parecer n.º 65/53, publicado no “Diário Oficial” de 12 de outubro do corrente ano, pág. 17212. Mostrei, na oportunidade, com apoio na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e na opinião de José de Aguiar Dias, que o preceito transitório caracterizou forma especial de readmissão, e não de reintegração. Seus efeitos operam *ex-nunc*, visando ao futuro, e não *ex-tunc*, restaurando o passado.

6. Alega o interessado que, após a opção, continuou no exercício do outro cargo federal que, em 1940, por decorrência da passagem dos serviços locais de saúde para a Prefeitura do Distrito Federal, se transmudou em cargo municipal. Pretende integrar o prazo necessário ao gozo da gratificação adicional, mediante o cômputo desse tempo de serviço no cargo paralelo, em cujo exercício persistiu, por força da opção. Quer, em linha sinuosa, partir da antiguidade no primeiro cargo, passando ao tempo de exercício no segundo, para regressar ao primitivo, já então como disponível, para nele usufruir a vantagem. Dos saldos de tempo de serviço no segundo desses cargos cogitará, futuramente, de formar outro período que o habilite a nova gratificação adicional, se o benefício fôr consagrado, como tudo indica, no Estatuto municipal em elaboração.

7. Não me parece, no entanto, que se possa acolher, no caso, a identificação do exercício em cargos diversos e, até certa fase, simultâneos. A legislação condiciona o direito dos disponíveis a um requisito categórico: o do remate do vicênio de serviço público ainda *durante a atividade*. Ora, o exercício que se pretende somar ao tempo real no cargo de Assistente foi prestado depois de cessada, pela exoneração, a qualidade de funcionário ativo.

8. Por outro lado, uma vez que o suplicante vem exercendo, sem interrupção, desde 1921, o cargo de Médico Sanitarista (apenas com variações de terminologia e de plano federativo), não há como destacar uma seção desse tempo contínuo de serviço, para produzir efeito em relação a outro cargo.

9. A norma do art. 1.º, § 2.º do Decreto n.º 31.922 não tem pertinência ao caso, pois autoriza, unicamente, o cômputo unitário de períodos de serviço anteriores à acumulação de cargos. Na hipótese, o tempo invocado é posterior à acumulação e já possui, legalmente, efeito obrigatório como integrante da antiguidade no cargo em cujo exercício se consumou.

10. Sou, assim, de parecer que o requerente não tem direito, como disponível, à gratificação almejada, porque não satisfaz à condição essencial de ter rematado, na atividade, o período de vinte anos de serviço. O tempo

de serviço como médico federal e, mais tarde, municipal, ser-lhe-á, unicamente, profícuo para garantir o benefício, quando venha a se incorporar ao acervo de direitos dos funcionários municipais.

Rio de Janeiro, 16 de dezembro de 1953. — Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Processo n.º 1.630/53

EXECUÇÃO DE SENTENÇA — NÃO SENDO EXPLÍCITA A ORDEM JUDICIAL, CABE À ADMINISTRAÇÃO INTERPRETÁ-LA À LUZ DO DISPOSITIVO DA SENTENÇA E DOS TEXTOS LEGAIS INVOCADOS.

PARECER N.º 96/53

A audiência desta Consultoria Jurídica foi sugerida, unicamente, com o sentido de opinar sobre a propriedade da interpretação atribuída, na esfera administrativa, à sentença judicial que condenou a União à equiparação de funcionários subalternos.

2. A execução de decisões judiciais transitadas em julgado deve observar, rigorosamente, os termos da condenação, aplicando a ordem jurisdicional, com a máxima fidelidade. Quando, porém, o mandado judicial não se apresenta objetivo e lúcido em seus ditames, cabe à administração o dever de executá-lo, segundo os elementos constantes da parte dispositiva da sentença e da legislação em que se fundamentou o pronunciamento do Poder Judiciário.

3. No caso em espécie, não determinou a autoridade judiciária a nova classificação a ser atribuída aos Autores, por via da equiparação que lhes foi outorgada. Cabia, assim, à administração ponderar o ato jurisdicional e extrair de seu conteúdo a forma de execução administrativa.

4. A Exposição de Motivos n.º 1.538, de 28 de agosto de 1953 deste Departamento, (“Diário Oficial” de 3 de setembro do mesmo ano) procurou, com objetividade e respeito à determinação judicial, firmar os critérios necessários ao cumprimento da causa julgada. Não consta que a interpretação atribuída à sentença tenha sido impugnada, ou contestada no plano jurisdicional, em fase executória do julgado.

5. Parece-me, portanto, que não havendo motivo razoável para o abandono da solução indicada na Exposição de Motivos n.º 1.538 e aprovada pelo Exmo. Sr. Presidente da República a execução da sentença deve continuar a conduzir-se segundo o entendimento incontestável que lhe atribuiu o Poder Executivo.

Rio de Janeiro, 16 de dezembro de 1953. — Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Processo n.º 6.803/53

ASSISTENTES DE ENSINO — ESTABILIDADE NA FORMA DO ARTIGO 23 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS.

PARECER N.º 97/53

A aplicação do artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aos Assistentes de Ensino, dos quadros federais, sofreu, de início, a repulsa da administração,

fundada em pareceres do Dr. Luciano Pereira da Silva, na qualidade de substituto do então Consultor-Geral da República ("Pareceres do Consultor-Geral da República" — págs. 133 e 239).

2. Louvou-se esse pronunciamento em que a estabilidade assegurada no texto transitório sujeitava-se às mesmas restrições fixadas, na parte permanente, para a aquisição da garantia. Daí a conclusão de sua incompatibilidade com funções de confiança, como seriam as de Assistentes de Ensino, subordinadas ao beneplácito dos Professores Catedráticos, visto que contraditórias com o princípio do artigo 183, parágrafo único, da Constituição.

3. A subordinação do preceito transitório ao dispositivo permanente já foi, no entanto, abandonada, tanto na esfera administrativa como na instância judiciária.

4. O atual Consultor-Geral da República, Dr. Carlos Medeiros Silva, mostrou ser inadequada a orientação anterior e propôs o seu repúdio, ao que anuiu o Excelentíssimo Senhor Presidente da República ("Pareceres do Consultor-Geral da República" — vol. II — 1952, pág. 383). Em outros pareceres, da mesma autoria, foi renovada a tese, sempre com aprovação presidencial, ou ministerial ("Pareceres" — vol. I, págs. 13 e 307; vol. II, páginas 113 e 313).

5. Em Exposição de Motivos n.º 1.875, de 17 de dezembro de 1951, o D.A.S.P. propôs e o Excelentíssimo Senhor Presidente da República autorizou a confirmação do item VIII da Circular n.º 6/47 e o restabelecimento da exegese de que o art. 24 do A.D.C.T. não colide com o princípio geral permanente do art. 185 ("Diário Oficial" de 22-XII-51 — pág. 18661).

6. No mesmo sentido se firmou a jurisprudência reiterada e constante do Tribunal Federal de Recursos e do Supremo Tribunal Federal. O primeiro deles assim se pronunciou, entre outros julgados, nos mandados de segurança n.º 544 ("Revista de Direito Administrativo" — vol. 19 pág. 33, comentário de A. Gonçalves de Oliveira), n.º 599 ("Revista de Direito Administrativo" — vol. 24, pág. 168), n.º 617 ("Revista de Direito Administrativo" — vol. 30, pág. 111), n.º 620 ("Diário da Justiça" — 3-IX-51, pág. 2570), ns. 720 e 746 ("Diário da Justiça"

— 6-IX-51 — pág. 2647), n.º 839 ("Revista de Direito Administrativo" — vol. 27, pág. 116) e 894 ("Diário da Justiça" — 14-I-52, pág. 249).

7. O Supremo Tribunal Federal confirmou aquela hermenêutica no julgamento dos mandados de segurança n.º 1.057 ("Diário da Justiça" — 29-9-52 — pág. 4496), n.º 1.410 ("Diário da Justiça" — 12-I-53 — pág. 95), n.º 1.434 ("Diário da Justiça" — 26-X-53, pág. 3211) e nos recursos extraordinários n.º 17.909 ("Revista de Direito Administrativo" — vol. 31 — pág. 116) e número 18.877 ("Diário da Justiça" — 7-XII-53, página 3716).

8. Especialmente sobre a situação dos Assistentes de Ensino decidiu o Tribunal Federal de Recursos, em mais de um caso, que podiam adquirir estabilidade, na forma do art. 23 do A.D.C.T. (ver mandados de segurança n.º 456 e 817 — in "Revista de Direito Administrativo" — vol. 22, pág. 146 e vol. 27, pág. 128, além de outros referidos no parecer 152-T, do Senhor Consultor-Geral da República — "Pareceres" — cit. vol. II, págs. 384-5).

9. A decisão da 1.ª Turma do Supremo Tribunal Federal, a que se reporta a consulta, foi reformada, em grau de embargo, pelo Tribunal Pleno, em sessão de 18 de julho de 1952. Subsiste, assim, em coerência com a hermenêutica constitucional seguida em casos análogos, o princípio da autonomia do preceito do apêndice transitório que, visando a regular situação especial e contingente, não se escraviza ao rigor do sistema geral e permanente.

10. Parece-me, pois, que a decisão isolada e já reformada de parte do Tribunal não representa a tendência dominante no Poder Judiciário, também endossada pelo Executivo.

11. Deve, portanto, ser mantido, como propõe a D.P., o entendimento de que são extensivos aos Assistentes de Ensino os benefícios do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 1953. — Caio Tácito, Consultor Jurídico.

PODER LEGISLATIVO

Resenha Parlamentar

Resumo das atividades do Congresso Nacional, no período de 1 a 12 de fevereiro, elaborado pela Seção de Documentação do D.A.S.P.

NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

REDAÇÕES FINAIS

Publicadas as redações finais seguintes: dispõe sobre a concessão de auxílio aos municípios situados no Polígono das Sêcas, para instalação de serviços públicos de abastecimento d'água; concede isenção de direitos de importação de uma imagem destinada a Irmã Berchmans Zuchetto; autoriza o P.E. a assinar contrato com o Governo do Estado do Rio de Janeiro para execução do seu Plano Geral de Eletrificação; e majora tarifas alfandegárias referentes à lã e seus derivados (D.C. 5-2, pág. 446).

PROJETOS ARQUIVADOS E REJEITADOS

Arquivado o projeto que autoriza abertura de crédito especial destinado ao Congresso Municipalista, com sede em São Paulo, para divulgação de suas resoluções e teses em favor dos Municípios brasileiros (D.C. 2-2, página 359).

Rejeitado o projeto que provê sobre os depósitos de garantia para fornecimento de gás, eletricidade e telefone (D.C. 4-2, pág. 431).

ADMINISTRAÇÃO DOS IAP E CAP

O Deputado Armando Falcão apresentou projeto que dispõe sobre a administração dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões e dá outras providências (D.C. 6-2, pág. 471).

ANISTIA

Com emenda do Senado, foi a imprimir o projeto que concede anistia aos empregadores incursos nas penalidades do Art. 5.º do Decreto-lei n.º 65, de 14 de dezembro de 1937 (D.C. 2-2, pág. 351).

Encerrada a segunda discussão do projeto que concede anistia aos servidores públicos ferroviários demitidos, exonerados ou punidos por motivo de greve (D.C. 2-2, página 356). Aprovado e enviado à C.R. (D.C. 4-2, página 428).

AUXÍLIOS, CONTRIBUIÇÕES E SUBVENÇÕES

O Deputado Willy Froehlich apresentou projeto que autoriza o pagamento de subvenção devida ao Hospital N.S. do Rosário, de Rio Pardo (D.C. 2-2, pág. 352).

Publicada a redação para segunda discussão do projeto que autoriza concessão de auxílio para a realização do I Congresso Nacional de Professores Primários (D.C. 6-2, pág. 469).

O Deputado Tarso Dutra apresentou projeto que autoriza o P.E. a abrir crédito especial destinado a auxiliar as vítimas do acidente ocasionado com o rompimento de uma barragem em Putinga, RS (D.C. 6-2, pág. 472).

BENS DA UNIÃO

Encerrada a primeira discussão do projeto que desincorpora do Patrimônio Federal para ser atribuído a Maria

Caetana Barão do Triunfo um imóvel situado na cidade de Barbacena (D.C. 3-2, pág. 384). Aprovado e enviado à C.R. (D.C. 4-2, pág. 429).

COMÉRCIO DE VINHOS

Aprovado e enviado à Comissão de Redação o projeto que estabelece a obrigatoriedade, para o comércio atacadista e varejista, os hotéis, restaurantes e casas de pasto da apresentação à venda de vinhos de uvas nacionais, desde que tenham vinhos estrangeiros (D.C. 4-2, página 427).

CONVENÇÕES E TRATADOS

Encerrada a primeira discussão do projeto que aprova o Protocolo Anexo ao Código Sanitário Pan-Americano firmado em Havana (D.C. 3-2, pág. 384). Aprovado (D.C. 4-2, pág. 430). Aprovado em segunda discussão (D.C. 6-2, pág. 476).

DESPESAS DIVERSAS

Encerrada a segunda discussão dos seguintes projetos: autoriza abertura de crédito especial para atender às despesas com o comparecimento do Brasil à 36ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, a realizar-se em Genebra; e idem ao M.T.I.C. para atender ao pagamento de despesas correspondentes a dotações dos orçamentos de 1948 a 1952 (D.C. 2-2, pág. 358). Aprovados e enviados à Comissão de Redação (D.C. 4-2, página 428).

Lido na hora do expediente o projeto do P.E. que autoriza abertura de crédito especial para atender às despesas relacionadas com a construção do pavilhão na "Grande Exposição Internacional", comemorativa do IV Centenário de São Paulo (D.C. 5-2, pág. 446).

Publicada a redação para segunda discussão do projeto que autoriza abertura de crédito especial destinado às despesas com o funcionamento da Comissão Mista Brasil-Alemanha de Desenvolvimento Econômico (D.C. 6-2, pág. 469).

DESPESAS COM PESSOAL

Encerrada a segunda discussão dos seguintes projetos: autoriza abertura de crédito especial ao M.V.O.P., para atender ao pagamento de salários ao Engenheiro Edilson Medeiros da Fonseca, Administrador da E. F. Mossoró-Souza; idem ao M.G. destinado ao pagamento de gratificação de magistério a professores civis do Magistério Militar; e idem ao T.S.T., para atender às despesas correspondentes ao abono de emergência no exercício de 1953 (D.C. 2-2, pág. 358). Aprovados e enviados à C.R. (D.C. 4-2, pág. 428).

DISSÍDIOS COLETIVOS

Foi a imprimir para segunda discussão a redação do projeto que dispõe sobre a eficácia, no tempo, dos dissídios coletivos do trabalho (D.C. 2-2, pág. 352). Iniciada a discussão (D.C. 6-2, pág. 474).

DOAÇÕES

Aprovado e enviado à C.R. o projeto que autoriza o P.E. a ceder ao Serviço de Obras Sociais o prédio da rua do Lavradio n.º 84, nesta Capital (D.C. 4-2, página 427). Aprovado também em segunda discussão (D.C. 6-2, pág. 476).

EDUCAÇÃO E CULTURA

Encerrada a segunda discussão do projeto que permite a prestação de exames de segunda época, fora dos prazos estipulados pela legislação vigente, aos alunos do último ano das Escolas Superiores localizadas na Capital do Estado de São Paulo (D.C. 2-2, pág. 358). Aprovado e enviado à C.R. (D.C. 4-2, pág. 428).

Encerrada a discussão única das emendas do Senado ao projeto que reorganiza os cursos do D.N.C. (D.C. 3-2, pág. 383). Aprovadas e enviadas à C.R. (D.C. 4-2, pág. 429).

ESCRITÓRIOS ELEITORAIS

Chega à Câmara o projeto do Senado Federal que reconhece e facilita o funcionamento dos escritórios eleitorais (D.C. 2-2, pág. 351). Encerrada a discussão. Adiada a votação por falta de número (D.C. 6-2, pág. 474).

ESTABILIDADE DO EXTRANUMERÁRIO

Encerrada a primeira discussão do projeto que regula a estabilidade do pessoal extranumerário da União (D.C. 2-2, pág. 358).

FINANÇAS E ORÇAMENTO

O Deputado Tarso Dutra apresentou projeto que retifica, sem ônus, a Lei n.º 2.315, de 14 de dezembro de 1953, que estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1954 (D.C. 3-2, pág. 372). O Deputado Adahil Barreto apresentou projeto no mesmo sentido (pág. 373).

Encerrada a primeira discussão do projeto que autoriza a Mesa da Câmara a efetuar o pagamento de despesas realizadas no mês de setembro último pelo saldo da verba de subsídio (D.C. 3-2, pág. 383). Aprovado e enviado à C.R. (D.C. 4-2, pág. 429). Aprovado também em segunda (D.C. 6-2, pág. 476).

FÔRÇAS ARMADAS

Encerrada a primeira discussão do projeto que fixa os efetivos das Forças Armadas em tempo de paz (D.C. 3-2, pág. 384). Aprovado (D.C. 4-2, pág. 430).

FRANQUIA POSTAL

Lido na hora do expediente o projeto do P.E. que estende à correspondência da Cruz Vermelha Brasileira o disposto no § 5.º do art. 26 da Lei n.º 498, de 28 de novembro de 1948 (D.C. 6-2, pág. 470).

GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO

Lido na hora do expediente o projeto do P.E. que estabelece gratificação de representação para os presidentes dos Tribunais Regionais do Trabalho (D.C. 6-2, pág. 470).

IMPORTAÇÃO DE GESSO

O Deputado Lycurgo Leite apresentou projeto que proíbe a importação do gesso cru (D.C. 5-2, pág. 447).

IMPÔSTO SINDICAL

O deputado Roberto Morena apresentou projeto que modifica a legislação sobre o imposto sindical e dá outras providências (D.C. 3-2, pág. 373).

INCOMPATIBILIDADES

Encerrada a discussão das seguintes indicações: para que a Comissão de Constituição e Justiça se manifeste sobre: se há incompatibilidade entre o exercício das funções de mandato legislativo federal e a disponibilidade remunerada prevista no art. 24 do Ato das Disposições Cons-

titucionais Transitórias; a interpretação a ser dada à Resolução n.º 59, de 1951; e se há possibilidade de membro do Congresso Nacional celebrar contrato com a União por intermédio do D.N.O.C.S. a fim de gozar dos favores concedidos pela legislação que especifica (D.C. 3-2, página 384). Aprovadas os pareceres (D.C. 4-2, pág. 430).

ISENÇÕES DE DIREITOS

Encerrada a segunda discussão do projeto que concede isenção de direitos de importação para uma "Caterpillar", destinada à Prefeitura Municipal de São Pedro do Sul (D.C. 2-2, pág. 358). Aprovado e enviado à C.R. (D.C. 4-2, pág. 428).

Encerrada a primeira discussão do projeto que concede isenção de direitos de importação para equipamento importado pela firma "A Eletro Metalúrgica Abrasivos Ltda." (D.C. 3-2, pág. 384). Aprovado (D.C. 4-2, pág. 430). Aprovado em segunda discussão (D.C. 6-2, pág. 476).

JUSTIÇA DO TRABALHO

Aprovado e enviado à Comissão de Redação o projeto que altera a redação do art. 878 da Consolidação das Leis do Trabalho, que dispõe sobre a execução das decisões proferidas pela Justiça do Trabalho (D.C. 4-2, pág. 431).

LEGISLAÇÃO DO TRABALHO

Encerrada a segunda discussão do projeto que considera como de serviço efetivo o período em que o empregado está afastado do trabalho em virtude de prestação de serviço militar, gozo de benefício por parte de instituição de previdência social e acidente no trabalho (D.C. 2-2, pág. 358). Aprovado e enviado à C.R. (D.C. 4-2, pág. 428).

Encerrada a primeira discussão do projeto que dá nova redação a dispositivo da Consolidação das Leis do Trabalho sobre trabalhadores em minas de subsolo atacados de moléstia (D.C. 3-2, pág. 384). Aprovado (D.C. 4-2, pág. 439). Aprovado em segunda discussão (D.C. 6-2, pág. 476).

O deputado Benjamin Farah apresentou projeto que altera e acrescenta um parágrafo ao art. 543 da Consolidação das Leis do Trabalho, que concede prerrogativas a dirigentes de associações sindicais e das entidades de classes legalmente reconhecidas (D.C. 4-2, pág. 420).

Aprovado e enviado à Comissão de Redação o projeto que dispõe sobre a situação dos empregados porteiros, zeladores, faxineiros e serventes em prédios de apartamentos (D.C. 4-2, pág. 431).

Lidas várias representações de entidades patronais sobre projetos apresentados (D.C. 6-2, pág. 469).

Lido na hora do expediente o projeto do Senado que acrescenta novo item ao parágrafo único do art. 285 da Consolidação das Leis do Trabalho, dispondo sobre o serviço dos trabalhadores na movimentação de mercadorias (D.C. 6-2, pág. 470).

LEI ORGÂNICA DO ENSINO SECUNDÁRIO

Publicados o relatório e projeto que modifica a Lei Orgânica do Ensino Secundário (D.C. 6-2, pág. 465).

PESSOAL CIVIL

O deputado Muniz Falcão apresentou projeto que estende aos advogados credenciados das autarquias federais os benefícios do art. 2.º da Lei n.º 2.123, de 1 de dezembro de 1953, que dispõe sobre a situação jurídica dos procuradores das autarquias federais (D.C. 3-2, pág. 373).

Aprovado e enviado à C.R. o projeto que altera o art. 1.º da Lei n.º 403, de 1949, que reestrutura os cargos de Tesoureiro e Adjunto de Tesoureiro do S.P.F. (D.C. 4-2, pág. 427).

PESSOAL DAS ANTIGAS CONCESSÕES FORD

Encerrada a segunda discussão do projeto que revoga o art. 3.º do Decreto-lei n.º 8.440, de 1943, que dispõe sobre a situação jurídica dos servidores das antigas concessões Ford, de Belterra e Fordlândia (D.C. 2-2, pág. 358). Aprovado e enviado à C.R. (D.C. 4-2, pág. 427).

PESSOAL MILITAR

Encerrada a segunda discussão do projeto que revoga dispositivo da Lei n.º 1937, de 1953, que suprime postos do Quadro de Músicos da Polícia Militar do D.F. (D.C. 2-2, pág. 358). Aprovado e enviado à C.R. (D.C. 4-2, pág. 428).

Encerrada a discussão prévia do projeto que promove ao posto imediato de 8 em 8 anos de serviço prestado sem interrupção o oficial da reserva quando convocado para o serviço ativo (D.C. 3-2, pág. 384). Rejeitado e arquivado (D.C. 4-2, pág. 430).

Aprovado e enviado à C.R. o projeto que transfere, para a inatividade, os oficiais da Polícia Militar que atingirem o último posto do quadro (D.C. 4-2, pág. 428).

O deputado Ponciano dos Santos apresentou projeto que estende ao pessoal de postos correspondentes da Marinha de Guerra, que tenham atuado nas zonas de operações de guerra, os benefícios da promoção ao posto de 2.º Tenente (D.C. 5-2, pág. 448).

PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Encerrada a segunda discussão do projeto que concede dispensa do período de carência aos segurados dos IAP e CAP atacados de tuberculose, para obtenção do auxílio-enfermidade (D.C. 2-2, pág. 358). Idem do que extingue a prescrição quinquenal a que estão sujeitas as pensões, de qualquer natureza ou denominação, e dispõe sobre as facilidades que devem ser concedidas nos processos de habilitação (pág. 358). Aprovado e enviado à C.R. o primeiro, o segundo vai à Comissão de Justiça (D.C. 4-2, págs. 428-29).

Encerrada a discussão única da emenda do Senado ao projeto que dispõe sobre as contribuições para o montepio civil (D.C. 3-2, pág. 383). Aprovada e enviada à C.R. (D.C. 4-2, pág. 429).

O deputado Muniz Falcão apresentou projeto que concede uma etapa do mesmo valor à concedida ao marido militar asilado, aquartelado ou não (D.C. 6-2, pág. 471).

REESTRUTURAÇÕES

Aprovado e enviado à Comissão de Redação o projeto que transfere do Q.S. para o Q.P. do M.G. o atual cargo isolado, padrão K, de Chefe das Oficinas da Imprensa Militar (D.C. 4-2, pág. 427).

TRANSPORTES, COMUNICAÇÕES E OBRAS PÚBLICAS

O deputado Armando Corrêa apresentou projeto que autoriza abertura de crédito especial para a instalação de uma agência postal-telegráfica em Jambu-Açu, Estado do Pará (D.C. 2-2, pág. 352).

O deputado Tarso Dutra apresentou projeto que autoriza o P.E. a abrir crédito especial para construção da ponte sobre o rio Quaraí, em cumprimento do convênio firmado entre o Brasil e o Uruguai (D.C. 6-2, página 470).

OUTROS PROJETOS

Encerrada a primeira discussão dos seguintes projetos: define competência do Juízo Privado das Execuções Penais prevista nos Códigos Penal e de Processo Penal e nas leis de sentido penal; e considera de utilidade pública a Associação Brasileira de Municípios e a Associa-

ção Paulista dos Municípios (D.C. 3-2, pág. 383). Rejeitados (D.C. 4-2, pág. 429).

O deputado Galdino do Vale apresentou projeto que autoriza o P.E. a imprimir, pela I.N., o livro escrito pela professora Dona Maria Isolina Pinheiro, sobre a vida pública do ex-deputado José Monteiro Soares Filho (D.C. 6-2, pág. 471).

O deputado Vasconcelos Costa apresentou projeto que autoriza as diretorias das E.F.C.B., L.R., R.M.V., e E.F.G. a conceder passe de livre trânsito aos funcionários aposentados dessas ferrovias nas condições que especifica (D.C. 6-2, pág. 472).

DISCURSOS

Na sessão de 1.º de fevereiro, falaram os seguintes senhores deputados: Benjamin Farah, para apresentar projeto que modifica dispositivo da Consolidação das Leis do Trabalho; Breno da Silveira, para protestar contra a censura que vem sendo exercida pela repartição competente contra as rádios Tupi e Tamoio; Saulo Ramos, sobre certificados de licença do serviço militar dos mineiros de Santa Catarina; Celso Peçanha, para, em defesa dos trabalhadores informar que a Companhia "Hime", no Estado do Rio, não cumpre a legislação trabalhista; Joel Presídio, para reclamar a tramitação de projeto de sua autoria relativo ao pessoal da estiva; Hugo Carneiro, para debater o problema da falta d'água no Rio de Janeiro; André Fernandes, para discorrer sobre o flagelo das secas do Nordeste; Heitor Beltrão, para saudar o seu Estado natal, Pernambuco, por motivo da Restauração Pernambucana; Roberto Morena, em questão de ordem, para reclamar cortes sofridos por discurso proferido, quando da respectiva publicação; Alberto Deodato, para analisar a recente entrevista do Ministro Tancredo Neves, sobre os partidos políticos do Brasil; Muniz Falcão, para prosseguir na crítica do sistema previdenciário brasileiro.

Ocuparam a tribuna, na sessão de 2 de fevereiro, os seguintes oradores: Lauro Lopes, para comunicar à Casa o falecimento do jornalista paranaense Dr. Caio Graco Machado Lima; Breno da Silveira, para denunciar ato do Executivo municipal contrário aos interesses dos lavradores do Sertão Carioca; Saulo Ramos, sobre o problema do escoamento das safras de cereais do Paraná; Ernani Sátiro, para comunicar à Casa o falecimento do advogado paraibano José de Oliveira Pinto; José Guimarães, para falar sobre a administração do Engenheiro Josafá Carlos Borges à frente da Viação F.F. Leste Brasileiro; Vasconcelos Costa, para ler memorial de vereador da Câmara Municipal de Poços de Caldas e relacionado com a arrecadação de impostos em M.G.; Roberto Morena, para falar sobre a greve dos trabalhadores da indústria de açúcar, doces e conservas; Heitor Beltrão, para ler documentos do Conselho Administrativo da A.B.I., onde é examinada a situação dos jornalistas no tocante ao exercício dos direitos inerentes à profissão; Clóvis Pestana, que no seu discurso discorreu sobre o problema agrícola no Brasil; Afonso Arinos, que em longo discurso comentou a recente entrevista do M.J. sobre os partidos políticos nacionais; Herbert Levy, sobre a questão do aumento do preço do açúcar; Breno da Silveira, para criticar informações do P.E. relacionadas com o cumprimento do Código de Vencimentos e Vantagens dos Militares; e Maurício Joppert, para ler carta do General Tasso Fragoso, dirigida ao Presidente da República e relacionada com o bombardeio de S.P. durante a Revolução de 1932.

Falaram, na sessão de 3 de fevereiro, os seguintes senhores deputados: Abelardo Mata, para comentar discursos proferidos na solenidade de inauguração do retrato do Almirante Ari Parreiras, no Paço da Capital do Estado; Celso Peçanha, para um apelo ao Presidente da COFAP a respeito do aumento do açúcar; Paulo Ramos, sobre construção de sede própria para o IAPETC em Santa Catarina; Roberto Morena, sobre perseguições policiais aos jornalistas que trabalham no jornal "Imprensa Popular"; Benjamin Farah, para comunicar que apresentou projeto sobre a carreira de Polícia Especial; Fernando Ferrari,

sobre os estudos do M.T.I.C. a respeito do salário-mínimo; Plínio Coelho, para congratular-se com o Presidente do Banco do Nordeste, que pretende preencher os cargos desse estabelecimento de crédito mediante concurso; Clóvis Pestana, para prosseguir nas suas considerações sobre o problema agrícola no Brasil; Joel Presídio, para comunicar à Casa que passa a integrar a bancada do Partido Democrata Cristão; Herbert Levy, para debater o recente discurso do Presidente da República; Frota Aguiar, para ler o manifesto em que explica as razões de seu desligamento do PTB; Armando Falcão, sobre falsificação de licenças de importação em Fortaleza; Abelardo Mata, para definir a posição do PTB em face de acontecimentos políticos ocorridos no E. Rio; e Raimundo Padilha, para responder a carta de Túlio Régis do Nascimento, recentemente publicada na imprensa.

Falaram, na sessão de 4 de fevereiro: Vasconcelos Costa, para justificar projeto de sua autoria sobre concessão de passe livre em estrada de ferro; Abelardo Mata, para comunicar que vem recebendo numerosos protestos contra a lei que criou no Estado do Rio a nota fiscal; Saulo Ramos, sobre importação pelo IAPETC de carros para serem vendidos entre os seus associados profissionais do volante; Carlos Roberto, para falar sobre o propalado aumento de passagens Rio-Niterói; Roberto Morena, sobre salário-mínimo e desemprego; Celso Peçanha, para um apelo ao Senado no sentido de apressar o andamento do projeto que dispõe sobre a participação nos lucros das empresas; Monteiro de Castro, para protestar contra as violências da polícia mineira na pessoa do estudante Teófilo Azeredo; Galdino do Vale, para justificar projeto de sua autoria que trata de homenagem à memória do deputado José Monteiro Soares Filho; Gurgel do Amaral, para expor as razões do seu desligamento do PTB e seu ingresso no P.R.; Aloísio Alves, para ler carta do Ministro Edgard Costa sobre fraudes eleitorais e Heitor Beltrão para solicitar andamento de projeto de sua autoria.

Na sessão de 5 de fevereiro, falaram os seguintes senhores deputados: Vieira Lins, para ler a nota oficial do M.F. sobre a posição do Brasil no caso do café; Saulo Ramos, sobre o escoamento da produção de uva em Santa Catarina; Celso Peçanha, para examinar os atuais limites do número de filhos para a concessão de abono familiar, julgados fora da realidade atual; Breno da Silveira, para denunciar arbitrariedade da polícia pernambucana contrária à livre atividade do Partido Socialista; Brígido Tinoco, para solicitar ao Ministro da Fazenda a concessão de cambiais para aquisição de antibióticos; Frota Aguiar, para uma retificação a discurso anterior; Muniz Falcão, para encaminhar projeto de sua autoria; Clóvis Pestana, para ler um apelo sobre a construção de ponte no Estado de Santa Catarina; Arnaldo Cerdeira, para congratular-se com o Sindicato dos Radialistas a propósito de escolha de seu novo presidente; Muniz Falcão, no encaminhamento da votação do projeto sobre estabilidade do extranumerário; Celso Peçanha e Lopo Coelho, no mesmo sentido; Joel Presídio e Fernando Ferrari, na discussão do mesmo projeto; este último, sobre o abusivo uso dos carros oficiais; Coutinho Cavalcanti, sobre o projeto do Executivo que altera a legislação do imposto de renda; Carlos Luz, para ler o discurso do governador Juscelino Kubitschek, proferido no 3.º aniversário de seu governo; Raimundo Padilha, para prosseguir nas suas considerações em torno de seu passado político, ocasião em que focalizou diversos assuntos e Nelson Omegna, sobre a reestruturação do PTB bandeirante.

REQUERIMENTOS E INFORMAÇÕES

Recebidas as informações do M.T.I.C. sobre o Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência (D.C. 2-2, pág. 351).

Recebidas as seguintes informações: do D.A.S.P., sobre projeto que reajusta os proventos dos ajudantes de tesoureiro inativos da E.F.C.B.; do mesmo, sobre os cargos em comissão e funções gratificadas de seu Q.P.; e ainda do mesmo, sobre projeto que incorpora 20% ao vencimento do servidor público por quinquênio vencido a con-

tar da última promoção à classe final de carreira ou série funcional; e do M.Agr., sobre projeto que concede subvenção à Escola Superior de Agricultura de Lavras, MG (D.C. 4-2, pág. 418).

Deferidos os seguintes requerimentos: da Comissão de Finanças, solicitando a audiência do M.G. para o projeto que concede auxílio financeiro às estâncias hidrominerais; do deputado Armando Corrêa, sobre a situação atual perante as leis brasileiras e data do ingresso no Brasil de Manuel Alcântara Rivera, peruano, radicado em Barreira, Pará; do deputado Aloísio Alves, sobre o critério adotado pelo Conselho da SUMOC na execução de determinada legislação; do deputado Tenório Cavalcanti, sobre oficiais transferidos compulsoriamente para a reserva remunerada sem promoção; e do deputado Breno da Silveira, sobre atterro do M.M. na Avenida Brasil (D.C. 5-2, pág. 447).

Recebidas as informações do M.A., sobre projeto que manda subvencionar a Escola Superior de Agricultura e a Escola Politécnica de Recife (D.C. 6-2, pág. 468).

NO SENADO FEDERAL

VETO

Em virtude da falta de número, não houve deliberação sobre o veto parcial aposto pelo Sr. Presidente da República ao § único do art. 2.º do projeto de lei que dispõe sobre o aproveitamento de oficiais no Serviço de Engenharia da Marinha e regula a situação dos mesmos no Corpo de Engenharia e Técnicos Navais (D.C. 6-2, página 3).

REDAÇÕES FINAIS

Foram a imprimir as seguintes redações finais: a) a emenda do Senado ao projeto de lei que autoriza o P.E. a abrir crédito pelo M. Agr., para atender as despesas de financiamento de uma rede nacional de matadouros industriais nas zonas produtoras, b) idem ao projeto de lei da Câmara que completa o artigo 31, V letra B da Constituição Federal, c) idem ao projeto de lei da Câmara que concede pensão mensal de Cr\$ 1.000,00 às famílias dos falecidos na explosão de depósitos de material bélico, em Deodoro e, d) o projeto de decreto legislativo que autoriza adesão do Brasil à Convenção Internacional para marcação de ovos no Mercado Internacional (D.C. 4-2, págs. 129-30).

CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS

Requerida urgência para discussão e votação do projeto de lei da Câmara que altera os valores dos símbolos referentes ao pagamento de vencimentos e cargos isolados e funções gratificadas no P.E. da União e dos territórios, e dá outras providências (D.C. 4-2, pág. 132).

Publicado o parecer da Comissão de Serviço Público Civil sobre as emendas oferecidas em plenário ao projeto acima indicado (D.C. 5-2, pág. 146).

Publicado o parecer da Comissão de Serviço Público Civil do projeto acima indicado e adiada a votação da discussão única. Nessa oportunidade falou o senador Carlos Lindenberg (D.C. 6-2, pág. 165).

CÓDIGO ELEITORAL

Adiada, por falta de número, a segunda discussão do projeto de lei do Senado, que altera o código eleitoral (D.C. 2-2, pág. 118).

Adiada a segunda discussão do projeto de lei da Câmara que altera o código eleitoral (D.C. 3-2, pág. 125).

Lido pelo Senador Gomes de Oliveira o parecer da Comissão de Constituição e Justiça ao projeto de lei acima indicado. Adiada a votação e discussão por falta de número (D.C. 4-2, pág. 132).

Adiada a discussão do projeto de lei acima indicado. Nessa oportunidade falou o senador Gomes de Oliveira (D.C. 5-2, pág. 154).

DESPESAS COM PESSOAL

Chega ao Senado o projeto de lei da Câmara que autoriza o P.E. a abrir, pelo M.T.I.C. crédito suplementar em refôrço à verba 1 do anexo n.º 24 do Orçamento da União (D.C. 2-2, pág. 115).

Chegam ao Senado os seguintes projetos de lei da Câmara: a) que autoriza o P.E. a abrir, pelo M.F., crédito suplementar em refôrço à verba 1 do anexo n.º 19 do Orçamento da União e b) idem à verba 3. (D.C. 4-2, página 129).

Chega ao Senado o projeto de lei da Câmara que autoriza o P.E. a abrir, pelo M.J.N.I., crédito especial para ocorrer às despesas com o II Congresso de Direito Penal e Penitenciário Hispano-Luso-Americano e Filipino (D.C. 5-2, pág. 150).

TRANSPORTE, COMUNICAÇÕES E OBRAS PÚBLICAS

Chega ao Senado o projeto de lei da Câmara que autoriza o P.E. a abrir, pelo M.V.O.P., crédito especial para construção da Agência dos Correios e Telégrafos em Manaus — Estado do Amazonas (D.C. 4-2, pág. 129).

OUTROS PROJETOS

Foi a imprimir para a segunda discussão o projeto de lei do Senado que reconhece a Federação das Bandeirantes do Brasil como órgão máximo do escotismo feminino (D.C. 3-2, pág. 123).

Chega ao Senado o projeto de lei da Câmara que autoriza a emissão de selos postais de taxa adicional ao selo comemorativo do IV Centenário da fundação da cidade de São Paulo e dá outras providências (D.C. 4-2, página 129).

Chega ao Senado o projeto de lei da Câmara que modifica o art. 40 da Lei Orgânica do D. Federal (D.C. 5-2, pág. 151).

DISCURSOS

Falaram, na sessão de 1 de fevereiro, os seguintes senadores: Waldemar Pedrosa contra violência no Estado do Amazonas tendo em vista a Cruzada Amazonense de Resistência; João Vilasboas para explicar ao Senador Assis Chateaubriand discurso combatendo o nacionalismo; Onofre Gomes para esclarecer ao jornalista da Casa sobre as atividades da Comissão de Segurança Nacional.

Falaram, na sessão de 2 de fevereiro, os seguintes senadores: Mozart Lago sobre o adiamento do projeto do código eleitoral; Onofre Gomes sobre o discurso pronunciado pelo Sr. Pres. da República pelo transcurso do terceiro aniversário do seu atual Governo; Abelardo Jurema acerca de pequenos equívocos do "Correio da Manhã"; Mozart Lago a respeito do que lhe foi dado observar nos Estados Unidos e Kerginaldo Cavalcanti a respeito de requerimento do Senador Onofre Gomes pedindo a transcrição do discurso proferido pelo Dr. Getúlio Vargas.

Falaram, na sessão de 3 de fevereiro, os seguintes senadores: Bernardes Filho sobre a figura do cientista brasileiro Carlos Chagas; Sílvio Sérulo a respeito da administração e da política mato-grossenses; Mozart Lago sobre nomeações feitas no IAPETC e Hamilton Nogueira sobre a política do Sr. Getúlio Vargas.

Falaram, na sessão de 4 de fevereiro, os seguintes senadores: Landulfo Alves sobre o discurso do Sr. Getúlio Vargas; Mozart Lago e Cícero de Vasconcelos a respeito do falecimento do bispo Dom Rosalvo da Costa Rêgo e Ismar de Góes acerca da indicação de dois membros do Senado para integrarem a representação do Brasil na Conferência de Caracas.

Falaram, na sessão de 5 de fevereiro, os senadores: Abelardo Jurema, sobre a entrevista do Sr. Tancredo Neves; João Vilasboas ainda sobre o mesmo assunto anterior; e Kerginaldo Cavalcanti a respeito da crise decorrente do aumento do preço do café dentro dos Estados Unidos.

Publicada a nota oficial distribuída pelo Sr. Ministro da Fazenda a respeito de especulações com o preço do café (D.C. 6-2, pág. 170).

REQUERIMENTOS E INFORMAÇÕES

Recebidas as informações do IAPETC sobre novas nomeações naquela autarquia.

Requerido um voto de regozijo e de esperança ao Governo da América do Norte pelo lançamento ao mar do 1.º submarino acionado a "fôrça atômica".

Requeridas ao M.T.I.C. informações sobre a fusão em uma só carreira das atribuições de serventes e contínuos do Serviço Público Federal.

NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

VETOS

Publicados, com pareceres das Comissões Especiais, os vetos presidenciais aos seguintes projetos: dispõe sobre o aproveitamento de oficiais no Serviço de Engenharia da Marinha e regula a situação dos mesmos no Corpo de Engenharia e Técnicos Navais; cria a Carteira de Comércio Exterior, e dispõe sobre comercial com o exterior; cria cargos isolados de provimento efetivo no Q.P. do M.G. (D.C. 9-2, págs. 483 a 485).

AGRONOMIA

O deputado Dioclécio Duarte apresentou projeto autorizando o Executivo a abrir crédito especial para a instalação de uma Estação Experimental Mista, diretamente subordinada ao Instituto Agrônomo do Nordeste, e cuja localização dependerá de indicação dos técnicos do Serviço Nacional de Pesquisas Agronômicas (D.C. 12-2, página 590).

ALIMENTAÇÃO

Parecer da Comissão de Finanças ao projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para pagamento devido às firmas Pereira Júnior & Cia. Ltda. e Cereais Santos Martins Ltda. pelo fornecimento de alimentação preparada, feito durante o exercício de 1952 (D.C. 13-2, pág. 620).

APOSENTADORIA

O deputado Vasconcelos Costa apresentou projeto reduzindo para 25 anos o prazo para a aposentadoria dos mineradores (D.C. 13-2, pág. 622).

AUTONOMIA DE RECIFE

Encerrada a discussão e adiada a votação do projeto que exclui o Município de Recife, Pernambuco, do art. 1.º da Lei n.º 121-47 (D.C. 13-2, pág. 632).

AUXÍLIOS, CONTRIBUIÇÕES E SUBVENÇÕES

Aprovado, em primeira discussão, o projeto que assegura subvenção e isenção fiscal ao Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (D.C. 10-2, pág. 537).

O deputado Campos Vergal apresentou projeto autorizando o Executivo a abrir crédito especial para a realização, em Santos, São Paulo, do 2.º Congresso Nacional dos Enfermeiros e Empregados em Hospitais do Brasil (D.C. 11-2, pág. 555).

O deputado Luiz Garcia apresentou projeto abrindo, pelo M.T.I.C., crédito especial para auxiliar a construção da Casa do Trabalhador Sergipano, em Sergipe (D.C. 12-2, pág. 589).

Volta às Comissões de Educação e Cultura e de Finanças, com emendas oferecidas em segunda discussão, o projeto que assegura subvenção e isenção fiscal ao Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (D.C. 12-2, pág. 595).

Encerrada a discussão e adiada a votação do projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para atender quaisquer despesas com a realização do I Congresso Nacional de Professores Primários, em Salvador, Bahia (D.C. 12-2, pág. 599).

Despachado à Comissão de Finanças o projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial destinado a auxiliar as vítimas do acidente ocasionado pelo rompimento de uma barragem em Putinga, R.G.S. (D.C. 12-2, pág. 606).

Despachado à Comissão de Finanças o projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para atender a despesas relacionadas com a construção do pavilhão na "Grande Exposição Feira Internacional" comemorativa do IV Centenário de São Paulo (D.C. 12-2, pág. 604).

O deputado Tarso Dutra apresentou projeto concedendo pensão especial à Associação Rural do Rio Grande, G.R.S. (D.C. 12-2, pág. 623).

COMISSÃO MISTA BRASIL-ALEMANHA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Discussão do projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para atender às despesas com o funcionamento da C.M.B. — A.D.E. (D.C. 12-2, pág. 599).

CONDECORAÇÕES

O deputado Lameira Bittencourt apresentou projeto prorrogando, por um ano, o prazo de concessão da medalha criada pela Lei n.º 497-48, somente para decisão dos processos paralisados desde 9-7-51 (D.C. 12-2, pág. 589).

CONTRATOS PÚBLICOS

Emendas do Senado, com parecer da Comissão Especial, ao projeto que reforma a decisão do T.C. que recusou registro do contrato celebrado entre o D.C.T. e o Sr. Wolney Frederico Hupsel, para desempenhar a função de Engenheiro Especializado em Pesquisas Tecnológicas (D.C. 9-2, pág. 495).

CORRESPONDÊNCIA

Despachado às Comissões de Transportes, Comunicações e Obras Públicas e de Finanças o projeto que estende à correspondência da Cruz Vermelha Brasileira o disposto no § 5.º do art. 26 da Lei n.º 498-48 (D.C. 12-2, pág. 604).

DISCURSOS

Na sessão de 8 de fevereiro, falaram os seguintes deputados: Abelardo Mata, sobre a distribuição, aos municípios fluminenses, de percentagem sobre o total do imposto de renda entregue à União pelo Estado do Rio; Adahil Barreto, sobre a distribuição, aos motoristas profissionais, de automóveis adquiridos pelo IAPETC; André Araújo, sobre a criação de territórios federais no Amazonas; Saulo Ramos, sobre o projeto que assegura ao ocupante de função gratificada, após dez anos, o direito de continuar a receber a gratificação de função; Roberto Morena, sobre a greve dos trabalhadores nas indústrias de trigo, milho, mandioca e massas alimentícias; Celso Peçanha, sobre o abono de emergência ao pessoal de obras;

Wolfram Metzler, sobre a "Festa da Uva", Aluísio Alves, apresentando à Câmara exposição do Chefe da Seção de Estatística do Tribunal S. Eleitoral sobre o alistamento eleitoral nos Estados, relativamente às eleições de 3-10-50; Vieira Lins, sobre declarações políticas do M.J.N.I. e sobre discurso do Presidente da República; Campos Vergal, sobre o ensino médico-científico no Brasil; Fernando Ferrari, sobre os dissídios coletivos de trabalho; Noveli Júnior, sobre o Padre Damião de Veuster; Breno da Silveira, sobre as favelas do Distrito Federal; Benjamin Farah, apresentando voto de pesar pelo falecimento do Arcebispo D. Rosalvo da Costa Rêgo; Pedro de Souza, sobre a reforma do Código Eleitoral.

Na sessão de 9 de fevereiro, falaram os seguintes deputados: Vasconcelos Costa, sobre projeto de sua autoria equiparando, aos demais cargos do I.A.P.C., o dos atuais correspondentes; Fernando Nóbrega, encaminhando à Mesa dois requerimentos solicitando informações ao M.V.O.P. sobre o abandono de dois cataventos, em Solânea e Vila Borburema, Paraíba, e sobre a situação da Agência dos Correios e Telégrafos da Cidade de Solânea; Frota Aguiar, sobre o abastecimento d'água do D.F.; Novelli Júnior, sobre assistência médica do IAPETC aos seus associados de Tietê, São Paulo; Armando Falcão, apresentando requerimento de pedido de informações ao IAPC sobre empréstimos realizados por aquela autarquia; Plínio Coelho, sobre o falecimento, no Amazonas, do Dr. Dorval Pôrto; Roberto Morena, sobre a greve dos portuários; Saulo Ramos, sobre o sistema portuário catarinense; Ostoj Roguski, sobre a rodovia Apucarana-Maranguape, em construção no Paraná; Bias Fortes, requerendo voto de pesar pelo passamento de Raul Noronha Sá; Flores da Cunha, ainda sobre o passamento de Raul Sá; Campos Vergal, sobre o problema do ensino no Brasil; Artur Santos, sobre problema da agricultura brasileira; Nelson Carneiro, na oportunidade da discussão do projeto que assegura subvenção e isenção ao Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas, sobre a situação política do País; Maurício Joppert, sobre declarações políticas do M.J.N.I. e sobre o discurso presidencial de 31 de dezembro de 1953; Lúcio Bittencourt, encaminhando a votação do projeto que altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho; Raimundo Padilha, sobre acusações que lhe foram feitas pelo vespertino "Última Hora".

Na sessão de 10 de fevereiro, falaram, sobre o passamento do Senador Melo Viana, os seguintes deputados: Vasconcelos Costa, Alberto Deodato, Rui Almeida, Lauro Lopes, Carlos Luz, Daniel de Carvalho, José Romero, Flores da Cunha, Machado Sobrinho e Eurico Sales.

No D.C. de 11 de fevereiro foram publicados os discursos pronunciados: a 27-1-54, pelo deputado Roberto Morena, sobre o projeto relativo à majoração das tarifas alfandegárias para os produtos de lã e seus derivados; a 2-2-54, pelo deputado Roberto Morena, sobre acontecimentos políticos da Guatemala; a 5-2-54, pelo deputado Plínio Coelho, sobre o projeto que concede estabilidade aos extranumerários; a 8-2-54, pelo deputado Wolfram Metzler, sobre a conjuntura brasileira; a 5-2-54, pelo deputado Aluísio Alves, sobre o problema das secas no Nordeste; a 28-1-54, pelo deputado Aziz Maron, sobre agitações havidas na Bahia.

Na sessão de 11 de fevereiro discursaram os seguintes deputados: Vasconcelos Costa, apresentando projeto que reduz para 25 anos o tempo de serviço necessário para aposentadoria dos mineradores de subsolo; Carvalho Sobrinho, sobre licenças de importação; Plínio Cavalcanti, sobre dificuldades que enfrentam os cafeicultores; Walfredo Gurgel, sobre acusações feitas ao Sr. Dinarte Mariz; Dioclécio Duarte, sobre o desamparo dos pescadores de Baía Formosa; André Araújo, sobre o projeto de lei referente ao Estatuto Social dos Menores no Brasil; Fernando Nóbrega, sobre ato de prepotência política na Paraíba; Roberto Morena, sobre a utilização do prédio em que funciona a U.N.E.; Breno da Silveira, sobre o projeto que diz respeito à autonomia de Recife; Arnaldo Cerdeira, sobre a reforma eleitoral; Dioclécio Duarte, apresentando projeto sobre criação de uma estação experimental de palmáceas; Afonso Arinos, sobre o falecimento do Sr. Cândido Naves; Vasco Filho, sobre o Plano Nacional de Viação; Carvalho Sobrinho, sobre discursos dos Srs. Rodrigo Barjas Filho e Gabriel Quadros;

Benjamin Farah, sobre o ensino brasileiro; Celso Peçanha, sobre política fluminense; Armando Falcão, sobre o Banco do Nordeste; Campos Vergal, sobre o aumento mundial e nacional do custo de vida; Freitas Cavalcanti, sobre pagamento de salário-família aos ferroviários do Nordeste; Castilho Cabral, sobre política paulista; Nelson Carneiro, sobre o falecimento do professor Mário Leal; Lacerda Werneck, sobre a agricultura paraense.

No D.C. de 12 de fevereiro foram publicados os seguintes discursos: do deputado Henrique Pagnoncelli, proferido a 8-2-54, sobre os dissídios coletivos de trabalho; do deputado Arruda Câmara, pronunciado a 27-1-54, sobre o tricontenário da restauração pernambucana, reproduzido por ter saído com incorreções; do deputado Dantas Júnior, proferido a 25-1-54, sobre ocorrências referentes ao alistamento e às providências pré-eleitorais.

Na sessão de 12 de fevereiro, discursaram os seguintes deputados: Carvalho Sobrinho, sobre manobra subversiva em São Paulo; Jorge Lacerda, sobre o problema da escoação agrícola em Santa Catarina; Dioclécio Duarte, sobre o despovoamento de municípios nordestinos; Viana Ribeiro dos Santos, sobre a próxima Conferência de Caracas; Vasconcelos Costa, sobre projetos de amparo aos Oficiais de Registro Civil; Medeiros Neto, sobre projeto de sua autoria doando, à Sociedade Educacional Maria Lechner, o avião da cidade de Palmeira dos Índios, Alagoas; Frota Aguiar, sobre atividades de "grilheiros" no D.F.; Celso Peçanha sobre assuntos ligados ao pessoal do S.N.F.A.; Saulo Ramos, sobre abaixo-assinado de residentes no município de Campos Novos, Santa Catarina, no sentido de que o Executivo promova a construção da ponte sobre o Passo do Barracão; Magalhães Melo, sobre a existência, em Jiquiá, de estação receptora e transmissora, dirigida por oficiais das Forças Armadas Americanas, que se sobrepõe à própria rede do Telégrafo Nacional; Ferreira Martins, apresentando projetos de sua autoria criando, em Santos, São Paulo, escolas de Medicina e Engenharia; Ulisses Guimarães, endereçando, ao Senado, apelo no sentido de que aprove projeto criando coletorias federais em São Paulo; Lacerda Werneck, sobre medidas tomadas pelos Estados Unidos para combater a alta dos preços do café; Paulo Lauro, apresentando requerimento no sentido de que seja constituída Comissão Especial para emitir parecer sobre o projeto que trata da questão da incidência de imposto sobre os vencimentos dos funcionários públicos federais, estaduais e municipais; Plínio Coelho, sobre a fixação do novo salário-mínimo; Carlos Luz, sobre os funerais do Senador Melo Viana, em Belo Horizonte; Nelson Carneiro, sobre a alta do custo de vida em diversos países; Pontes Vieira, sobre declarações do Sr. Pedro de Souza relativamente aos pleitos eleitorais de 1950 e 1951, em Caruaru, Pernambuco; Armando Falcão, comentando telegrama em que a F.C. Ceará reclama contra perseguições por parte do delegado do imposto de renda contra o comércio daquele Estado; Félix Valois, focalizando a situação político-administrativa do Território do Rio Branco; Plínio Coelho, sobre o salário-mínimo.

DISSÍDIOS COLETIVOS

Aprovado e enviado à Comissão de Redação o projeto que dispõe sobre a eficácia, no tempo, dos dissídios coletivos de trabalho (D.C. 9-2, pág. 505).

EDUCAÇÃO E CULTURA

Pelo deputado Ferreira Martins foram apresentados projetos criando a Escola de Engenharia e a Faculdade de Medicina de Santos, São Paulo (D.C. 13-2, pág. 625).

ESTABILIDADE DE EXTRANUMERÁRIOS

Aprovado o substitutivo da Comissão de Serviço Público ao projeto que regula a estabilidade do pessoal extranumerário da União (D.C. 9-2, pág. 505).

Discussão do projeto que regula a estabilidade do pessoal extranumerário da União (D.C. 13-2, pág. 632).

FINANÇAS E ORÇAMENTO

Publicados os projetos de resolução ns. 484-54, 485-54 e 486-54, que autorizam a Mesa a pagar pelo saldo da verba do subsídio as despesas realizadas pela Secretaria da Câmara dos Deputados nos meses de outubro, novembro e dezembro de 1953 (D.C. 12-2, pág. 588).

FORÇAS ARMADAS

Redação, para segunda discussão, do projeto que fixa os efetivos das Forças Armadas em tempo de paz (D.C. 11-2, pág. 554).

Despachado às Comissões de Segurança Nacional e de Finanças o projeto que estende ao pessoal de postos correspondentes da M.G., que tenham atuado nas zonas de operações de guerra os benefícios da Lei n.º 1.782-52 (D.C. 12-2, pág. 604).

Despachado às Comissões de Segurança Nacional e de Finanças o projeto que dá nova redação ao art. 311 do Código de Vencimentos e Vantagens dos Militares (D.C. 12-2, pág. 606).

Despachado às Comissões de Segurança Nacional e de Finanças o projeto que considera equivalentes aos Cursos de Pelotão ou Seção os Cursos da Extinta Escola Técnica de Aviação de São Paulo (D.C. 12-2, pág. 604).

IMPORTAÇÃO

Proíbe a importação de gesso cru (D.C. 12-2, página 604).

JUSTIÇA DO TRABALHO

Aprovado o pedido de urgência para o projeto que dispõe sobre alterações em disposições da Consolidação das Leis do Trabalho referentes à Justiça do Trabalho e normas processuais (D.C. 9-2, pág. 506).

Aprovado, em primeira discussão, o projeto que dispõe sobre alterações em disposições da Consolidação das Leis do Trabalho e normas processuais (D.C. 10-2, pág. 537).

Volta à Comissão de Constituição e Justiça, com emendas oferecidas em segunda discussão, o projeto que dispõe sobre alterações em disposições da Consolidação das Leis do Trabalho e normas processuais (D.C. 12-2, pág. 595).

Despachado à Comissão de Legislação Social o projeto que dispõe sobre alterações em disposições da Consolidação das L. Trabalho referentes à Justiça do Trabalho e normas processuais (D.C. 12-2, pág. 606).

Despachado às Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças o projeto que estabelece gratificações de representação para os presidentes dos T. R. Trabalho (Diário do Congresso 12-2, pág. 604).

LIVROS

Despachado à Mesa e à Comissão de Finanças o projeto que autoriza o Executivo a imprimir, pela Imprensa Nacional, o livro escrito pela professora Dona Maria Isolina Pinheiro sobre a vida do ex-deputado José Monteiro Soares Filho (D.C. 12-2, pág. 604).

ORGANIZAÇÃO

Publicado o projeto do Executivo que dispõe sobre as Delegacias Regionais do M.T.I.C. (D.C. 12-2, página 580).

PASSAGENS

Despachado às Comissões de Transportes, Comunicações e Obras Públicas e de Finanças o projeto que autoriza as diretorias das E.F. Central do Brasil, Leopoldina Railway, Rede Mineira de Viação e Goiás a conceder passe de livre trânsito aos seus funcionários aposentados com mais de 35 anos de serviço e desconto de 75% nas passagens aos membros de sua famílias (D.C. 12-2, pág. 604).

PESSOAL CIVIL

O deputado Vasconcelos Costa apresentou projeto equiparando os atuais correspondentes aos demais cargos do I.A.P.C. (D.C. 9-2, pág. 498).

O deputado Benjamin Farah apresentou projeto mandando contar, para efeito de aposentadoria e disponibilidade, o tempo de serviço prestado por servidor público a Fundações instituídas de acordo com o Código Civil (D.C. 11-2, pág. 555).

PESSOAL MILITAR

O deputado Benjamin Farah apresentou projeto considerando equivalentes aos cursos de Comando de Pelotão ou Seção, os Cursos da extinta Escola Técnica de Aviação de São Paulo, assegurando aos suboficiais e sargentos possuidores dos referidos cursos, o disposto no art. 255 do Decreto-lei n.º 4.162-42 (D.C. 10-2, pág. 526).

Aprovado o requerimento que solicita a designação de Comissão Especial para relatar o projeto que estende aos oficiais e praças da extinta Polícia Militar do Território do Acre, que se reformaram em consequência do art. 3.º do Decreto-lei n.º 7.360-45, os benefícios do Código de Vencimentos dos Militares (D.C. 10-2, pág. 538).

Parecer do Estado-Maior do Exército ao projeto que dispõe sobre a promoção dos oficiais da reserva não remunerada que cooperaram no esforço de guerra no Brasil, como convocados para o serviço ativo (D.C. 10-2, página 522).

Parecer do M.G. ao projeto que dispõe sobre a contagem do tempo de serviço prestado por brasileiros civis às Forças Armadas dos Estados Unidos por ocasião da última guerra mundial (D.C. 10-2, pág. 523).

Publicado o projeto do Executivo dispondo sobre a aplicação e o funcionamento dos Conselhos de Julgamento previstos no Estatuto dos Militares (D.C. 12-2, página 621).

PRESCRIÇÃO

O deputado Fernando Ferrari apresentou projeto relevando a prescrição em que incorreu o direito de Lucila Calero de Carvalho Lopes, a fim de pleitear os benefícios a que se julga com direito, junto ao M.G. (D.C. 11-2, pág. 555).

PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

O deputado Raimundo Padilha apresentou projeto concedendo pensão especial à Dona Araci Constant Botelho de Magalhães, filha do General Benjamin Constant Botelho de Magalhães (D.C. 9-2, pág. 497).

O deputado Muniz Falcão apresentou projeto que reajusta os proventos dos aposentados e pensionistas dos institutos e caixas de aposentadoria e pensões (D.C. 10-2, pág. 526).

Parecer da Diretoria-Geral de Intendência do Exército ao projeto que dispõe sobre a admissão, em caráter facultativo, ao montepio militar, dos Oficiais de Segunda Linha e da Reserva de Segunda Classe, das Forças Armadas, que prestaram serviço durante a última guerra mundial (D.C. 10-2, pág. 523).

Parecer da Comissão Especial, com subemenda às emendas de 2.ª discussão, com emendas da referida Comissão, ao projeto que fixa a contribuição para o Montepio Militar e altera a tabela de meio-soldo dos oficiais das Forças Armadas (D.C. 11-2, pág. 553).

Despachado à Comissão de Finanças o projeto que concede pensão especial à Dona Araci Constant Botelho de Magalhães, filha do General Benjamin Constant Botelho de Magalhães (D.C. 12-2, pág. 606).

Despachado à Comissão de Finanças o projeto que reajusta os proventos dos aposentados e pensionistas do I.A.P. e C.A.P. (D.C. 12-2, pág. 606).

Despachado às Comissões de Constituição e Justiça, Legislação Social, Serviço Público Civil e Finanças o projeto que dispõe sobre a administração dos I.A.P. e C.A.P. (D.C. 12-2, pág. 604).

O Deputado Abelardo Andréa apresentou projeto concedendo pensão mensal a Ennes Pinto da Silva, ex-combatente da F.A.B. em virtude de enfermidade contraída em serviço militar (D.C. 13-2, pág. 624).

QUITAÇÃO

O Deputado Altamirando Requião apresentou projeto dando quitação aos responsáveis por dinheiros públicos aposentados, desde que não haja contra ele processo de responsabilidade (D.C. 12-2, pág. 589).

REDAÇÕES FINAIS

Aprovadas as dos seguintes projetos: dispõe sobre a concessão de auxílio aos municípios situados no Polígono das Sêcas, para instalação de serviços públicos de abastecimento d'água; concede isenção de direitos, imposto de consumo e taxas para importação de uma imagem de Santo Antônio destinada à Irmã Berchmans Zuchetto; autoriza o P. E. a assinar convênio com o Estado do R. J. para execução do seu Plano de Eletrificação; majora tarifas alfandegárias referentes a lã e seus derivados (D.C. 9-2, pág. 505).

Publicadas as redações finais dos seguintes projetos: estabelece a obrigatoriedade para o comércio atacadista e varejista, os hotéis, restaurante, boites e casas de pasto da apresentação à venda de vinhos nacionais; autoriza o P. E. a doar imóvel ao Serviço de Obras Sociais; dispõe sobre a situação dos empregados, porteiros, zeladores, faxineiros e serventes de prédios de apartamentos residenciais; transfere para o Q.P. do Ministério da Guerra, cargo isolado de provimento efetivo; transfere para a inatividade os oficiais da P.M. do Distrito Federal que atingiram ou venham a atingir o último posto do quadro; autoriza o P. E. a abrir ao P.J., Justiça do Trabalho, crédito especial para pagamento de despesas ocorridas nos exercícios de 1948 a 1952; dispõe sobre a realização de exames de segunda época nas Faculdades oficiais e reconhecidas localizadas na capital do E. São Paulo; modifica o § único do art. 872 da Consolidação das Leis do Trabalho; revoga o art. 4.º da Lei número 1.937-53; autoriza o P. E. a abrir crédito especial para atender a despesas com o pagamento de gratificação aos professores civis do Magistério Militar; assegura aos associados dos Institutos e Caixas de Previdência Social, atacados de tuberculose, o benefício do auxílio-enfermidade; autoriza o P.E. a abrir crédito especial para pagamento de salários ao Engenheiro Edilson Medeiros da Fonseca, acrescenta parágrafo único ao artigo 4.º da Consolidação das Leis do Trabalho; autoriza o P.E. a abrir ao P.J., T.S.T., crédito especial para pagamento do abono de emergência; autoriza a Mesa efetuar o pagamento das despesas realizadas no mês de setembro de 1953, pelo saldo da verba de Subsídios dos Deputados (Projeto de Resolução) (D.C. 10-2, págs. 525 a 526).

Publicada a redação final do projeto que revoga o art. 6.º do Decreto-lei n.º 9.440-45 (D.C. 11-2, página 555).

Publicadas as redações finais dos seguintes projetos: reorganiza os Cursos do D.N.C., dispõe sobre as contribuições para o montepio civil; concede anistia aos trabalhadores dispensados ou punidos por motivo de greve; autoriza o Executivo a abrir crédito especial para atender a despesas com o comparecimento do Brasil à 36.ª Sessão de Conferência Internacional do Trabalho; desincorpora imóvel do Patrimônio Nacional para ser atribuído à herdeira Maria Caetana de Souza; dispõe sobre a eficácia, no tempo, dos dissídios coletivos de trabalho; modifica o art. 300 da Consolidação das Leis do Trabalho; concede isenção de direitos de importação e demais taxas aduaneiras para equipamento importado pela firma Electro Metalúrgica Abrasivos Salto Ltda. (D.C. 13-2, página 622).

REESTRUTURAÇÕES

O Deputado Benjamin Farah apresentou projeto denominando de Agentes do Serviço de Rádio Patrulha os atuais componentes da Polícia Especial do Q.P. do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (D.C. 9-2, página 497).

O Deputado Paulo Lauro apresentou projeto incluindo na série funcional de Auxiliar Administrativo da T.U.M. do M.F. os atuais Restauradores de Livros daquele Ministério, amparados pelo art. 23 do A.D.C.T. (D.C. 9-2, pág. 498).

Despachado às Comissões de Constituição e Justiça, Serviço Público Civil e de Finanças o projeto que denomina de Agentes do Serviço de Rádio Patrulha os atuais componentes da Polícia Especial do Q.P. do M.J.N.I. (D.C. 12-2, pág. 604).

Despachado às Comissões de Constituição e Justiça, de Serviço Público Civil e de Finanças o projeto que inclui na série funcional de Auxiliar Administrativo da T.U.M. do M.F. os atuais Restauradores de Livros daquele Ministério, amparados pelo art. 23 do A.D.C.T. (D.C. 12-2, pág. 504).

REQUERIMENTOS E INFORMAÇÕES

Requeridas informações: ao P.E., sobre o plano de obras de emergência organizado para o presente exercício; ao P.E., sobre as razões que levaram o Conselho Nacional do Petróleo a fixar, para a gasolina consumida na Bahia, preço superior ao vigente para o Rio de Janeiro; ao M.F., sobre a aplicação das Leis ns. 1.004-49 e 1.918-53; ao P.E. sobre se o funcionário Carlos Infante Vieira ocupa outra função pública, além da de Delegado da Fundação da Casa Popular em Juiz de Fora; ao P.E., sobre pagamento de abono-família aos funcionários do Hospital do IAPETC em Recife; ao P.E. sobre se o 2.º Tenente reformado do Exército, Leopoldo Bauer de Miranda está catalogado como credor do Tesouro por exercício findo; ao P.E., sobre a Exposição de Motivos n.º 116, de 2-3-54, do M.Agr. ao Presidente da República, constam as razões pelas quais não é aconselhável a instalação de um Pôsto Experimental de Multiplicação de mudas de cana de açúcar em São Jerônimo, R.G.S. (D.C. 9-2, págs. 496/497).

Recebidas informações: do Ministério da Marinha, prestando os esclarecimentos pedidos pelo deputado Breno da Silveira no requerimento n.º 1.861-53; do M.Aer., prestando os esclarecimentos pedidos pelo deputado Euzébio Rocha no requerimento n.º 1.860-53 (D.C. 10-2, pág. 524).

SINDICATOS E ENTIDADES DE CLASSE

Despachado às Comissões de Constituição e Justiça e de Legislação Social o projeto que altera e acrescenta parágrafo ao art. 543, de Decreto-lei n.º 5.452-53, que concede prerrogativas a dirigentes de associações sindicais e das entidades de classe legalmente reconhecidas (D.C. 12-2, pág. 604).

TRANSPORTES, COMUNICAÇÕES E OBRAS PÚBLICAS

O deputado Luís Garcia apresentou projeto autorizando o P.E. a abrir crédito especial para construção e pavimentação asfáltica de rodovia que liga o campo de pouso de Aracaju à cidade de Aracaju (D.C. 9-2, pág. 498).

O deputado Carvalho Sobrinho apresentou projeto que autoriza o Executivo a construir prédio destinado à Coletoria Federal do Município de Agudos, em São Paulo (D.C. 12-2, pág. 589).

Despachado à Comissão de Finanças o projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para construção e pavimentação asfáltica da rodovia que liga o campo de pouso de Aracaju à cidade de Aracaju (D.C. 12-2, pág. 606).

Despachado à Comissão de Finanças o projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para construção da ponte sobre o rio Quaraí, em cumprimento do convênio firmado entre o Brasil e o Uruguai (D.C. 12-2, pág. 604).

O deputado Lacerda Werneck apresentou projeto autorizando o Executivo a abrir crédito especial para os serviços de defesa contra a erosão na cidade de Paranavai, Paraná (D.C. 13-2, pág. 623).

Pelo deputado Vasco Filho foi apresentado projeto incluindo no Orçamento da União, durante os quatro exercícios consecutivos, importância anual para a conclusão no prazo de quatro anos da ligação ferroviária do Pôrto de Campinho, Bahia, a Contendas, Paraíba (D.C. 13-2, pág. 624).

NO SENADO FEDERAL

AGRICULTURA

Requerida urgência para o projeto que dispõe sobre assistência financeira destinada ao combate da broca do café (D.C. 13-2, pág. 218).

AUXÍLIOS, CONTRIBUIÇÕES E SUBVENÇÕES

Recebido, da Câmara, projeto concedendo auxílio à Fundação Sorocaba (D.C. 9-2, pág. 173).

Volta, com emenda, às Comissões de Economia e Finanças, o projeto que concede auxílios à Associação Serrana de Defesa dos Agropecuaristas, com sede em Ijuí, R.G.S., e à Feira de Amostras promovida pela P.M. do Crato, Ceará (D.C. 10-2, pág. 192).

CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS

Discussão e votação do projeto que altera os valores dos símbolos referentes aos pagamentos de vencimentos de cargos isolados e funções gratificadas do P.E. da União e dos Territórios (D.C. 9-2, pág. 175).

Continuação da votação do projeto que altera os valores dos símbolos referentes ao pagamento dos vencimentos de cargos isolados e funções gratificadas do P.E. da União e dos Territórios (D.C. 12-2, pág. 208).

Continuação da votação do projeto que altera os valores dos símbolos referentes aos pagamentos dos cargos isolados e das funções gratificadas (D.C. 13-2, pág. 219).

CÓDIGO DE CAÇA E PESCA

Encerrada a discussão e adiada a votação do parecer da Comissão de Redação oferecendo redação final à emenda do Senado ao projeto de lei da Câmara que revoga dispositivos do Código de Caça e Pesca (D.C. 10-2, página 192).

CÓDIGO CIVIL

Parecer da Comissão de Constituição e Justiça sobre o projeto que dá nova redação a dispositivos do Código Civil (D.C. 13-2, pág. 216).

CÓDIGO ELEITORAL

Votação, em segunda discussão, do projeto que altera o Código Eleitoral (D.C. 9-2, pág. 181).

DISCURSOS

Na sessão de 8 de fevereiro discursaram os senadores: Mozart Lago e Alfredo Neves, sobre assuntos pertinentes à boa ordem dos serviços do Senado; Ismar de Góes, Abelardo Jurema, Othon Mader, Kerginaldo Cavalcanti, Mozart Lago, Aloísio de Carvalho, Gomes de Oliveira, Joaquim Pires, sobre a alteração dos valores e símbolos referentes ao pagamento de vencimentos de cargos isolados e funções

gratificadas do P.E. da União e dos Territórios; Gomes de Oliveira, sobre a alteração do Código Eleitoral.

Na sessão de 9 de fevereiro discursaram os Senadores Vivaldo Lima, sobre as Convenções assinadas em Genebra em 1949, em Conferência Internacional da Cruz Vermelha; Gomes de Oliveira, sobre o projeto que altera o Código Eleitoral; Alfredo Neves, Joaquim Pires e Abelardo Jurema, sobre o aumento dos vencimentos dos cargos isolados e funções gratificadas do P.E. da União e dos Territórios; Vitorino Freire, sobre empréstimos concedidos pelo IAPC.

Na sessão de 10 de fevereiro discursaram, sobre o passamento do Senador Melo Viana, além do Presidente do Senado, os seguintes senadores: Álvaro Adolfo, Alfredo Neves, Hamilton Nogueira, Gomes de Oliveira, Atilio Vivacqua, Domingos Velasco, Kerginaldo Cavalcanti, Novais Filho, Dario Cardoso, Abelardo Jurema e Marcondes Filho.

No D. C. de 11 de fevereiro foi republicado, por ter saído, anteriormente, com incorreções, o discurso pronunciado pelo Senador João Vilasboas, na sessão de 5 do corrente, sobre declarações políticas do M. da Justiça.

Na sessão de 11 de fevereiro, discursaram os seguintes senadores: Pereira Pinto, sobre a obrigatoriedade da extração de notas fiscais de todas as vendas em território fluminense; Waldemar Pedrosa, e Vivaldo Lima, sobre o falecimento do Dr. Dorval Pires Pôrto; Mozart Lago, Atilio Vivacqua, Othon Mader e Kerginaldo Cavalcanti, sobre o aumento dos vencimentos dos cargos em comissão e funções gratificadas; Domingos Velasco, sobre a próxima Conferência de Caracas.

No D. C. de 12 de fevereiro foi reproduzido, por ter saído com incorreções, o discurso pronunciado a 4-2-54, pelo senador Landulfo Alves sobre o discurso pronunciado pelo Presidente da República por ocasião do transcurso do terceiro aniversário do seu governo.

Na sessão de 12 de fevereiro, discursaram os seguintes senadores: Kerginaldo Cavalcanti, sobre problema do café; Ismar de Góes, sobre os requerimentos de urgência; Atilio Vivacqua, sobre pedido de urgência relativo ao projeto que dispõe sobre a assistência financeira destinado ao combate da broca do café; Mozart Lago, Ismar de Góes, Abelardo Jurema e Kerginaldo Cavalcanti, durante a votação do projeto que altera os valores dos símbolos referentes ao pagamento de vencimentos de cargos isolados e funções gratificadas.

DISCURSO PRESIDENCIAL

Encerrada a discussão e adiada a votação do requerimento do senador Gomes de Oliveira pedindo a transcrição, nos Anais do Senado, do discurso proferido pelo Presidente da República no ensejo do transcurso do 3.º aniversário do seu governo (D.C. 10-2, pág. 192).

PESSOAL CIVIL

Parecer da Comissão do Serviço Público Civil sobre o projeto que dispõe sobre o processo de preenchimento

dos cargos iniciais das carreiras de veterinário, químico, agrônomo e engenheiro civil do Q. P. do M.Agr. (D.C. 13-2, pág. 216).

PLANO SALTE

Encerrada a discussão e adiada a votação do parecer da Comissão de Redação oferecendo redação final às emendas do Senado ao projeto de lei da Câmara que altera a Lei n.º 1.102-50 (D.C. 10-2, pág. 192).

PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Recebido, da Câmara, projeto reajustando a aposentadoria e pensão dos bancários (D.C. 9-2, pág. 173).

REQUERIMENTOS

Requeridas informações: ao D.N.S.P., sobre possibilidade de proibição de passeio de cães, nas horas de maior movimento de banhistas, e de imposição, às companhias de bondes e ônibus do Rio, de normas para o transporte de banhistas (D.C. 9-2, pág. 174).

TRANSPORTES, COMUNICAÇÕES E OBRAS PÚBLICAS

Encerrada a discussão e adiada a votação: do projeto que modifica o art. 7.º da Lei n.º 1.815-53, que beneficia as empresas nacionais concessionárias de linhas regulares de navegação aérea; do parecer da Comissão de Redação oferecendo redação final às emendas do Senado ao projeto de lei da Câmara que autoriza o Executivo a abrir créditos especiais para contratar os estudos e aproveitamento do potencial hidráulico do Salto Capivara, no Rio Paranapanema, e do Estreito, no Rio Uruguai, da Cachoeira da Fumaça e de outros desníveis do Rio Itabapoana (D.C. 10-2, pág. 192).

Encerrada a discussão e adiada a votação do projeto que determina seja o conserto de carga e descarga nos portos organizados feito, com exclusividade, por profissionais matriculados nas Delegacias do Trabalho Marítimo (D.C. 12-2, pág. 209).

VETOS

Parecer da Comissão de Constituição e Justiça sobre o veto do Prefeito do D.F. ao projeto de lei da Câmara dos Vereadores que concede pensão mensal a todo chefe de família numerosa, qualquer que seja a modalidade de trabalho ou profissão exercida pelo mesmo (D.C. 12-2, pág. 205).

VITICULTURA

Encerrada a discussão e adiada a votação do projeto que cria uma estação de viticultura no município de Garanhuns, Pernambuco (D.C. 10-2, pág. 192).

NOTAS

A Cidade Universitária

ARTHUR SEIXAS

A despeito de sua finalidade precípua de administrar o serviço público, coube ao D.A.S.P. a importantíssima tarefa de realizar a construção da cidade universitária que congregará, num mesmo "campus", as diversas Faculdades e Escolas que atualmente compõem a Universidade do Brasil.

A construção da cidade universitária determinará uma radical mudança no ensino superior do país, tradicionalmente fragmentário e individualista. Os velhos e inadequados edifícios que abrigam as nossas Faculdades serão substituídos pelos amplos e modernos conjuntos da Ilha Universitária, resultado da ligação de nove pequenas ilhas situadas na baía de Guanabara.

Seria desnecessário acentuar que a cidade universitária dará ao estudante o espírito de classe que, infelizmente, até hoje, não sentimos no país, justamente em virtude da dispersão dos centros educacionais. Não exageramos ao afirmar que o estudante brasileiro vive mais em função da sua vida fora da Faculdade, ao contrário do que acontece nos demais países onde toda a vida de um universitário gira em torno da sua faculdade, da sua escola, da sua universidade.

Compreendendo a necessidade de agrupar os estudantes num único local, num real ambiente escolar, adotou o governo providências no sentido de tornar realidade um velho e acalentado sonho de alunos e professores.

E o plano que hoje está sendo executado resulta dos vários estudos preliminares feitos por engenheiros e arquitetos brasileiros e estrangeiros convidados pelas autoridades.

"O planejamento de uma cidade universitária, do tipo moderno — diz o último relatório do Escritório Técnico da Universidade do Brasil — exige uma longa coleta de dados e a elaboração de difíceis organogramas dependentes da sua estrutura, de seus currículos e de seus métodos de ensino.

Como premissa — prossegue o mesmo relatório — foram adotadas as conclusões dos estudos executados entre os anos de 1935 e 1945, segundo os quais a Universidade do Brasil deverá ser urbana e abrigar num mesmo "campus" todas as organizações de educação, ensino, cultura, pesquisa, assistência técnica, esportes, administração, residências e serviços auxiliares, além de museus, biblioteca central, jardins ou hortos florestais, jardim zoológico, biotério, etc."

A lotação da Cidade Universitária, logo que começar a funcionar, foi fixada em 15.500 alunos, o dobro do número de matrículas verificadas no ano de 1949, mas essa lotação poderá ser aumentada para 30.000, uma vez que os estudos feitos pelos técnicos prevêem o crescimento progressivo do conjunto universitário.

UNIDADES UNIVERSITÁRIAS

A Faculdade de Medicina disporá de acomodações para receber 2.500 estudantes, seguindo-se as Faculdades de Direito, Filosofia e Escola Nacional de Engenharia que abrigarão 2.000 universitários. As Faculdades de Arquitetura, Odontologia, Economia e as Escolas de Música e de Enfermagem servirão a 1.000 estudantes e, finalmente, as Escolas de Belas Artes, Química, Farmácia e Educação Física poderão ser freqüentadas por cerca de 500 jovens.

Uma população de 10.000 estudantes e 300 famílias de professores constituirão a zona residencial da Ilha Universitária, cuja lotação global será, na fase inicial, de 23.000 pessoas.

A constituição da cidade universitária é a seguinte:

1. Centro Administrativo
2. Centro de Filosofia, Ciências, Letras e Educação
3. Centro de Ciências Sociais, Políticas e Econômicas
4. Centro Médico, Odontológico, Farmacêutico e Hospitalar
5. Centro de Engenharia, Químico, Tecnológico, Eletrotécnico e de Física Nuclear
6. Centro de Belas Artes
7. Centro de Educação Física
8. Centro Residencial
9. Centro dos Serviços Auxiliares
10. Centro Florestal e Zoológico.

A área total da Cidade Universitária será de 5.957.460 m².

A localização da Cidade Universitária foi objeto de longos estudos, e não muitas dificuldades foram encontradas para a escolha definitiva do local. Cerca de doze localidades foram analisadas antes de ser finalmente escolhido o atual, e os fatores de ordem política e social, como facilidade da obtenção da área, sem despejos ou deslocamento de famílias, fábricas e quartéis, os fatores econômicos, isto é, o custo dos terrenos e das benfeitorias a desapropriar e a demolir, bem como o custo das construções e utilidades, os fatores técnicos como área, relevo topográfico, clima, acessibilidade, subsolo etc. influíram, preponderantemente, para que as autoridades se fixassem nas pequenas ilhas da enseada de Manguinhos entre a Ponta do Caju e a Ilha do Governador.

O local em questão distará apenas 8.500 metros do centro da cidade.

HOSPITAL DAS CLÍNICAS

A maior obra de todo o conjunto será, certamente, o Hospital das Clínicas, abrangendo assistência médica em ambulatório e enfermaria, bem como ensino e pesquisa.

Seu projeto foi elaborado sob a orientação do dr. Augusto Brandão Filho, com a assistência de consultores de diversas especialidades.

Nos seus oito pavimentos o edifício de linhas simples, abrigará, na ala da frente, dezesseis clínicas, dispondo cada uma de 104 leitos. Nas duas alas transversais ficarão situados os serviços anexos, tais como ambulatório, ensino, cirurgia, laboratórios, administração etc. Na Ala direita dois outros pavimentos serão destinados aos quartos particulares. O Hospital das Clínicas terá, assim, no cômputo total, dois mil leitos, podendo atender diariamente nos seus ambulatórios a 2.500 consultantes.

O INSTITUTO DE PUERICULTURA

Já é uma realidade. Construído sob a orientação do professor Martagão Gesteira, que até a bem pouco tempo ocupou o cargo de diretor do Departamento Nacional da Criança, do então Ministério da Educação e Saúde, foi o primeiro edifício do conjunto a entrar em funcionamento, e sua missão é a de realizar estudos, pesquisas e ensino de natureza biológica e social referentes ao desenvolvimento físico e mental da criança. Localizado no setor médico da Ilha Universitária, à margem da avenida brigadeiro Trompowsky, é integrado pelo ambulatório, Hospital, Abrigo Maternal, Pupileira e Banco de Leite.

O ambulatório, em cada turno, pode atender a duzentas crianças.

O Hospital consta de três pavimentos, com 5 enfermarias, 107 leitos, sendo que 16 para prematuros, 24 para lactantes, 50 para crianças de 2 a 7 anos, 6 para observação e 11 para isolamento.

Temos, a seguir, a pupileira, onde poderão ser internadas 72 crianças sadias, das quais 12 com as suas mães nutrízes, para o estudo de dietética e desenvolvimento infantil.

O Instituto de Puericultura é uma obra que honra os técnicos encarregados da construção da Cidade Universitária e prestará inegáveis serviços no setor da assistência à criança.

OUTRAS FACULDADES

Enquanto isso, prosseguem, em ritmo acelerado, as construções dos edifícios que abrigarão a Faculdade Nacional de Arquitetura, a Escola de Engenharia e o Instituto de Física Nuclear.

A Faculdade Nacional de Arquitetura foi projetada de acordo com um organograma apresentado pelo professor Paulo Ewerard Nunes Pires e compreenderá quatro blocos que serão ligados entre si. O Bloco principal será um edifício de oito pavimentos. Nos dois primeiros ficarão instalados a Direção da Faculdade, serviços administrativos e o Diretório Acadêmico e os restantes serão destinados às salas de aula.

No segundo edifício, de dois andares, será a biblioteca, o terceiro, será destinado às cadeiras que necessitem de instalações especiais ou de grandes laboratórios e, finalmente, o quarto bloco, com 5.200 m² será a sede do Museu de Arquitetura Comparada.

O setor de Engenharia disporá de uma área de 700.000 m² e as construções dos edifícios que o compõem já estão em andamento depois de os seus projetos iniciais

terem sido refeitos por três vezes para atender à radical reorganização então em estudo. O professor Francisco de Sá Lessa, diretor da Escola de Engenharia faz parte da Comissão Supervisora do Planejamento da Cidade Universitária e estudos complementares, relativos a cada Departamento e respectivas cadeiras, estão sendo executados pelos catedráticos da Escola de Engenharia.

Oito blocos integram o conjunto da Escola. O Bloco A terá seis pavimentos e será destinado aos Departamentos de Matemática, Física, Química e Desenho, bem como à entrada principal, portaria, serviços gerais, secretaria e tesouraria. O Bloco B, com dois pavimentos, abrange Cafeteria e um auditório para 500 pessoas, no andar térreo. No segundo andar ficarão os gabinetes do Diretor e do vice-diretor, o Conselho, a Congregação, salas de estar para os professores, assistentes e biblioteca. No Bloco C o pavimento térreo será para o Diretoria Acadêmica e o segundo pavimento comportará o Departamento de Ciências Naturais. O Bloco D abrigará, no segundo pavimento, o Departamento de Mecânica e o andar térreo será uma área de recreio e estacionamento. O pavimento térreo do Bloco E será destinado ao recreio e estacionamento de alunos. O Departamento de Engenharia Mecânica ocupará o segundo pavimento. O Bloco F, com pavimento térreo em pilotis, terá, no segundo pavimento, o Departamento de Minas e Metalurgia. O Bloco G, recreio e estacionamento em pilotis no pavimento térreo, e o Departamento de Topografia e Geodésia no segundo pavimento. O Bloco H terá o primeiro pavimento em pilotis como os demais e no segundo e no terceiro ficarão os Departamentos de Engenharia Civil e Ciências Econômicas. Finalmente, o Bloco I, de tipo especial, com pé direito duplo, sobreloja parcial e cobertura em Sheds, destinado às oficinas e laboratórios pesados dos Departamentos de Mecânica, Engenharia Civil, Minas e Metalurgia, Química e Engenharia Mecânica.

INSTITUTO DE FÍSICA NUCLEAR

Anexo à Escola de Engenharia, está sendo construído o Instituto de Física Nuclear, constituído por três blocos interligados. No primeiro deles ficarão localizadas as instalações administrativas e de ensino, bem como um auditório com capacidade para 300 pessoas. O segundo bloco foi reservado para os laboratórios técnicos e de medidas de precisão e para os gabinetes de estudos teóricos e de cálculo. Nesse mesmo bloco ficarão os geradores de alta tensão e de cascata, bem como, em anexo, todas as instalações experimentais auxiliares.

O terceiro bloco será ocupado pelas oficinas especializadas de mecânica e montagem, de ótica, de eletricidade, de sopragem de vidro e outros de natureza especial ligadas à técnica nuclear. Como um apêndice a esse bloco, será instalado o síncro-ciclotron que disporá de grande câmara para o aparelho principal, sala de motores, câmaras de Wilson, contadores Geygers, preparação, alvos, laboratórios de radioquímica e outros anexos.

FACULDADE DE FARMÁCIA

O anteprojeto da Faculdade Nacional de Farmácia foi orientado pelo professor Donaldson Quintela e prevê o funcionamento dos cursos de química orgânica, inorgânica, industrial, analítica e biológica, bem como botânica,

zoologia, parasitologia, farmacognosia, farmacodinamia, bromatologia, higiene, microbiologia etc. O ensino será completado pela pesquisa e pela assistência à indústria farmacêutica. O edifício é composto por oito pavimentos e um subsolo.

INSTITUTO DE PSIQUIATRIA E DE NEUROLOGIA

Esses dois Institutos continuam em fase de planejamento. Na base de um organograma apresentado pelo professor Maurício de Medeiros, foram elaborados quatro anteprojetos do primeiro dos aludidos Institutos, os quais vêm servindo, depois de criticados, para os estudos de mais um outro ainda não concluído.

FACULDADES DE MEDICINA E DE ODONTOLOGIA

Para o início dos trabalhos de planejamento destas Faculdades, procede o Escritório Técnico, sob a supervisão do professor Augusto Brandão Filho a uma consulta sistemática aos respectivos catedráticos. Logo que fiquem concluídos os respectivos organogramas funcionais, os projetos arquitetônicos poderão ser estudados e desenvolvidos.

* * *

Os trabalhos que vêm sendo realizados na Ilha Universitária estão sob a chefia do engenheiro Luiz Hildebrando de Barros Horta Barbosa que tem a assisti-lo os Srs. Rubens Moreira Tôres e Liberato Soares Pinto, além de uma grande e selecionada equipe que inclui arquitetos, desenhistas, etc.

DASP - BIBLIOTECA
BRASILIA

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I — 1937-1938

- Vol. I — novembro-37 (esg.), janeiro, fevereiro (esgotados), março.
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho e agosto (esgotados); setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esg.).

ANO II — 1939

- Vol. I — janeiro, fevereiro-março (esgotados).
Vol. II — abril-maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho-agosto, setembro (esgotados).
Vol. IV — outubro-novembro, dezembro (esgotados).

ANO III — 1940

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho, agosto (esgotados); setembro.
Vol. IV — outubro, novembro (esgotados); dezembro.

ANO IV — 1941

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO V — 1942

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — (julho, esg.), agosto (setembro, esg.).
Vol. IV — outubro (esg.), novembro, dezembro.

ANO VI — 1943

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril (maio e junho esgotados).
Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO VII — 1944

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — (julho e agosto esgotados), setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO VIII — 1945

- Vol. I — (janeiro esg.), fevereiro, (março esg.).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
Vol. IV — (outubro esg.), novembro, (dezembro esgotado).

ANO IX — 1946

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esg.).
Vol. II — abril (maio e junho esgotados).
Vol. III — julho (agosto-setembro esg.).
Vol. IV — outubro-novembro, dezembro (esg.).

ANO X — 1947

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril.
Vol. II — maio-junho, julho-agosto (esgotados).
Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro (esgotados).

ANO XI — 1948

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril (esg.).
Vol. II — maio-junho, (julho-agosto esgotado).
Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro (esgotados).

ANO XII — 1949

- Vol. I — janeiro (fevereiro e março esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho, agosto (setembro esgotado).
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIII — 1950

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril (maio e junho esgotados).
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIV — 1951

- Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro (dezembro esg.).

ANO XV — 1952

- Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro, março (esg.).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
Vol. IV — outubro, novembro (dezembro esg.).

ANO XVI — 1953

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XVII — 1954

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.



Flagrante da visita feita ao D.A.S.P. pelo Embaixador da Indonésia no Brasil, Sr. Raden Sudjono, que se vê em palestra com o Ministro Arízio de Viana, Diretor-Geral do aludido Departamento