

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO XVII
Volume III - N.º 3
Setembro 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

Jair Tovar

**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

**DIRETOR DA DIVISÃO DE SELEÇÃO
E APERFEIÇOAMENTO**

Tomás de Vilanova Monteiro Lopes

DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

Fernando Cysneiros

DIRETOR DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Espírito Santo Mesquita

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



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

SETEMBRO DE 1954

Vol. III - N.º 3

SUMÁRIO

EDITORIAL

Atividades do D.A.S.P.	Págs. 3
-----------------------------	---------

COLABORAÇÃO

O Tráfego e sua Repercussão no Urbanismo — Geraldo de Menezes Côrtes	5
Proteção à Família na Legislação Social Brasileira — Estanislau Fischlowitz	10
Por um Conceito Dinâmico de Invalidez — Noronha Filho	18
O Problema da Classificação dos Cargos Públicos — Homero Freire	24
Identificação Pessoal — Carlos Cunha	29
Financiamento Federal do Ensino — Dicamôr Moraes	41
Administração de Parques e Centros de Recreação — Inezil Penna Marinho	44
Avaliação de Cargos nas Municipalidades — Elizabeth Lanham — Tradução de Maria de Lourdes Lima Modiano	49
O Bem-Estar Social na Antiguidade (continuação) — M. Pio Corrêa Jr.	54

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

A Formação, em Matéria de Administração, na Índia — Waltensir Dutra	61
IX Congresso Internacional de Ciências Administrativas — (Tradução de Lygia Portocarrero Velloso)	63
O Movimento das Idéias e dos Fatos — Tradução de Honorina de Abreu	66

ADMINISTRAÇÃO GERAL

PESSOAL

A Assistência Médico-Social aos Servidores Públicos Cíveis — Wilson Rangel Fernandes.....	70
---	----

DOCUMENTAÇÃO

Apontamentos de Arquivística — XIV — Método Automático (Continuação) — Marcílio Vaz Tórres	82
---	----

MATERIAL

Do Material — Plínio Mendes	85
-----------------------------------	----

ORÇAMENTO

Execução Orçamentária — Eurico de Oliveira	87
O Orçamento Federal Norte-Americano em Resumo — II Parte — Tradução de Martha Bastos...	99

SELEÇÃO

Audição e Equilíbrio na Seleção de Pessoal — Arlindo Vieira de Almeida Ramos	106
--	-----

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

As Sociedades de Economia Mista e as Empresas Públicas no Direito Comparado — Arnold Wald	111
---	-----

NOTAS

Imposto de Renda — Reportagem de Nair Ferreira	122
--	-----

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 1929)

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

Endereço telegráfico: REVISDASP

Diretor — BELMIRO SIQUEIRA

Secretária — Helena de Lourdes Cabral

Chefe da Redação — Aluizio Alves de Avellar

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.

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

“Atividades do D.A.S.P.”

MUITO já se escreveu a respeito do Departamento Administrativo do Serviço Público. E' sempre oportuna porém, a renovação de velhos argumentos sôbre ele ou a focalização de atividades que se desenvolvem no seu âmbito de trabalho.

Aquêles que conhecem com inteireza o D.A.S.P. atestam, unânimemente, a construtividade de sua ação, endereçada a padrões de eficiência cada vez mais desejáveis.

Aquêles que, esporadicamente, o combatem: não o entendem ou ficaram agastados por pretensões indeferidas.

O exame das razões-de-ser do Departamento, com suas atribuições atuais, acrescidas de outras que muito bem lhe caberiam, leva qualquer observador, ainda que leigo, a concluir que este órgão é indispensável ao funcionamento da Administração Pública, fazendo jus a prestígio crescente.

Com a pluralização das funções administrativas do Estado e à vista da especialização cada vez maior dos campos de intervenção estatal, torna-se a Administração Pública grande empregador e grande realizador.

A ação do Poder Executivo de nossos dias não pode dispensar as atividades de estado-maior de organismo como o D.A.S.P., que se incumbe de planejar, organizar, coordenar, controlar, expedir normas de trabalho e mesmo realizar algo nos setores de Organização, Orçamento, Recrutamento, Seleção e Treinamento de Pessoal, Administração de Pessoal, Material, Edifícios Públicos, Documentação e Estatística Administrativa, além de empregar planos de longo e largo alcance, a saber a Cidade Universitária e o SALTE.

Para o grande público, o D.A.S.P. é repartição de concursos. Para milhares e milhares de servidores, o D.A.S.P. é árbitro de direitos e vantagens, deveres e

responsabilidades consignados no Estatuto e Leis complementares. E suas realizações nos demais campos de atividades que lhe são pertinentes? Afirmamos, apenas, que a simplificação, especificação e padronização realizadas em materiais, permanentes e de consumo, são avaliadas em economia de milhões de cruzeiros. A racionalização efetivada, embora com parcimônia, significa volumosa economia de tempo no funcionamento de todo o nosso sistema de administração geral. A participação do D.A.S.P. no processo orçamentário é muito maior que simples "cortes": é, na realidade, planejamento e coordenação de despesas dentro de linhas que perfazem um objetivo programa do Governo Federal.

A Ilha Cidade Universitária não é utópico sonho de alguns — é realização concreta para milhares e empolga inusitadamente aos mais descrentes no futuro de nossa Educação.

No que tange à Documentação Administrativa, a obra do D.A.S.P. é de preciosidade inequívoca: os milhares de publicações avulsas e a edição desta Revista constituem acervo e veículo de doutrinas e práticas que impressionam positivamente qualquer observador honesto no seu exame.

O Tráfego e sua Repercussão no Urbanismo

GERALDO DE MENEZES CÔRTEZ

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

CAPÍTULO VII

DIREÇÃO E CONTRÔLE DO TRÁFEGO — A ENGENHARIA E A POLÍCIA

1. APRECIACÕES GERAIS

A DIREÇÃO e o contrôlo visam proporcionar ao tráfego o atendimento eficiente de todas as suas funções, dentro de um grau satisfatório e elevado de segurança. Para este fim concorrem, indiscutivelmente, a engenharia e a polícia. A engenharia como responsável pelo desenvolvimento da Cidade e pelo mais conveniente aproveitamento das condições materiais que progressivamente vai oferecendo ao tráfego. E a polícia como indispensável tanto para completar através da ação de seus elementos as medidas materiais de orientação promovidas pela engenharia, como para compeli-la à obediência de todas as indicações e à observância das regras e convenções indispensáveis à solução dos diversos conflitos e choques de interesses dos utilizadores dos logradouros públicos.

Assim, Engenharia e Polícia se completam para proporcionar um bom tráfego. Não nos devemos esquecer que a base material da solução, capaz de garantir bons e duradouros resultados, reside em corretas providências de engenharia. Mas também, como o tráfego existe para os homens, e deles depende, o fator humano jamais pode ser relegado para um segundo plano, disto resultando o papel da polícia como elemento preventivo por excelência: para abolir ou restringir a perigosa ou inconveniente interferência dos incapazes na direção dos veículos; para compeli-la todos os utilizadores dos logradouros públicos, pedestres ou não, ao respeito às indicações e às normas estabelecidas como meio de assegurar o bem geral e, finalmente, para harmonizar os interesses de cada um, proporcionando-lhes adequada e pronta solução nos inevitáveis conflitos, de preferência sempre antes que eles de fato venham a manifestar-se. Como sabemos, infelizmente, não basta ação preventiva, diante dos abusos, dos egoísmos ou da inconsciência humana, e por isto aquela ação precisa ser sempre completada com a parte repressiva, compreendendo sanções justas,

pronta e legais, aplicadas pela própria Polícia em casos de menor monta, ou pela Justiça nas faltas mais graves, reforçando-se destarte a intervenção administrativa da Polícia.

Tradicionalmente, a Engenharia Municipal tem sido responsável pelo desenvolvimento das Cidades e das zonas rurais. Compete-lhe tanto o planejamento urbanístico, quanto a execução dos consequentes planos e projetos das diversas obras. E' inadmissível que os planos, os projetos e a disciplina do desenvolvimento urbanístico das comunidades de hoje deixem de ter bem presente as necessidades do tráfego motorizado, tão bem sintetizado em suas já clássicas funções. O desajustamento que hoje observamos entre as necessidades do tráfego e as vias públicas e demais disponibilidades encontra sua principal explicação na falta de aplicação de modernos conhecimentos técnico-científicos. Dois fatores têm concorrido para tal falta:

1.º O fato de a ciência do tráfego ser muito moderna, de serem raros os livros técnicos, principalmente em nossa língua, e o fato de os currículos universitários de engenharia e de arquitetura não cobrirem convenientemente os indispensáveis ensinamentos, no tocante à repercussão do tráfego motorizado sobre o urbanismo.

2.º O fato de tradicional e, de certa forma, legalmente vir sendo atribuído à Polícia e não à Engenharia Municipal, o encargo de decidir afinal sobre o sentido e o regime de circulação das vias públicas; de sinalizá-las; e de regular as questões de carga e descarga, embarque e desembarque de passageiros, e estacionamento de veículos nos diversos logradouros públicos.

A influência deste último fator é facilmente compreensível, visto que, desconhecendo como a Polícia utilizará os logradouros públicos, não confiando na presteza do aproveitamento destes para o tráfego motorizado, ou nele não podendo influir, a Engenharia perde o interesse e o entusiasmo no aprimoramento de suas realizações. Tudo isto, agravado pelos casos concretos em que a solução policial, com ou sem razão, se tem sobrepôsto ao que a Engenharia objetivou.

Acresce ainda que, normalmente, a Polícia não dispõe de pessoal categorizado para desincumbir-se a contento do planejamento de engenharia de tráfego e de sua execução. Então, ou a Polícia se hipertrofia para satisfazer àquele encargo ou deve deixar com a Engenharia Muni-

pal tôdas as atribuições de engenharia de tráfego, como complemento natural e lógico de suas já tradicionais atividades.

A situação que encontrei no Rio de Janeiro, por exemplo, e que se repete em outras Cidades do Brasil, foi a de competência do "Serviço (Policial) de Trânsito" para privativamente decidir nas questões de engenharia de tráfego, como sejam sentido e regime de utilização das vias, restrições à carga e descarga e ao estacionamento de veículos, itinerários dos transportes coletivos e seus pontos de parada, sinalização em geral etc. . . Senti de perto as deficiências para o atendimento do encargo e os inconvenientes da situação encontrada. Deficiências e inconvenientes que procurei compensar e remover, buscando e mantendo um estreito contato com os Engenheiros dos diversos setores da Administração Municipal, os quais, por sua vez, jamais me negaram colaboração e apoio. Registro êstes fatos para salientar que escrevo com conhecimento de causa e sem qualquer constangimento ou ressentimento, e da mesma forma, o relato que se segue serve para melhor evidenciar a necessidade de um reajustamento administrativo e mostrar que é possível com o mesmo dispêndio de hoje proporcionar ao povo um melhor serviço.

Sem planejamento é impossível progresso real no tráfego de uma grande cidade, onde são variadas e múltiplas as repercussões de umas medidas sobre outras. Mas, para planejar, são indispensáveis mapas em escalas apropriadas, levantamento cadastral, apuração das necessidades reais de tôdas as funções de tráfego e análise dos resultados alcançados com as sucessivas medidas postas em execução como decorrência do planejamento, eminentemente dinâmico, visto ser um processo em constante evolução.

Ora, o "Serviço de Trânsito" da Polícia do Rio de Janeiro, como o da maior parte das Polícias Estaduais que tenho visitado, não possuía em 1950 aqueles elementos fundamentais para dar um sentido técnico e planejado às providências de engenharias de tráfego, nem engenheiros e outros auxiliares técnicos. Era então aquela "Serviço" o órgão menos categorizado para o desempenho do indispensável encargo de planejar o tráfego da Cidade. Não é demais salientar que no Distrito Federal e nas diversas Unidades da Federação, os Diretores de Serviço ou Delegados, de Trânsito têm sido em sua maioria bacharéis em direito. Devido à própria formação profissional são eles os menos indicados para se desincumbirem das atribuições de engenharia do tráfego, donde o baixo rendimento de eficiência que aqueles serviços apresentam neste setor básico.

No entanto, a Prefeitura do Rio de Janeiro, por exemplo, onde, subordinados ao Secretário Geral de Viação e Obras Públicas, existem um Departamento de Urbanismo, um Departamento de Obras e um Departamento de Concessões com seus serviços de ônibus e de bondes, bem como de Censo do Tráfego, estará e está, indiscutivel-

mente, em muito melhores condições que o Departamento Federal de Segurança Pública para estudar e decidir quanto às normas reguladoras para o atendimento do objetivo e das funções do tráfego. Poder-se-ia do ponto de vista de engenharia de tráfego, criticar os erros daqueles diversos órgãos da municipalidade, poder-se-ia dizer que o Censo do Tráfego na Prefeitura do Rio de Janeiro não tem trabalhado com objetividade, que não é capaz de responder às diversas perguntas técnicas de um engenheiro encarregado do planejamento do tráfego, mas estas deficiências decorrem fundamentalmente do fato de não lhes estar afeta a responsabilidade de organizar o tráfego da cidade.

2. A ENGENHARIA DE TRÁFEGO

O Instituto Norte-Americano dos Engenheiros de Tráfego define a Engenharia de Tráfego como "a parte da engenharia que trata do planejamento e do projeto geométrico das ruas, avenidas e terras adjacentes e de suas operações de tráfego, para um uso seguro, conveniente e econômico no transporte de pessoas e mercadorias em geral."

De um lado, a engenharia de tráfego aponta ao urbanista as necessidades do tráfego, traduzidas em novas características de vias públicas e em novas disposições das edificações em geral e, de outro lado, com base no reconhecimento das necessidades funcionais de cada via e no estudo das congestões e dos acidentes verificados, procura e adota as soluções capazes de melhorar a eficiência e a segurança do transporte das pessoas e das mercadorias, inclusive da circulação daquelas quando na simples situação de pedestres.

A engenharia de tráfego desempenha hoje, junto ao urbanista, o papel de alerta contra o esquecimento de que o tráfego motorizado precisa revolucionar de fato as velhas concepções. O urbanista que deixa de atender em seus planos e projetos os modernos conhecimentos técnico-científicos de tráfego, é como o arquiteto que projetasse um edifício sem considerar a finalidade a que o mesmo se destina.

Mas o papel da engenharia de tráfego não fica só adstrito ao de conselheira do urbanismo, ou da engenharia dos transportes, abrange uma infinidade de outras providências, tôdas elas visando a mais conveniente e segura forma de atender às finalidades das vias públicas. O papel da engenharia não mais se pode conformar em ficar limitado aos projetos e às construções dos logradouros públicos urbanos ou das estradas, não é mais a pavimentação que deve marcar a última intervenção do engenheiro, pois a engenharia ainda precisa: — promover a separação material das correntes de sentidos opostos, demarcar as filas de tráfego e criar uma série de medidas materiais que facilitem o controle do tráfego nas vias públicas, de forma a mais direta e natural possível, fazendo com que a obediência delas decorra não

de simples normas ou proibições estabelecidas em regulamentos, portarias ou avisos, quando aquelas separação, demarcação e demais medidas materiais não constarem do projeto inicial; — providenciar a sinalização de orientação, de alerta, de direção e as auxiliares do controle do tráfego, bem como organizar o estacionamento de veículos, o embarque e o desembarque de passageiros, e a carga e descarga de mercadorias.

Só uma boa engenharia de tráfego é capaz de baixar consideravelmente o índice crescente dos acidentes de tráfego e os prejuízos econômicos, decorrentes das congestões constatadas na circulação.

Tão importantes atribuições, ligadas ao desenvolvimento das cidades e especialmente ao planejamento e construção de suas vias públicas, não podem mais pertencer à polícia, como já salientamos.

Para bem desempenhar sua missão a Engenharia precisa:

- colher, analisar e interpretar dados, isto é, obter os elementos básicos para seu raciocínio;
- planejar o tráfego;
- executar os diferentes planos, verificar os resultados alcançados e reajustá-los quando necessário.

a) Coleta, análise e interpretação de dados.

Os mais variados informes interessam ao engenheiro de tráfego, não só para sentir as necessidades atuais, como para poder estimar as futuras. Contudo, há uma série de dados imprescindíveis ao trabalho da Engenharia de tráfego que precisam ser integrados em levantamentos estatísticos e que são:

- natureza e volume do tráfego;
- origem e destino do tráfego;
- velocidades habituais e velocidades perigosas;
- demandas de estacionamento e de carga e descarga;
- uso das vias pelos pedestres, quanto à circulação respectiva e ao embarque e desembarque, como passageiros dos diversos transportes;
- ocorrência de acidentes (choques e atropelamentos);
- constatação e avaliação das congestões de tráfego.

Não basta colher e analisar os diversos informes para integrá-los em forma global estatística, com vistas a uma rápida interpretação e utilização. E' preciso perscrutar as causas de cada fato constatado ou observado, para uma infinidade de providências, algumas de conjunto, mas a maioria delas de efeitos e interesses nitidamente locais. A integração das informações colhidas não se limita à natureza específica de cada uma, exige que se comparem dados de características diferentes, como por exemplo, os retirados dos arquivos de acidentes com os relativos a volumes de tráfego, velocidades etc. Tal conduta conduz a engenharia de tráfego, não só a encontrar remédios para determinados locais ou situações, como a habilita a estabelecer normas ou a fazer recomendações, umas e outras, com o objetivo de

evitar, em situações similares, a repetição das causas materiais de acidentes, congestões de tráfego etc.

A coleta, a análise e a interpretação de dados ainda funciona no processo de planejamento, como elemento de verificação do acerto ou desacerto das medidas adotadas, permitindo oportunos e indispensáveis reajustamentos. Em alguns Estados Norte-Americanos, como na Virgínia, a Engenharia de tráfego destaca sistematicamente engenheiros para analisar os arquivos de acidentes (policiais) com o fito de encontrar os preciosos elementos básicos de raciocínio.

b) Planejamento do tráfego.

O planejamento do tráfego deve ser compreendido como o dever permanente da engenharia planejar, não só o atendimento do principal objetivo do tráfego que é o transporte das pessoas e mercadorias, como de todas as clássicas funções do próprio tráfego. Para isto é indispensável um íntimo entendimento entre o engenheiro de tráfego propriamente dito e o engenheiro de transportes. Só mediante este entendimento é possível fixar itinerários, pontos de paradas, terminais de percurso e demais condições operacionais dos transportes. O transporte, como principal objetivo do tráfego é o aspecto mais importante dos planejamentos globais do tráfego de qualquer cidade, município ou região. Planejamentos que, por sua vez, estão intimamente relacionados com o uso das terras em geral e com a distribuição demográfica na cidade, município ou região considerada.

O aproveitamento dos dados sobre tráfego no planejamento, além de permitir o estabelecimento dos diversos planos, serve para justificar e demonstrar a necessidade da localização de novas vias, especialmente de canais de tráfego, como também de disponibilidades de estacionamento, estações de embarque de passageiros, etc. fora da via pública.

c) Execução dos planos.

A execução dos planos é das atribuições mais delicadas que a engenharia de tráfego possui. Terminada a concepção e feitos todos os decorrentes projetos, relativos às medidas materiais, é preciso programar a entrada em execução do plano, decidindo preliminarmente, de acordo com as circunstâncias e em cada caso, se mais convém a simultaneidade na realização de todos os projetos ou se uma execução parcial e sucessiva, segundo ordem de prioridade a escolher.

As placas, os sinais luminosos e as marcações no leito das vias são os instrumentos de ação da engenharia de tráfego. E' através da sinalização em geral que a engenharia de tráfego põe seus planos em execução, por isto o estabelecimento ou a instalação, bem como a manutenção de placas, marcas e sinais devem ficar afetos diretamente à engenharia de tráfego. Não raro é recomendável que o próprio órgão de engenharia de tráfego supervisione a confecção dos projetos e a fabricação ou a aquisição daqueles materiais.

3. A POLÍCIA

A fiscalização das leis de tráfego é que assegura ao maior número dos utilizadores das vias públicas, a máxima proteção possível, dentro das condições materiais que a cidade oferece. O valor da fiscalização depende do policiamento preventivo e repressivo e da ação judicial complementar.

A polícia sempre foi e continuará a ser o principal instrumento de ação para a indispensável fiscalização das leis de tráfego.

Do ponto de vista do tráfego a polícia tem três funções principais a desempenhar:

Dirigir e controlar o tráfego onde existam anormais oportunidades de congestão, confusão ou conflito de tráfego ou onde surjam tais oportunidades.

Diligenciar a prevenção dos acidentes de tráfego, utilizando todas as medidas a seu alcance e inclusive alertando a engenharia de tráfego, quando a prevenção depender de providências a cargo desta última.

Punir administrativamente ou de ter, processar e apresentar à Justiça, na forma da Lei, os que deliberadamente violam as normas estabelecidas para a conveniência e segurança do público em geral.

A) Direção e controle do tráfego

Neste particular a Polícia complementa a ação da engenharia de tráfego e dá flexibilidade a todas as medidas de direção e controle por ela estabelecidas. Devido à experiência e ao contato diário com o problema do tráfego, a Polícia é sempre ótimo elemento informativo que a Engenharia de tráfego não pode, nem deve desprezar.

B) Prevenção de acidentes

Além da base material para a prevenção de acidentes, dependentes da ação da engenharia de tráfego e para a qual, em grande parte, a Polícia pode e deve concorrer, através de seus arquivos e estudos dos acidentes de tráfego, a Polícia cuida especialmente do elemento humano como agente voluntário, ou não, do acidente e se interessa para que os veículos postos em circulação, ofereçam as indispensáveis condições materiais mínimas de segurança.

A respeito do fator humano, a principal determinação do acidente, aliás, a ação da polícia se exerce de duas formas: de um lado, educando os condutores de veículo e o público em geral e, de outro lado, impedindo que venham ou continuem a dirigir nas vias públicas aqueles que não tenham aptidões para fazê-lo sem comprometer a segurança própria ou a de terceiros, ou os que, sistematicamente, desacatam o interesse geral.

Para bem poder desempenhar a função relativa à prevenção de acidentes é indispensável que a Polícia faça o levantamento, o cadastro e o estudo dos acidentes. Poderá então orientar e desenvolver as necessárias ações preventivas e punitivas de caráter educativo e fornecer à engenharia um material completo e insofismável, à luz do qual, adequadas medidas para a prevenção de acidentes venham a ser providenciadas.

C) Punição

A punição é o último recurso à disposição do Poder Público para fazer valer as normas sempre estabelecidas, quer como meio de harmonizar os choques de interesses dos utilizadores das vias públicas, quer para assegurar o bem geral. Deve ser encarado pela Polícia como o último instrumento educativo a que deve recorrer, apesar de reconhecidamente ser indispensável e de grande eficácia.

4. Organização

A organização administrativa, para atender às questões policiais e às de engenharia de tráfego, não será necessariamente a mesma em todas as Unidades da Federação. Há que considerar tanto o caso do Distrito Federal e dos Territórios, como dos diferentes Estados da Federação. Nos próprios Estados é indispensável considerar o caso das grandes e das pequenas cidades.

O policiamento do tráfego deve estar afeto à Polícia e, como esta é Estadual, a competência do Estado neste particular é indiscutível. Ao contrário, os problemas de engenharia de tráfego, sendo eminentemente locais devem estar afetos à Administração Municipal. É, aliás, o que se depreende, por exemplo, da lei Orgânica dos Municípios, n.º 1, de 18 de setembro de 1947, promulgada pelo Est. de São Paulo, reforçada pelo acórdão n.º 2.071 do Supremo Tribunal Federal, numa controvérsia entre aquele Estado e o Município de Araçatuba, quando da expedição por este último da Lei Municipal n.º 71, de 10 de abril de 1950, com base naquela Lei Estadual. Por decisão unânime no acórdão n.º 2.071 foi reconhecida a legitimidade do município para regular tudo que diz respeito ao peculiar interesse do mesmo. Não é demais aqui salientar o inconveniente do exagêro a que se chegou neste caso concreto, pois a Delegacia Regional de Polícia de Araçatuba suspendeu, devido à sentença judicial, todas as suas atividades naquele município quando o que conviria era que tão-somente tivesse entregue os encargos de engenharia de tráfego ao Município.

O tráfego precisa ser considerado, na organização policial, como um setor especializado, mas a especialização não deve conduzir a ter-se, dentro do organismo policial, um compartimento estanque de tráfego, considerando exclusivo dever apenas de determinados funcionários o policiamento de tráfego. A especialização se impõe para certas missões, como de patrulhamento, de controle e direção em cruzamentos complexos, em perícias de acidentes de tráfego, mas o patrulhamento policial em geral deve continuar com a incumbência de fiscalizar a observância das regras de tráfego, pelos condutores de veículos e pelos pedestres.

A organização administrativa para tratar de engenharia de tráfego deve prever um serviço de

dar de estacionamento e de transportes, coordenados por um órgão central de planejamento, ao qual devem estar afetos os problemas gerais e, especialmente, os de circulação.

O departamento, órgão ou comissão de engenharia de tráfego precisa estar na estrutura administrativa no mesmo pé de igualdade dos correspondentes ao urbanismo, à obras públicas e às de concessões e controle dos transportes coletivos.

Não fôra uma ciência experimental, tão recentemente codificada e de conhecimentos pouco difundidos e os setores de urbanismo, obras e transportes, bastar-se-iam a si próprios, sem infringir quaisquer princípios, normas ou requisitos da engenharia de tráfego.

Entretanto, a evolução que esta impõe a velhas concepções e rotinas, só será alcançada dando-se destaque acima do natural a quem precise defender a aplicação de modernos conhecimentos teórico-científicos de tráfego e o absoluto respeito aos mesmos.

Proteção à Família na Legislação Social Brasileira

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

I — COMPENSAÇÃO DOS ENCARGOS FAMILIARES NA LEGISLAÇÃO SOCIAL CONTEMPORÂNEA

A COMPENSAÇÃO legislativa dos encargos familiares constitui o traço mais marcante da política social contemporânea, afastando-a da sua orientação individualista de outrora.

Um de seus instrumentos particularmente relevantes, de data relativamente recente, mas de aplicação surpreendentemente generalizada, sobretudo no período de após-guerra, é a instituição de abono familiar.

Criado pela primeira vez, sob a forma pública, baseada em lei, na Nova Zelândia, em 1926, esse novo setor da legislação social pode ser considerado atualmente como o denominador comum da legislação social de todos os países socialmente avançados, salvo os Estados Unidos, opostos a tal forma de intervencionismo social.

Veementemente combatida pela doutrina neo-maltusianista, essa instituição mereceu apoio incondicional de todas as demais correntes do pensamento social contemporâneo.

Sem poder abordar, em maiores detalhes, a filosofia, as principais formas, as técnicas de funcionamento e os resultados daquele interessante instrumento da política social de proteção à família, assim como das demais instituições subordinadas ao mesmo propósito, não podemos, porém, deixar de aflorar aqui os fundamentos mais importantes dessa nova reforma social.

Ele baseia-se, em última análise, em considerações,

1) relacionadas com a posição da família no clima específico da civilização industrial, urbana, nos meados do século fluente;

2) baseadas na apreciação das conseqüências econômico-sociais negativas do aumento da família no meio das classes economicamente fracas e socialmente dependentes;

3) de ordem demográfica, que visam ao combate à diminuição dos índices de natalidade que acompanha, via de regra, os progressos de bem-estar social;

4) de natureza sócio-higiênica, tendo-se em vista assegurar níveis mais altos, higiênicos, sanitários e, indiretamente, educacionais da nova geração, não somente sobrevivência física, em condições mais propícias, como também padrões qualitativos mais elevados, quanto ao desenvolvimento da prole, sobretudo nas classes "subprivilegiadas".

As instituições de amparo-familiar, descansando, de um modo geral, sobre todos esses qua-

tro fundamentos, concedem, todavia, na sua orientação, preferência ora a um, ora a outro desses respectivos objetivos, o que encontra a sua expressão visível na regulamentação normativa dessas instituições que varia consideravelmente de um país para outro.

Não me parece fora de propósito tecer algumas considerações em torno dessas diversas bases da política social familiar.

Ad 1) O que se pretende conseguir através do abono familiar e das instituições congêneres, no que diz respeito à defesa da família, é o fortalecimento dos laços familiares, sujeitos à desintegração crescente, em virtude da ação corrosiva de várias forças motrizes econômicas, espirituais e morais que destroem a família e provocam a evasão prematura do lar da nova prole. Considere-se, de um modo geral, que o aumento dos rendimentos das famílias que suportam os elevados ônus de manutenção de seus componentes, poderia contribuir para a maior coesão dessa célula básica da sociedade.

Ad 2) De acordo com os raciocínios da famosa escritora inglesa e principal promotora dessa reforma, Mrs. E. Rathbone, a sua principal razão de ser prende-se à relação mútua entre duas curvas na evolução natural dos orçamentos familiares dos assalariados: 1) a curva das despesas e 2) a curva dos rendimentos.

Enquanto a segunda manifesta uma certa estabilidade, de vez que o salário não demonstra oscilações em função das necessidades familiares variáveis dos trabalhadores assalariados, a primeira acusa aumento brusco e elevado, embora passageiro, num determinado período da vida dos mesmos, caracterizado por maiores taxas de fecundidade, período esse que continua até o momento em que os filhos atingem a idade de produtividade econômica, em que passam a contribuir com suas rendas para o maior equilíbrio do orçamento da família operária.

Ora, a intervenção do abono familiar destina-se a preencher essa lacuna, resultante dos desajustamentos temporários no orçamento familiar e aos quais cabe, segundo Lord Beveridge, numa proporção que varia entre 1/4 e 1/3, a responsabilidade pelos casos de pauperismo nas classes socialmente dependentes dos países industrialmente desenvolvidos.

As instituições de proteção social familiar têm, em outras palavras, por objetivo garantir que ao trabalho igual correspondam os mesmos níveis sociais, dada a óbvia precariedade de um conceito diferente que preconiza apenas o "mesmo salário pelo mesmo trabalho", sem levar em consideração as naturais diferenças entre as necessidades dos trabalhadores celibatários e casados, e, dentro desse último grupo, os trabalhadores com menores e maiores encargos familiares.

Parece oportuno salientar que a reforma de abono familiar, levada a efeito na Inglaterra em 1945, e baseada no famoso Relatório do Lord Beveridge, de 1942, obedece, em primeiro lugar, às razões econômico-sociais acima aludidas.

Ad 3) A expansão das instituições de proteção social à família deve-se, porém, também, em grande parte, a sua justificativa demográfico-populacional. De acordo com as observações unânimes de vários estudiosos dessa matéria (A. Class; prof. Fisher; prof. Josué de Castro), existe uma correlação manifesta entre a pobreza e os altos índices de fecundidade. É verdade que sua interpretação apresenta, todavia, uma ampla gama de opiniões muito controversas. Assim, segundo o prof. Fisher (1) "o coeficiente diferencial de natalidade explica-se integralmente pela promoção social maior dos menos fecundos, comparada com a dos grupos mais fecundos da população". Em oposição diametral a essa tese, o prof. Josué de Castro considera a pobreza não como resultado mas, sim, como causa preponderante dos maiores índices de natalidade; por conseguinte, a elevação dos níveis de bem-estar econômico deveria levar, por assim dizer, automaticamente, à diminuição das pressões demográficas nas camadas sociais ou nos países que atingirem padrões mais adiantados de progresso material.

Quanto às suas conclusões práticas, essa divergência doutrinária não assume, porém, na realidade, grande importância.

Com efeito, o que constitui o pressuposto demográfico das providências de abono familiar é o fato incontestável da baixa acentuada da natalidade, verificada nas últimas décadas em todos os países economicamente evoluídos que transforma totalmente a pirâmide da sua estrutura populacional e que afeta também o dinamismo de aumento quantitativo das classes socialmente dependentes.

A política demográfica, destinada a promover o maior incremento dos índices de natalidade e fecundidade, tem de suprimir os atuais "prêmios à infecundidade": as barreiras econômicas ao aumento da população assalariada, indissolúvelmente ligadas ao sistema atual de salários.

Seria prematuro tentar averiguar se as instituições de proteção à família em questão tenham realmente contribuído, e, eventualmente, em que

grau, para o combate eficaz contra as deficiências notórias da natalidade, inseparáveis da civilização industrial contemporânea.

Ad 4) O que interessa, porém, à política moderna de amparo à família não é apenas o aumento do número de nascimentos. Além de a) — incentivar a elevação quantitativa dos índices de natalidade e de b) — melhorar a expectativa de sobrevivência da nova prole, sobretudo mediante luta à mortalidade infantil, o intervencionismo familiar dos poderes públicos visa c) contribuir de melhor modo para as mais altas características qualitativas da nova geração: para a sua saúde e bem-estar, e para o seu mais pleno desenvolvimento físico, educacional e espiritual.

O primeiro passo nesse sentido têm sido as caixas patronais de compensação e supercompensação dos encargos familiares, constituídas nas primeiras décadas do século fluente, de modo particular na Europa ocidental (França e Bélgica) e mantidas, até esta data, na Holanda e Suíça.

A segunda etapa no caminho acima aludido foi a criação das instituições públicas de abono familiar com a função de redistribuir os rendimentos mediante concessão de benefícios especiais às pessoas que arcam com a manutenção de filhos menores.

Essa última e imensamente interessante "invenção social" apresenta atualmente, no panorama social de 1953, realizações de natureza muito diversa. (2)

Alguns países, tais como p. ex., a Inglaterra, a Austrália, a Nova Zelândia, a Suécia, o Canadá, a U.R.S.S., a Irlanda e o Brasil deram preferência às soluções estatais não-contributivas, baseadas financeiramente nos recursos tributários, a cargo dos orçamentos públicos.

Outros, como p. ex. a Bélgica, a França e a Turquia confiam a compensação dos encargos familiares a instituições públicas especializadas *sui generis*.

Finalmente, alguns, como p. ex., o Chile, a Itália, Portugal, a Finlândia, o Luxemburgo, a Polônia, a Tchecoslováquia, o Peru, a República Federal da Alemanha e a Suíça, incluíram a cobertura dos ônus familiares no âmbito da atuação das instituições de seguridade social, sendo que as contribuições que se destinam ao financiamento do seguro-família oneram, em primeiro lugar, e às vezes exclusivamente, o patronato e apenas em alguns casos isolados — os assalariados e os fundos públicos.

Essa subdivisão das soluções vigentes nesse setor corresponde, por sua vez, aos aspectos, relacionados com seu respectivo campo pessoal de atuação. Enquanto as soluções estatais e públicas

(1) "The Genetical Theory of Natural Selection".

(2) Informe sobre las Asignaciones Familiares — (Asociación Internacional de la Seguridad Social XI Asamblea General, Paris, 7 — 11 de septiembre de 1953).

beneficiam, em princípio, tôdas as famílias: tanto dentro das classes socialmente dependentes como as famílias dos trabalhadores independentes e autônomas, as soluções previdenciárias estendem-se apenas aos grupos da população trabalhadora e assalariada, abrangidos de modo preponderante, a não ser exclusivo, pelo seguro social compulsório.

A evolução das legislações nacionais, nesse particular, parece levar, com o tempo, à adoção, em escala cada vez maior, das reformas de âmbito nacional, com abandono paulatino das restritas apenas às classes assalariadas.

Quase tôdas as legislações sobre o abono familiar concedem aquêle benefício às famílias amparadas independentemente do número de filhos, fazendo jus ao abono já o primeiro filho menor; apenas as legislações francesa, inglesa, irlandesa e islandesa outorgam o abono às famílias com, no mínimo, dois filhos; a em vigor na U.R.S.S. três filhos; e no Brasil, oito filhos.

O limite máximo de idade até que o menor faz jus ao abono varia de um modo geral, entre 14 e 15 anos, com prorrogação apenas em casos de invalidez ou de aprendizagem.

A filosofia das realizações atuais nesse setor foi definida com muito acerto pelo relator desse assunto, Sr. Roland Lebel, Diretor da União Nacional das Caixas de Abono Familiar da França, na XI Assembléia-Geral da Associação Internacional da Seguridade Social (setembro de 1953): "Deve entender-se por abono familiar todo abono em espécie ou em natureza, cujo objetivo é permitir a constituição ou o desenvolvimento das famílias, quer mediante contribuição ou o desenvolvimento das famílias, quer mediante contribuição regular e permanente dos subsídios para o sustento das pessoas a cargo do arrimo da família, quer mediante ajuda especial em determinadas épocas, da vida de família e, de modo particular, no momento da sua formação, mesmo independentemente dos conceitos de seguridade social. Ademais, o abono familiar pode ter por finalidade de acessória o fomento direto da natalidade ou o incentivo das providências da política sanitária."

O que é comum a tôdas as soluções acima referidas, sem exceção alguma, é a cobertura coletiva e não individual dos encargos familiares.

Com efeito, seria incompatível com os princípios distributivos da economia de livre empreendimento a divisão do "fundo de salários", de acordo com o critério das necessidades subjetivas dos assalariados, relacionadas com o sustento dos ônus familiares, mediante distribuição dos salários mais elevados aos trabalhadores com maiores compromissos de manutenção de família, e dos salários inferiores — aos que não tenham de fazer face a tais compromissos.

Como é natural, tal diferenciação da remuneração do trabalho assalariado que recairia sobre os ombros dos empregadores teria por consequência fatal prejudicar a posição no mercado de tra-

balhadores com maiores responsabilidades familiares, de vez que os patrões, no intuito de fugir a maiores encargos salariais daí resultantes, opor-se-iam à admissão nas suas empresas dos trabalhadores aos quais, assim, teriam de conceder salários mais altos.

Sob o ângulo econômico, o do rendimento do trabalho, despertaria, ademais, dúvidas legítimas a distribuição dos salários diferenciais pelo exercício do mesmo trabalho, em obediência ao estado civil e à composição da família dos trabalhadores. Tal sistema de remuneração contrariaria, aliás, de modo flagrante as tendências muito em voga no momento, rumo à distribuição dos salários em função da contribuição do trabalho para os resultados econômicos ("salário-rendimento", "salário-incentivo" etc.).

Não é, pois, de admirar que tenham fracassado tôdas as tentativas no sentido não somente da diferenciação, de acordo com aquêle critério, dos salários, em geral, como também da discriminação familiar das taxas de salários-mínimos.

Por razões óbvias, nada se opõe, por outro lado, à instituição do salário-família na regulamentação dos vencimentos dos servidores da administração pública que não enfrentam problemas de competição que impossibilitem a sua aplicabilidade na economia privada.

II — OS SUBSÍDIOS DA ATUAL LEGISLAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA PARA A SOLUÇÃO DESSE PROBLEMA (ABONO FAMILIAR) E A SUA PRECARIÉDADE SOCIAL

A nova orientação "familiar" da política social contemporânea não deixou de exercer influência profunda sobre a legislação social brasileira.

Na reforma dos vencimentos e salários dos servidores da União, levada a efeito, por iniciativa do D.A.S.P. em 1943, foi criado, de acordo com o art. 28 do Decreto-lei n.º 3.200, de 19 de abril de 1941, o salário-família, a seguir, estendido a várias outras categorias dos servidores públicos e reajustado, recentemente, quanto a seus padrões pecuniários.

No que diz respeito as providências sociais de proteção à família, fora do âmbito do pessoal dos serviços públicos, elas foram inauguradas pelo art. 29 do Decreto-lei n.º 3.200, de 19 de abril de 1941.

Além de várias outras medidas, subordinadas ao propósito acima referido, esse diploma legal prevê a concessão de abono familiar aos chefes de famílias numerosas que "percebem retribuição — que de nenhum modo basta às necessidades essenciais e mínimas da subsistência da sua prole", sendo que, todavia, foram contemplados com aquêle novo benefício apenas os que tiverem, no mínimo, oito filhos, menores.

O Decreto n.º 12.299, de 22 de abril de 1943 que regulamenta o dispositivo acima referido, além de vários dispositivos de natureza administrativa,

prevê que deverá ser considerada como insuficiente, para os efeitos da concessão do abono familiar, "a retribuição que fôr inferior ao dôbro do salário-mínimo em vigor na localidade onde viva o interessado".

Convém expor, em breve relato, as principais características da legislação relativa ao abono familiar, promulgada, assim, no Brasil, há mais de treze anos e conservada até o momento presente sem qualquer alteração.

Essas características podem ser resumidas do seguinte modo:

A — Regulamentação pública e estatal com a administração do abono entregue aos serviços federais de trabalho.

B — Grupos sociais beneficiados: os "cuja retribuição fôr inferior ao dôbro do salário-mínimo em vigor na localidade onde viva o interessado" (art. 1, parágrafo 1.º do decreto acima referido), portanto os componentes das camadas da população de rendimentos baixos, tanto assalariados como independente e autônomos, e residentes quer na zona urbana quer na rural.

C — Amparo social reservado apenas às famílias de composição muito forte: com, no mínimo, oito filhos menores.

D — Vantagens do abono familiar — outorgadas apenas sob a forma pecuniária: mensalidades de cem cruzeiros e vinte cruzeiros por menor excedente a oito, portanto benefícios de valor uniforme e igual para todos os amparados.

E — Bases financeiras do abono — única e exclusivamente orçamentárias, a cargo do Tesouro Federal, dada a falta de contribuição efetiva para tal efeito, embora prevista em lei, dos Estados e Municípios.

A despeito do círculo muito estreito dos beneficiados (famílias numerosíssimas) que muito contrasta com a amplitude do campo de aplicação das legislações estrangeiras não há como negar o papel de certo relêvo que a reforma social em questão tem desempenhado na luta ao pauperismo resultante dos ônus elevados de manutenção de tais famílias.

Convém, de modo particular, pôr em destaque dois aspectos socialmente muito interessantes da legislação sobre o abono familiar: em primeiro lugar, a lei de abono familiar constitui, no momento, antes da implantação do Serviço Social Rural, o único setor da legislação social brasileira, aplicável à zona rural, beneficiando, até, de modo preponderante, os trabalhadores da lavoura e pecuária que perfazem, aproximadamente, 60% dos admitidos ao gozo do abono familiar.

Por outro lado, o abono é um dos relativamente raros benefícios sociais concedidos aos trabalhadores de rendimentos baixos fora do âmbito do assalariado.

Segundo os últimos dados estatísticos divulgados e referentes aos princípios de 1953, vigoravam naquela época 98.457 abonos que representavam nada menos de 843.287 beneficiados.

O valor aquisitivo do abono familiar, relativamente modesto, mesmo no momento da implementação original da reforma, em 1941 e 1943, sofreu, nesses últimos anos, o impacto da inflação, com sua repercussão fatal sobre a alta de todos os preços, correspondendo, no momento, a uma parcela insignificante de seu valor primitivo. Isso refere-se, de modo particular, aos grandes e médios centros urbanos e industriais com seus elevados níveis de custo de vida, e num grau relativamente inferior às demais áreas do país, no interior, onde as importâncias de abono familiar talvez não perderam ainda toda e qualquer significação no orçamento das famílias de rendas mais escassas.

Cumprе assinalar que a lei de abono e a sua regulamentação foram consideradas, desde o princípio, conforme se depreende da Exposição do D.A.S.P. que acompanhou o Decreto número 12.230, como uma solução experimental, de emergência, a ser substituída, no futuro próximo, à luz da experiência, conseguida através da sua aplicação, por uma solução diferente e de caráter permanente.

Convém passar em revista os principais efeitos da solução atual que, de acordo com a opinião relativamente geral, deveriam justificar a sua revisão integral:

I — o que salta aos olhos, antes de mais nada, é o âmbito restrito do amparo, limitado às famílias de composição particularmente elevada. Além dos naturais efeitos negativos dessa reforma sobre o vulto da camada beneficiada, carece de justificativa social suficiente, a concessão do abono familiar única e exclusivamente às famílias numerosas, dada a existência do mesmo problema, da satisfação das necessidades familiares, embora com gravidade relativamente menor com relação às famílias com 7, 6, 5 e, até, menor número de filhos, economicamente dependentes.

Não é, pois, de admirar o fato de várias Mensagens anuais presidenciais terem preconizado a reforma da legislação do abono familiar no sentido da liberalização das condições aquisitivas daquele benefício mediante redução do número de filhos menores admitidos ao gozo do abono.

Entretanto, qualquer providência específica nesse último sentido tem de ser subordinada à apreciação criteriosa, à luz dos dados estatísticos disponíveis, do vulto dos encargos daí resultantes e da disponibilidade da parcela da renda nacional aproveitável para esse objetivo.

De modo particular, parecem merecer exame atento as conseqüências financeiras da eventual instituição do "salário-mínimo familiar" que, descarregando o instituto de abono familiar, em grande parte, de suas responsabilidades atuais, permitiria uma ampliação considerável de seu campo de atuação.

II — A prestação do abono familiar sob a forma de benefícios pecuniários não parece, nas condições atuais, passível de alteração — embora,

em tese, o atendimento direto das respectivas necessidades mediante concessão dos benefícios em natureza possa ser considerado interessante.

E' óbvio que tal forma de cobertura das necessidades familiares é capaz de garantir muito melhor o aproveitamento do abono para as suas próprias finalidades do que o mero refôrço das rendas dos arrimos de família, utilizado, às vezes, para despesas de caráter diferente.

Entretanto, tudo leva a crer que a distribuição de bens e serviços aos beneficiados, residentes em todos os recantos do território nacional, encontraria dificuldades intransponíveis, evidenciadas pelos obstáculos que se opõem mesmo ao pagamento do abono, operação de incomparavelmente maior simplicidade.

III — Aceitando-se, pois, o princípio de outorga do abono em espécie, parece, porém, oportuno indagar se as taxas atuais dêsse benefício correspondem, na realidade, às necessidades atendidas.

Cumpre passar em revista, dois aspectos distintos do problema:

a) Dada a perda da parte substancial do valor real das importâncias monetárias do abono instituídas em 1941, verificada nesses últimos 13 anos, parece justificar-se plenamente a revalorização das taxas atuais de abono familiar, conforme as alterações ocorridas, naquele prazo, no seu poder aquisitivo, de acôrdo com a sugestão formulada, a seguir, no item...

A rigor, poder-se-ia cogitar da criação das taxas móveis de abono, que, por exemplo, acompanhariam, automaticamente, o reajustamento das taxas de salário-mínimo regional ou ficariam sujeitas à revisão periódica, em conformidade com a solução preconizada pelo projeto de Lei Orgânica da Previdência Social (art. 54).

As atuais bases orçamentárias, não-contributivas, do abono familiar dificultam, porém, consideravelmente tal escalonamento do abono familiar, em virtude do reflexo fatal dêsse sistema familiar sobre as verbas do Orçamento Federal, destinadas para êsse fim.

b) Dadas as diferenças acentuadas entre o custo de vida nas diversas regiões do território nacional, diferenças essas responsáveis em certa parte pela discriminação das taxas de salário-mínimo, parece oportuno o reexame da atual uniformidade das taxas de abono.

O mesmo valor nominal do abono corresponde, na realidade, ao valor real variável de uma região para outra, menor nas áreas de maior carestia de vida e maior nas áreas com níveis inferiores de custo de existência.

Sem ignorar as dificuldades de ordem administrativa inseparáveis da diferenciação regional das taxas daquele benefício, parece oportuno, pelas razões acima expostas, submeter à análise a possibilidade da revisão, nesse sentido, do atual sistema de abono.

Outras alterações merecedoras do reexame, relacionar-se-iam com 1) a eventual introdução da taxa decrescente de abono na proporção do aumento de filhos e 2) da determinação de um limite máximo do abono a ser fixado em proporção dos rendimentos da família, sobretudo se as taxas atuais de abono fôssem elevadas consideravelmente.

IV — O cotejo da freqüência dos benefícios distribuídos, no momento, com o número de famílias com oito filhos, no mínimo, evidenciado pelo censo demográfico — mesmo com todos os reajustamentos relacionados com o campo da atuação do abono familiar — parece levar à conclusão que, uma vez decorridos mais de treze anos de funcionamento dêsse setor da legislação social, tenham ainda escapado à sua ação numerosas famílias no interior, que deveriam ser admitidas ao gozo do abono familiar.

Esse fato demonstra, por si só, as deficiências das atuais bases administrativas.

O processamento moroso do abono familiar, conseguido muitas vezes por intermédio de despachantes cujos serviços oneram, de modo excessivo as vantagens distribuídas, prova, por sua vez, os defeitos da administração, estruturada pelo Decreto n.º 12.299.

Isto refere-se tanto aos órgãos hierárquicos superiores quanto aos inferiores do mecanismo administrativo.

Vários projetos de revisão da legislação atual sobre o abono familiar têm sido elaborados, todos eles inspirados, em grande parte, pelas idéias acima expostas — o último, de autoria do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (ainda não divulgado) — sem levar, porém, por enquanto a quaisquer providências legislativas que não podem mais ser proteladas sem que tal adiamento acarrete graves prejuízos sociais.

III — SALÁRIO-MÍNIMO "FAMILIAR"

A Constituição de 1946, além de consagrar no art. 164 *in fine* o abono às famílias numerosas, modificou radicalmente no art. 157, Inc. I, o conceito do salário-mínimo, estatuinto que o salário-mínimo deverá ser "capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família" (o grifo é nosso).

Até esta data, depois de oito anos da vigência da Carta Magna de 1946, não foi, porém, ainda possível encontrar uma regulamentação legislativa, oportuna e definitiva, daquele dispositivo constitucional.

Entre 1947 e 1954 foram apresentados ao Congresso Nacional por deputados e pelo Governo federal os seguintes seis projetos de lei, relativos a essa matéria.

1) Projeto n.º 290-1947.

2) Projeto Substitutivo da Comissão de Legislação Social — 290-A-47.

3) Projeto Substitutivo da Comissão de Finanças (Segadas Viana) ao projeto 290-A-47).

4) Projeto do Poder Executivo (Presidente Dutra) n.º 1.369-50.

5) Projeto Substitutivo da Comissão de Legislação Social (Brigido Tinoco) dado em 10-8-50, e, enfim,

6) Projeto Substitutivo, de autoria do deputado Hildebrando Bisaglia, (estampado no "Diário do Congresso Nacional" de 25 de fevereiro de 1953).

Convém expor em breve relato as possibilidades que se apresentam, em tese, no que diz respeito ao mecanismo do "salário-mínimo familiar".

Existem duas soluções entre as quais o legislador tem de optar; o sistema 1) "relativo" e 2) "absoluto".

A — Pelo critério relativo, o salário-mínimo "familiar" aumenta ou diminui, na proporção do maior ou menor número de dependentes do trabalhador.

Por sua vez, esse sistema pode, em tese, abranger duas modalidades:

a) instituição das taxas múltiplas de salário-mínimo que onerariam diretamente o empregador, em função dos encargos familiares do assalariado a seu serviço; ou

b) criação das mesmas taxas variáveis, porém, com responsabilidade coletiva do patronato, quanto à cobertura dos respectivos encargos, mediante contribuição especial que recaia sobre a folha total de salários, e que se destina à distribuição da importância arrecadada sob a forma de "cotas familiares" aos assalariados que, em virtude de seus compromissos familiares, fazem jus a tais cotas.

B — Pelo "critério absoluto" concede-se o acréscimo familiar em percentagem sempre igual para todos os trabalhadores solteiros ou casados, ou, bem, somente a esses últimos, porém, mesmo nesse último caso, sem qualquer diferenciação do valor daquele acréscimo, em obediência ao vulto dos encargos familiares (maior ou menor número dos filhos menores etc.).

Ora, convém assinalar que o projeto substitutivo de lei, de autoria do Presidente da Comissão de Legislação Social da Câmara dos Deputados, Dr. Hildebrando Bisaglia, ora em fase final de debates naquela Comissão, afastando A) o "critério absoluto", nivelador e anti-social, dado o tratamento homogêneo que reserva aos trabalhadores com vulto diferente das responsabilidades familiares ou, mesmo, inexistência total das mesmas, e B) o "critério relativo" de responsabilidade individual, inaceitável, pois, a sua adoção levaria às dificuldades no mercado de trabalho, aceita C) o "critério relativo" de responsabilidade coletiva, único critério razoável e lógico, capaz de orientar tal reforma.

Com efeito, o projeto de lei em aprêço institui o sistema de responsabilidade global do patronato, a ser, financeiramente, baseado, de acordo com o que estipula o art. 33, na contribuição patronal de três por cento (3%), calculada sobre o montante da folha mensal do salário, a ser arrecadada pelas instituições de Previdência Social e destinada ao custeio das "cotas familiares".

Apenas com relação ao assalariado rural, prevê no art. 36 que, enquanto não for criado o

Instituto de Previdência Social, a cota familiar será devida e todos os trabalhadores, solteiros ou casados, calculada na base de vinte por cento (20%) sobre a cota básica do salário-mínimo, devendo ser paga diretamente aos trabalhadores pelos seus empregadores (sistema absoluto "puro e simples").

Não nos propomos abordar aqui a análise do último projeto substitutivo de lei que, aliás, demonstra superioridade técnica notável em comparação com todos os cinco projetos legislativos anteriores. O incremento poderoso das taxas de salário-mínimo, tanto mediante introdução das "cotas familiares", como por várias outras providências concomitantes, além de elevar consideravelmente os ônus sociais que recairão sobre todas as atividades produtoras, poderá, de certo, produzir efeitos contraproducentes no mercado de trabalho, contribuindo para criar ou aumentar os fenômenos de desemprego involuntário. Com efeito, tais níveis elevados de salário-mínimo legal, restringirão, segundo toda a probabilidade, as possibilidades de emprego nos setores da economia nacional cujos recursos não permitam a concessão dos salários iguais aos mínimos, impostos por lei. A situação que existe na economia de trabalho brasileiro, no que diz respeito à relação entre a procura e a oferta da mão-de-obra, não permite desprezar tal risco de desvirtuamento dos efeitos sociais da reforma de salário-mínimo, de tal amplitude e profundidade.

Entretanto, sob o ponto de vista da proteção social à família, a principal restrição que se oferece ao salário-mínimo "familiar" relaciona-se com o âmbito fatalmente restrito de atuação daquela instituição.

Com efeito, "ex definitione" ela pode beneficiar, única e exclusivamente as classes da população assalariada cujos rendimentos de trabalho não excedam às taxas de salário-mínimo, isto é, em última análise, a mão-de-obra simples não qualificada, sem proporcionar qualquer vantagem aos trabalhadores qualificados, diga-se de passagem, o principal defeito da política salarial brasileira.

Pode-se, perfeitamente, admitir, com certa razão, que os compromissos relacionados com a subsistência de família, são, via de regra, relativamente maiores nas classes inferiores do assalariado, porque, além: A) da insuficiência de suas rendas médias, cuja parcela menor pode, pois, ser destinada para ocorrer a tais despesas; B) em virtude da composição numericamente maior da família nesse meio, essas despesas crescem, ainda, muito mais.

Entretanto, nada justifica a exclusão dos regimes de proteção social à família dos grupos médios e superiores do operariado que escapam ao campo de atuação do salário-mínimo e, em particular, do salário-mínimo "familiar".

Alguns países, como p. ex., a Índia, a Nova Zelândia e a Austrália, têm procurado resolver o

problema da compensação dos encargos familiares mediante discriminação das taxas de salário-mínimo, de acordo com aquele critério, sobretudo mediante instituição do "salário-mínimo familiar" pela Justiça do Trabalho.

Todavia, tôdas essas tentativas fracassaram totalmente.

E' mister tornar bem patente que, no momento, as legislações vigentes com relação ao intervencionismo salarial no mundo inteiro estabelecem taxas de salário-mínimo, independentes da existência e do eventual vulto das responsabilidades familiares do trabalhador.

Assim, a solução preconizada pela Constituição de 1946, cria as bases jurídico-constitucionais para a primeira realização legislativa nesse sentido, sem poder conter com quaisquer experiências estrangeiras.

As conclusões que se oferecem depois dêsse relance de olhos sobre a solução do problema de proteção social à família dentro do mecanismo do salário-mínimo não parecem oferecer dúvida alguma:

I — O salário-mínimo "familiar", na forma preconizada pelo projeto de lei de autoria do deputado Hildebrando Bisaglia e aplicável aos assalariados na zona urbana, poderia, de certo, a despeito de todos os inconvenientes dêsse projeto, acima aludidos, resolver a questão da compensação dos encargos familiares com relação à camada do assalariado, numerosa e particularmente merecedora do amparo social, isto é, os trabalhadores dos grupos economicamente mais fracos do operariado cujos rendimentos de trabalho se enquadram nas classes baixas de salários.

Uma vez levada a efeito tal reforma, ela descarregaria o abono familiar das despesas com relação àquele grupo, numericamente mais importante, do assalariado nacional, pois, os que fariam jus às cotas familiares do salário-mínimo perderiam o direito ao abono familiar.

II — Entretanto, a solução em aprêço, dado o campo pessoal limitado de sua atuação, não pode, mesmo na melhor das hipóteses, resolver, em sua íntegra, o problema do amparo social à família, de vez que deixaria a descoberto as necessidades familiares de todos os demais grupos da população trabalhadora.

IV — BASES DA FUTURA REFORMA SOCIAL

Uma solução mais ampla do problema de proteção social à família, mesmo fora do grupo do assalariado de rendimentos mais baixos, a ser beneficiado pelo salário-mínimo "familiar" parece impor-se como uma necessidade imperiosa e inadiável do programa da política social nacional.

Em virtude A) das taxas relativamente muito fortes de natalidade, evidenciadas pelo Censo demográfico de 1950, e que ainda não tenham sofrido consideravelmente o impacto negativo da civi-

lização moderna, B) das notórias deficiências higiênicas do nosso panorama social e C) dos baixos padrões econômicos de remuneração das classes assalariadas, a orientação geral dessa reforma deverá obedecer principalmente aos objetivos higiênicos e econômico-sociais, relegando-se a um lugar secundário as suas funções demográficas, propriamente ditas.

Com efeito, como resulta do comunicado, publicado ultimamente, pelo Serviço Nacional de Recenseamento, os níveis de fecundidade da mulher brasileira permanecem entre os mais elevados do mundo, embora seja admissível que a crescente urbanização tenha um tanto moderado nas últimas décadas, as taxas de natalidade.

Um dos recursos utilizados pelos estudiosos para o cálculo da fecundidade consiste na relação entre o número de crianças menores de 5 anos e o de mulheres em idades prolíficas (15 a 49).

Ora, no Brasil, segundo os estudos precedentes, há, pelo menos, 30 anos que esta relação se mantém acima de 621 crianças por 1.000 mulheres: taxa superior à da maioria dos países europeus, à norte-americana, à canadense etc. A taxa de 621 crianças por 1.000 mulheres em idade prolífica, calculada com base no Censo de 1920, é a menor nos trinta anos em questão. Em 1940 já atingia 640. Finalmente, em 1950 cifrava-se em 653.

Nas condições peculiares do Brasil, careceria de fundamentos suficientes o fomento artificial de natalidade numa escala ainda maior à atual — como objetivo principal das providências legislativas de proteção à família.

O que, todavia, importa muito mais, é procurar melhorar — mediante oportunas providências redistributivas protetoras e assistenciais — os índices, ainda acentuadamente críticos, de sobrevivência da nova prole, relacionados com a frequência assustadora da mortalidade infantil e que, a despeito da melhoria relativa, e parcial, observada nas últimas décadas, sobretudo em algumas regiões e localidades, apresenta ainda uma gravidade incontestável.

Os altos índices de natalidade conjugados com elevados índices de mortalidade infantil — eis, sem dúvida alguma, um dos aspectos mais negativos do panorama de bem-estar social do Brasil.

Interpretando os dados estatísticos sobre a mortalidade infantil, natimortalidade e mortalidade materna, somos de opinião que a legislação social de amparo à família não atingirá seus objetivos se não fôr orientada no sentido de combater tais males — embora, como é natural, tal tarefa tem de caber, ao lado da melhor e mais ampla redistribuição familiar da renda nacional, também a vários outros setores do intervencionismo social (assistência à infância e maternidade, higiene, previdência social, serviços sociais etc.).

O que impede, porém, uma reforma social compatível com o vulto das responsabilidades familiares é justamente a elevada composição média da família brasileira no meio das classes proletárias que, aumentando os previsíveis encargos do abono familiar com maior amplitude de seu âmbito, torna difícil a mobilização de recursos elevados, necessários para atender as respectivas necessidades, mesmo dentro de determinados limites, relativamente modestos.

E' fácil antecipar os resultados dos estudos que deveriam ser promovidos nesse sentido, e que, ao que se saiba, ainda nunca foram levados a efeito em nosso ambiente de modo rigorosamente científico.

Com efeito, êles manifestariam, segundo tôda a probabilidade a necessidade da consecução de novos e enormes recursos mesmo para melhorar parcialmente o regime atual de proteção à família, no que diz respeito p. ex., 1) à ampliação moderada do círculo dos beneficiados (famílias com composição consideravelmente inferior à de oito filhos menores) e 2) ao reajustamento, mesmo muito cauteloso, dos níveis das prestações atuais que não bastam mais para ocorrer às despesas mínimas do orçamento familiar.

Em vista do poderoso incremento dos ônus sociais que se verifica nos últimos anos e da con-

juntura difícil que a nossa economia atravessa, no momento, parece, pois, duvidosa a possibilidade de conseguirmos imediatamente resultados espetaculares no tocante à reforma social de tal vulto, amplitude e complexidade.

Entretanto, tudo leva a crer que chegou o momento oportuno para procedermos a um estudo aprofundado dessa matéria.

Com efeito, mesmo sem nutrir ilusões perigosas a respeito das possibilidades de uma reforma radical, imediata e inteiramente satisfatória desse setor da legislação social, não parece impossível atacar desde já essa matéria, em busca de uma revisão parcial e racionalizadora dêsse setor que poderia abrir o caminho para futuras providências de maior vulto.

Em tese, deverão ser examinadas três soluções possíveis dessa matéria que, aliás, não se excluem uma a outra, mas, sim, poderiam eventualmente ser combinadas, contribuindo para uma regulamentação melhor dessa relevante matéria:

I — Revisão da legislação sobre o abono familiar.

II — Iniciativas no sentido de incentivar a criação junto aos Serviços Sociais patronais: o SESI e o SESC, e, eventualmente, junto ao futuro Serviço Social Rural, das caixas de compensação dos ônus familiares e

III — Revisão da legislação previdenciária no sentido da maior subordinação da distribuição dos benefícios de seguro social ao critério das necessidades familiares dos segurados.

Por um Conceito Dinâmico de Invalidez

NORONHA FILHO

1. A VALIDEZ DO CEGO NA SOCIEDADE MODERNA

O PROBLEMA do aproveitamento dos cegos em trabalhos compatíveis com a sua situação vem sendo de há muito estudado nos países mais civilizados e assume fundamental importância nos dias que correm devendo merecer toda a nossa atenção, uma vez que a taxa de incidência da cegueira em nosso país é das mais elevadas: **enquanto os E.U.A., com uma população três vezes maior que a nossa apresenta um total de 260.000 cegos (1), o Brasil possui 400.000 (2),** cifra alarmante se considerarmos que a França com igual população conta apenas 40.000, isto é: 1 por 1.000 em comparação com 1 por 100 em nosso país.

Durante muito tempo, os cegos foram considerados indivíduos totalmente inválidos, que só podiam prover sua própria subsistência estendendo a mão à caridade pública. Mais tarde começaram a aparecer nas profissões de cantores e músicos, mas só foi no século XVIII, que os cegos começaram a merecer a atenção dos educadores, como seres susceptíveis de receber ensinamentos técnicos e artísticos.

A "Escola Especial para Cegos", fundada em 1784, em Paris, por Valentim Haüy foi o núcleo inicial de um vasto movimento tendente a adaptação dos cegos à sociedade, podendo-se dizer que foi dali que surgiu, inclusive, a escrita dos cegos, através do alfabeto hoje conhecido pelo nome do cego seu idealizador: Braille.

E' interessante notar que os cegos saídos da "Escola Especial", embora já com conhecimentos especializados, encontravam sérios obstáculos para o exercício de uma profissão, não pela sua incapacidade profissional, mas pela "cegueira" com que a sociedade os recebia, incapaz de aceitar a premissa de que eles pudessem desempenhar determinadas funções tão bem ou melhor que seus irmãos "videntes".

Não bastava, pois, para resolver o problema dos cegos, que lhes fôsse ministrados conhecimentos teóricos e práticos.

Foi, então, que surgiu a "Associação Valentim Haüy de proteção aos cegos".

Entre nós o problema percorre a mesma via.

Ainda há pouco Lupercio de Castro Filho teve ocasião de observar o fenômeno em toda a sua contristadora realidade.

Assim é que, entrevistando um jovem interno do "Instituto Benjamim Constant", ouviu de seus lábios estas palavras cortantes: *O Estado nos proporciona um pouco de luz, para que possamos enxergar toda a extensão da nossa desgraça.*

Não basta, pois, tornar válido o cego, nem dar-lhe a consciência dessa validade, é preciso — ao mesmo tempo — oferecer-lhe campo propício ao exercício de uma função, além de preparar a sociedade para que também coopere nesse sentido. Só assim, frases dramáticas como aquela deixarão de ressoar em nossa consciência.

É-nos grato frisar que o problema dos cegos só poderá encontrar solução se o encararmos na sua *organicidade*, no seu conjunto total e em suas correlações com a sociedade de que eles são parte.

2. O CEGO NA P.D.F.

Ultimamente, tem-se cogitado do aproveitamento de cegos em algumas funções da P.D.F., que são as de Massagistas, Telefonistas, Assistentes e Agentes Sociais ou Operadores de Câmara Escura.

Sendo — como somos — pela integração dos cegos na sociedade comum, nada teríamos a opor à sugestão em foco, não fôssem questões de ordem técnica, que a mesma vem suscitar.

A não ser que nos enganemos quanto aos requisitos exigidos para o desempenho das citadas funções, quer-nos parecer que todas elas — com exceção da de Massagista — oferecem obstáculos senão aos amblíopes, pelo menos aos cegos.

Senão vejamos:

1. *Telefonista* — Os sinais de chamada nas mesas telefônicas são sinais luminosos, dados pelo acendimento de pequenas lâmpadas numeradas, impossíveis de percepção para um cego. Esse óbice é o mesmo que veda aos cegos a função de Ascensorista.

2. *Assistentes e Agentes Sociais* — Têm como atividade principal a observação das condições de vida das classes desprotegidas, investigando o estado de maior ou menor carência em que se encontram, etc., etc. E' evidente que o sentido da visão tem preponderância nessa investigação.

(1) Dados da Sra. VIRGINIA BOYCE, Diretor Assistente da Sociedade Nacional de Prevenção da Cegueira dos E.U.A., in "Coletânea do Magazine Digest", n.º 21 — junho de 1953, pág. 99.

(2) Dados do Professor CESÁRIO DE ANDRADE, Presidente do Conselho Nacional de Educação e Catedrático de Oftalmologia da Faculdade de Medicina da Universidade da Bahia — idem, idem, pág. 103.

3. *Operadores de Câmara Escura* — Só uma falsa analogia poderia incluir os trabalhos de câmara escura entre aqueles permissíveis aos cegos, pois, paradoxalmente, os operadores de câmara escura são os que devem ter um melhor sentido da visão, uma vez que têm de enxergar no escuro.

Assim, a nosso ver, entre as funções especificamente sugeridas, apenas a de Massagista poderia ser exercida por indivíduos privados do sentido da visão, estando mesmo o seu exercício profissional regulado por lei em vários países. Ainda há pouco, numa reportagem sobre a maior bailarina clássica moderna, se fazia referência à capacidade técnica de seu massagista cego. Entretanto, inúmeras são as funções acessíveis à participação dos cegos, como veremos, mais adiante.

3. O ASPECTO LEGAL

A admissão de cegos no serviço público municipal abriria perspectivas inteiramente novas à Administração, vindo, inclusive, reclamar modificações em dispositivos estatutários.

Assim, exigiriam nova redação os artigos ns. 156 e 158 do Estatuto que dizem:

"Art. 156. O funcionário atacado de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia, será compulsoriamente licenciado, com vencimento ou remuneração."

"Art. 158. A licença será convertida em aposentadoria, na forma do art. 148, e antes do prazo aí, estabelecido, quando assim opinar a junta médica, por considerar definitiva, para o serviço público em geral, a invalidez do funcionário."

Poder-se-ia argumentar que a atual redação dos arts. 156 e 158 viria colocar a Administração no seguinte dilema: ou ter que impedir a posse do cego nomeado, barrando-lhe a entrada, no exame de saúde; ou servindo de verdadeira porta de escape para os chicanistas administrativos, facultando aos mal intencionados uma aposentadoria cômoda e automática: o cego tomaria posse, iria a exame de saúde, seria licenciado e dois anos depois aposentado por cegueira.

O argumento não deve impressionar.

Evidentemente, se se admite a entrada dos cegos para determinadas funções, ficam eles adstritos ao exercício dessas funções, para as quais, obviamente, não valem os dispositivos estatutários que incluem a cegueira como motivo de licença e aposentadoria. Lógico: se a lesão orgânica não tem força para barrar a entrada do indivíduo, não pode tê-la para promover a sua saída. O tuberculoso, o paralisado, o leproso, o insano, o canceroso e o cego são aposentados pelo mesmo motivo porque são barrados à entrada: eles são postos fora do serviço público, porque não lhes é permitida a entrada nele.

Se uma situação nova vem permitir a entrada de elementos de qualquer daqueles grupos, não pode a lei agir a "retro-sensu" para promover — pelo mesmo motivo — a incapacitação do servidor.

Assim, somos de opinião que, mesmo na vigência do atual Estatuto, seria possível o ingresso dos cegos na P.D.F.

Entretanto, o novo Estatuto do funcionalismo municipal, ora em elaboração, poderia ser atualizado, de maneira a permitir o aproveitamento dos cegos no serviço público municipal. Assim procedendo, não estaria abrindo nenhuma exceção — que toda exceção é odiosa — mas justamente apagando a exceção lançada contra os cegos e revigorando o preceito constitucional, segundo o qual "Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observados os requisitos que a lei estabelecer" (art. 184).

Ora, todo um acervo de estudos, observações, experiências, verificações e práticas vem demonstrando a perfeita adaptabilidade dos cegos ao desempenho de inúmeras atividades e funções, fato que retira — com a sanção da ciência — o labéu de incapaz e de inválido que recaía sobre eles.

Diante disso, nada mais lógico que abrir as portas do serviço público a milhares de brasileiros, observando apenas "os requisitos que a lei estabelecer", isto é, fazendo nela constar explicitamente as condições do ingresso dos cegos e as funções a eles destinadas.

4. CONCEITO DE INVALIDEZ

Segundo os tratadistas, a aptidão profissional, de um modo geral, depende dos seguintes fatores:

- a) integridade funcional dos diversos órgãos corporais;
- b) habilidade e conhecimentos técnicos indispensáveis ao exercício da profissão;
- c) capacidade de concorrência no mercado de trabalho.

Resumindo, a aptidão profissional é igual à capacidade física mais capacidade intelectual mais capacidade de concorrência: $(AP = cf + ci + cc)$.

No serviço público, via de regra, o esquema é seguido na escolha dos servidores, sendo a capacidade física (fator a) verificada pelo serviço de biometria médica, ficando a verificação da capacidade intelectual e de concorrência (fatores b e c) a cargo do serviço de seleção, que as comprova por meio de concursos e provas de habilitação.

A nosso ver, tal conceito de aptidão profissional, que é o vigente no serviço público, sofre de verdadeira disfunção orgânica, pois os três itens-órgãos de que se compõe não guardam o equilíbrio indispensável à sua eficiência funcional.

Caracterizando-se o serviço público, de um modo geral, mais pelas exigências de ordem intelectual requeridas de seus servidores que pelas de ordem física (pois a grande massa do funcionalismo é composta de "burocratas" e técnicos, cons-

tituindo exceções os cargos em que o vigor físico assume valor primordial: guardas, trabalhadores etc.), um esquema científico de verificação de capacidade para o serviço público deveria levar em conta mais a capacitação técnico-intelectual que a integridade física, salvo para os cargos acima citados.

Entretanto, a tábua de verificação é infinitamente mais exigente no que tange à integridade física dos candidatos ao serviço público, que no que toca à sua capacidade intelectual, tanto assim que, *para ingressar no serviço público basta que o candidato satisfaça ao nível técnico-mental indispensável à função que vai exercer, ao passo que, fisicamente, deverá satisfazer a um nível de integridade absoluta, que o habilite a exercer todas as funções possíveis.*

E' o que está no esquema dos três fatores: os itens *b* e *c* mandam selecionar os candidatos apurando apenas valores mínimos necessários ao desempenho desta ou daquela função (concursos e provas de habilitação), ao passo que o item *a* exige a comprovação de um máximo (total integridade física).

Esta disparidade é, a nosso ver, a responsável pela existência de um conceito estático de invalidez, segundo o qual o indivíduo é absolutamente capaz ou absolutamente incapaz para o serviço público, sob o ponto de vista físico, rigorismo só admissível numa coletividade ideal, de elevado grau de sanidade física, que não é, positivamente, a nossa.

O critério é evidentemente artificial e leva a situações absurdas, quando aplicado, pois entre o zero e o cem, há noventa e nove situações progressivas, cuja constatação colocaria o candidato num nível relativo de invalidez.

Seria, pois, desejável que o fator *a* da tábua de aferição fôsse harmonizado com os dois outros fatores, *limitando suas exigências ao nível da função a ser exercida e não ao serviço público em geral.*

E' indistigável o alcance de tal ordem de idéias, pois vem atingir em cheio o conceito de invalidez que passa do atual absolutismo estático para um maior vivo relativismo dinâmico: não se dirá mais que o indivíduo *A* é declarado inválido para o serviço público, mas se dirá que o indivíduo *B* é considerado inválido para a função *X* e que o indivíduo *C* é temporariamente inapto para o exercício do cargo *Y*.

Assim, a invalidez será variável em função do tempo e de espaço: o inapto de ontem pode ser o apto de hoje, e o válido para este cargo será o inválido para aquela função.

Como ilustração à tese da relatividade do conceito de invalidez, por nós propugnada, queremos citar um exemplo vivo, constante de telegrama publicado no "Diário de Notícias" de 14-7-53:

"Detroit, 13 (A.F.P.) — Um sacerdote brasileiro que é surdo-mudo, o padre Vicente de Paula Penido Burnier, tomou parte hoje no Congresso Anual da Associação dos Surdos Católicos.

O padre brasileiro, que tem 32 anos de idade, explicou por gestos, diante do congresso, que sua enfermidade não o prejudicava absolutamente no exercício de suas funções eclesásticas.

O padre Penido Burnier, a quem as ordens foram conferidas em consequência de uma dispensa especial do papa Pio XII, é capaz de compreender cinco idiomas — francês, italiano, latim, português e inglês — acompanhando os movimentos dos lábios daqueles que falam."

Apesar de surdo-mudo, o padre Burnier é cinco vezes mais válido acusticamente que a maioria dos homens normais, pois "ouve" e entende cinco idiomas, para quatro dos quais, o "ouvinte" normal pode ser totalmente surdo...

E se o padre Burnier "ouve" com os olhos, que dizer dessa extraordinária "surda", que é Helen Keller, que sendo também cega, teve de aprender a "ouvir" com os dedos, percebendo as palavras pelos movimentos dos lábios através do tato?!

5. INVALIDEZ POR CEGUEIRA

Esse o nosso conceito de invalidez, válido, aliás, em sentido amplo, pois leva em consideração o funcionário e a função, entrosando ambos numa realidade viva e tendo em vista uma finalidade última: o funcionamento harmônico, orgânico e eficiente do serviço público.

Vejamos, à luz de tal concepção, o caso restrito da invalidez por cegueira no serviço público.

Neste particular, estudos especializados demonstram a justeza da tese por nós defendida.

Assim é que o Dr. Joaquim de Azevedo Barros, do Serviço de Biometria Médica do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, do Ministério da Educação e Cultura no seu excelente trabalho: "Capacidade visual nas carreiras e funções públicas" (3), depois de metucioso e aprofundado estudo do assunto, chegou à conclusão de que o dilema "cego-vidente" não reflete a realidade do fenômeno, uma vez que não comporta a possibilidade do confronto individual do funcionário com a função.

Estudando as causas de inabilitação mais frequentes no serviço público por motivos de saúde, surpreendeu-se ao "verificar que na maior percentagem dos casos, a inabilitação foi motivada por doenças e alterações oculares".

Diante da inexistência de tabelas racionais para aquilatação da capacidade visual mínima, "indispensável ao desempenho eficiente das diversas carreiras e funções públicas", resolveu organizá-las com base em estudos pessoais.

Daí surgiu o seu novo método, a que denominou de "determinação da capacidade visual total e dos mínimos exigidos dessa capacidade", onde se salienta o decisivo capítulo *visão profis-*

sional e cegueira profissional, do qual extraímos o seguinte trecho, muito pertinente, a nosso ver:

"Podemos definir visão profissional como sendo a visão ideal para o exercício de uma carreira ou função e cegueira profissional como a capacidade de visão incompatível com esta carreira ou função.

Verificamos, por conseguinte, que a expressão cegueira profissional, não deve ser confundida com cegueira na acepção comum do vocábulo. Ela se refere, exclusivamente, à incapacidade visual para uma determinada função. Assim sendo, uma cegueira profissional, em certos casos, pode coincidir com uma visão relativamente boa.

Ora, entre a visão profissional e a denominada cegueira profissional existe, naturalmente, uma faixa de visão, na qual a capacidade visual é ainda compatível com o exercício da profissão, porém, não representa a visão ideal para o cargo. Os indivíduos que se acham nesta faixa de insuficiência visual podem exercer determinadas carreiras ou funções, porém, sempre com prejuízo em relação à eficiência do serviço e à custa de perturbações subjetivas de intensidade variável. No fim de poucas horas de trabalho tornam-se desatentos, cansados, sonolentos e queixam-se, freqüentemente, de dores de cabeça e olhos lacrimosos. Todas estas manifestações são a consequência da visão deficiente para o trabalho exigido.

E' esta faixa que propomos denominar: "faixa de insuficiência visual profissional", e as outras duas, de "faixas de suficiência e de cegueira profissional", conforme veremos a seguir.

No Serviço de Biometria Médica do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos dividimos as carreiras ou funções sob o ponto de vista da capacidade visual em: extraordinárias ou de supervisão; de visão superior; de visão média; de visão inferior e de visão rudimentar.

Nas carreiras ou funções de visão extraordinária, superior, média e inferior, propomos para limite superior da faixa de cegueira, respectivamente: 40%, 35%, 25%, 17,5%, de capacidade visual total.

Para os cegos, ou amblíopes, não existe faixa de cegueira profissional por serem as atividades profissionais dos cegos independentes da função visual. Por este motivo a capacidade visual não implica aqui em maior ou menor capacidade profissional.

Os limites dessas faixas para os cinco tipos de carreiras adotados por nós são os seguintes:

a) Carreiras de visão extraordinária ou supervisuais: Nessas carreiras não admitimos perda nenhuma da capacidade visual, para o seu desempenho. A faixa de suficiência deverá ser de 100% de capacidade visual total; de 41% a 99%, delimitamos a faixa de insuficiência visual profissional; e, abaixo de 40%, encontramos na faixa de cegueira profissional, ou seja, a faixa em que o exercício dessas carreiras é absolutamente impossível;

b) Carreiras de visão superior: Nessas, a faixa de suficiência visual profissional deve estar acima de 83% de capacidade visual total; de 35% a 82%, acha-se compreendida a faixa de insuficiência; abaixo de 34%, encontramos na faixa de cegueira profissional para essas carreiras;

c) Carreiras de visão média: Nessas, a faixa de suficiência visual está acima de 66% de capacidade visual total; abaixo de 65%, até 25%, a de insuficiência; abaixo de 24%, começa a de cegueira profissional;

d) Carreiras de visão inferior: Para as carreiras compatíveis com uma visão inferior o indivíduo deve apresentar uma capacidade visual total acima de 45%; entre esse limite e 17,5%, acha-se em condições visuais insuficientes; e, em condições de cegueira profissional, abaixo do último limite;

e) Carreiras de visão rudimentar: Finalmente, para essas carreiras, que podem ser exercidas por amblíopes e mesmo cegos, a faixa de suficiência visual estaria entre 0% e 100%." (4)

Ora, como se vê, tal esquema se enquadra perfeitamente em nosso conceito evolutivo de invalidez, sendo um aspecto particular do mesmo, uma vez que a concepção relativista da capacidade funcional deve ser aplicada a todas as causas de invalidez no serviço público e não apenas às oriundas da cegueira.

Cumpramos aos órgãos especializados elaborar as bases científicas indispensáveis à averiguação do grau de validez, necessário a cada cargo ou função, tendo em vista as deficiências físicas de várias espécies por ventura apresentáveis nos respectivos candidatos.

6. O PROBLEMA DA READAPTAÇÃO

Como decorrência da adoção do conceito evolutivo de invalidez o problema de readaptação vem adquirir um novo dinamismo, extremamente salutar e benéfico ao funcionamento orgânico do serviço público. Estabelecidas que fôssem — racionalmente — as tabelas de verificação da validez mínima para cada cargo ou grupo de cargos, nada mais simples que readaptar o servidor que atingisse o limite extremo de capacidade funcional dentro de sua faixa de validez: ele desceria automaticamente para a faixa de índice, imediatamente inferior, dentro da qual poderá, inclusive, ser considerado como possuidor de validez máxima.

Evidentemente, esta elasticidade é muito mais racional que a atual rigidez. Para não sair do âmbito do tipo de invalidez ora em estudos, frisemos o caso de aposentadoria por cegueira. Na maioria dos casos, o servidor não fica cego "ex-abrupto", mas sofre um processo evolutivo de perda progressiva da visão. Entretanto, até que venha a se tornar totalmente cego, permanecerá em seu cargo com evidente prejuízo para o serviço público e prejuízo maior para a sua própria integridade física, uma vez que o desajustamento existente entre as exigências de sua função e sua capacidade visual refletirá cada vez mais sobre o próprio desnível, tornando-o cada vez maior.

Assim, um enfraquecimento visual, que poderia ser atalhado pela readaptação do servidor a uma atividade compatível com o seu grau de acuidade visual, se transformará no mal irremediável da perda total da função visual — a cegueira.

Eis porque não podemos deixar de fazer nossas as palavras do Dr. AZEVEDO BARROS:

"A aposentadoria, segundo nosso parecer, deveria ser concedida quando o funcionário atingisse o limite superior da faixa de cegueira profissional relativa à carreira ou função inicial. Por exemplo: Suponhamos um determinado funcionário exercendo uma carreira ou função denominada aqui de visão superior. Por um acidente ou lesão no seu aparelho ocular, este funcionário fica com sua capacidade visual reduzida para 47%. Deverá ser readaptado para uma carreira de visão inferior, isto é, compatível com sua nova capacidade visual. Mas, se acontecer que a capacidade visual total venha a baixar para 35%, ele

(4) Revista do Serviço Público — junho de 1941, pág. 66.

cairá no limite superior da faixa de cegueira visual das carreiras superiores e deverá, então, ser aposentado.” (5)

O que fica dito para o caso da perda evolutiva do sentido da visão é válido para todos os casos de enfraquecimento progressivo de capacidade funcional do servidor, seja ela de fundo acústico, mental, nervoso, físico etc., etc. *Urge, para isso, a formulação científica das tabelas de verificação dos mínimos exigíveis de integridade física para os diversos cargos e funções, a fim de que o sistema se revista da organicidade indispensável ao seu funcionamento harmônico.*

A nosso ver, poderiam ser organizadas comissões compostas de especialistas nos diversos sistemas e aparelhos, integradas por clínicos gerais, com a finalidade de organizar tabelas e quadros semelhantes aos elaborados pelo Dr. Azevedo Barros para o aparelho visual, sendo que, neste particular, a municipalidade poderia adotar “in totum” o trabalho deste especialista.

Paradoxalmente — no domínio da capacidade visual — a admissão de funcionários cegos é a única que permanece a salvo dos problemas futuros de readaptação, uma vez que:

“Para os cegos, ou amblíopes, não existe faixa de cegueira profissional por serem as atividades profissionais dos cegos independentes da função visual. Por este motivo a capacidade visual não implica aqui em maior ou menor capacidade profissional.”

E’ um argumento a mais em favor da admissão de cegos no Serviço Público.

7. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Por tudo que ficou dito, somos de opinião que o problema da admissão dos cegos no seio do funcionalismo municipal é perfeitamente exequível. Ademais, tal fato abriria ensejo à revisão do conceito geral de invalidez e ao revigoramento da prática da readaptação.

Entretanto, ela acarretará alguns problemas, problemas esses que também podem ser resolvidos.

Assim, não seria absurdo admitir que o fato despertasse o interesse dos cegos habitantes dos mais remotos rincões do país, dando início ao seu êxodo rumo ao Distrito Federal, em busca da auspiciosa oportunidade de ingressar no funcionalismo.

Essa eventualidade poderia ser abortada com a adoção simultânea da medida pelos governos federal, estaduais e municipais.

No capítulo da readaptação, também poderia surgir o caso de funcionário hierarquicamente superior que se recusasse a ser readaptado em categoria inferior — apesar de garantidos os mesmos vencimentos — sob a alegação de que teria direito a aposentadoria com vencimentos integrais.

Esse inconveniente poderia ser removido de duas maneiras: ou pela modificação dos vigentes artigos 156 e 158 do Estatuto ou pela inclusão de dispositivo facultando ao servidor atacado de cegueira optar entre a aposentadoria e a readaptação.

Para cada problema lateral, porventura surgido, haverá sempre uma solução adequada não sendo de se renunciar à solução do problema principal pela só possibilidade do surgimento de questões secundárias e conseqüentes, mesmo porque não existe solução, por mais perfeita, que não plante a semente de novos problemas.

Enfim, somos de opinião que a pretensão dos cegos de serem admitidos no serviço público é perfeitamente justificável, desde que seu ingresso se faça em funções compatíveis com sua situação.

Entre as funções acessíveis aos cegos poderíamos citar as de Artífice-Estofador, Gráfico-Encadernador, Intérprete, Músico, Massagista etc.

8. CONCLUSÃO

Em resumo, podemos concluir, da seguinte maneira:

1. O conceito segundo o qual o cego é um inválido absoluto está definitivamente ultrapassado pelos fatos, competindo ao Estado-Moderno promover sua incorporação à sociedade comum.

2. Inúmeras funções na P.D.F. podem ser perfeitamente exercidas por cegos.

3. A admissão de funcionários cegos na P.D.F. é possível mesmo na vigência da atual legislação, devendo ser relacionadas as funções abertas ao seu ingresso.

4. Urge o estabelecimento do conceito dinâmico de invalidez, segundo o qual o indivíduo é considerado válido para a função e não para o serviço público em geral.

5. A adoção pela P.D.F. do método de verificação da capacidade visual, de autoria do Dr. Azevedo Barros, é conveniente e aconselhável.

6. A aceitação do conceito relativista de invalidez proporcionará um revigoramento das práticas de readaptação funcional.

7. Seria conveniente que o plano de admissão dos cegos ao funcionalismo atingisse o âmbito nacional.

8. Enquanto não se proceder à elaboração do esquema geral da capacidade física total mínima necessária ao exercício dos diversos cargos e funções na P.D.F., sugerimos se admita, desde já, o ingresso de cegos na função de *Artífice*, (escolhidos os ramos compatíveis com sua deficiência visual), bem como na de *Massagista*, *comprovada, para uma e outra, a habilitação profissional indispensável.*

(5) *Revista do Serviço Público* — junho de 1941, pág. 70.

A seguir: Relação das diversas funções, segundo as exigências de capacidade visual.

CAPACIDADE VISUAL TOTAL MÍNIMA PARA AS DIVERSAS FUNÇÕES SEGUNDO O DR. AZEVEDO BARROS

Funções que exigem capacidade visual total 100%:

Astrônomo — Astrônomo Auxiliar — Atuário — Conduto de trem — Datiloscopista — Engenheiro Meteorologista — Escultor — Maquinista — Maquinista Auxiliar — Maquinista de Estrada de Ferro — Meteorologista — Meteorologista Auxiliar — Motorista — Motorista Auxiliar — Perito em Belas Artes — Pintor Artístico — Praticante de Tráfego — Químico.

Funções que exigem capacidade visual total mínima de 83%:

Agrônomo — Agrônomo Biologista — Antropologista — Arquiteto — Auxiliar de Tráfego — Biologista — Biologista Auxiliar — Calculista — Calígrafo — Cartógrafo — Classificador — Classificador Auxiliar — Conferente — Conduto — Contabilista — Contador — Datilógrafo — Dentista — Desenhista — Desenhista Auxiliar — Detetive — Engenheiro — Escrivão — Escriturário — Estatístico — Estatístico Auxiliar — Estatístico Cartografista — Examinador de Marcas — Farmacêutico — Fotógrafo — Guarda-Civil — Guarda-Livros — Guarda de Presídio — Investigador — Laboratorista Auxiliar — Maquinista Marítimo — Mestre de Eletricidade — Mestre de Linha — Mestre de Oficina — Motorista — Naturalista — Naturalista Auxiliar — Observador Meteorológico — Operador — Polícia Especial — Polícia Fiscal — Prático de Farmácia — Prático de Laboratório — Químico Agrícola — Taquígrafo — Técnico de Caça e Pesca — Técnico de Laboratório — Topógrafo — Topógrafo Auxiliar — Zootecnista.

Funções que exigem capacidade visual total mínima de 65%:

Agente de Estrada de Ferro — Agente Fiscal do Imposto de Consumo — Agente — Agente Auxiliar — Agente de Polícia Marítima — Agrônomo — Almoxarife — Armazenista — Armazenista Auxiliar — Arquivista — Assistente de Ensino — Atendente — Auxiliar de Autópsia — Auxiliar de Dentista — Auxiliar de Engenheiro — Auxiliar de Farmacêutico — Auxiliar de Médico — Auxiliar de Porteiro — Auxiliar de Químico — Auxiliar de

Veterinário — Bibliotecário — Bibliotecário Auxiliar — Cabineiro de Estrada de Ferro — Coadjuvante de Ensino — Coletor — Comissário de Polícia — Conservador — Conservador Auxiliar — Despachante — Diplomata — Economista Rural — Enfermeiro — Enfermeiro Auxiliar — Engenheiro — Engenheiro Mecânico Eletricista — Engenheiro de Minas — Engenheiro Rural — Enologista — Ensaaiador — Escrevente Juramentado — Escrivão — Estacionário — Estacionário Auxiliar — Faroleiro — Faroleiro Auxiliar — Feitor — Fiscal de Seguros — Fotógrafo — Fotógrafo Auxiliar — Guarda — Guarda Sanitário — Inspetor — Inspetor de Alunos — Inspetor Auxiliar — Inspetor Especializado — Inspetor de Imigração — Inspetor de Previdência — Inspetor de Produtos de Origem Animal — Interno — Locutor — Locutor Auxiliar — Marinheiro — Médico — Merceologista — Mestre — Mestre de Ensino — Oficial Administrativo — Oficial de Justiça — Oficial Postal Telegráfico — Porteiro — Patrão — Praticante — Praticante de Escritório — Prático de Agricultura — Prático de Engenharia — Prático Rural — Professor — Rádio Telegrafista — Rádio Telegrafista Auxiliar — Redator — Técnico de Administração — Técnico de Educação — Técnico de Organização — Técnico de Seleção — Tecnologista — Telegrafista — Telegrafista Auxiliar — Tesoureiro — Tesoureiro Auxiliar — Trabalhador — Tradutor — Veterinário — Veterinário Sanitarista.

Funções que exigem capacidade visual total mínima de 45%:

Ascensorista — Cabineiro — Capataz de Capitania — Contínuo — Mensageiro — Músico — Músico Auxiliar — Porteiro — Servente — Serviçal — Telefonista — Zelador.

Funções que admitem capacidade visual total reduzida ou inexistente: 0% (Cegos)

Artífice da Seção Braille do Instituto Benjamim Constant — Auxiliar idem — Bibliotecário idem — Mestre idem — Inspetor idem — Artífice de Utensílios de Limpeza (*) — Colchoeiro (*) — Estenógrafo (*) — Intérprete de Línguas (*) — Telefonista (*) — Telegrafista (*) — Professor (*) — Rádio-Escuta (*).

NOTA — As palavras seguidas de asterisco (*) se referem às funções para as quais a admissão de cegos é considerada possível mas ainda não concretizada.

O Problema da Classificação dos Cargos Públicos

HOMÉRO FREIRE

I — No sistema da lei brasileira, os cargos públicos obedecem à dicotomia: cargos de carreira, cargos isolados.

Era o que dispunham os vários estatutos elaborados na vigência da Carta de 1937, como se vê do art. 4.º do decreto-lei do Estado de Pernambuco, 792, de 28-10-42, *in verbis*:

“Os cargos são de carreira e isolados”, é o que dispõe, atualmente, o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, consubstanciado na Lei n.º 1711, de 28 de outubro de 1952, nestes termos:

“Os cargos são considerados de carreira ou isolados” (art. 5.º).

O que se poderia acrescentar é que os cargos isolados se subdividem em *efetivos* e em *comissão*, como ressaí do art. 12, inciso II e III, e art. 72 da lei acima referida.

Mas, a classificação fundamental é a de cargos de carreira e cargos isolados.

II — Estabelecido e fixado o critério *legal* de classificação dos cargos, (não confundir o sentido em que, no momento é empregado a expressão “classificação”, com a idéia técnico-legal de “classe” como agrupamento de cargos da mesma profissão ou atividade, com denominação própria (art. 6.º da lei 1711-52), avulta o problema da caracterização e definição estrutural de cada uma das duas espécies.

A própria lei se encarrega da tarefa individualizadora:

Diziam os antigos estatutos:

“São de carreira os (cargos) que se integram em classes e correspondem a uma profissão; isolados, os que não se podem integrar em classes e correspondem a certa e determinada função.

(Parágrafo único do art. 4.º do decreto-lei estadual 792, de 28-10-42).

Reza o vigente estatuto federal:

“Carreira é um agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade, com denominação própria.” (artigo 70, da lei 1711, de 28-10-52).

Omitiu, o legislador, a conceituação e caracterização do cargo isolado pela consideração ao princípio de economia legislativa, de extrair da definição dada para o primeiro, elementos, a *contrário*, para a qualificação legal do segundo.

Se o cargo de carreira implica no agrupamento em classes e corresponde a uma profissão ou atividade, o isolado, conseqüentemente, refoge a essa tipicidade. E nem haveria por que sujeitar-se ao perigo da definição (*omnis definitio periculosa est*), eis que o próprio nome — isolado — contém todos os elementos de individualização do cargo dessa espécie, de modo a dispensar atributivos.

Raia pela superfetação a conceituação da lei anterior de que os cargos isolados são “os que não podem integrar em classes e correspondem a certa e determinada função”.

III — Está, portanto, bem traçada na lei a linde divisória entre os cargos de carreira e os cargos isolados, de modo a permitir a análise dos elementos integrativos dos tipos, sacando dêsse exame as conseqüências que dominam o regime jurídico dos funcionários em relação com a Administração.

O serviço público, na atualidade, dado o desenvolvimento das funções do Estado e a sua ingerência num amplo campo de atividade até pouco tempo deixado à livre competição privada, se caracteriza pela variedade, complexidade, especialidade e extensão das tarefas a realizar, obrigando o recrutamento e seleção de funcionários segundo os seus conhecimentos técnicos, e em atenção à crescente especialização das funções burocráticas.

Por outro lado, a hierarquização do trabalho importa num escalonamento de serviço entre um grupo dado de servidores, a cada qual correspondendo uma remuneração compatível com a responsabilidade, extensão e importância da função que desempenha.

Há, no conjunto do serviço público, as profissões ou atividades, desde as de natureza técnica — médicas, de engenharia, jurídica — às de natureza genuinamente administrativa, comportando uma variedade de subespécies, até as funções mais subalternas, tôdas elas, pela sua extensão, implicando a divisão de trabalho entre mais de um servidor, com a hierarquização correspondente.

Daí a conseqüência inarredável da organização das carreiras, com suas atribuições próprias (§ 1.º do art. 7.º da lei n.º 1711-52) e, pela espe-

cialização, impossibilidade de atribuir a certo funcionário serviços não inerentes à carreira a que, pelos seus conhecimentos, pertence (§ 3.º).

Da extensão e complexidade do serviço resulta que os cargos de carreira são a regra.

Só quando a tarefa a realizar pertence a um único funcionário, ou melhor, pode ser realizada por um só servidor, há falar em cargo *isolado*. *Isolado*, exatamente porque, pela simplicidade ou pouco volume do serviço, apenas um funcionário e não mais, basta para executá-lo.

Exemplificando: enquanto um Município precisa de um só Procurador, o cargo respectivo é isolado; desde o momento em que, pelo desenvolvimento do serviço jurídico, há necessidade de criar outro cargo de procurador, forma-se automaticamente, *ex-vi-legis*, a carreira, devendo a Administração — cuidar de dar ao novo cargo, a ser exercido por um novo funcionário, classe inferior ao do cargo antigo, cujo titular, pelo tempo de serviço e pelo tirocínio, deve usufruir padrão de vencimentos mais elevados. Se há um só Tesoureiro, o respectivo cargo é *isolado*, porque, conforme a definição legal, obviamente não se pode integrar em classe e corresponde a *certa* e determinada função; a partir do momento em que o serviço exige a criação de um Fiel, ou Auxiliar de Tesoureiro, cria-se a carreira, eis que, já então, estamos diante de cargos relativos a uma atividade ou profissão, escalonados em classes diferentes.

Na amplitude da função propriamente administrativa, a organização interna do serviço público pode aconselhar o desdobramento das carreiras referentes a funções assemelhadas, que, pela maneira como são realizadas ou em consequência de peculiaridades que as distinguem uma das outras, justificam esse desdobramento. Assim, na Prefeitura do Recife, a carreira chamada, pelo decreto municipal 21, de 1945, de administrativa, pode ou deve não incluir a função que chamaríamos de tesouraria, que corporifica outra carreira, compreendendo todos os funcionários encarregados de receber e pagar — cobradores, recebedores, auxiliares de Tesouraria, fiéis de tesoureiro, tesoureiro.

As funções subalternas, desde o simples, servente, passando pelos contínuos ao zelador, devem integrar a carreira de subalternos ou que outro nome mais adequado se lhes dê.

IV — Estabelecidos os requisitos ou condições legais constitutivas de cada uma das duas figuras de cargos públicos do sistema brasileiro, é tempo de determinar os regimes jurídicos a que os mesmos se subordinam, e estabelecer as diferenças específicas que as separam.

Derivam dessa sistematização importantes resultados, que o Estatuto, a cada passo, põe em relêvo, e que interferem com os direitos e deveres dos funcionários.

Para o ingresso na carreira, começa que é princípio constitucional absoluto, a exigência da

submissão a concurso (art. 186 da Constituição Federal), enquanto para a investidura em cargo isolado, a realização de concurso depende de determinação do legislador ordinário que, assim, tem a faculdade de regulamentar ou não a matéria, ou excluir da exigência, esse ou aquele cargo.

O concurso exerce influência muito grande na *efetividade* e *estabilidade* do funcionário, pois o estágio probatório, que é de 5 anos para os titulares nomeados independentemente de concurso, se reduz a 2 anos para os que se submeterem a êle (art. 15 da lei federal n.º 1711-52; art. 188 da Constituição Federal).

Na carreira, os cargos, escalonados em classes, ensejam o acesso à classe superior mediante *promoção* a cargo vago, com obediência aos critérios alternativos de merecimento e de antiguidade (art. 39 da lei n.º 1711-52).

As normas atinentes a este aspecto jurídico dos cargos encarreirados, estão prefixados nos Estatutos (na lei 1711-52, no Capítulo III do tit. II, arts. 39 a 51).

Já os cargos *isolados*, por isso mesmo que isolados, não admitem *promoção*.

Daí as consequências de maior valia: há da parte dos titulares dos cargos de carreira, verdadeiro direito subjetivo à *promoção*. Aquêles que, mediante concurso, ingressa na carreira, passa a formar uma classe fechada de profissionais, livre de concorrência estranha; ao acesso apenas se habilitam os componentes da carreira, segundo a classe a que pertençam; há apenas uma concorrência relativa, e, mais do que isso, restrita à apuração do merecimento, entre os componentes da carreira, da mesma classe. A nomeação para cargo intermediário ou final da carreira, de pessoa estranha à carreira, seria ato impossível em face da lei.

Para as vagas em cargo isolado, não há funcionário com direito subjetivo à *nomeação*, do que resulta que os titulares para os cargos dessa espécie são de livre escolha e nomeação da Administração, salvo quando lei ordinária exige submissão a concurso.

Outro corolário da diferença de regime jurídico dos cargos de carreira e isolados: no impedimento de ocupante de cargo isolado, a substituição que exceder de mais de 30 dias, é remunerada, como remunerada é aquela determinada por ato de autoridade competente (art. 72 da lei n.º 1711-52), mesmo que não atinja aquele prazo.

Diferente é a hipótese de cargo de carreira: o impedimento ou ausência do titular de cargo dessa espécie não justifica a remuneração da substituição, que é sempre gratuita, por ser automática.

Estes os mais salientes efeitos jurídicos da distinção entre cargos de carreira e cargos isolados.

V — A organização técnico-legal dos cargos no serviço público brasileiro, teve a presidi-la um elevado critério de política administrativa, notável ao primeiro golpe de vista.

Procurou-se alcançar dois altos objetivos: a segurança no exercício da profissão, em atenção ao interesse do funcionário; e estimulação de atividade funcional em benefício da melhor produção do serviço.

Todos os Estatutos, desde o anterior, inspirados no regime constitucional passado, ao em vigor em harmonia com a Constituição de 1946, tiveram em mira garantir os direitos e vantagens dos funcionários públicos por intermédio da conceituação dos cargos de carreira, da exigência do concurso, do direito à promoção etc.

Essas mesmas medidas e providências, em dupla ação positiva, servem de estímulo à produção de melhor serviço, não só pela seleção, profissionalidade e especialização que engendram, como pela segurança da situação jurídica do funcionário, liberto das injunções políticas, da interferência de forças marginais, e até do arbítrio administrativo.

Como diz Temístocles Brandão Cavalcanti, a fixidez das normas, pela sua natureza impositiva, geral e objetiva, evita (diante dos fatos, preferível seria dizer, "procura evitar") as influências políticas passageiras e os interesses das facções. (1)

Criou-se um complexo de normas de conduta, de direitos e deveres que abarca simultaneamente o *status* do funcionário, como a pauta de discricionariedade do poder nomeante.

Daí a regra do encarreiramento das funções, e a exceção, *muito restrita*, do isolamento dos cargos, só ocorrente em casos especiais, por força de circunstâncias eventualmente irremovíveis.

VI — Mas, o que vemos na realidade prática? Vemos a desconsideração dessas salutares regras consubstanciadas nos estatutos.

Multiplicam-se os cargos isolados, enquanto rareiam os cargos de carreira. Ou melhor: apelidam-se quase todos os cargos, de isolados, e poucos são denominados de carreira.

Consultem-se os quadros do funcionalismo federal, estadual e municipal, e teremos a oportunidade de ver como enxameiam os cargos isolados.

Não que não seja possível a variedade de cargos *devidamente* isolados, tais como quando cada um deles se refira a funções determinadas, distintas, exercíveis só pelo titular do cargo. Aí os cargos devem ser realmente isolados: *um* procurador, *um* médico, *um* engenheiro, *um* contínuo. Referimo-nos aos cargos chamados e considerados *isolados*, correspondentes a funções e atividades *comuns*, técnicas ou administrativas, exercidas *por mais de um* funcionário, os quais, por força da lei, deveriam compor uma carreira.

E' um erro e é uma ilegalidade. E com esse erro e com essa ilegalidade, sofre a organização

do serviço, prejudicam-se os servidores, estagnam-se os ideais da profissão.

VII — Diversos fatores têm contribuído para essa organização *manquée*:

A força da rotina. A Administração não estava preparada para realizar a nova organização. Não havia regulamentação dos cargos públicos e normas para o seu provimento. Tudo era empírico e arbitrário.

A simples vigência abstrata da lei não bastava para remover o peso da inércia, quando os dirigentes do serviço não estavam psicologicamente preparados para *concretizar* o mandamento legal.

E ainda hoje, apesar de certo progresso, faz-se sentir a atuação negativa da preguiça mental que nem à força de sacudidelas vigorosas, se consegue despertar.

Outro fator se descobre na inépcia administrativa, na incapacidade de organizar, de estruturar o serviço. Deixa-se a coisa como está pela inaptidão de torná-la como devia ser.

Enfim, o interesse subalterno dos dirigentes, em assegurar-se de maior número de cargos isolados pela possibilidade de, livremente, provê-los com os protegidos ou os apaniguados eleitorais. Sabem eles que não podem dispor a seu talante dos cargos de carreira, amparados, que estão, pela muralha dos preceitos constitucional e estatutários. Qualquer violação aos direitos subjetivos dos seus ocupantes, provocaria reação imediata através da invocação do *judicial control*.

Isolados os cargos, ao contrário, afastam-se o incômodo e os empecilhos legais, para o repasto do protecionismo político, doméstico ou compadresco.

VIII — De modo que existe uma contradição flagrante entre o estatuído no diploma legal do funcionário, e a situação de fato, ocorrente.

E' verdade que às mais das vezes, se elaboraram "regulamentação" sobre classificação de cargos, em que ao lado de anêmicas carreiras, se estabelecia toda uma coorte de cargos isolados; e, quando não, os decretos de nomeação aludem a essa espécie de cargos.

No caso da Prefeitura do Recife, por exemplo, foi baixado o Decreto n.º 4, de 28 de outubro de 1944, que ao lado da carreira administrativa, da carreira de desenhista e da carreira de auxiliar técnico de obras, está relacionada uma infinidade de cargos considerados isolados, ora de função tipicamente administrativa, ora de função técnica de ordem diversa.

Por outro lado, cargos há, como os de médicos, ostentando até padrões diferentes, que, por decreto, foram proclamados isolados.

Atualmente, na esfera federal, está em julgamento um concurso para o cargo de Assistente Jurídico do Ministério do Trabalho, cargo esse considerado isolado, quando devia integrar uma carreira, juntamente com tantos outros assistentes jurídicos ou procuradores do serviço federal.

(1) TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *Tratado de Direito Administrativo*, São Paulo, 1942, volume III, pág. 50.

Êsses exemplos mostram, à evidência, a incompatibilidade entre a lei geral e as regulamentações a essa lei.

Então suscita-se o seguinte problema: valem essa regulamentação e êsses decretos em antinomia com o sistema do Estatuto?

Há quem invoque o poder regulamentar da Administração, em o qual estaria ínsito o poder de classificar os cargos.

Enfrentemos a questão.

IX — Antes de tudo, estamos diante de um conflito de normas: de um lado, o Estatuto, de outro, o regulamento, o decreto executivo.

Contrariaria a ordem jurídica se normas antinômicas regulassem simultaneamente um mesmo fato; isso subverteria o princípio geral da autoridade da lei e quebraria a unidade do ordenamento jurídico.

Uma das normas tem de prevalecer sobre as outras, para excluí-las, para invalidá-las, para torná-las inoperantes.

E' fenômeno necessário, inelutável, peremptório, da hierarquia das leis. (2)

Como soa o magistério de Pontes de Miranda,

"As estruturas intraestatais e o propósito de exercício regular, disciplinado, das funções do Estado, exigem certas medidas técnicas, tais como a distribuição das regras de direito em espécie de escala, em que se classifiquem por seu grau os preceitos jurídicos."

O mestre coloca no tópo do sistema jurídico, a Constituição, e, daí, em escala descendente, passa às leis ordinárias e às Constituições Estaduais, uma e outras obrigadas a afeioarem-se ao esquema normativo, doutrinário e programático da Lei Maior.

"Após as leis, vêm os regulamentos, *própriamente ditos*, a propósito dos quais cabem as mesmas considerações que acima foram feitas, quanto às Leis Federais e os atos legislativos estaduais (Constituição e Leis estaduais). (3)

isto é, as de não poderem extravasar-se do conteúdo normativo das espécies legislativas de grau superior, a que terão de se subsumir.

Abaixo dos regulamentos vêm os *atos administrativos*, "de pura execução material" (Pontes de Miranda), os "*décrets simples*" do direito francês (Bonnetcase), também, como aquêles, sujeitos ao crivo das normas superiores, de modo que, no conjunto geral, formam uma estrutura uniforme, harmônica, coordenada, inteiriça, sem a qual ficaria comprometido o que Guarneri chama de "unidade incontestable del orden juridico". (4)

Na verdade, como diz Pontes de Miranda:

"Os regulamentos têm de obedecer às leis, quer àquelas a que se referem, quer a outras leis que visam a sua

matéria. Regulamento que foge da lei regulamentada é regulamento ilegal". (5)

No mesmo sentido, Hauriou:

"Toute disposition réglementaire en contradiction, soit avec les termes d'une loi, soit avec l'esprit de la loi, soit avec une liberté définie, consacrée par une loi est frappé d'illégalité si, d'ailleurs, elle n'a pas été prise en vertu d'une autre disposition de loi." (6)

TITO PRATES DA FONSECA:

"O regulamento não pode exceder à lei: o poder regulamentar nunca deve ser exercido *contra a lei*, desenvolve-se de acordo com os princípios legais e dentro da lei." (7)

De forma que, entre o que estatui a lei e reza o regulamento, prevalece o material legislativo da primeira, em respeito ao princípio de hierarquia das leis.

Não se aplica o regulamento quando o mesmo se afasta dos termos da lei ordinária a que se refira ou a outra qualquer, — tem decidido o Supremo Tribunal Federal. (8)

Em consequência, a "regulamentação" respeitante à classificação dos cargos públicos, em choque com os preceitos fundamentais da lei estatutária, é inválida, ineficaz. Não vale dizer, o regulamento, que tal ou qual cargo é isolado, se estão presentes os requisitos que a lei reconhece como caracterizadores dos cargos de carreira.

X — E não é só em respeito ao princípio do grau de autoridade dos atos legislativos, *in genere*, uns em relação aos outros, que se conclui pela imprestabilidade do regulamento na missão classificadora dos cargos.

Outra razão existe para essa inidoneidade.

Como tivemos oportunidade de declarar de início (item IV), a classificação dos cargos, em de carreira e isolados, atinge, de perto, ao complexo de direitos e deveres do funcionário, e dos direitos e obrigações legais da Administração. Segundo a espécie do cargo, criam-se para os dois polos da relação jurídica — funcionário — Estado — direitos subjetivos, faculdades, obrigações, sujeições, ônus, cargos.

Significa dizer que o *abstractum* das normas reguladoras dêsses vínculos entre as duas partes, é de direito público material, substancial.

Ora, regras de direito material somente podem ser conteúdo de lei ordinária, e daí para cima. A nobreza do material a legislar exige a formalização especial do continente, do ato legislativo exterior, que vai dar corpo à preceituação até então apenas presente no campo da idealida-

(5) PONTES DE MIRANDA — *Obra e vol. cit.*, pág. 170. Também no vol. II, pág. 137.

(3) MAURICE HAURIU — *Précis de droit administratif et de droit public* — Paris, 1927, pág. 463.

(7) TITO PRATES DA FONSECA — *Lições de direito administrativo*, São Paulo, 1943, pág. 57.

(8) Acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 10-1-49, in *Diário da Justiça* de 25-11-50, pág. 3803, do apêso ao n.º 270.

(2) JULIEN BONNETCASE — *Introduction à l'étude du droit*, Paris, 1931, págs. 126 e seguintes.

(3) PONTES DE MIRANDA — *Comentários à Constituição de 1946*, — Rio, vol. I, págs. 168-169.

(4) JOSÉ GUARNERI — *Las partes en el proceso penal*, trad. castelhana do Dr. Constâncio Bernaldo de Quirós, México, pág. 58.

de. E' aqui que toma expressão o princípio filosófico do "la forme import le fond", o "forma dat esse rei", dos romanistas.

Somente a lei, com as cautelas de elaboração, obedecendo aos trâmites constitucionais da sua feitura, pode reger os fatos da vida de relação, mediante disciplinação geral, abstrata, impessoal e permanente.

O estatuto é uma lei, origina-se do poder competente para legislar, traça, como diz Ruyz & Gomez, "el conjunto de reglas que precisan el régimen jurídico especial de los funcionarios y empleados publicos, determinan sus derechos y deberes y otorgan las garantías de su situación en el cargo publico", (9) é, como expressou-se Jacobo Wainer, um verdadeiro código da função pública. (10)

Não assim, o regulamento, cujo poder impositivo, quando muito, é restrito, e derivado da lei.

Leia-se a lição de Bartelemy:

"Mais tandis que le domaine des lois est indéfini, qu'elles peuvent créer toutes les obligations qu'il plait au législateur d'imposer aux citoyens le domaine des règlements est restreint.

"Un règlement qui n'aurait pas pour base un texte de loi constituerait un empiètement de l'administration sur le pouvoir législatif." (1)

PONTES DE MIRANDA :

"Os atos de simples execução material, êsses já não contêm qualquer elemento de regra: são tipicamente, *in casu* e só *in casu*." (12)

O regulamento, pois, como ato legislativo, não cria direito, não *institui, instrui* sobre a aplicação prática da lei a que se subordina. Veja-se o escrito de FRANCISCO DE CAMPOS :

"O decreto ou o regulamento há de destinar-se a pôr em execução um preceito formulado pela lei, e não a formular um preceito ausente de texto legal, e que só poderia ser editado pelo Poder Legislativo." (13)

Dá por que não tem idoneidade para traçar, *ex-auctoritate propria*, regras de direito material disciplinadoras do *status* do funcionário, sobretudo quando inarmônico com a lei!

XI — E nem se fale no "poder regulamentar" da Administração, em que pudesse estar contida a faculdade de definir direitos e deveres do funcionário.

Porque, começa que êsse próprio "poder regulamentar" não se subtrai às condições gerais, de forma e de fundo, de validade dos atos jurídicos.

Todo o ato administrativo deve ter os elementos essenciais à sua validade, à semelhança dos atos jurídicos em geral, pois aquê não é senão uma espécie do gênero. (14)

Dentre as condições de validade do ato administrativo, avulta, pela sua importância, a de rígida observância da lei, sem o que falece a força executiva do ato, abastardado pela arbitrariedade exorbitante no exercício do poder. (15)

Depois, o legítimo poder regulamentar da Administração não tem o elastério pretendido. Êle está confinado, para a hipótese, nos estritos limites do inciso V do art. 87, da Constituição Federal: "prover, na forma da lei e com as ressalvas estatuídas por esta Constituição, os cargos públicos federais".

Anote-se a limitação: apenas prover, nomear, e isto mesmo, com resguardo da lei e da Constituição pena de não valer o ato de nomeação!

Não há outorga do poder de classificar cargos, criar ou restringir direitos, impor ou reduzir obrigações, mas, tão-só o de prover.

Os constituintes, estaduais se pouparam de inovar, trasladando, *mutatis mutandis*, a letra da Constituição Federal. (art. 68, inciso IV.)

Nem haveria admissibilidade de ampliação ou extravasamento das atribuições regulamentares, contida no passo constitucional, em que, como já acentuamos, o poder executivo não tem a faculdade de estabelecer normas gerais criadoras de direito; esta é função da lei. (16)

XII — Em conclusão: O Estatuto, lei ordinária, traçou os contornos configuradores dos cargos de carreira e isolados, sem possibilidade de dúvida.

Ao regulamento caberia exclusivamente ater-se ao critério legal, nomeando as carreiras e os cargos isolados com estrito respeito aos modelos estatutários.

Qualquer classificação de cargo, feita mediante regulamento ou, ainda menos, por mero decreto, em contradição com a lei, não tem eficácia, sofre de irremediável nulidade.

Há, na prática, uma profunda desconsideração pelos preceitos do Estatuto atinentes à classificação dos cargos, com prejuízo para os funcionários e para o serviço.

Cabe aos órgãos de classe o precípua dever de agitar o problema, procurando, pelos meios adequados, regularizar a situação dominante, fazendo restaurar o império da lei.

(9) RUYZ y GOMEZ — *Principios generales de derecho administrativo* — pág. 79.

(10) JACOBO WALNER — *Racionalización administrativa* — Buenos Aires, 1943, pág. 68.

(11) H. BARTELEMY — *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, 1933, pág. 121;

(12) PONTES DE MIRANDA — *Obra citada*, vol. I, pág. 171.

(13) Parecer do Prof. FRANCISCO CAMPOS, in *Revista Forense*, vol. 146, fasc. 597 e 598, pág. 69.

(14) TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — obra cit. vol. II, págs. 250, 251 e 290.

(15) TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — obra e vol. cit. págs. 313 e seguintes; TITO PRATES DA FONSECA, obra cit. págs. 341 e seguintes.

(16) TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *Instituições de direito administrativo brasileiro* — 1936, pág. 138; FRANCISCO CAMPOS — *Parecer e local cit.*, página 69.

Identificação Pessoal

CARLOS CUNHA

(Do Serviço de Identificação da Aeronáutica)

Apontamentos

1. RESUMO HISTÓRICO DA IDENTIFICAÇÃO HUMANA E SEUS DOIS PERÍODOS: O EMPÍRICO E O CIENTÍFICO

A IDENTIFICAÇÃO do homem, na antiguidade, nos sugere os processos que passamos a relatar.

O nome — Supõe-se ter sido o nome o primeiro sinal individualizador dado pelo homem da época cavernária aos seus semelhantes.

O nome, em um sentido amplo, compreende o apelido, apêdo ou qualquer outra forma apelativa de reconhecimento.

Na África meridional existe uma tribo que diferencia seus componentes assim: homens do crocodilo, da pantera, do tigre, do leão, do porco espinho, do mono, do elefante etc.

Outros povos davam a seus filhos o nome de algum animal, instrumento, árvore ou planta: Tigre, Leão, Águia, Pinto, Pinheiro, Carvalho etc. Há, ainda hoje, os Rosas, os Flores, os Pitangas, os Limoeiros, os Machados e muitos outros.

Os hebreus empregavam os nomes com um sentido místico, assim Elias (Jeová é meu Deus) e Joel (o senhor é Deus). Josafat indica o juízo de Deus; Raquel se relaciona com mulher de caráter doce.

Os romanos designavam as pessoas com um só nome; mais tarde, o romano livre de nascimento teve três nomes: 1.º) o *prenome*, que era inteiramente pessoal; 2.º) o *nome*, que indicava a casa de onde descendia e 3.º) o *cognome*, que dizia o ramo familiar.

Que é o nome?

Um sinal simbólico, substituível, confuso, sem individualidade natural.

Porisso, procurou-se um *nexo de identidade* entre o *nome* (personalidade jurídica) e o *homem* (pessoa física).

Solucionou-se, definitivamente, o problema, com a junção do *nome natural* ou *nome antropológico*, imutável, com o *nome civil*.

Tatuagem — A êsse processo, também recorreram os homens primitivos: os indígenas do

norte da África, os índios australianos, os Peles-Vermelhas da América do Norte e muitas outras tribos.

Processos falhos, como a *filiação morfológica*, que consiste em reter, na memória, dimensões e particularidades de certos órgãos do corpo humano, e a *fotografia*, foram sugeridos na identificação de criminosos.

Identificação criminal — Na Índia, o criminoso era marcado com o ferro quente. As marcas, apostas na fronte do indivíduo, representavam desenhos de vários aspectos e cada um deles correspondia a determinado crime.

Vejamos, pois, alguns artigos do livro 9.º das "Leis de Manú":

Art. 237. Que por haver manchado o leito de seu pai espiritual, imprime-se sobre a fronte do culpado um sinal que represente as partes de u'a mulher; por haver bebido licôres espirituosos, se lhe grava um sinal que represente a bandeira de um destilador; por haver roubado o ouro de um sacerdote, o pé de um cachorro; pelo assassinato de um Bramane, a figura de um homem sem cabeça.

Art. 238. Não se deve comer com êstes homens, nem sacrificar-se com êles; que errem sobre a terra em miserável estado, excluídos de todos os deveres sociais.

Art. 239. Êstes homens, marcados com sinais desonrosos, devem ser abandonados por seus parentes paternos e maternos e não merecem compaixão nem cuidados".

A mutilação dos órgãos essenciais como os dedos, as mãos, os pés, e até à castração, estavam, também, sujeitos os indus.

Na França, até 1562, os criminosos eram marcados, na face, com uma "flor de lis"; posteriormente tal estigma era impresso nas costas. No mesmo ano, em substituição a aludida marca, foram adotadas as letras V, W, GAL e F, que distinguiram, respectivamente, o ladrão primário, o reincidente, os que encaminhados fôssem às Galés, e o falsário. Antes da adoção de tal processo, os franceses usavam cortar as orelhas ou o nariz dos malfetores.

Costumes semelhantes eram praticados na Grécia e em Roma, nos quais os criminosos eram marcados, na testa, com desenhos de animais ou com a letra inicial do crime. De formas mais ou menos variáveis, o processo de se marcarem os criminosos com o ferro candente subsistiu na Espanha, na Inglaterra, na Rússia, em Portugal e nos Estados Unidos.

Todos os processos de se individualizarem os criminosos com o ferro em brasa duraram, na Europa, até o século XIX, quando foram abolidos.

Segundo ROBERTO THUT, no jornal "O Estado de São Paulo", de agosto de 1941: "no Brasil, também, nas épocas coloniais, ao negro africano era aplicado o ferro em brasa com as marcas de seu senhor, para a identificação de escravos, nos casos de fuga".

À fotografia — Com o aparecimento desse elemento científico, todos os que se interessavam pela identificação dos criminosos procuraram, logo, utilizá-la como elemento auxiliar na esfera judicial. Isto, em 1854.

Acontece, porém, que os malfetores usavam ardis dos mais variados como o crescimento da barba ou dos cabelos, disfarce por meio da pintura e até a deformação propositada do rosto, com cicatrizes, para fugirem da Justiça.

Além disso, outros inconvenientes apareceram: ineficácia do arquivamento das fotografias pelo nome do indivíduo identificado que, na reincidência, dava outro; a cirurgia plástica, e o desconhecimento absoluto da fotografia sinalética às perícias.

Apareceram, depois, outros processos, todos julgados obsoletos à identificação humana.

Craniográfico de Anfosso

Baseado nas variações ósseas, Luiz Anfosso, em 1896, apresentou o *taquiantropômetro*, aparelho quase semelhante aos usados pelos serviços de biometria médica; foi utilizado para medir a distância de algumas partes do corpo, como os diâmetros ântero-posterior e transversal da cabeça, a estatura, a braça (envergadura), a medida da extensão do pé, do dedo médio etc., e o *craniógrafo*, que se destinava às medidas do perfil craniano.

Otométrico de Frigério

Tomando por base a configuração da orelha, em 1888 idealizou Frigério um aparelho que denominou de otômetro, para aplicá-lo às diferentes medidas desse órgão: a do ângulo aurículo-temporal e às dos diâmetros máximo e mínimo.

Sistema Geométrico de Matheios

Consiste na imutabilidade de certas dimensões do rosto, quando o indivíduo atinge a idade adulta.

Para efeito de confronto, preparam-se, dentro dos mesmos diâmetros, a fotografia recente e a antiga.

Em ambas, já ampliadas, traça-se uma horizontal, à qual acrescentamos as minúsculas *dd*, de forma que ela passe sobre ambas as pupilas, ultrapassando o contorno da imagem.

Sobre essa linha, traça-se uma vertical *aa*, que chamamos "linha mediana" e mais duas outras perpendiculares são traçadas (*bb-cc*), porém, sobre cada pupila.

Cortam-se, depois, os dois retratos em duas partes iguais, pela "linha mediana" e, em seguida, opera-se a justaposição, de maneira que as partes interessadas coincidam perfeitamente. Outras regiões, conforme os traçados executados, podem ser confrontadas (Vide fig. 1).

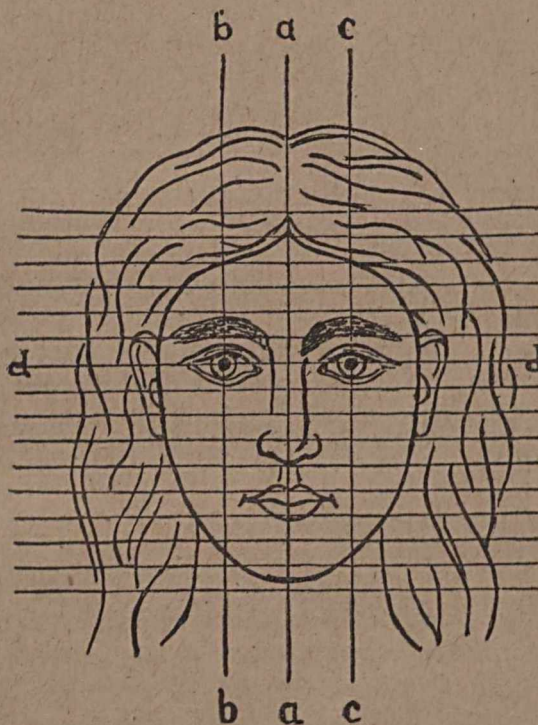


Fig. 1 — Sistema geométrico de Matheios

Sistema Venoso de Tamassia

O sistema venoso de Arrigo Tamassia, estudado em 1908, consiste na disposição das veias do dorso das mãos e dos pés, cuja classificação é a seguinte:

1. Ramificação em arco.
2. Ramificação arboriforme.
3. Em formas reticuladas.
4. Em forma de V.
5. Em forma de Y.
6. Outras formas.

Sistema Ameuille

Baseia-se nas ramificações venosas da região frontal.

Sistema Oftalmostatométrico de M. Capdvielle

Em sua tese de 1903, intitulada "L'oeil base d'un système anthropométrique", Capdvielle adotou cinco operações para a medida do olho, em virtude das diferenças que apresenta de uma para outra pessoa:

1. Medida da curvatura das córneas.
2. Medida da distância interpupilar.
3. Medida interorbitária máxima.

4. Notas cromáticas da iris.
5. Anotações dos caracteres particulares como leucoma, miopia etc.

Sistema Oftalmoscópico de Levinsohn

Tem como ponto vital a fotografia do fundo do olho, de que resultam as seguintes anotações: disposição dos vasos sanguíneos; dilatação do nervo ótico, pelo "punctum caecum" e pela "mácula lútea".

Levinsohn adotou, também, um sistema radiográfico, que consiste na radiografia das mãos, cujas medidas operavam-se sobre as falanges do metacarpo.

Os primeiros estudos com fins antropológicos tiveram como iniciadores: PAUL BROCA, em 1864, quando deu a conhecer a sua primeira obra intitulada "Instructions générales pour les recherches anthropométriques à faire sur le vivant"; LOMBROSO, que no mesmo ano e na Itália divulgou tais estudos, aplicando-os, a seu turno e com a mesma finalidade, no setor da delinquência, revolucionando a criminalística; G. BONOMI, em 1872, que inventou os instrumentos métricos próprios às medidas antropométricas, notáveis pela sua perfeição, e MORSELLI, o criador do antropômetro, aparelho que aplicou aos alienados.

Posterior trabalho sobre o assunto lançou QUETELET (1879) e diz respeito a observações antropológicas que imediatamente levaram BERTILLON a idealizar um método que aplicou, logo, na identificação dos reincidentes.

Sistema Antropométrico de Bertillon

Inspirado nos Estudos de Quetelet e em virtude de haver assistido a um curso levado a efeito por seu pai L.A. Bertillon, discípulo daquele, na Escola de Antropologia de Paris, que vinha funcionando desde 1876, ALPHONSE BERTILLON, em 1879, apresentou à Prefeitura de Polícia de Paris, de que era funcionário, um método de identificação para o reconhecimento dos reincidentes, o qual, a título de experiência, lhe foi permitido pôr em prática em 1882.

Esse método, o mais perfeito da época, em 1885 foi mandado executar em todos os presídios franceses e, em 1888, foi decretado seu emprego obrigatório em toda a França.

Assinala, o citado método, três princípios básicos:

1. fixidez absoluta dos ossos a partir dos 21 anos de idade;
2. dimensões ósseas variadas de indivíduo para indivíduo;
3. facilidade e relativa precisão com que se podem medir certas dimensões do esqueleto humano.

Baseado nesses três princípios, estabeleceu o autor:

1. o assinalamento antropológico, que relaciona dez medidas ósseas e uma de cartilagem;
2. o assinalamento descritivo ou retrato fadado, constante dos caracteres morfológicos, cromáticos e suas anotações complementares;
3. as marcas particulares; e
4. a fotografia sinalética (de frente e de perfil), reduzida a 1/7 e, por fim (em 1894), as impressões digitais.

Pela cor dos olhos, estabeleceu BERTILLON sete classes:

1. Iris não pigmentada (sem pigmento amarelo, conservada, portanto, a cor do fundo);
2. Iris com pigmento amarelo.
3. Iris com pigmento alaranjado.
4. Iris com pigmento castanho.
5. Iris pigmentada, mas cercada de marron.
6. Iris pigmentada em marron esverdeado.
7. Iris pigmentada em marron puro.

Inconvenientes do Sistema — Impraticável aos menores de 21 anos de idade; desnudamento do identificando; subordinação à uma tabela de tolerância e impossibilidade da obtenção dos diâmetros cefálicos nas mulheres, em virtude da massa de cabelos.

O sistema do policial francês foi introduzido no Brasil em 1899.

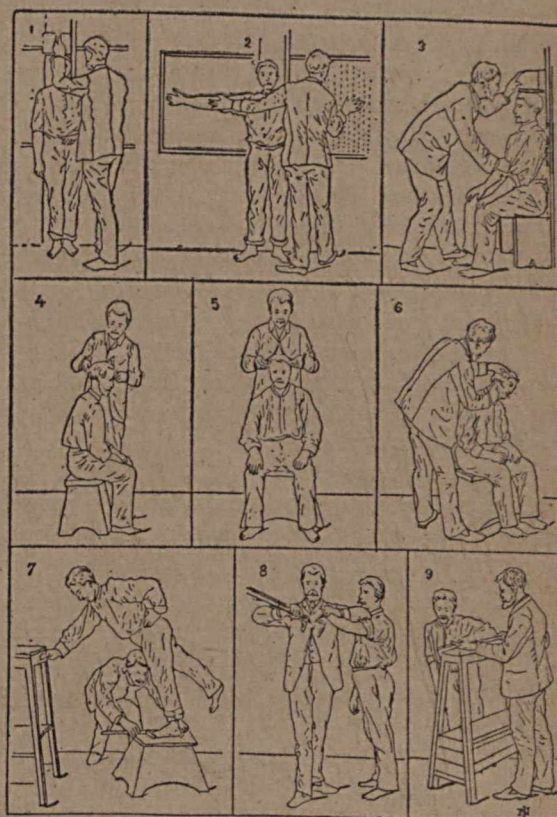
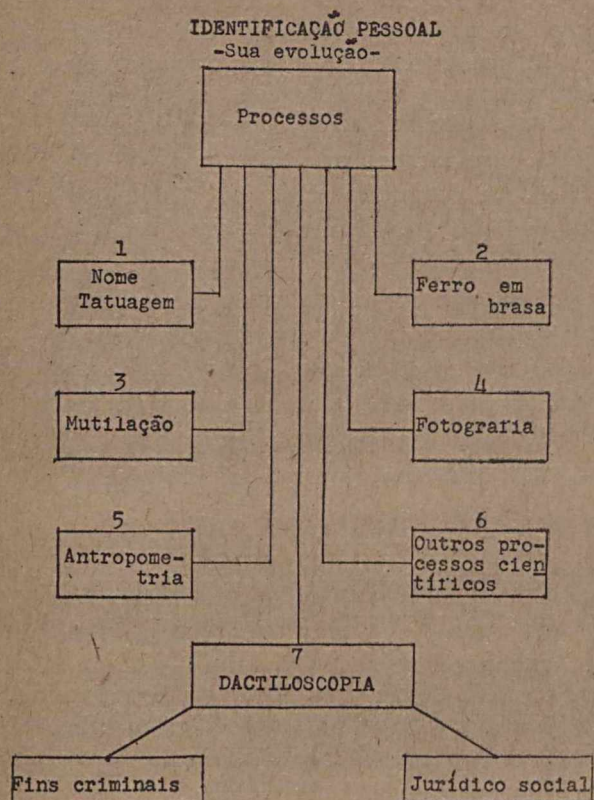


Fig. 2 — 1. Altura — 2. Envergadura — 3. Busto — 4. Diâmetro longitudinal da cabeça — 5. Diâmetro transversal da cabeça — 6. Diâmetro longitudinal da orelha direita — 7. Comprimento do pé esquerdo — 8. Comprimento dos dedos médio e mínimo esquerdos — 9. Comprimento do antebraço esquerdo. Ausente a medida do diâmetro bizigomático, incluída posteriormente no Sistema.



DACTILOSCOPIA

Período pré-histórico — A história da dactiloscopia, no que diz respeito a origem de seu emprego, da prioridade de observações das linhas papilares à classificação em diferentes tipos e da sua aplicação como elemento identificador, é um assunto que se perde no terreno das hipóteses, parecendo temerário dizer-se quem primeiro o noticiou, embora se tenha conhecimento de que seu uso teve início no Extremo-Oriente.

Sabe-se que o homem pré-histórico observou as diversas disposições dos desenhos formados pelas papilas dérmicas, pelo simples fato dos mesmos terem sido encontrados gravados em tijolos de argila, vasos, cavernas, objetos de cerâmica e muitas outras peças por ele fabricados.

Não se sabe, positivamente, se tais gravuras (reproduções) constituíam ou não valor identificativo.

Esclarecem alguns autores que o homem da *Idade dos Metais* ou o do *período neolítico* conhecia as variadas formas dos desenhos formados nas pontas dos dedos, nas palmas das mãos e nas plantas dos pés e que os imprimia nos objetos que fabricava; afirmam, outros, que essas reproduções não passavam de mero capricho do artista.

Inúmeras, as obras descobertas por exploradores e arqueólogos, em escavações, trazendo, gravadas, as pontas dos dedos dos seus manipuladores.

Em 1832 foi descoberto, nas ilhas Gavr'Inis um estranho monumento megalítico todo coberto de terra. As paredes interiores apresentavam ins-

crições que, a princípio se supôs serem sinais alfabéticos. Em 1885, o Dr. A. BERTRAND apresentou a hipótese de serem impressões digitais, suposição confirmada em 1920 pelo Dr. EUGENE STOCKIS, depois de rigorosas investigações.

Essas inscrições devem ter cerca de 3.000 anos, datando da época neolítica, quando a pedra e o osso eram os únicos elementos de que dispunha o homem. São um documento de inestimável valor, dada a segurança e a veracidade das experiências e a fidelidade nos seus mínimos detalhes poroscópicos. (Fig. 3)



Fig. 3

Em um lago, na Nova Escócia (Canadá), em 1892, foi encontrado, por GEORGE CREED, segundo GARRICK MALORY, uma pedra, na qual se encontrava gravada u'a mão de um dos índios Micmacs, que ali estiveram antes da entrada dos europeus civilizados.

Na Caldéia, em 1925, foi descoberto um muro que deve datar de 2.800 a 4.700 anos antes de Cristo; apresentava duas impressões digitais moldadas na argila. Nas escavações feitas nas margens do rio Tigre e do Eufrates, na Mesopotâmia, encontraram-se argilas com sinais digitais de 3.000 anos.

Período empírico — O emprego da dactiloscopia, como processo máximo à legalização de documentos, teve início no século VII, no Extremo-Oriente (China e Japão). Neste, em atendimento a uma lei doméstica, oriunda, supõe-se, de uma das leis de TAIHO, do ano 702 de nossa era, as quais se supõem idênticas, em parte, às leis chinesas de YUNG-HWUI (anos 650 a 655, depois de

Jesus Cristo), o marido, ao se divorciar da esposa, devia entregar-lhe um documento escrito, expondo uma sete razões do divórcio (desobediência filial, relaxação de costumes, ciúme, lepra, tagarelise e roubo).

Esse documento devia ser escrito pelo marido; assinava-o, na impossibilidade de fazê-lo, com a impressão digital.

Outros documentos, conforme a natureza da ação, exigiam idêntica formalidade, de que resulta a *Shanmu-ying*, termo que os chineses davam à impressão do polegar, seguida das dos quatro dedos restantes.

LOCARD, em seu "Traité de Criminalistique" registra dois casos curiosos, extraídos de um romance chinês "Schui-hu-chuen", havidos no século VI ou VII: "Então Lin-Chung, depois de seu secretário haver copiado o que ditava, marcou-o com um sinal característico e imprimiu a impressão digital". Isto, para firmar seu próprio divórcio.

Mais adiante; a respeito da captura de duas mulheres de Wu-Sung, perseguidas por haverem assassinado seu irmão: "Fêz avançar as duas mulheres e as obrigou a impregnar os dedos de tinta e deixar as impressões digitais".

Consoante autores outros, HUMUGASU-MINAKATA, antropologista japonês, afirmou, em uma publicação feita em "The Nature", em 1894, que os chineses conheciam, já, as impressões digitais como elemento essencial à legalização de documentos, no século VII e que no século VIII elas foram importadas pelo Japão com o nome genérico de *Tip-sahi*, tendo passado para a Índia com o mesmo nome.

Afirmou HEINDEL, também, o conhecimento das impressões digitais por parte dos chineses e talvez o seu emprêgo para fins criminais. Disse, ainda, que cada mãe chinesa conhecia os diversos arranjos dos desenhos papilares e que os descrevia, até.

Os quiromantes chineses do século XIII também distinguiram dois tipos de dactilogramas, o *lo*, que é o nosso *verticilo*, e o *ki*, a nossa *presilha*.

No Extremo-Oriente, no século XVI, em contrato de venda dos filhos, os pais apunham, no respectivo documento, as impressões palmar e plantar direitas.

Aí, os dactilogramas tiveram as seguintes denominações:

Tip-sahi — Impressão usada como firma.

Shanmu-ying — Impressões simultâneas (polegar seguido dos demais dedos), para efeito de divórcio.

Keppan — Impressão do anular, com sangue, que constituía um dos mais sagrados juramentos nipônicos.

No Japão, até 1869:

Bo-in ou *Bo-han* — Impressão espontânea do polegar em papéis legais.

Tsumein — Em se tratando de atos solenes.

Keppan — Na identificação de criminosos.

Certos autores, no entanto, não admitem que os orientais tivessem usado as impressões papilares como prova consciente de identidade.

Assim sendo, pode-se concluir o presente período com o seguinte juízo:

a) que a papiloscopia nascente tinha caráter positivamente individualizador, conforme admitem HEINDL, MINAKATA e outros;

b) que o fenômeno papiloscópico não ia além de fato inconsciente, para uns, e supersticioso, para outros.

Período científico — Os primeiros estudos científicos a respeito das papilas dérmicas datam de 1664, com as observações de MARCELO MALPIGHI, anatomista italiano, chamado por E. LOCARD de *o avô da dactiloscopia*.

Nesse ano, em carta dirigida a JACOB RUFO declarou MALPIGHI:

"A dúvida sobre a função que eu havia assinalado às papilas piramidais da língua continuava torturando o meu espírito e, num dia em que estava entregue ao estudo, armado de microscópio, poderoso auxiliar da vista, como não tinha à mão nenhuma peça anatômica, ocorreu-me observar as pontas dos dedos. Enquanto estava contemplando, gravadas nas mesmas, essas rugas desiguais, em forma de círculo ou espirais, que surgem como corpúsculos diáfanos do fundo de uns alvéolos diminutos, espalhados em ordem admirável por toda a face interna do dedo, estremeceu-se o meu coração pela novidade da descoberta e, no mesmo instante, tive a intuição de que esses corpúsculos deviam ter a mesma função que as papilas piramidais da língua."

Essas observações foram divulgadas, em Nápoles, em 1665.

Convém dizer que, para WENTHWORTH e WILDER, os primeiros estudos sobre os desenhos papilares partiram de NEHEMIAH GREW (1684) e não de MALPIGHI, conforme se tem dito. Os deste, segundo os dois norte-americanos, datam de 1686. Hoje, dadas as controvérsias, diz-se que *o avô da dactiloscopia* é GREW e *o pai*, no entender de VUCETICH, é GALTON.

Em concursos e provas, no D.A.S.P., prevalece a opinião de LOCARD.

Quem, inegavelmente, distinguiu os desenhos digitais em diferentes tipos foi J. E. PURKINJE, sábio boêmio (Morávia), conhecido na história da dactiloscopia como *o pai legítimo dos dactiloscopistas* (LOCARD), que em sua tese de 22 de dezembro de 1823, apresentada à Universidade de Breslau, onde vinha lecionando a dactiloscopia teórica, declarou:

"A admirável disposição dos desenhos das pequenas sinuosidades que se encontram na superfície interior da mão, na planta dos pés, e sobre a face dos dedos excita nossa curiosidade. Geralmente, em toda obra clássica de Anatomia e Fisiologia há menção; mas, tratando-se de um órgão tão importante como é a mão do homem, que não somente preside aos movimentos mais diversos, senão principalmente o sentido do tato, não há investigação por mais minuciosa que seja, que não traga aparelhada alguma grata surpresa no ulterior conhecimento desse órgão. — Depois de inúmeras experiências se pôde estabelecer nove tipos principais que permitem fazer a determinação metódica dos diferentes desenhos formados pelas linhas papilares."

Os nove tipos, são:

1. *Flexurae transversae*.
2. *Stria centralis longitudinalis*.

3. *Stria obliqua.*
4. *Sinus obliquus.*
5. *Amygdalus.*
6. *Spirula.*
7. *Ellipsis.*
8. *Circulus.*
9. *Vortex duplicatus.*

Outros precursores teve a dactiloscopia: GOVARD BIDLOO, em 1685, RUYSCH, em 1701, que continuou os estudos de MALPIGHI; SIEGFRIED (Albinus), de 1726 a 1734; CHRISTIANO JACOB HINTZE, em 1751, que fez estudos sobre a disposição das linhas na palma das mãos e nas planta dos pés; J.C.A. MAYER, em 1783-88, verificando o desenvolvimento da ondulação papilar e a diversidade dos desenhos que formam; HUSCHKE, em 1844, estudando o mesmo fenômeno e comparando as ditas formas com as dos primatas; CAUSÉE, em 1846, descobrindo a identidade de um criminoso por meio das impressões sangrentas; MASCORT, em 1848, verificando as dimensões das papilas dérmicas; HUGOLIN, em 1750; ENGEL, em 1856, relacionando os estudos da mão e do pé humanos com os dos monos e reduzindo a quatro os nove tipos de Purkinje, e KOLLIKER que trata da existência dos desenhos papilares desde o quarto mês de vida intra-uterina, até a completa decomposição do cadáver; ALIX, em 1867, estudando a disposição das linhas palmares e plantares e os tipos da classificação de Purkinje; KOLLMANN, continuando os estudos de KOLLIKER, estudou os poros como elemento de identificação e a existência das linhas papilares a partir do 6.º mês de vida fetal; BLASCHKO, em 1884, estudando o desenvolvimento das linhas papilares a partir do 6.º mês; FLORENCE, em 1885, tratando da inalterabilidade da fisionomia dos dactilogramas pelas cicatrizes; BONNEVIE, em 1925, verificando a evo-

lução do desenho papilar a partir do segundo mês e informando que tais desenhos só se manifestam mais ou menos legíveis a partir do quarto.

Outros nomes foram surgindo na história da dactiloscopia, êstes abrindo, já, novos horizontes para uma Ciência de insuperável valor. E foi, não há negar, que surgiram: HERSCHELL, nas Índias inglesas, no período de 1858 a 1878, adotando, espontaneamente, a aposição dos dedos dos indus em documentos contratuais, fôlhas de pagamento de pensionistas etc.; FAULDS, médico escocês, ex-cirurgião do Hospital de Tsukiji, em Tóquio, que em carta de 15 de fevereiro de 1880 comunicou, a CHARLES DARWIN, tio de FRANCIS GALTON, os estudos que havia feito em dactilogramas impressos em cerâmica pré-histórica e da comparação dos mesmos com os dos monos.

FAULDS, na carta citada, dizia ter usado lente à leitura dos desenhos e aconselhava, para tomá-los, a técnica que hoje usamos em *dermodactilografia*; classificava os tipos em ARCH, LOOP e WHORL, termos que foram mantidos, posteriormente, por GALTON. Êste, inspirado na carta de FAULDS e com a posterior descoberta da tese de PURKINJE, intitulada "Comentatio de examine physiologico organi visus et systematis cutanei" escrita em latim castiço, iniciou, em Londres, em 1888, o estudo da identificação do homem pelo processo datiloscópico e procurou verificar, ao mesmo tempo, se através das respectivas impressões era possível estabelecer o sexo, raça, hereditariedade etc. Em 1891, com a contribuição de HERSCHELL, demonstrou os princípios fundamentais dos desenhos papilares: *Perenidade, imutabilidade e individualidade* (variabilidade).

Êsses princípios foram firmados com as próprias impressões do dedo indicador de HERSCHELL: uma, tomada em 1860; outra, em 1888.



Fig. 4

GALTON, no período de 1888 a 1896, caracterizou dez classes e trinta e oito tipos nucleares, e os pontos característicos que chamou "Minutiae", sem atingir o ponto culminante da dactiloscopia — o arquivamento dos dactilogramas.

Não teve, o cientista inglês um sistema; sua classificação foi puramente teórica.

Depois desses ilustres investigadores, surgiu FRECON, definindo, em tese, o significado de dactilograma e FERÉ, TESTUT e FORGEOT (1891), que aceitaram a classificação galtoniana, introduzindo-lhe as modificações e os tipos que aqui se reproduz.

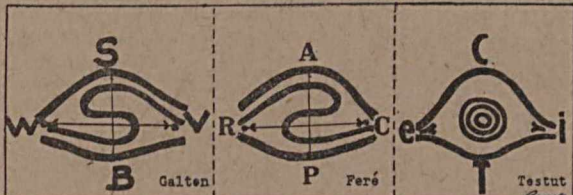


Fig. 5 - Símbolos usados por GALTON, FERÉ e TESTUT, para o assinalamento dos deltas e das linhas diretrizes.

Com o esquema da figura 5, estabeleceu GALTON nove combinações (classes) teóricas, que deram origem aos desenhos das figuras 6 e 7. Ao arco, primeiro tipo de sua classificação, deu o símbolo lateral *a* (Primary), por não ter delta.

Os deltas foram assinalados com as letras W e V; as linhas limitantes (linhas diretrizes), com S e B, conforme o esquema da fig. 5.

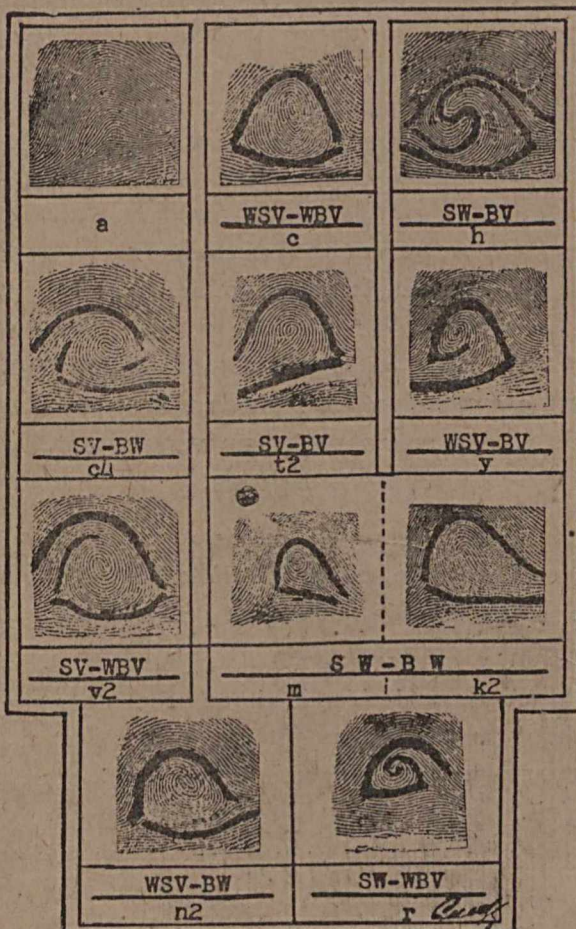


Fig. 6 - As DEZ CLASSES da classificação teórica de GALTON.

Desejando-se verificar a classe a que pertence determinado dactilograma, segue-se, conforme sugere o autor, com a ponta de um lápis, o curso das limitantes S e B, a partir dos extremos W e V.

Obedecida a orientação sugerida, tem-se nove combinações:

WSV-WBV — a diretriz superior, assinalada com S, parte de W e termina em V; a linha B se torna comum com esses dois pontos.

SW-BV — a linha S, partindo de W, passa sobre o extremo V, divergente, e a diretriz B, que parte de V, termina no lado oposto, à altura da periferia do dedo, sob o extremo W.

RENÉ FORGEOT propôs a inclusão de mais cinco tipos, além dos que foram sugeridos por FERÉ na classificação de GALTON.

SV-BW — a diretriz S, partindo de V, passa sobre o extremo W, e a que dêste ponto parte passa sob o extremo V, indo terminar abaixo de W.



Fig. 7 - Os trinta e oito tipos nucleares de GALTON.

SV-BV — ambas as diretrizes, divergentes, partem de V e terminam na periferia do dedo, sem tocarem no ponto W.

WSV-BV — a diretriz S se torna comum com os extremos W-V; a inferior B somente com V.

SV-WBV — a linha S, partindo de V, diverge e termina um pouco distante de W, enquanto a inferior B se torna comum com os deltas W e V.

SW-BW — ambas as limitantes, divergentes, partem de W, indo terminar na periferia do dedo.

WSV-BW — a linha S se torna comum com os extremos W-V; a linha B, partindo de W, diverge e termina muito abaixo de V.

SW-WBV — a linha S, partindo de W, diverge e passa sobre o extremo V; a linha B se torna comum com os dois pontos.

Dentro dessas combinações são incluídos os tipos nucleares mostrados à figura 7.

Pelo mesmo processo obtém-se as combinações de FERÉ e TESTUT.

CHARLES FERÉ, já citado, introduziu três tipos na classificação de GALTON (2, 33 e 41 — fig. 8) e substituiu as letras por R-C-A-P, cuja tradução é a seguinte:

- R — radial
- C — cubital
- A — anterior ou limitante superior
- P — posterior ou limitante inferior.

TESTUT extraiu dez tipos (fig. 9), dos 38 assinalados por GALTON e marcou os deltas e as linhas diretrizes com os seguintes símbolos:

- i — interno ou delta cubital
- e — externo ou delta radial
- C — curvo ou diretriz superior
- T — transverso ou diretriz inferior



Fig. 8 — Os três tipos de FERÉ, introduzidos na classificação galtoniana.

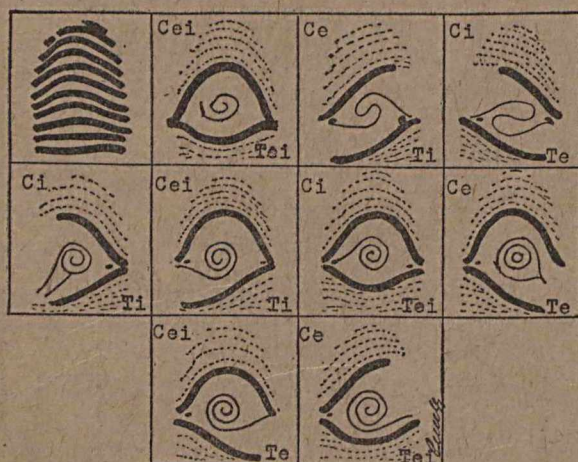
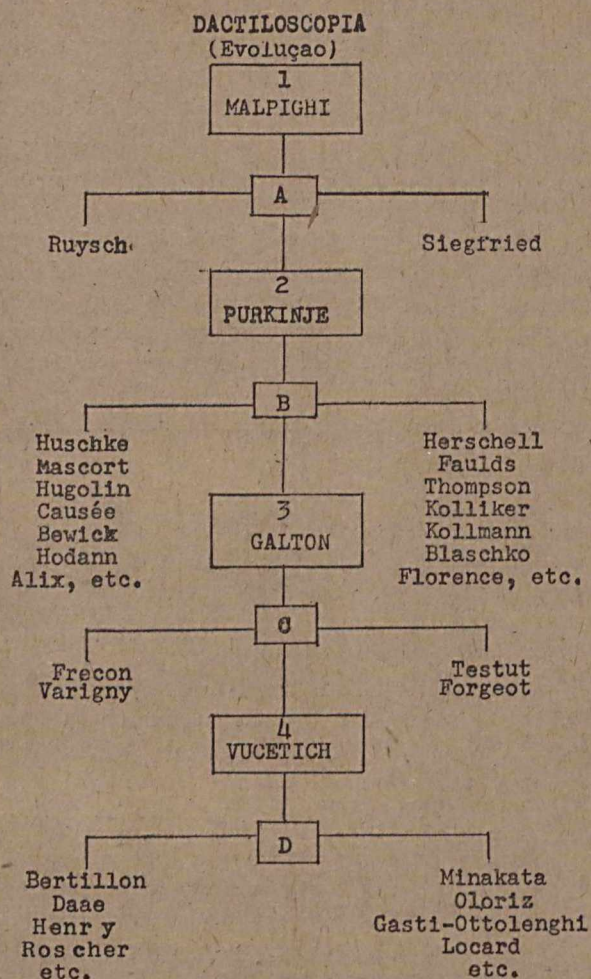


Fig. 9 — Os nove tipos de TESTUT, extraídos da classificação galtoniana.



Fig. 10 — Tipos transitórios de FORGEOT, incluídos na classificação galtoniana.



Todos esses estudos foram citados por HENRY DE VARNIGNY, em "Revue Scientifique", de Paris, tomo 47, n.º 18, de 2 de maio de 1891, dos quais partiu D. JUAN VUCETICH, austríaco, naturalizado cidadão argentino e funcionário da polícia deste país, à organização do Sistema que hoje adotamos.

2. IMPORTÂNCIA DA PROVA DE IDENTIDADE PESSOAL SOB O PONTO DE VISTA SOCIAL E CRIMINAL

Este ponto exige que se reproduza, aqui, o que ficou dito no início destes *Apontamentos*, mas, não impede que se diga, em resumo, o que requer o presente.

A prova de identidade sob o ponto de vista social ou criminal consiste em o indivíduo poder provar, por meio do nome antropológico, seu nome civil.

A identificação civil tem como objetivo fixar a personalidade jurídica do indivíduo físico para que ele possa exercer direito e obrigações; a identificação criminal visa colher informações sobre

antecedentes criminais, apurar casos de reincidência, e fixar a personalidade do autor de um ato delituoso.

3. CONCEITO DE IDENTIDADE E IDENTIFICAÇÃO

Identidade é o conjunto de caracteres próprios que diferenciam as pessoas ou coisas entre si; *identificação* é o processo de se colher os caracteres identificadores, a fim de se poder estabelecer a respectiva identidade.

Êsses sinais podem ser — segundo ARGEU GUIMARÃES, citando SOUZA LIMA:

Fisiológicos — a idade;

Patológicos — estado dos dentes, defeitos provocados por tumores, cicatrizes indeléveis etc.;

Teratológicos — monstruosidades e aleijões de nascença como o lábio leporino, a hiperdactilia, hipodactilia, sindactilia;

Acidentes — os sinais congênitos e os determinados pelos processos de cromodermia (tatuagem); estígmata profissionais etc.;

Antropognósticos — o retrato falado, a dactiloscopia, etc.

4. HISTÓRIA DA DACTILOSCOPIA E SUA INTRODUÇÃO NO BRASIL

Depois de haver VUCETICH, na Argentina, lançado o Sistema que hoje adotamos, todos os países foram logo abolindo os processos vexatórios e antiquados à identificação pessoal.

A Dactiloscopia foi introduzida no Brasil por Decreto n.º 4.764, de 5 de fevereiro de 1903, por iniciativa de FELIX PACHECO, que substituiu a JOSÉ BELO na direção do "Gabinete Antropométrico", antes dirigido pelo Dr. RENATO CARMIL.

Êsse Decreto deu nova denominação ao aludido Gabinete, que passou chamar-se *Gabinete de Identificação e Estatística Criminal*, hoje Instituto Felix Pacheco, e regulamentou a lei n.º 947, de 29 de dezembro de 1902 (HERMETO LIMA, em *A identificação do homem pelas impressões digitais*, pág. 112).

5. DACTILOSCOPIA: DEFINIÇÃO, FINALIDADE E PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Definição — Sob o ponto de vista etimológico, o termo "Dactiloscopia" está composto de dois elementos gregos: DAKTYLOS, *dedo*, e SKOPEIN, *examinar*.

Sob o ponto de vista teórico: "E" o exame dos desenhos papilares nas pontas dos dedos" (OLORIZ).

"Procedimento técnico que tem por objeto o estudo dos desenhos digitais com o fim de identificar as pessoas" (MORA RUIZ).

"Ciência da Identidade" (REYNA ALMANDOS).

"Ciência que garante e fixa a personalidade humana" (SISLÁN RODRÍGUEZ).

"E" a única prova positiva da identidade" (LOCARD).

"Reconhecimento e identificação do homem por meio de suas impressões digitais" (ISRAEL CASTALLANOS).

Com elementos da mesma procedência está construído *dactilograma*: DAKTYLOS, *dedo*, e GRAMA, *escrita*.

Dactilograma, sob o ponto de vista prático, é toda impressão colhida para fins identificativos. Em sentido amplo, classificam-se em *naturais* ou *positivos*, quando observados diretamente nos dedos; *artificiais* ou *negativos*, quando são observados, impressos, no papel.

Classificam-se também em *negativos*, os dactilogramas deixados em matérias moles (impressões moldadas) e as impressões latentes após reveladas, fotografadas e ampliadas; em *naturais*, também, as ditas impressões, mas em estado latente. Chama-se, ainda, de *impressão digital*, o *dactilograma artificial* e de *desenho digital*, o *dactilograma natural*.

Finalidade — Permitir, de modo rigoroso e exato, a fixação da personalidade jurídica do indivíduo para todos os atos de sua vida pública ou privada.

Origem do termo — O termo em causa apareceu no dia 8 de janeiro de 1894, em "La Nación", num artigo intitulado "Reminiscências platinenses", no qual FRANCISCO LATZINA falava no novo processo da identificação do homem por meio de suas impressões digitais, lançado por VUCETICH, na Argentina, em 1891, com o nome de *icnofalangometria*. Sobre esta expressão disse o articulista:

"Eu me pergunto que necessidade teve Vucetich de misturar tôdas essas coisas gregas para designar com um só nome a impressão digital. Desde logo na *icnofalangometria* nada se mede, por conseguinte excede o de *metria*; observa-se, examina-se a impressão do *dedo*; as estrias que suas figuras palmares formam. Pois, então, se é absolutamente necessário que se empregue uma palavra grega para denominar o processo e para que tal nome venha combinar-se com o de *antropometria*, diga-se, por exemplo, *dactiloscopia*, composto de *dektylos*, *dedo* e *skopein*, *examinar*, vocábulo que é mais curto (treze letras contra dezessete) e até mais eufônico que o de *icnofalangometria*" (O grifo é nosso).

O termo sugerido, apesar de ter sido logo aceito, só apareceu em 1896, quando VUCETICH lançou o "Sistema Dactiloscópico Argentino", traçando novas diretrizes e reduzindo, a quatro, os 101 tipos do primitivo Sistema.

Princípios fundamentais — São três, a saber:

Perenidade — É a faculdade que têm as papilas dérmicas de se manifestarem definidas desde o 6.º mês de vida intra-uterina, até à completa decomposição do cadáver.

Imutabilidade — Não se modificam durante toda a vida, permanecendo as mesmas do nascimento à completa decomposição *post-mortem*.

Variabilidade (ou Individualidade) — Impossibilidade absoluta de dois desenhos idênticos. Variam extremamente de indivíduo para indivíduo. São intransmissíveis finalmente.

6. HEREDITARIEDADE DAS IMPRESSÕES PAPILARES. DESENHOS DIGITO-PALMARES DOS PRIMATAS

Os tipos falangéticos não são hereditários, nem mesmo nos gêmeos. São transmissíveis, quanto à forma, em cada um dos grupos que compõe a escala zoológica, principalmente na ordem e subordem dos primatas.

Sobre esse assunto já se manifestaram GALTON, SENET, FORGEOT e muitos outros.

Os desenhos digito-palmares dos primatas apresentam, conforme o grupo, analogia com os dos homens.

Sobre determinadas formas de desenhos é oportuno aduzir algumas considerações.

VASCHIDE, citado por ARGEU GUIMARÃES ("Epítome da dactiloscopia", Rio de Janeiro, 1917), disse que os débeis e os retardados têm linhas papilares simples; GALTON informou que as formas primárias (arcos planos) predominam entre os degenerados, idiotas, epiléticos; ALIX esclareceu que na escala descendente do homem para os macacos, observa-se que os desenhos digitais se uniformizam. Depois deste cientista haver examinado os dedos dos grandes símios, assinalou o "tipo simiesco", que FERÉ, em 1891, incluiu na classificação teórica de GALTON.

O mesmo autor, também citado por ARGEU GUIMARÃES, declara: "Da base da falangeta partem dos mesmos pontos duas espécies de linhas; umas, paralelas ao sulco articular; outras, elíticas, a partir do ponto sumo, perto da extremidade do dedo. Esse sistema de linhas circunscreve um espaço triangular que, no macaco, é preenchido por linhas retas ântero-posteriores, paralelas ao eixo do dedo e dispostas em leque".

FERÉ, em 182 epiléticos, encontrou 100 formas primárias; FORGEOT, entre detidos e tarados de uma penitenciária, encontrou uma porcentagem de 23,11. Concluiu que "os degenerados apresentam uma frequência maior das formas chamadas primárias", e verificou, ainda, que entre os inúmeros chimpanzés do jardim zoológico de Paris, os mesmos desenhos, sem a menor varie-

dade de um para outro indivíduo, ou de um para outro dedo, se manifestavam.

Iguais pesquisas foram levadas a efeito por MUTRUX-BORNOX, autor de "Les Troublantes révélations de l'empreinte digitale et palmaire", R. Roth & Cia., Librairie de droit. Lausanne, 1937, e CUMINS & MIDLO, autores de "Finger Prints, Palms and Soles", An Introduction to Dermatology, Philadelphia, 1943.

Antropoides — Cada um dos quatro tipos da série animal que mais se parecem com o homem, a saber, o gorila o chimpanzé, o gibão e o orangotango (LAUDELINO FREIRE, *Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguesa*).

Macaco — Nome geral de todos os mamíferos da ordem dos primatas, excetuando-se o homem (Lelo Universal).

Primatas — Ordem dos mamíferos, que compreende aqueles que são designados vulgarmente sob o nome de macacos, e na qual um certo número de autores fazem entrar o homem: os *primatas dividem-se em catarrínios, macacos do antigo continente e platirríns macacos do novo continente* (Lelo Universal).

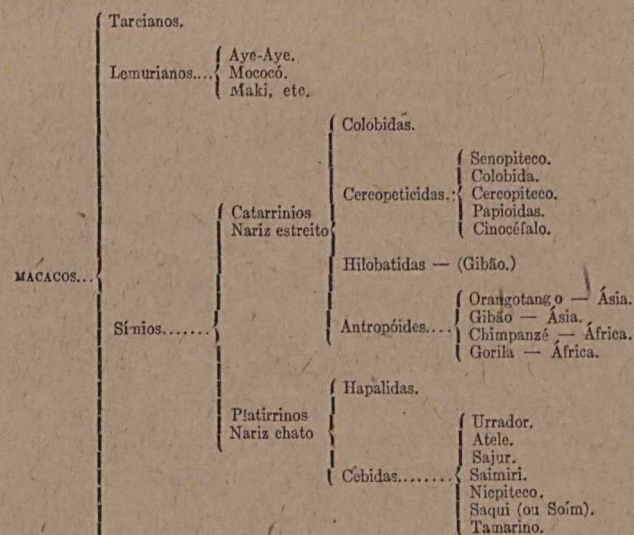


Fig. 11 — Topografia papilar dos dedos dos LÊMURES

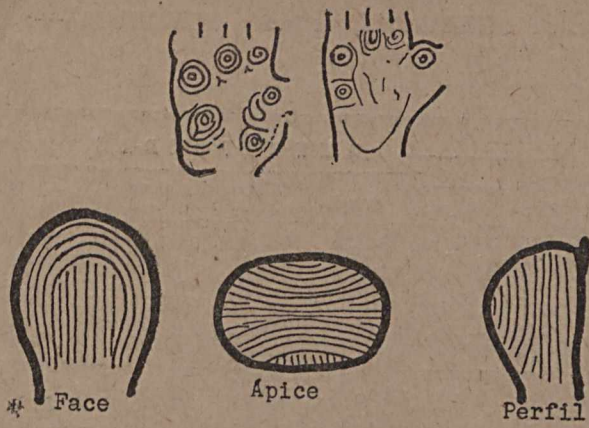
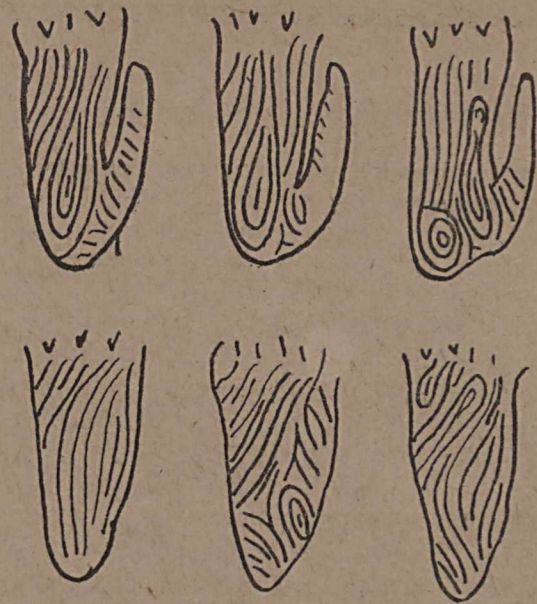
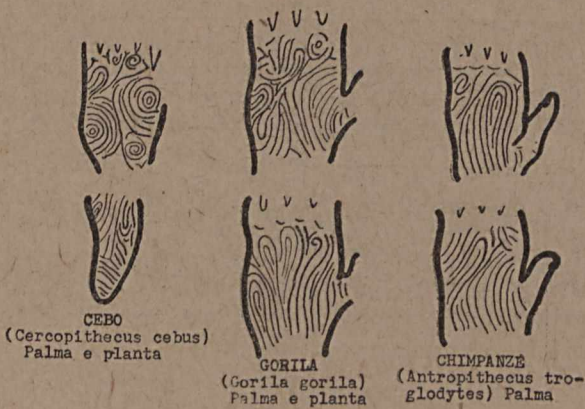


Fig. 12 — Topografia papilar dos dedos, palma e planta



GIBÃO
(Hylobates agilis)
Palma e planta
Fig. 15



PITECO
(Macaca sylvanus)
Palma e planta

Fig. 13



Orangotango
(Pongo)
Palmas
Fig. 16

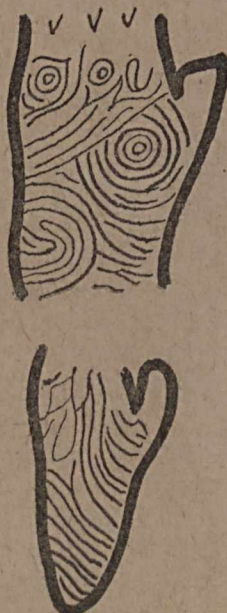


Fig. 14



Fig. 17 — Disposição das linhas papilares nos dedos (última falange) dos ORANGOTANGOS

Evolução dos desenhos PALMARES E DIGITAIS entre os PRIMATAS, segundo MUTRUX — BORNOZ

Espécie	LEMURES			S I M I O S					ANTROPOIDES			
	Aye-Aye	Mococó	Maki	Platirríneos		Catarríneos			Gibão	Orango-tango	Chimpanzé.	Gorila
				Tamarino	Cebo	Sabuíno	Hamadri-	Piteco				
Tenar												
Hipotenar												
Montículos.												
Centro palmar												
Polpa digital												
Falanges												

Fig. 18

Financiamento Federal do Ensino

DICAMÔR MORAES

A União gasta com o Ensino Superior mais do dobro que com o Médio e Primário, reunidos. — Paradoxalmente, o Governo assegura gratuidade ao Ensino Superior e Primário, relegando a plano secundário o Ensino Médio de Humanidades.

A PRECARIÉDADE do ensino, no Brasil, longe de ser atenuada, tende a agravar-se enquanto não fôr objeto de consideração em termos de calamidade pública. Claro que há outras calamidades a exigirem soluções mais imediatas da parte dos poderes governamentais: o estado de subalimentação do povo e suas não menos precárias condições sanitárias, para só citar as mais sentidas situações ligadas ao fator econômico-social. A exemplo do que acontece com estas e outras, a questão da má administração do ensino continuará a desafiar a quantas medidas de emergência forem tomadas no sentido de lhe dar solução adequada.

Não é com simples paliativos que se resolvem problemas como êsses e outros que tais. Cumpre ir ao cerne da questão e esta é de ordem financeira, de vez que não mais padece contestação a observação sociológica de que *um povo é culto e saudável porque é rico*, não sendo admissível, como verdadeira, a recíproca — *um povo é rico porque é culto e saudável*.

Partindo dêsse pressuposto de que de um povo de poucos recursos pecuniários, como soi acontecer no nosso caso, não se podem exigir iniciativas de ordem privada capazes de levar a bom termo empreendimentos dêsse porte, e considerando que só mediante providências de caráter radical se chegaria a resultados satisfatórios, cabe a palavra ao Estado, dado que é uma de suas funções precípuas a de prever as necessidades públicas.

De que modo?! — Planificando e executando uma campanha de âmbito nacional em prol da eficiência do ensino não só de grau primário, mas dos de níveis médio e superior. O que não se concebe é permanecermos na lamentável situação em que nos encontramos, sem um plano diretor, sem um programa de ação.

Por mais inverossímil que pareça num país em que o índice de analfabetismo atinge o elevado coeficiente de 52% (Recenseamento de 1950), é ao ensino superior e não ao médio e primário que o Governo federal concede maior soma de recursos. Com efeito, a julgar por elementos revelados pelo Orçamento Geral da República, exer-

cício de 1954, as despesas fixadas para os três níveis de ensino mencionados, assim se expressam:

Ensino primário	292.051.180,00
Ensino médio	375.399.850,00
Ensino superior	1.473.198.410,00

Não se diga que essa flagrante disparidade de tratamento corre à conta de ser o ensino de grau primário e médio mais da competência dos Estados e Municípios que da União. Não há, na Constituição Federal de 1946, dispositivo algum que estabeleça essa discriminação. Se o seu art. 171 reza que

"Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino",

por outro lado, seu art. 170 dispõe que

"A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios."

Portanto, aos Estados e à União cabe, indistintamente, a mesma responsabilidade na manutenção e desenvolvimento do ensino. Apenas, no tocante ao *quantum* a ser despendido, estabelece o art. 169 que, para aquêle fim.

"Anualmente, a União aplicará nunca menos de 10%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino."

E' verdade que o parágrafo único, do artigo 170, estabelece:

"O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o país nos estritos limites das deficiências locais".

Mas êsse caráter supletivo não deve ser interpretado como alusivo, apenas, à parte organizacional da estrutura pedagógica, de vez que está bem explícita a responsabilidade federal naquele outro parágrafo único do art. 171, referente aos sistemas de ensino a cargo dos Estados e do Distrito Federal, *verbis*:

"Para o desenvolvimento dêsses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional."

A simples enunciação dêsses dispositivos revela, à saciedade, que *cumprê à União suprir as demais esferas governamentais*, embora em caráter supletivo, com auxílio pecuniário tendo em vista as deficiências locais. Ora, não estabelecendo a Constituição Federal, como já se afirmou, nenhuma discriminação quanto ao tratamento devido aos três citados setores de ensino, não há como justificar *dispenda a União com o ensino*

superior mais do dobro que com o ensino médio e primário reunidos. Proporcionalmente falando, assim se expressam as diferenças percentuais:

- a) entre o Ensino Primário e o Superior 80%
- b) entre o Ensino Médio e o Superior 75%
- c) entre o Ens. Primário e Médio vs. Superior 55%

Outra observação que emerge dos dados ora em exame é a que se relaciona com a gratuidade do ensino. Enquanto essa vantagem é, de modo geral, assegurada no ensino primário e superior, já o mesmo não se verifica no de nível médio, em especial no curso secundário.

Embora moldado ainda numa organização falha, cuja análise não cabe nos limites deste artigo, dispõe o ensino primário de aparelhamento garantido por Estado e Municípios, com o que se vem procurando atender as necessidades mínimas da população escolar. Outro tanto acontece em relação ao ensino superior, ministrado por uma já extensa rede de universidades e faculdades isoladas, em sua maioria mantidas pela União e pelos Estados. Sabido é, porém, que, exceção feita de alguns ginásios e colégios mantidos pelos Estados e Distrito Federal, e de apenas um — o "Pedro II" — pela União, a quase totalidade dos estabelecimentos de curso secundário está em mãos de particulares. Estes, por não poderem oferecer uma remuneração condigna ao seu corpo de professores, não podem, em consequência, apresentar resultado satisfatório no que tange à preparação intelectual de sua clientela.

E' uma atitude verdadeiramente paradoxal essa assumida pelos poderes públicos, mormente os da órbita federal, para com os três níveis de ensino. Cuidam quase que somente da administração dos cursos de grau primário e superior, relegando a plano secundário o ensino médio de humanidades. Dir-se-ia que se está interpretando a palavra "secundário" apenas em sua acepção de "sem importância"...

Os elementos, a seguir enumerados, foram extraídos do documento orçamentário relativo ao exercício de 1953, após paciente trabalho de pinça. Nêles, não estão computados os cursos ministrados através dos Ministérios da Guerra, Marinha e Aeronáutica, e do Estado-Maior Geral, por se tratar de ensino especificamente destinado a fins militares. Não se computaram também as dotações representadas por auxílios e subvenções a cargo do Conselho Nacional de Serviço Social (Ministério da Educação e Cultura, Verba 3), por ser inteiramente impossível identificar o *quantum* reservado, pelos entidades beneficiárias, para fins de ensino. Outrossim, dada a impossibilidade de se dissociarem as dotações conferidas ao ensino agrícola e veterinário das destinadas ao fomento da produção agropecuária, deixou-se, também, de

fazer o levantamento dos correspondentes encargos orçamentários sob a responsabilidades do Ministério da Agricultura.

ENSINO PRIMÁRIO

(Em cruzeiros)

Divisão de Orçamento do MEC (Encargos Gerais):

a) Campanha de Educação Rural	35.000.000	
b) Fundo Nacional do Ensino Primário	77.680.000	112.680.000

Departamento Nac. de Educação (Enc. Gerais):

a) Campanha de Educação de Adultos Analfabetos	7.500.000	
b) Fundo Nacional do Ensino Primário	29.669.000	37.169.000

Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP):

a) Acordos com os Estados (Dec. 25.667-48)	20.000.000	
b) Fundo Nacional do Ensino Primário	89.007.000	109.007.000

Instituto Benjamin Constant (excluída a dotação para prevenção contra a cegueira)

Para Obras e Equipamentos	1.800.000	18.393.660
-------------------------------------	-----------	------------

Instituto Nac. Surdos-Mudos (excluída a dotação para o Curso Normal)

Para Obras e Equipamentos	1.080.000	14.801.520
-------------------------------------	-----------	------------

Total do Ensino Primário 292.051.180

ENSINO MÉDIO

Colégio Pedro II — Externato	28.603.510	
Para Obras e Equipamentos	300.000	28.903.510

Colégio Pedro II — Internato	15.119.740	
Para Obras e Equipamentos	18.150.000	33.269.740

Diretoria do Ensino Comercial 17.056.800

Diretoria do Ensino Industrial	30.176.880	
Para os Cursos de Extensão	2.785.720	32.962.600

Escolas Técnicas	66.888.570	
Para Obras e Equipamentos	20.420.000	87.308.570

Escolas Industriais	29.281.360	
Para Obras e Equipamentos	26.310.000	55.591.360

Diretoria do Ensino Secundário	49.198.770	
Instituto Nac. Estudos Pedagógicos (INEP):		
Acordos com os Estados (Dec. 25.667-48) ...	20.000.000	
Acordos com Estabelecimentos (Idem)	27.448.500	
Centro Aperfeiçoamento Magistério	10.000.000	
Equipamento para Escolas Normais	3.000.000	
Inquéritos e Estudos	5.000.000	65.448.500
Instituto Nac. Surdos-Mudos Para o Curso Normal	1.600.000	1.600.000
Divisão de Orçamento do MEC:		
Campanha Nac. Educandários Gratuitos	4.060.000	
Total do Ensino Médio	375.399.850	

ENSINO SUPERIOR

AUTARQUIAS	PESSOAL	MATERIAL	SERVIÇOS ENCARGOS	ORRAS	TOTAL
Univ. Brasill....	129.963.080	73.046.500	58.884.790	286.200.000	584.094.370
Univ. Bahia....	53.712.460	35.980.000	16.370.500	40.000.000	146.062.960
Univ. M. Gerais....	72.444.940	25.000.000	10.464.200	41.305.000	149.214.140
Univ. Paraná....	37.545.000	6.495.000	4.054.000	28.150.000	76.244.000
Univ. Recife....	45.162.550	13.545.000	17.810.600	56.500.000	133.018.150
Univ. R. G. Sul	82.673.860	15.842.000	7.725.000	57.500.000	163.740.860
TOTAL....	421.501.890	169.908.500	115.309.090	509.655.000	1.216.374.480

Total das 6 Universidades constantes do quadro	1.216.374.480	
Conselho Nacional de Educação	794.500	
Divisão de Orçamento do MEC (Enc. Gerais):		
Instituto Brasileiro de Administração FGV	12.000.000	
Faculdade Nacional de Farmácia	1.000.000	
Faculdade de Medicina de P. Alegre	3.000.000	16.000.000
Biblioteca Nacional (Cursos)	250.000	
Conservatório Nac. Canto Orfeônico	1.870.100	
Para Obras e Equipamentos	5.000	1.875.100
Diretoria do Ensino Superior	108.726.060	
Conservatório Mineiro de Música	1.050.640	
Para Obras e Equipamentos	20.000	1.070.640
Instituto de Belas Artes, P. Alegre	1.445.850	
Para Obras e Equipamentos	530.000	1.975.850
Escola de Farmácia de Ouro Preto	2.816.980	
Para Obras e Equipamentos	40.000	2.856.980
Faculdade de Direito de Alagoas	3.012.600	
Para Obras e Equipamentos	530.000	3.542.600

Faculdade de Direito do Amazonas	2.336.840	
Para Obras e Equipamentos	50.000	2.386.840
Faculdade de Direito do Ceará	3.624.640	
Para Obras e Equipamentos	60.000	3.684.640
Faculdade de Direito do Espírito Santo	2.893.560	
Para Obras e Equipamentos	15.000	2.908.560
Faculdade de Direito de Goiás	2.921.400	
Para Obras e Equipamentos	520.000	3.441.400
Faculdade de Direito do Pará	397.680	
Para Obras e Equipamentos	40.000	437.680
Faculdade de Direito do Piauí	3.080.980	
Para Obras e Equipamentos	280.000	3.360.980
Faculdade de Direito do Maranhão	2.880.100	
Para Obras e Equipamentos	440.000	3.320.100
Faculdade de Farmácia de Belém do Pará	2.054.860	
Para Obras e Equipamentos	50.000	2.104.860
Faculdade de Farmácia e Odontologia do Ceará	4.210.420	
Para Obras e Equipamentos	340.000	4.550.420
Faculdade de Farmácia e Odontologia do Maranhão	4.552.420	
Para Obras e Equipamentos	340.000	4.892.420
Faculdade Fluminense de Medicina	14.045.640	
Para Obras e Equipamentos	3.600.000	17.645.640
Faculdade de Medicina e Cirurgia do Pará	6.199.320	
Para Obras e Equipamentos	2.580.000	8.779.320
Universidade Rural de Minas Gerais, Viçosa ...	4.632.280	
Para Obras e Equipamentos	80.000	4.712.280
Instituto Joaquim Nabuco, Recife	1.232.060	
Para Obras e Equipamentos	520.000	1.752.060
Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP)		
Curso para Professores	420.000	420.000
Museu Histórico Nacional (Cursos)	335.000	
Universidade de São Paulo Para Obras e Equipamentos	55.000.000	
Total do Ensino Superior	1.473.198.410	

Administração de Parques e Centros de Recreação

Papel na Vida da Comunidade

INEZIL PENNA MARINHO

I — CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO

ETIMOLÓGICAMENTE, administração é ato de administrar e administrar, palavra de origem latina (*administrare*) é governar, reger ou gerir (negócios públicos ou particulares).

A palavra *administração* tem um sentido bastante amplo, tão amplo que existe um “Direito Administrativo” e uma “Ciência de Administração”.

Segundo MEYER (*La Administración y la organización administrativa*), denomina-se administração a atividade política, dirigida no intuito de promover os interesses do Estado e os do povo. Muitas são as definições de Direito Administrativo, mas MEUCCI (*Instituzione di Diritto Amministrativo*) o caracteriza como “o ramo do direito público que dita as normas reguladoras das instituições sociais e dos atos do Poder Executivo para a realização dos fins de utilidade pública”, enquanto GOODNOW (*Derecho Administrativo Comparado*) o classifica como a parte do Direito público que fixa a organização e determina a competência das autoridades administrativas, indicando, ao mesmo tempo, ao indivíduo os recursos contra a violação dos seus direitos. Para PEREIRA REGO (*Elementos do Direito Administrativo Brasileiro*) “A ciência administrativa é a ciência do mecanismo e da direção dos serviços públicos, da hierarquia, da organização interior e dos princípios relativos à administração”.

SANTAMARIA (cit. in *Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo*, de VIVEIROS DE CASTRO) distingue na Administração: 1.º) a organização; 2.º) as funções; 3.º) o procedimento.

Segundo HENRI FAYOL, engenheiro de minas francês (*Administration industrielle et générale*) administrar é prever, é organizar, é comandar, é coordenar e é controlar. Prever é perscrutar o futuro e traçar o programa de ação; organizar é construir o duplo organismo material e social da empresa; comandar é fazer funcionar o pessoal; coordenar é ligar, unir, harmonizar todos os atos e todos os esforços; controlar é cuidar que tudo se passe de acordo com as regras estabelecidas e as

ordens dadas. Parece-nos interessante, a título de ilustração, evidenciar que a característica principal do sistema de FAIOL (*faiolismo*) está na concepção de que toda entidade econômica comporta seis grupos distintos de atividade, que correspondem, naturalmente, a funções especializadas:

Atividades ou operações técnicas — compreendendo as atividades relativas à produção, à fabricação e à transformação;

Atividades ou operações comerciais — em que estão incluídas todas as atividades referentes às compras, vendas e trocas;

Atividades ou operações financeiras — as que se referem à procura e à gestão de capitais;

Atividades ou operações de segurança — tendo por finalidades a proteção de bens, de coisas e de pessoas;

Atividades ou operações de contabilidade — abrangendo todas as atividades que dizem respeito aos inventários, ao preço de custo, à estatística e ao orçamento;

Atividades ou operações administrativas — aparecem como operações de conjunto e são constituídas pelas atividades de previsão, de organização, de comando, de coordenação, e de controle.

Para mostrar, por uma forma facilmente compreensível, a influência relativa das diversas capacidades necessárias ao pessoal, FAYOL apresenta um quadro com a importância da função técnica em uma grande empresa:

CAPACIDADES

CATEGORIAS	ADM.	TEC.	COM.	FIN.	SEG.	CONT.	TOTAIS
Operários.....	5	85	—	5	5	—	100
Contra-mestres.....	15	60	5	—	10	10	100
Chefe de oficina.....	25	45	5	—	10	15	100
Chefe de divisão.....	30	35	10	5	10	10	100
Chefe de serviço.....	35	30	10	5	10	10	100
Diretor.....	40	15	15	10	10	10	100

A conclusão a que FAYOL chega é a seguinte: a principal capacidade do operário é a capacidade técnica; a proporção que se sobe na hierarquia, a importância atinente à capacidade admi-

nistrativa aumenta, enquanto decresce a que se prende à capacidade técnica; a capacidade essencial do diretor é a administrativa.

Em outro quadro, FAYOL mostra a importância relativa das diversas capacidades necessárias dos chefes em tipos de empreendimentos de diferentes envergaduras.

CAPACIDADES

CATEGORIAS	ADM.	TEC.	COM.	FIN.	SEG.	CONT.	TOTAIS
Empresa rudimentar...	15	40	20	10	5	10	100
Empresa pequena.....	25	30	15	10	10	10	100
Empresa media.....	30	25	15	10	10	10	100
Empresa grande.....	40	15	15	15	10	10	100
Empresa muito grande.	50	10	10	10	10	10	100
Empresa do Estado.....	60	8	8	8	8	10	100

Por êsse quadro verificamos que a empresa do Estado (no presente caso a direção de centros e parques de recreação) é a que exige maior capacidade administrativa.

Seria interessante nestas considerações sobre administração, lembrar FREDERICK WINSLOW ou TAYLOR, engenheiro americano precursor da organização científica do trabalho. Em sua obra *Principes d'Organization Scientifique* (tr. fr.) demonstrou, por uma série de exemplos simples, as perdas imensas que a nação sofre todos os dias e afirma que o remédio para êsse mal está numa organização científica e não na procura de homens excepcionais. O importante é atribuir a cada individuo a tarefa mais elevada que lhe permitam suas aptidões.

HESIO FERNANDES PINHEIRO (*Organização e Reorganização de Serviços*) estudando os problemas de pessoal preconiza:

1.º) definir nitidamente a natureza (especializada ou não) e o caráter (temporário ou permanente) dos trabalhos;

2.º) estimular e fixar as lotações parciais necessárias e, em face destas, a global;

3.º) recrutar êsse pessoal;

4.º) selecionar êsse pessoal;

Ao estudar a natureza do trabalho, divide-o em:

a) *trabalho intelectual*, também chamado vertical ou dos dirigentes;

b) *trabalho muscular*, material, horizontal ou dos executantes;

c) *trabalho mecânico*, auxiliar ou substitutivo total ou parcial do esforço humano.

Apreciaremos apenas o primeiro caso, o trabalho intelectual, dividido:

pela capacidade administrativa para:

- a) previsão;
- b) organização;
- c) coordenação;
- d) comando;
- e) controle.

pela capacidade técnica para:

- a) informação;
- b) conselho;
- c) instrução;
- d) orientação para realizar determinados trabalhos materiais.

As considerações que acabamos de fazer serão de grande utilidade para aqueles que tiverem a seu cargo a administração ou a simples organização de centros e parques de recreação.

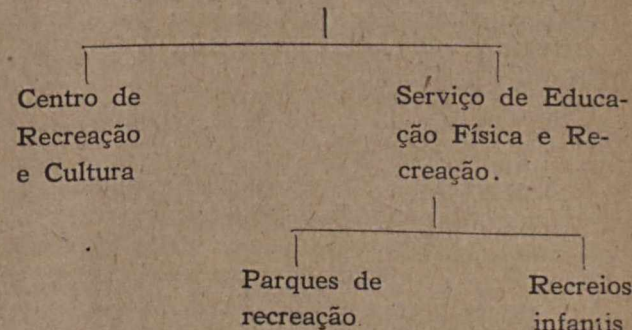
II — RELAÇÕES ADMINISTRATIVAS ENTRE SERVIÇOS, CENTROS E PARQUES DE RECREAÇÃO

Temos verificado que, muitas vezes, a palavra *parque de recreação* tem sido usada como sinônimo de *centro de recreação* e até com significado mais amplo. Em uma organização racional isso não se deverá verificar, pois o Centro de Recreação deverá centralizar a administração das atividades no bairro ou distrito a que serve. O significado substantivo de parque é jardim extenso ou bosque, ou ainda terreno murado ou vedado, onde há caça. Assim, o parque de recreação terá forçosamente de ser um jardim ou área definida, destinada à recreação.

Se compararmos, por exemplo, a orientação da Prefeitura do Distrito Federal, por intermédio do seu Serviço de Educação Física e Recreação, com a do Ministério do Trabalho, por meio de seu Serviço de Recreação Operária, veremos quais distintas são.

A Prefeitura espalhou pela cidade numerosos recreios infantis e alguns parques de recreação, que, tecnicamente, poderemos denominar unidades de recreação (art. 7.º e 10 da lei número 674, de 8-12-51); estas unidades se subordinam diretamente ao Serviço de Educação Física e Recreação (art. 14 da lei n.º 674). O Centro de Recreação e Cultura, instituído pela Resolução n.º 15, de 5-8-49, no bairro de Copacabana, é diretamente subordinado ao Departamento de Educação Complementar (art. 3.º). Poderemos representar essa disposição pelo seguinte organograma:

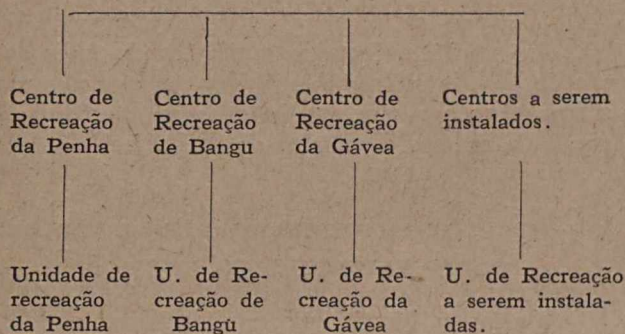
Dep. de Educação Complementar.



Vemos, assim, que o Centro de Recreação não pode ser administrado pelo Serviço de Recreação, sendo antes um órgão paralelo.

A organização do Ministério do Trabalho é muito mais racional; veja-se o organograma a seguir:

SERVIÇO DE RECREAÇÃO OPERARIA



Cada Centro de Recreação — centraliza a administração das unidades de recreação do bairro a que serve: as unidades de recreação poderão ter recreios infantis, campos de vôlei, futebol, basquetebol etc.

III — ADMINISTRAÇÃO RACIONAL DE CENTROS e PARQUES DE RECREAÇÃO

a) Planejamento

A primeira fase da administração racional está representada pelo planejamento, que, no presente caso, deverá obedecer a esta sequência:

- 1, levantamento topográfico dos logradouros públicos;
- 2, situação dos grandes conjuntos residências proletários e burgueses;
- 3, previsão, segundo as características dos logradouros e as necessidades da população local, para a instalação de um centro de recreação e das unidades de recreação (parques de recreação, recreios infantis, quadros de vôlei e basquetebol, campos de futebol etc.) em cada bairro ou distrito;
- 4, cálculo da despesa com a instalação de cada centro ou unidade (previsão orçamentária), em face do conjunto de aparelhos ou pavilhões;
- 5, estabelecimento da ordem de prioridade para a instalação das unidades de recreação, segundo o caráter de urgência e a possibilidade financeira do órgão administrador.

b) Organização

A organização do centro ou do parque de recreação consiste na disposição de suas partes ou elementos de forma a dar-lhes corpo único ou seja colocá-lo em condições de funcionamento, que é a comprovação ou a verificação da boa organização. Para isso, deveremos considerar três fatores indispensáveis: *instalação*, segundo as finalidades, *tipos de atividades*, *funcionamento*.

1. **INSTALAÇÃO** — A instalação da unidade de recreação depende, sobretudo:

- da finalidade a que se destina (recreação infantil, juvenil ou para adultos);
 - da área disponível e outras características do terreno;
 - dos recursos financeiros disponíveis;
 - da existência ou não de pavilhões e dependências complementares;
 - da capacidade de frequência;
 - da indicação ou não de pavilhões adequados (material fixo);
 - da escolha de material amovível e móvel;
- Segundo a natureza da instalação, certas atividades serão ou não de possível realização.

2. **TIPOS DE ATIVIDADES DE UMA UNIDADE DE RECREAÇÃO** — poderão ser assim esquematizadas, quanto à sua natureza:

Física

naturais — Recreação em aparelhos, sessões historiadas, etc.

confestes

rítmicas (dos brinquedos cantados às danças)

desportos (inclusive jogos desportivos) ginástica (sob as suas diferentes formas).

Intellectual

Leitura de ficção, jogos de salão (xadrez, damas, gamão etc.) passatempos mentais (charadas, quebra-cabeças, jogo de palavras, provérbios, adivinhação etc.).

Artística

Trabalhos e artes manuais; dramatizações e teatro, audições musicais, recitais etc.

Cívico-social

Visitas a outras unidades ou instituições, reuniões, para comemorar datas ou acontecimentos diversos.

Juntamente com essas atividades poderão figurar sessões de cinema, teatro, espetáculos desportivos etc., que se caracterizam como recreação passiva; também poderão ser fundados clubes e associações.

3. **FUNCIONAMENTO** — O funcionamento da unidade de recreação poderá ser:

- livre, como ocorre nos recreios infantis;
- por turnos, preestabelecidos, como deverá ocorrer nos parques e centros de recreação.

Quando o funcionamento é por turnos, o horário estabelecerá a natureza dos frequentadores. A unidade de recreação mais complexa é o centro, que poderá funcionar em três ou quatro turnos, ex.:

— 3 turnos:

- 1.º, para crianças das 7 às 11 horas;
- 2.º, para crianças das 14 às 17 horas;

3.º, só para adolescentes das 17 às 20 horas e para adolescentes e adultos das 20 às 22 horas.

— 4 turnos :

- 1.º, para crianças, das 7 às 11 horas;
- 2.º, para crianças, das 14 às 17 horas;
- 3.º, para adolescentes, das 17 às 20 horas;
- 4.º, para adultos, das 20 às 23 horas.

No primeiro exemplo existe uma atividade mista de adolescentes e adultos, enquanto no segundo os adultos (convencionalmente maiores de 18 anos) têm suas atividades próprias.

c) DIREÇÃO — A direção das unidades de recreação deverá estar entrosada com a dos centros de recreação e a destes com a dos Serviços de Recreação. Assim, estes Serviços superintendem diretamente os centros de recreação que, por sua vez, superintenderão diretamente as unidades de recreação.

A fim de manter unidade administrativa, o programa geral de atividades deverá ser elaborado pelo Serviço de Recreação, com a audiência dos dirigentes dos centros de recreação, e, em casos especiais, dos dos parques de recreação e demais unidades. É importante, portanto, a direção única para que o Serviço e suas dependências constituam um conjunto administrativo harmônico.

IV — PAPEL QUE OS PARQUES E CENTROS DE RECREAÇÃO DESEMPENHAM NA VIDA DA COMUNIDADE

Em um inquérito feito em várias cidades dos Estados Unidos sobre "Qual o parque de recreio ideal?", as impressões colhidas entre os frequentadores foram as seguintes:

a) um parque de recreio é ideal quando o espaço destinado ao mesmo seja proporcional às crianças do bairro permitindo a fácil prática de jogos e outras atividades física. Significa isto, grandes áreas para os parques, evitando aglomerações e longas esperas para o uso dos aparelhos e participação nos jogos;

b) quando a atração, a ordem, a beleza dos parques, onde há árvores, cêrcas vivas, gramados é livre dos dizeres: é proibido etc. e contrasta, realmente, com as atividades lúdicas praticadas na rua;

c) quando proporciona aos seus frequentadores oportunidades de expansão adequada à idade, por meio dos jogos, aparelhos etc., que são saídas naturais da energia em "superavit" que de outro modo seria gasta de maneira imprudente, pois, a delinquência infantil é anulada, com a ação dos parques de recreio que evitam os roubos, depredações e jogos rudes;

d) o que possui planos de jogos para cada idade, havendo lugares especialmente determinados para cada grupo de menores médios, maiores e adolescentes;

e) é aquele em que as meninas têm as mesmas oportunidades de participar nos jogos

como os meninos e que até 12 anos as atividades são comuns e após essa idade a maioria dos jogos é considerada separadamente;

f) quando oferece uso correto dos aparelhos e quando todas as atividades são planejadas e todas as crianças e jovens são recebidos com igual consideração e carinho;

g) quando mais variadas habilidades físicas são desenvolvidas: habilidades manuais, jogos pequenos, esportes coletivos e individuais, aparelhos etc.;

h) aquele em que a grande variedade de interesses acha oportunidades para expressar-se; assim sendo, as pessoas que gostam de representar, de desenhar, de cantar, de fazer acrobacia, de dançar, de iniciar coleções, terão suas oportunidades e serão utilizadas, desenvolvidas, melhoradas e encorajadas;

i) quando proporciona a formação de grupos baseados na idade, interesse e habilidade, não havendo melhor meio de formação das relações sociais do que o jogo;

j) onde a liderança é bem orientada, encaminhando os tímidos, controlando os egoístas, favorecendo a formação natural dos grupos;

k) é aquele que as crianças, os jovens frequentam com prazer porque sabem que serão tratados com gentileza e consideração pelos professores e poderão brincar conforme as regras estabelecidas pelo parque;

m) quando há sempre alguma coisa interessante a fazer: jogos de salão, para os dias de chuva, cinema, história para ouvir, aparelhos, jogos ao ar livre, festas cívicas, excursões, dramatizações, reuniões de clubes etc.;

n) quando oferece o máximo prazer com o mínimo de perigo;

o) é aquele que sendo bem orientado, evita o excesso nas competições, jogos demasiados e hábitos anti-higiênicos;

p) quando proporciona a todas as crianças, mesmo as que têm defeitos físicos, a mesma consideração e ensejo de ser feliz, pois há as atividades recreativas satisfatórias para cada caso;

q) quando inspire confiança e segurança às famílias, ao bairro, facilitando o envio dos seus filhos ao parque.

Segundo HOWARD BRANCHERS "O Parque de Recreio é primeiramente o lugar onde se desenvolve o poder de agir, nadar, patinar, jogar, cantar, organizar competições e jogos, fazer brinquedos, observar a natureza", portanto, "ajudar e ensinar a criança a bem agir a ser feliz, é educá-la para hoje e para o futuro".

O professor de um parque ou centro de recreação exerce a sua influência não apenas no momento em que está dirigindo a atividade, mas também sobre a coletividade a que a instituição serve, participando de sua vida tão ativamente

como qualquer dos membros que a integram. Nos Centros de Recreação, mantidos pelo Serviço de Recreação Operária do Ministério do Trabalho, (S.R.O.), por exemplo, os professores de Educação Física, além de suas atribuições normais, inerentes ao Serviço a que pertencem, têm sido convidados constantemente para dirigir festividades ou patrocinar atividades, tal como tem acontecido nos conjuntos residenciais da Penha, Realengo, Bangu e Gávea onde já se encontram instalados e organizados os primeiros centros de recreação do Distrito Federal, proporcionando atividades físicas e culturais, inclusive artísticas, aos trabalhadores e suas famílias.

E' preciso, sobretudo, que os orientadores dos parques e centros tenham bem presente sempre que a recreação não está na atividade em si, mas na disposição física ou mental com que o indivíduo a realiza, não esquecer que prazer é a condição básica, indispensável para que a recreação se caracterize.

BIBLIOGRAFIA

1. *Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo* — A. O. VIVEIROS DE CASTRO — Rio — 1914.
2. *La administración y la organización administrativa* — MEYER.
3. *Instituzioni di Diritto Amministrativo* — MEUSCI
4. *Derecho Administrativo Comparado* — GOODNOW.
5. *Administration Industrielle et Générale* — HENRI FAYOL.
6. *Principes d'Organisation Scientifique* — FREDERICK W. TAYLOR.
7. *Organização e Reorganização de Serviços* — HESIO FERNANDES PINHEIRO — Rio.
8. *Lei n.º 674, de 8-12-51, do D. Federal (D.O. de 11-12-51).*
9. *Resolução n.º 15, de 5-8-49* — do Prefeito do D. Federal in *Legislação e Atos Oficiais* — janeiro-dezembro de 1949.
10. *Finalidades dos Parques e Centros de Recreação* — Ação do orientador em face dos frequentadores e da coletividade" — INEZIL PENA MARINHO — Ponto n.º 13 — do IV Curso de Aperfeiçoamento sobre Educação Física — Rio, 1953.

Avaliação de Cargos nas Municipalidades

ELIZABETH LANHAM (*)

(Tradução de Maria de Lourdes
Lima Modiano)

UM inquérito, recentemente realizado, sobre programas de avaliação de empregos, em cinquenta e cinco municipalidades por todo o território dos Estados Unidos da América, revelou, não somente a que ponto é usada a avaliação de empregos como técnica de administração, mas, ainda, os processos e praxes adotados na implantação e manutenção de programas municipais. Com o fim de facilitar a discussão, dividimos os dados em seis categorias principais, a saber:

- 1.^a) histórico da avaliação de empregos nas municipalidades;
- 2.^a) métodos usados para obter a cooperação de supervisores e empregados;
- 3.^a) tipos de planos de avaliação adotados;
- 4.^a) organização usada para implantação e execução de um programa de avaliação de empregos;
- 5.^a) providências tomadas para garantir a aceitação do programa e vantagens por este proporcionadas e
- 6.^a) processos seguidos na manutenção do programa de avaliação de empregos.

HISTÓRICO DA AVALIAÇÃO DE CARGOS NAS MUNICIPALIDADES

Vinte e oito organizações oficiais de avaliação de empregos foram encontrados nas cinquenta e sete municipalidades que responderam ao nosso questionário, mas prevê-se para breve maior utilização dessa técnica. Estão sendo constantemente instituídos programas em várias cidades, enquanto outras pretendem fazê-lo. Apenas sete, entre as cinquenta e sete consultadas, declararam não possuírem programa de avaliação de empregos, nem cogitarem da implantação de um programa dessa espécie. Cerca de dois terços das municipalidades acentuaram que seus programas haviam sido implantados nestes últimos dez anos. Quase a metade do grupo havia desenvolvido os respectivos programas nestes últimos cinco anos.

(*) A Dra. ELIZABETH LANHAM é Professor-Assistente de Administração no "College of Business Administration" da Universidade do Texas, Austin, Texas. Este artigo é condensação de uma monografia que será publicada dentro em breve pelo "Bureau of Business Research da Universidade do Texas. (Tradução autorizada pela "Public Personnel Review" — Civil Service Assembly. U.S.A. and Canada.

Várias razões foram apontadas para a instituição da avaliação de cargos. Entre estas, as mais comumente registradas foram:

- 1.^a) equidade na administração dos salários;
- 2.^a) dados definitivos, sistemáticos e reais, para a determinação do valor do emprego;
- 3.^a) base para promoção;
- 4.^a) padronização da administração dos salários;
- 5.^a) elevação do moral dos empregados; e
- 6.^a) melhoria da administração dos salários.

MÉTODOS EMPREGADOS PARA OBTER A COOPERAÇÃO DE SUPERVISORES E EMPREGADOS

A idéia inicial, de investigar as vantagens de um programa de avaliação de empregos, surgiu primeiramente entre os representantes da Administração. Apenas em um caso a sugestão de instituir-se o programa partiu de servidores sem funções supervisórias. Nenhuma pessoa e nenhum grupo aparece predominantemente, como autor da idéia. Os chefes de pessoal, quer por si, quer juntamente com outras pessoas, foram mais frequentemente apontados do que quaisquer outros, mas os dados geralmente variam neste particular, incluindo outras pessoas ou entidades, tais como o Administrador da cidade, o Conselho Municipal, o Prefeito etc., Em todas as municipalidades, a autoridade superior autorizou o estudo da avaliação de cargos. Diferentes pessoas ou grupos, no mais alto nível, aparecem como responsáveis; contudo, é o Conselho Municipal, mais do que qualquer outra entidade, que comumente aparece oficializando a medida.

Todas as municipalidades, nas primeiras fases após a implantação dos respectivos programas, reconheceram a necessidade de esclarecerem os supervisores e os técnicos de Administração sobre os objetivos visados. Diferentes métodos foram empregados, sendo mais comuns os seguintes:

- 1.^o) reuniões de grupos departamentais;
- 2.^o) conferências com determinados membros do pessoal;
- 3.^o) reuniões do pessoal; e
- 4.^o) ofício ou memorando assinado pela autoridade máxima da cidade.

O problema de instruir os empregados que não exercem funções de supervisão foi enfrentado com o mesmo cuidado.

Os seis principais métodos seguidos foram:

- 1.º) conferências individuais com servidores;
- 2.º) informação prestada pelos supervisores;
- 3.º) reuniões de grupos;
- 4.º) conferências com líderes de empregados;
- 5.º) informações prestadas pelos representantes sindicais; e
- 6.º) publicações especiais.

No intuito de instruir chefes e subordinados sobre os objetivos e métodos do plano de avaliação de empregos, acentuou-se a importância dos contatos pessoais. Os processos gerais a serem seguidos na implantação do plano, as vantagens deste, tanto para a administração, como para os servidores, o âmbito do programa e os resultados esperados, eram os pontos que mereciam maior relevo. Explicava-se o "como" e o "porquê".

TIPOS DE PLANOS DE AVALIAÇÃO EMPREGADOS

Quatro métodos são geralmente aceitos para a avaliação do valor relativo ao emprego. São eles:

- 1.º) o método de ordenação ou listagem (*ranking method*);
- 2.º) o método de classificação de empregos ou gradação (*job classification or grading method*);
- 3.º) o método de comparação de fatores (*factor-comparison method*); e
- 4.º) o método de pontos (*point method*).

Embora algumas empresas possam alterar esses planos em alguns aspectos, para adaptá-los às respectivas necessidades, essa classificação original dos planos, por tipo, não parece ter-se modificado. Vários inquéritos revelaram que o método de pontos é o mais usado dos quatro. Aparece, a seguir o de comparação de fatores; o de classificação de empregos ou gradação vem em terceiro lugar. O de ordenação ou listagem é o menos usado.

Mais de 50% das municipalidades usaram o método de classificação para avaliar os respectivos empregos. O método de comparação de fatores e o de ordenação aparecem em segundo lugar, enquanto várias combinações tiradas dos diferentes métodos figuram a seguir, usados por várias cidades. O de "pontos" foi registrado apenas em uma organização. Neste particular, a tendência é, até certo ponto, para afastar-se das práticas nacionais em todos os setores, uma vez que o método de pontos, por exemplo, é geralmente o mais adotado. Os governos municipais foram, provavelmente, fortemente influenciados pelo fato do Governo Federal adotar o método de classificação, na avaliação dos cargos do Serviço Civil Federal.

Embora nenhuma tendência sobressaia particularmente, na maioria das cidades o técnico, ao auxiliar o órgão, a Comissão ou Junta do Serviço Civil ou o representante destas, escolheu o plano de avaliação a ser usado.

As quatro razões principais da preferência dada a determinado sistema por parte daquelas organizações foram:

- 1.ª) adaptar-se melhor às necessidades da cidade;

2.ª) ser da mais fácil compreensão para os empregados;

3.ª) ser usado em outras cidades; e

4.ª) ser recomendado pelos técnicos de administração.

O número de cidades que adotaram a praxe de incumbir um grupo de projetar o plano de avaliação foi ligeiramente superior ao das que confiaram a tarefa a uma só pessoa. Entre os grupos citados, encontram-se o Serviço de Administração Pública (Public Administration Service) a Junta do Serviço Civil (Civil Service Board) e a Comissão de Avaliação da Cidade.

Entre as pessoas citadas como autoras do plano de avaliação, encontram-se técnicos, diretores de pessoal e um técnico de pessoal. A pessoa ou o grupo incumbido da direção-geral do órgão criado tomou parte ativa nesta fase do trabalho.

ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DE AVALIAÇÃO DE EMPREGOS

Pela própria natureza do trabalho, os processos a seguir e a sequência de providências a tomar para a instituição de um programa de avaliação de cargos não se prestam a grandes variações. Apresenta-se à empresa o programa proposto, escolhe-se o plano de avaliação, apuram-se os fatos sobre o emprego, redigem-se as descrições do trabalho, avaliam-se e classificam-se as escalas de salários determinadas e estipula-se a política administrativa. Esta situação explica-se, sem dúvida alguma, pelo fato de cada providência ter que estar concluída antes de passar-se à seguinte.

Assim, por exemplo, antes de proceder-se à avaliação dos empregos, faz-se mister dispor-se de um plano de avaliação e terem-se coligidos os fatos relativos ao emprego. Antes de agruparem-se os empregos em classes, é preciso serem os mesmos avaliados. É o que acontece com relação a todas as etapas principais da execução de qualquer programa de avaliação de empregos. Algumas das fases principais dos programas dos que responderam ao questionário, porém, serão elaborados no momento, a fim de demonstrar os processos específicos usados neste setor, na execução das principais providências.

Os técnicos de administração tiveram papel preponderante na implantação da avaliação de empregos. A praxe mais comum era atribuir-se a responsabilidade aos técnicos, assistidos por funcionários municipais. O método mais usado, depois deste, era atribuir-se a responsabilidade exclusivamente aos técnicos. Estes, ao que parece, foram muito mais ativos neste setor, do que em outros, uma vez que pesquisas anteriormente realizadas haviam demonstrado que geralmente eram os servidores municipais que, mais frequentemente, tinham papel preponderante. Várias razões foram encontradas para a preferência dada aos técnicos de administração quanto à responsabilidade principal:

- 1.^a) trata-se de especialistas em trabalho;
- 2.^a) maior rapidez de execução;
- 3.^a) opiniões mais objetivas;
- 4.^a) participação dos empregados, porém, com garantia de opiniões objetivas;

5.^a) conhecimentos de organização, aliados a capacidade técnica. Para a implantação do programa de avaliação de empregos, as organizações, na sua maioria, designaram como responsável o Departamento de Pessoal.

Algumas dessas municipalidades informaram que a direção-geral e a coordenação do programa haviam sido cometidas a uma pessoa, enquanto que outras indicaram determinado departamento ou categoria, como tendo assumido essa responsabilidade. Contudo, foi maior o número de cidades que indicaram grupos para esse controle, do que o das que recorreram a um controle individual. Dos grupos que dirigiram o trabalho, os mais citados foram o Serviço de Administração Pública e a Comissão do Serviço Civil, ao passo que, nos casos de controle individual, foram os técnicos os mais comumente citados. A principal atribuição desses grupos ou dessas pessoas consistia em estabelecer os processos de implantação do programa, à medida que o mesmo se desenvolvia.

Os seis principais elementos mais frequentemente avaliados com relação a cada emprego foram: responsabilidade, conhecimentos, esforço e capacidade, condições físicas, condições pessoais e sociais e supervisão. Algumas municipalidades ponderaram vários aspectos diferentes do fator preponderante. Na maioria das cidades, usaram-se cinco a dez fatores, o que corresponde aos moldes nacionais adotados na indústria e no comércio. Os fatores principais, com os subfatores usados pelas cidades, são os que se seguem: (1)

FATOS USADOS

	Frequência do Uso
Responsabilidade quanto a:	4
Fundos da Empresa	1
Prejuízos causados aos Fundos da Empresa	1
	6
Conhecimentos:	
Nível Educacional	2
Nível Educacional e Treinamento	2
Experiência	3
Critério	1
Tirocínio	1
	9
Esforço e Especialização:	
Especialização e Habilidades	1
Especialização	1
Versatilidade	2
Originalidade de Idéias	2
Variedade de Trabalho	1
Requisitos intelectuais	1
Inteligência e Especialização	1
Complexidade	1
Iniciativa — Engenho	1
Esforço Intelectual e Visual	1

12

Condições Físicas:

Condições do Trabalho	2
Condições do Trabalho (Segurança)	1
Esforço Físico	3
Segurança e Bem-Estar	1
Ambiente de Trabalho	1
Exigências de Viagens	1
	9

Condições Pessoais e Sociais:

Relações Públicas	1
Relações Pessoais	2
Contatos com o Público e outros Contatos	1
	4

Supervisão:

Responsabilidade de Supervisão	1
Autoridade no Cargo	1
Controle de Trabalho de Outros	2

Controle supervisorio exercido:

Sobre outros Cargos na mesma Classe	1
Supervisão sobre outras pessoas	1
Operações do Empregado	1
	9

Um pouco menos da metade das cidades, isto é, 44,8%, avaliaram os empregos até o nível dos chefes de departamento ou de divisão; 34,5% os avaliaram até o nível da autoridade executiva superior e 20,7% até os chefes de departamento ou de divisão, exclusive. A pessoa ou o grupo incumbido de determinar a escala de empregos a serem avaliados variava muito de uma municipalidade para outra; contudo, os encarregados de direção e coordenação gerais tiveram participação relativamente ativa.

Muitas cidades declararam terem adotado mais de um processo para a colheita de informações sobre os deveres do emprego. Os quatro processos mais usados foram:

- 1.^o) entrevistas com os empregados, no local do emprego;
- 2.^o) entrevistas com os supervisores;
- 3.^o) preenchimento de questionários pelos empregados; e
- 4.^o) preenchimento de questionários pelos supervisores.

Em alguns casos, recorreu-se a uma combinação de questionários e entrevistas, quer com empregados, quer com supervisores, às vezes com a participação de outras pessoas. Assim, somente as entrevistas ou somente os questionários ou uma combinação de questionários e entrevistas formam os moldes básicos para a apuração dos fatos relativos ao emprego. Na maioria das cidades, tanto

(1) Uma cidade, que declarou adotar o método de classificação e uma combinação de fatores, esclareceu que o sistema usado era, em grande parte, uma combinação de elementos, de acordo com os métodos governamentais de classificação de cargos, processos e experiências. Duas cidades assinalaram o fator "Guide Lines", que eliminamos desta relação pela dificuldade de sua interpretação.

os supervisores como os subordinados participaram dessa fase. As pessoas ou os grupos responsáveis pela apuração dos fatos acerca do emprego, variavam grandemente. Alguns informantes indicaram apenas o setor que obteve a informação, como, por exemplo, o Departamento de Pessoal ou o Serviço de Administração Pública. Outros, deram o título da pessoa, como, por exemplo, conselheiro ou diretor de pessoal. Todavia, os conselheiros e os técnicos de pessoal, trabalhando sôzinhos ou com outros, são os que aparecem mais freqüentemente citados. Na maioria das municipalidades, a pessoa que apura os fatos sobre o emprego redige a descrição final deste. Menos da metade das cidades observou a praxe recomendável de obter a aprovação não só dos supervisores como dos empregados, quanto às descrições finais do emprego. A tendência principal porém, era para obter a aprovação apenas dos supervisores.

Muito freqüentemente, foram treinados analistas, através de:

- 1.º) leitura de trabalhos sobre avaliação de empregos;
- 2.º) ensino direto dos processos de obtenção de fatos sobre o emprego;
- 3.º) cursos universitários;
- 4.º) preparo de descrições de emprego, como amostras, a serem criticadas; e
- 5.º) ensino direto dos princípios da entrevista. Os conselheiros foram os mais citados como encarregados dos programas de treinamento.

O mais comum era os empregos serem avaliados por uma comissão e não por uma só pessoa. O Serviço de Administração Pública, os técnicos de classificação e a Comissão ou Junta de Serviço Civil estão entre os grupos citados como avaliadores de empregos. Entre as pessoas citadas, estão conselheiros, diretores de pessoal e representantes regionais do Serviço da Administração Pública. Os principais processos adotados para treinamento dos avaliadores foram:

1) leitura de trabalho sobre avaliação de empregos e de sistemas de avaliação, bem como amostras de descrições de avaliações, para serem criticadas. Conselheiros, representantes do Serviço de Administração Pública e diretores gerais dos órgãos de avaliação tiveram papel ativo na realização do programa de treinamento de avaliadores de empregos. Na maioria das cidades, os mesmos indivíduos ou grupos que avaliaram os empregos também foram incumbidos de sua verificação.

Embora onze cidades indicassem classes de emprego, encontrou-se tal variedade de praxes, que nenhuma tendência pôde ser observada, a não ser a de haver um número de classes muito maior do que comumente se encontra. Coube à pessoa ou ao grupo responsável pela direção do órgão de avaliação de empregos, geralmente, a decisão quanto ao número de classes de emprego a adotar.

As municipalidades, em sua grande maioria, concluíram os respectivos planos em seis meses no máximo. Vem, depois, o grupo das que levaram um ou um ano e meio, seguido de perto pelo das que levaram dois anos. As razões principais dessa variação de tempo devem ser procuradas nas condições existentes na própria cidade, mais do que no número de descrições de empregos ou na repartição incumbida do trabalho.

MEDIDAS TOMADAS PARA GARANTIR A ACEITAÇÃO DA EMPRÊSA E VANTAGENS DO PROGRAMA

Ao concluírem os programas propostos de avaliação de empregos, os responsáveis pela sua execução geralmente avistavam-se com a Diretoria, a fim de explicar-lhe o plano e obterem a autorização final para adoção do mesmo. Entrevistas individuais com vários membros da Diretoria eram levadas a efeito em várias cidades: às vezes, havia, primeiro, reuniões de grupo. Em várias municipalidades, os diretores haviam participado da implantação do programa e já conheciam com segurança o valor do plano. Contudo, alguns deles também realizaram reuniões de grupo e entrevistas com aqueles que não haviam participado. Idênticos métodos básicos foram empregados para obter-se a cooperação e o apoio de grupos supervisórios e não-supervisórios.

Tôdas as municipalidades examinadas, com exceção de uma que não respondeu à pergunta, expressaram satisfação quanto aos respectivos planos. Todavia, o grau de satisfação variou até certo ponto. Mais de 50% declararam considerar satisfatório o seu plano. Pouco mais de 1/5 avaliaram os seus em "bastante satisfatórios". Os restantes indicaram "muito satisfatórios". Nove diferentes vantagens foram assinaladas.

Vantagens	Número de cidades
Equidade de Salários	24
Solidez, Uniformidade	24
Padronização dos Salários	21
Melhor política de promoção, transferência e colocação	19
Base Concreta para a determinação do Valor do Emprego	18
Elevação do Moral	17
Melhoria da Organização	17
Melhor controle do Custo do Salário...	12
Redução do "turnover"	7
	159

MANUTENÇÃO DO PROGRAMA

Uma vez implantado o programa de avaliação de empregos, tôdas as municipalidades trataram de manter em dia os respectivos programas. Compreenderam que os empregos, com o tempo, vão variando de atribuições; novos empregos são criados; a política da administração exige revisão e assim por diante. Determinados métodos para a

manutenção do programa variam de uma cidade para outra. Contudo, os seis métodos mais empregados foram:

1.º) os supervisores comunicam qualquer novo emprego criado à Divisão de Avaliação de Empregos;

2.º) os supervisores comunicam as modificações à Divisão de Avaliação de Empregos;

3.º) reavaliação periódica de todos os empregos;

4.º) realização de inquéritos periódicos de salários;

5.º) manutenção de um órgão permanente de avaliação de empregos;

6.º) correção imediata dos registros, sempre que houver alguma modificação.

Embora nem todas as cidades tenham respondido à pergunta sobre o controle centralizado, todas as que o fizeram (21 em 28) declararam que mantinham controle centralizado do respectivo plano. Este controle, na maioria dos casos, era feito pelo Departamento de Pessoal, embora, em algumas cidades caiba à Junta, ao Departamento ou à Comissão do Serviço Civil. Há certa variação nas praxes do controle, mas as mais importantes são:

1.º) encaminhamento de todas as recomendações de aumento de salário ao órgão central;

2.º) realização de inquéritos periódicos sobre os salários;

3.º) recomendação sobre o aperfeiçoamento do plano;

4.º) realização de pesquisas para acompanhar as tendências gerais;

5.º) manutenção de interesse em torno do programa e

6.º) observação diária do funcionamento, com o objetivo de localizar qualquer ponto fraco.

Todas as municipalidades declararam terem encontrado um ou outro problema, entre os quais os mais comuns foram os seguintes:

1.º) pressão no sentido do aumento de certas avaliações individuais, acima do máximo;

2.º) alterações de empregos e novos empregos que não eram prontamente comunicadas;

3.º) garantia de uma interpretação uniforme do programa e

4.º) manutenção de pessoal experimentado para administração do plano.

CONCLUSÕES

Se a experiência da indústria puder servir de orientação, parece-nos haver aí um campo fértil para a avaliação dos empregos nas municipalidades, processo este ainda pouco explorado. Tanto a indústria como o governo municipal verificaram que a avaliação dos empregos constitui um instrumento que pode ser usado com resultados para a solução ou, pelo menos, para o ajustamento dos problemas suscitados pelas desigualdades de salários. Não constitui substituto para as discussões nas organizações onde existem relações entre sindicatos e a administração, mas tende a reduzir ao mínimo as causas de atritos.

Nenhuma dessas organizações parece acreditar que todos os problemas envolvidos em suas estruturas de salários ou no pagamento dos empregados tenham sido completamente resolvidos. Nenhuma delas alega tal resultado. Parecem todas reconhecer que a avaliação dos empregos não constitui uma panacéia para todas as doenças e que o programa não é como uma ciência exata, em que todos os erros possam ser corrigidos. O fator do critério humano está envolvido a tal ponto, que certas injustiças terão, certamente, que ocorrer. Contudo, como o sistema proporciona um estudo sistemático para a determinação do valor relativo dos empregos, o consenso do grupo parece ser de que o mesmo reduziu os erros ao mínimo. Assim, a conclusão a tirar é de que, no setor do governo municipal, tal como representado por esse grupo de cidades, a avaliação dos empregos dá resultado e esses programas devem ser prosseguidos.

O Bem-Estar Social na Antiguidade

(Continuação)

M. PIO CORRÊA JR.

III — A POLÍTICA AGRÁRIA NO ESTADO ROMANO : OS GRACOS

Somente neste número pode a "Revista do Serviço Público" oferecer aos seus leitores a terceira e última parte deste trabalho do Sr. M. Pio Corrêa Jr., depois de haver divulgado a primeira e a segunda partes nos seus números de maio e julho de 1952. É que o autor ausente do país como funcionário diplomático que é, por motivo de força maior interrompera a remessa de sua colaboração.

O TRÁGICO desaparecimento de Tibério Graco não introduziu, contra toda expectativa, qualquer modificação na conjuntura política de Roma. Talvez impressionados pela gravidade do acontecimento, em que pela primeira vez um cidadão Romano fôra imolado sem processo judicial, e pela primeira vez desde a abolição da monarquia corria sangue no Fórum, liberais e conservadores, partidários e adversários do Tribuno, rivalizam de prudência e de moderação.

Sem dúvida, o Cônsul em exercício, P. Mucius Scaevola, embora sendo êle próprio do partido liberal e amigo dos Gracos, nega-se a permitir que os assassinos de Tibério Graco sejam processados; mas o principal dêles, o Sumo Pontífice P. Cornelius Scipio Nasica, é incumbido de uma missão no estrangeiro que assume a feição de um exílio, tanto mais quanto ela o obriga a demitir-se de suas funções pontificais, nas quais êle vai ser substituído, de modo significativo, por P. Licinius Crassus, o próprio sogro de Caio Graco, e um dos colaboradores de Tibério na elaboração da *Lex Sempronia*.

É aberto, por outra parte, um "rigoroso inquérito" contra os autores da "sedição" chefiada por Tibério Graco; mas êsse inquérito, como tantos outros mais recentes e que conhecemos bem, limita-se a definir responsabilidades secundárias e é encerrado sem resultados espetaculares, para alívio mútuo dos dois partidos.

O fato capital, porém, é que, ainda contra toda expectativa, o Governo não pensa um instante em promover a revogação da *Lex Sempronia*: muito pelo contrário, a vaga aberta pela morte de Tibério Graco na Comissão triunviral da reforma agrária é preenchida por P. Licinius Crassus, sogro, como vimos, de Caio Graco, e um dos chefes do partido liberal. De mais a mais, o mesmo Crassus acedia, não somente ao Sumo

Pontificado em substituição a Scipio Nasica, mas ainda, no ano seguinte, ao Consulado juntamente com o flâmine de Marte, L. Valerius Flaccus, também reformador exaltado, que tentara processar os assassinos de Tibério Graco. Ainda nesse ano, dois liberais iam ser investidos da Censura, e nessa qualidade proceder à revisão da composição do Senado: Q. Caecilius Metellus, o Macedônico, e Q. Pompeius, ambos de nobreza plebéia, o que constituía fato sem precedente em Roma, pois a regra era, como se sabe, que pelo menos um dos dois Censores, como um dos dois Cônsules, fôsse de nobreza patricia.

Assim, o partido reformador, longe de se ver desorganizado ou abatido pelo fracasso da tentativa de golpe de Estado que custara a vida a Tibério Graco, emergia da crise com o seu prestígio intacto e antes fortalecido pela animosidade que a opinião pública votava aos vencedores das sangrentas jornadas de junho de 133. Nada se opunha, portanto, ao prosseguimento da reforma agrária delineada pela *Lex Sempronia*; e, com efeito, a Comissão triunviral parece ter pôsto mãos à obra com excepcional energia. Compunham-na Appius Claudius Pulcher, sogro do Tribuno assassinado, um dos fundadores do partido liberal, Censor em 136, Príncipe do Senado, homem rico e de alta nobreza; Publius Licinius Crassus Dives Mucianus, riquíssimo, ambicioso, matreiro; e, finalmente, o genro dêste, irmão de Tibério, o jovem Caio Graco.

O mais moço dos Gracos tinha apenas vinte e um anos quando da morte de seu irmão. Menos apaixonado, mais céptico, natureza menos impulsiva que seu irmão, Caius Sempronius Gracchus era certamente mais ambicioso e talvez mais inteligente. Sincero, sem dúvida, mas capaz de dissimulação; mais "político", em uma palavra, do que o discípulo do estóico Blossius. Dotado de incommum domínio sobre si mesmo, êle pôde durante anos sopitar o ódio violento que o animava contra os assassinos de seu irmão, ódio implacável que seria a sua razão de ser e pelo qual poria em jôgo a própria vida. Jovem, rico, festejado, casado com uma mulher encantadora que o adorava, Caio Graco tinha tudo para ser feliz: preferiu a incerteza das lutas políticas, o sacrifício da própria existência a um ideal de vingança que não excluía, aliás, uma concepção mais nobre e certamente sincera de justiça social.

Nos primeiros anos que se seguiram à morte de seu irmão, Caio Graco dedicou-se aos seus deveres do triúnviro agrário, mantendo-se voluntariamente na sombra, e deixando o primeiro plano aos seus colegas. Mesmo como chefe, do partido reformador, mesmo como defensor da memória de Tibério Graco, teve êle a coragem e a habilidade de deixar o lugar de destaque a um aventureiro, Caius Papirius Carbo, audacioso demagogo, orador popular de verbo cru, popular entre a massa pela sua destemperança de linguagem e pelas maneiras chulas que afetava. Tribuno da Plebe em 132, Carbo apresenta um Projeto de Lei, a *rogatio Papiria de tribunis reficiendis*, propondo que fôsse tornada licita a reeleição indefinida dos Tribunos; era sancionar retrospectivamente a tentativa de golpe de Estado de Tibério Graco, e, ao mesmo tempo, despertar de novo a controvérsia a fim de reabilitar a sua memória. Muito terá custado a Caio Graco ceder êsse papel a um Carbo qualquer; mais lhe terá custado deixar que fôsse o demagogo o interpelador do segundo Africano, de regresso do cerco de Numância, sobre a sua posição em relação ao assassinato de seu cunhado. Carbo mostrou-se, aliás, um bom líder da Oposição; durante dez anos, êle preparou o caminho ao jovem Caio Graco.

Êste último prosseguia, com seus colegas, um trabalho silencioso mas considerável no seio da Comissão agrária. Logo após o assassinato de Tibério, o Senado, impressionado com o aspecto sacrílego do caso, pela violência cometida contra a pessoa sacrossanta de um Tribuno, vptara a consulta aos Livros Sibilinos; e êstes, como era de esperar, haviam aconselhado ritos de desagravo a Ceres. A resposta era significativa: pois não sômente a Deusa era a padroeira dos trabalhos agrícolas, como, de todo o sempre, tivera a Plebe sob a sua especial proteção. O oráculo constituia, portanto, uma garantia da aplicação da *Lex Sempronia*.

Esta última, como já tivemos ocasião de expor na primeira parte dêste estudo, revigorava essencialmente a *rogatio Lichia* de 145, limitando a superfície determinada as terras do Domínio Público aforadas a particulares, e determinando o loteamento das terras recuperadas, para distribuição, a título inalienável, a cidadãos pobres. Como já vimos, também, a medida visava combater o alastramento do latifundiarismo, restaurar a pequena propriedade agrícola, e estancar o êxodo rural, restabelecendo o equilíbrio da sociedade Romana, tradicionalmente baseada em um sistema de pequena e média propriedade rural. Tanto como a seu irmão, preocupava a Caio Graco o desaparecimento da classe média rural, esteio dos exércitos Romanos, espinha dorsal do Estado; e era sua esperança que a *Lex Sempronia* viesse criar, nos campos despovoados pela guerra e pela ausência de crédito agrícola adequado, novos centros de povoamento e de produção, que ga-

rantissem o equilíbrio e a estabilidade da economia Romana.

Caio assume efetivamente as suas funções em 131, e parece haver desde logo imprimido aos trabalhos da Comissão uma atividade que a bom direito lhe poderia invejar o órgão que procura no Brasil ocupar-se de problemas similares. Nesse mesmo ano, temos a certeza, dada por descobertas arqueológicas, de que a recuperação de terras do Domínio Público e a respectiva colonização prosseguiram simultaneamente pelo menos em cinco regiões diversas, e, o que é mais notável ainda, em distritos que até então os interesses da classe dominante haviam reservado ciosamente à extensão dos seus latifúndios, evitando cuidadosamente a localização nos mesmos de colônias agrícolas do Estado. Bem entendido, os posseiros das terras públicas moviam tenaz oposição às medidas da Comissão; amigos de rabulices e chicanas como todo bom Romano, êles recorriam sistematicamente aos tribunais, que se viam, segundo o testemunho de Appiano, sobrecarregados de recursos contra os atos de Caio Graco e de seus colegas. O mesmo Appiano, que, embora tendo vivido dois séculos mais tarde, devia estar bem informado do assunto em virtude de suas funções de intendente do Domínio Imperial, relata que, havendo a maioria dos posseiros negado a fornecer as certidões, na forma da lei, sobre a extensão das terras do Domínio Público por êles exploradas, a Comissão não hesitou, por sua vez, em traduzir os recalcitrantes perante os tribunais. "De onde", escreve o historiador, "multidão de litígios dos mais embaraçosos". Dos mais embaraçosos, entenda-se, para os juizes; pois entre os réus deviam figurar os personagens de maior projeção em Roma.

Tudo indica, mesmo, que a vigorosa ação da Comissão Agrária contra os detentores de terras públicas começava a inquietar seriamente a aristocracia latifundiária, tanto mais quanto, apesar de todos os expedientes jurídicos de que lançavam mão os seus advogados, a sua posição perante os tribunais era dificultada, na maioria dos casos, pela ausência de prova documental em que pudessem esteiar a legitimidade da posse. Um instante pareceu ao partido reacionário que a Comissão ia entrar em letargia: é quando o triúnviro Crassus, tendo assumido o comando das forças Romanas na Ásia, é feito prisioneiro e morto perto de Pérgamo, e, quase ao mesmo tempo, outro triúnviro, Claudius Pulcher, vem a falecer repentinamente. Só sobrevivia, portanto, o jovem Caio, que a perda de seus dois colegas privava de dois poderosos amigos e parecia deixar bastante desamparado.

Tal era, porém, a popularidade do projeto de reforma agrária, que não foi possível deixar de prover as vagas abertas no triúnvirato; sendo designados para elas dois dos chefes do partido democrático, dois amigos pessoais do falecido Tibério Graco: Marcus Fulvius Flaccus e o agitador Papirius Carbo. Amigo do mais velho dos Gra-

cos, mas não amigos entre si: Carbo, natureza brutal e grosseira, ambicioso vulgar, compreendia a necessidade de manter à frente do partido um homem como Caio Graco, de nascimento e educação superiores, mas quase uma criança, que ele, Carbo, podia talvez dominar e dirigir; mas devia suportar mal a presença a seu lado de Flaccus, personalidade turbulenta e espalhafatosa, que pouco a pouco vai granjear, em prejuízo de Carbo, a preferência das massas. Anos mais tarde, a inveja de Carbo, longamente ruminada, vai custar a vida a Flaccus e a Caio Graco; mas, por enquanto, nada faz presagiar a traição. A Comissão perdia algum prestígio, em verdade, com as novas nomeações, pois nem Flaccus nem Carbo gozavam de autoridade ou de fortuna comparáveis às de seus antecessores, mas nada, em todo o caso, parecia ameaçar a coesão dos triunvirs.

E, de fato, durante oito anos eles vão agir de mãos dadas, afrontando juntos no princípio, grandes dificuldades. Com efeito, Scipião Emiliano, o mais glorioso dos generais romanos do seu tempo, aceita oficialmente a chefia do partido oligárquico; e, por instigação sua, os Cônsules de 129, Caius Sempronius Tuditanus e Manius Aquillius, ambos do mesmo partido, suprimem os poderes judiciários da Comissão, isto é, retiram-lhe o poder de decretar evicções, os tribunais civis passando a funcionar, portanto, não somente em grau de apelação, para ouvir recursos contra os atos dos Triunvirs, mas logo em primeira instância, cabendo-lhes decretar, eventualmente, a evicção solicitada pela Comissão. Essa medida constitui um golpe sensível contra a política social do partido liberal; e reduz consideravelmente as atividades dos Triunvirs agrários, agora reduzidos a pleitear cada caso individual perante um tribunal civil. A dificuldade de sua posição agrava-se no ano seguinte, com a eleição ao Consulado de dois homens tidos como entre os mais reacionários de todo o partido oligárquico: Titus Annius Luscus Rufus, filho de um inimigo pessoal de Tibério Graco, e Cn. Octavius, irmão daquele Marcus Octavius cuja oposição a Tibério precipitara a crise fatal a este último. Nessas condições, não é de admirar que os trabalhos da Comissão se houvessem visto virtualmente paralisados. Caio Graco, com o seu tino habitual, compreende a impossibilidade de uma reação imediata, e muito sabiamente, apresenta-se candidato à questura, magistratura militar que o afastaria de Roma, obrigando-o a incorporar-se às forças de ocupação na Sardenha. Como ele havia muito bem calculado, a sua candidatura não sofreu oposição por parte de seus adversários políticos, felizes de vê-lo afastar-se da capital; e o jovem Questor parte para a sua ilha, onde permanece dois anos, aguardando prudentemente os acontecimentos.

Estes não se fazem esperar. M'Aquillius, a quem o sorteio designara a Ásia como província consular, e que tivera ali o seu comando prorrogado como procônsul, compromete por uma gestão infeliz a popularidade do seu partido, de tal

modo que as eleições para o ano de 125 elevam inopinadamente ao Consulado um dos Triunvirs agrários, Flaccus. Ao mesmo tempo, o povo elege Censores dois outros liberais notórios Cn. Servilius Caepio e Lucius Cassius Longinus Ravilla, que, como Tribuno da Plebe em 137, conseguira ampliar, pela *Lex tabellaria*, a aplicação do sistema do voto secreto. Caio Graco sente a oportunidade favorável, e, achando-se findo o período de sua questura, regressa a Roma sem perda de tempo, e reassume imediatamente suas funções na Comissão Agrária, que ressuscita, por assim dizer, de suas cinzas com notável presteza, reiniciando suas operações com tanto mais facilidade quanto agora, graças à eleição de Flaccus, jogava em seu favor a faculdade, reservada aos Cônsules desde 129, de pronunciar em última instância, a evicção de posseiros de terras do Domínio público. Finalmente, Caio Graco, sentindo chegar a sua hora, apresenta-se candidato ao Tribunato da Plebe, e, apesar da furiosa oposição do partido conservador, é eleito, 4.º da lista, em meio a cenas de indescritível entusiasmo.

Emfim, a Comissão Agrária parecia encontrar as condições ideais para o seu funcionamento, e para a aplicação de uma vasta reforma da sociedade rural Romana. Cedo se veria, porém, que o que meditava Caio Graco era muito mais do que uma reforma: era uma Revolução. Uma revolução não somente econômica, mas também política.

O que Caio Graco tinha em mente, era muito mais do que dar "pão, terra e liberdade" a alguns milhares de cidadãos; ele projetava uma reforma de base do Estado Romano, resultando na transferência do poder político da aristocracia (patrícia ou plebéia, pois de há muito as duas castas da nobreza acham-se confundidas) para a burguesia. Para tanto, cogitava ele, não de estabelecer uma forma qualquer de "ditadura do proletariado", mas de alargar as bases da propriedade imobiliária, de modo a abranger maior número de cidadãos nos quadros da classe média, já que, dentro do sistema censitário que ligava estreitamente os Comícios, a propriedade era a fonte dos direitos políticos. O que estava em jogo, não era o princípio censitário, e sim o modo de sua aplicação e sobretudo o critério da distribuição da propriedade. Entre tantas propostas audaciosas, jamais se cogitou de modificar a estrutura dos Comícios das Tribos, em que todos os salarizados se viam circunscritos às quatro Tribos urbanas, sem expressão em face das trinta e uma Tribos rurais; nem tampouco a estrutura dos Comícios Centuriatas, em que os salarizados formavam 4 centurias apenas, e os *non possidentes* uma, no total de 373; figurando, assim, de modo meramente simbólico nessas Assembléias, sobretudo na Centuriata, em que raríssimas vezes eram chamadas a intervir na votação as centurias da 4.ª

classe de proprietários, quase nunca as da 5.^a, e absolutamente nunca as 5 pobres centurias complementares de não-proprietários. Não se tratava, portanto, no pensamento de Caio Graco, de fazer da reforma agrária o ponto de partida para um programa de igualitarismo político, e sim de criar, dentro dos quadros políticos existentes, uma classe média mais numerosa, mais coesa, e sobretudo dispor essa classe média a reivindicar a sua parte na direção dos negócios públicos.

Seja-nos lícito recordar que, tanto nos Comícios das Tribos como nos Comícios Centuriatas, não existia o voto individual: os sufrágios eram coletivos, cada Tribo, cada Centuria, tentando um voto, qualquer que fôsse o número de votantes dentro de cada unidade eleitoral. Seguia-se que, nos Comícios por Tribos, cuja importância vinha crescendo com o tempo, e que decidiam das questões fundamentais de interesse geral (ratificação dos Tratados, fundação de colônias, fixação de alçadas administrativas etc.), a proporção de 31 tribos rurais para 4 urbanas dava à propriedade agrícola uma posição inextinguível de preponderância na vida política. Nos Comícios Centuriatas, que conservavam e conservaram sempre o direito de eleger os principais magistrados, e portanto dispunham do Governo, bem como decidiam da guerra e da paz, a situação era mais complexa: ali os eleitores eram divididos em cinco classes, segundo o grau de fortuna, e cada classe em 70 centurias, exceto a primeira, que compreendia, ademais, as 18 Centurias Equestres, perfazendo 88. Finalmente, 4 Centurias simbólicas reuniam os artífices, e uma apenas os proletários de todo destituídos de bens. Em ambos os casos, a votação era iniciada na primeira Classe, a dos cidadãos mais ricos, aqueles cuja fortuna pessoal devia ser, no mínimo, de um milhão de asses; ela cessava desde que a proposta submetida aos Comícios houvesse reunido a maioria absoluta dos sufrágios.

Nessas condições, a grande reforma democrática do século anterior, que modificara a composição dos Comícios centuriatas, vai adquirir agora grande significação. Até então, com efeito, a primeira Classe compreendia 98 Centurias, as três seguintes 20 cada, e a 5.^a, 30 Centurias; fôsem ao todo, com as cinco Centurias operárias e proletárias, 193. A 1.^a classe, com 98 votos, dispunha portanto, sozinha, da maioria absoluta. Já na época dos Gracos, ela se via reduzida a 88 votos, cada uma das outras quatro classes dispondo de 70, no total de 373; isto é, para que fôsse obtida a maioria absoluta de sufrágios, 187, já não bastava o voto da 1.^a classe, nem mesmo o da 2.^a somado ao dela: era preciso, na melhor das hipóteses, consultar também a média burguesia da 3.^a classe, e, por pouco que as opiniões se achassem divididas nas classes mais ricas, ouvir mesmo a 4.^a classe. Mais ainda: o sorteio da "Centuria prerrogativa", aquela que votava primeiro e a cujo voto se atribuiu o valor de um preságio, outrora feito exclusivamente na 1.^a classe, passou a ser feito entre todas as Classes.

Essas circunstâncias determinavam o pensamento político de Caio Graco: transferir o poder das mãos da aristocracia latifundiária e do Senado para as da classe média, através dos Comícios. Para esse efeito, a chefia do que poderíamos chamar o Poder Executivo seria igualmente transferida, dos Cônsules para os Tribunos da Plebe. Os Cônsules conservariam decerto, o comando supremo dos Exércitos, a presidência do Senado, e, mais importante ainda, os Auspícios; mas aos Tribunos, no pensamento de Caio Graco, passaria a iniciativa das leis, o exercício efetivo do poder civil.

A fim de conseguir esse objetivo, era necessário ao Tribuno o apoio de todas as forças da burguesia, desde a opulenta classe dos Cavaleiros Romanos até os cidadãos de posses mais modestas. Duas leis iam propiciar os primeiros, duas outras os segundos. A classe equestre, aos meios da alta finança e do alto comércio, Caio Graco ia abrir o acesso à judicatura, recrutando também entre eles, e já não só entre os Senadores, os juristas da Corte Permanente julgando os casos de peculato, "*Quaestio perpetua de pecuniis repetundis*", tribunal temido justamente pelos argentários, ele ia, por outra parte, atirar-lhes uma rica presa às fauces, ao abrir às operações das sociedades vectigalianas as novas províncias asiáticas da herança atálica. Até uma satisfação de amor próprio ele lhes daria, ao conceder-lhes, pela *Lex Sempronia Theatralis*, uma arquibancada especial nos espetáculos públicos, distinção de que até então só gozavam os Senadores. Quanto aos cidadãos mais pobres, a *Lex Sempronia frumentaria*, que já estudamos em outro contexto, oferecerá o pão a baixo custo, enquanto que outras leis suavizarão o fardo dos encargos militares atribuindo pela primeira vez ao Estado o ônus do custeio do equipamento e do vestuário dos conscritos.

Aclamado pelos ricos e pelos pobres, Caio só tinha contra si o rancor das cento e poucas famílias entre as quais se recrutava o Senado. Releito Tribuno em 122, e podendo ser novamente eleito indefinidamente graças à sua lei de *Tribunis reficiendis* que sancionava retrospectivamente a tentativa de golpe de Estado de seu irmão, Caio Graco pôde ocupar-se de novo, com toda a tranquilidade, da questão agrária.

Restaurada nos seus plenos poderes, a Comissão agrária começa por ampliar de 30 para 200 *júgera* a superfície dos lotes individuais distribuídos, constituindo, assim, imediatamente a cada beneficiário um patrimônio de valor não negligível. Novas colônias agrícolas vão se multiplicar no solo da Itália: na Apúlia, na Lucânia, no Samnium; encontram-se ainda os marcos de pedra delimitando os terrenos loteados por Caio Graco e seus colegas. Às margens do Metauro, a atual Fossembrone perpetua o nome do *Forum Sempronii*. Perto de Tarento, à beira do golfo, no coração de uma região especialmente cobiçada pelos latifundiários, a Colônia Neptunia e a Colônia Minervia recebem levas de lavradores roma-

nos. Caio multiplica-se também: Tribuno Triunviro agrário, ei-lo agora igualmente Curador da Annona, Curador das Estradas, presidindo assim ao abastecimento da Cidade e às suas comunicações com o resto da Itália. No exercício dos dois últimos cargos, êle cuida de aumentar o bem-estar público, ao construir obras de interesse geral como celeiros, entrepostos, cais e estradas, e ao criar, assim, uma intensa procura de mão-de-obra. Plutarco no-lo representa, percorrendo a Itália cercado de engenheiros, arquitetos, artífices, funcionários, militares, que lhe compunham uma espécie de corte; abrindo essas longas estradas retilíneas, bem calçadas, cruzando os obstáculos sobre sólidas pontes e viadutos, cujo traçado, e às vezes cujo calçamento e obras de arte, podemos ainda hoje discernir.

E, no entanto, os homens e os Deuses iam se coligar para abater Caio Graco do auge do prestígio e do poder, como haviam feito dez anos antes com seu irmão. O estreito e cego egoísmo da casta senatorial, ia suscitar contra os Triunvirs uma nova forma de guerra política, destinada a sobreviver até os nossos dias: a "*surenchère*" demagógica. O Partido Conservador ia encontrar, para essa ofensiva demagógica, um instrumento ideal em um dos Tribunos da Plebe: Marcus Livius Drusus. Patrício de alta estirpe, parente e aliado da *gens Cornelia*, rico, jovem, culto, elegante, eloquente, popular, Livius Drusus reunia tôdas as qualidades desejáveis para abrir com Caio Graco uma luta de rivalidade. Habilmente, êle não o combateria nunca de frente, jamais se oporia a uma de suas medidas: sua política ia consistir em cobrir os lances de seu adversário, avançar sempre mais do que êle no caminho da demagogia, ir mais longe no sentido de agradar ao povo, e assim roubar ao rival sua popularidade e seu prestígio, manobrando, ao mesmo tempo, de modo a anular a sua política.

Por essa altura, achava-se em via de execução um dos mais vastos projetos de colonização triunviral: a fundação, em terras de Africa, da *Colônia Junonia Carthago*, em terras de antiga metrópole púnica destruída pelas armas romanas. Seis mil colonos, tanto Romanos como Italianos, deviam se fixar ali, em lotes de 50 hectares cada um; cujos limites ainda são discerníveis no solo tunisiano. Mas um terrível anátema pesava sobre o local: as mais solenes imprecções haviam sido proferidas contra quem pretendesse repovoar Carthago, arrasada até a última pedra, em cujo território, devotado aos Deuses Infernais, havia sido semeado sal em sinal de eterna esterilidade. E' bem verdade que Fulvius Flaccus, o fundador da Colônia, havia tomado as maiores precauções para evitar o terreno delimitado pela interdição religiosa; mas a nova Colônia confinava exatamente com as terras malditas, e tornava-se difícil assegurar o limite destas terras contra o sacrilégio; mais difícil, ainda evitar que calúnias calculadas propalassem ofensas imaginárias contra as

Divindades Infernais senhoras do lugar. E' assim que Caio Graco, ao regressar de uma viagem de inspeção à Africa, vai encontrar a Cidade cheia de boatos alarmantes. Dizem uns que, no próprio dia da fundação solene da Colônia Junonia, um forte golpe de vento, abatendo-se de chofre sobre o destacamento militar que prestava as continências, quebrara a haste do estandarte entre as mãos do vexilário; segundo outros, o mesmo vendaval misterioso varreria de sobre os altares os sacrifícios preparados; havia quem pretendesse que lobos haviam arrancado e carregado os marcos delimitadores da Colônia. Êste último boato desprezava o fato que não existiam lobos na África, e se os existissem, não seriam capazes de transportar os pesados padrões de pedra.

Foi o bastante, porém, para que o Senado, afetando o mais vivo horror, desencadeasse a ofensiva final contra Caio Graco. No intervalo, o pérfido Drusus havia feito o seu trabalho demagógico: mais favorável ainda do que o rival aos Aliados Italianos, propõe a concessão aos mesmos da igualdade de situação com os Romanos perante o Direito Militar; se Caio havia distribuído terras aos pobres mediante ínfima retribuição anual, Drusus propõe a abolição do *vectigal*; se Caio propusera, antes de partir para a África, a fundação de duas Colônias, êle propõe a de doze.

Chegou o momento das traições: a primeira será a do Cônsul Caius Fannius, eleito para o ano de 122 junto com Cn. Domitius Ahenobarbus por intercessão pessoal de Caio Graco, e que no momento da crise o abandona. A segunda, mais grave, será a do colega, do amigo de tantos anos, do Triunvir C. Papirius Carbo.

Êste último partira em princípios de 121 para Carthago; as eleições cônsulares dêsse ano, em uma tremenda derrota para o partido popular, haviam elevado à suprema magistratura dois reacionários extremos, Q. Fabius Maximus e L. Opimius, êste último portador de uma reputação de violência e de ferocidade. E' o momento que escolhe o Tribuno Minucius Rufus para fazer-se o eco dos boatos africanos, e para propor que, como desagravo aos Deuses, fôsse abolida a Colônia.

Caio Graco e Flaccus protestam: mas a última traição já é consumada: Drusus pode exhibir cartas de Papirius Carbo, confirmando os prodígios. Vencido o seu partido nas urnas, abandonado pelos amigos como pelo povo, Caio sente-se só, e percebe o declínio de sua popularidade. Só lhe restara, até o último momento, a inabalável dedicação de Flaccus. A crise final não tardara.

A votação do projeto de Minucius Rufus, suprimindo a Colônia Junonia, desencadeara o drama, rápido e brutal. Em pleno Forum, um homem, um lictor do Cônsul, é morto: Lucius Opimius, de posse do pretexto necessário, reúne o Senado, e arranca-lhe um Decreto cheio de pesadas conseqüências, o primeiro *Senatus consultum ultimum* da história Romana, até pelo qual o Senado dá carta-branca aos magistrados para man-

ter a ordem: *décretum ut operam darent magistratus ne quid respublica detrimenti caperet*. Era o estado de sítio, a suspensão das garantias constitucionais, e, sob outro nome, a ditadura, pois de fato a autoridade concentrava-se nas mãos daquele dos Cônsules que se achava presente na Cidade, e que passava a ter poderes de vida e de morte, suspensas temporariamente as garantias do *jus provocations*. Esse Cônsul é L. Opimius, que faz rapidamente os preparativos para o combate. Durante a noite, as forças da repressão — Senadores e Cavaleiros com servos armados, e archeiros Cretenses das vigílias urbanas — concentram-se em torno do Templo de Castor, no Forum; o grupo dos partidários de Caio Graco e de Flaccus, em torno do Templo de Diana, sobre o Monte Aventino, em um bairro popular.

Ao clarear o dia, trava-se a refrega, que é curta e sangrenta. O Templo de Diana tomado de assalto pela forças legalistas, Caio Graco e Flaccus fogem em direções opostas: cedo se reunirão na morte. O segundo é alcançado e trucidado, com seu filho mais velho, ao buscar refúgio em uma casa; o primeiro, arrastado por seus amigos, passa o Tibre pela Ponte Sublícia, que alguns dedicados companheiros defenderão até a morte para cobrir a retirada do Tribuno. Sacrifício vão: a nobre existência de Caio Graco toca ao seu termo. O seu último asilo vai ser um bosque sagrado; dedicado, segundo Plutarco, às *Fúrias*, o que daria ao fim do último dos Gracos um aspecto de tragédia grega, às mãos, por assim dizer, das Eumênides, e acossado por elas como Orestes. Na realidade, porém, o pequeno bosque era dedicado, não às *Fúrias*, mas a *Furrina*, uma ninfa das águas, antiga divindade latina já semi-esquecida, que o próprio Cícero, embora versado em assuntos do culto, confundiria com uma *Fúria*. Foi ali que o fugitivo, enfim alcançado, conheceu o mesmo destino do irmão mais velho, a morte violenta às mãos dos adversários políticos. Dois mil anos mais tarde, o local preciso deste drama devia ser descoberto e identificado inconfundivelmente: em julho de 1906, o sábio Gauckler encontraria nos flancos do Janículo o altar da Ninfa, o poço das águas divinas, e a gruta sagrada junto à qual o mais moço dos Gracos soltou o último suspiro e viu pela última vez a luz do dia.

Corre sangue na terra do Lácio; sangue de três mil cidadãos, trucidados sem julgamento por ordem do Cônsul Lucius Opimius: fato sem precedente na história de Roma, pois as trezentas vítimas da sedição Tiberiana haviam tombado em uma refrega à qual as autoridades se haviam mantido alheias. Corre sangue, e corre vinho também; nesse ano de 121 a vindima é rica, e o vinho particularmente bom. De tal sorte que, sendo costume gravar-se nas ânforas o nome dos magistrados epônimos, o "vinho de Opímio" ficará célebre, e perpetuara o nome do carrasco dos cidadãos.

Da obra do segundo Graco nada restara, ou quase. Decerto, a Comissão Agrária não é suprimida imediatamente; ao contrário, as vagas de Caio Graco e de Flaccus são supridas. Mas duas apenas, entre as colônias gracchianas, sobrevivem: a Colônia Minervia e a Colônia Neptunia, ambas na região da antiga Tarento. A Colônia Junonia e as da Campânia são suprimidas pela *lex Minucia*; logo a seguir, a *lex Baebia* permite a alienação, para as demais, dos lotes distribuídos aos colonos: e imediatamente os ricos começam a eliminar os pobres, aos quais a concorrência não é possível por falta de capital para organizar a produção agrícola. Dez anos mais tarde, a pérfida *lex Thoria* codifica a legislação agrária, transformando definitivamente em plena propriedade, das terras distribuídas, abrindo assim a porta à reconstituição dos latifúndios, e tranquilizando os latifundiários quanto à permanência de seus direitos, bem como contra qualquer expropriação. Finalmente, em 109, a *lex Mamília* encerra o ciclo mandando proceder ao levantamento cadastral das terras alienadas pelo Estado, e confirmando, pela abolição do fôro onde ele ainda era cobrado, o seu novo caráter de propriedade privada em pleno domínio.

A obra dos Gracos estava definitivamente arruinada. Eles haviam querido criar a pequena propriedade rural, como esteio e razão de ser de uma classe média numerosa e próspera: voltava-se a um regime, ainda cem vezes agravado, de latifundiarismo absorvente em que se confrontavam mais uma vez uma oligarquia opulenta e multidões miseráveis, sobre os destroços de uma classe média em via de desaparecimento, desde que a alta burguesia equestre havia optado finalmente pela aliança com a casta senatorial onde já se haviam fundido, por um processo idêntico, nobreza patriciana e nobreza plebéia.

Que ensinamentos poderemos tirar, válidos para nossa época e para nosso meio, da vida e da obra dos dois Gracos? Pelo menos os seguintes, cuja importância não deve ser subestimada em um país em que as relações jurídicas e humanas, e a paisagem social, apresentam ainda similitudes muito positivas com a Roma de II séculos antes de Cristo.

Em primeiro lugar, verificamos esta verdade que todos os séculos confirmaram: que o êxodo rural é irreversível, que uma vez destacado do meio econômico da lavoura, e transformado em proletário urbano, o homem jamais retornará ao campo, jamais se fixará novamente no antigo *habitat*. Gregário por índole, qualquer que seja a miséria que o acosse ele lhe parecerá mais suportável, cercado de grande massa de seus semelhantes, do que a miséria da qual fugiu ao deixar o campo e seus penosos labores, mais rudes e mais longos, e expostos as mais duras intempéries, do que qualquer trabalho urbano. Assim como o conscrito camponês jamais retorna à gleba se esta não lhe pertence, ou aos seus, assim o flagelado, o lavrador arruinado, o fugitivo das catástrofes

agrícolas, o emigrante das terras cansadas, são desenraizados definitivos englobados para todo o sempre, êles e seus descendentes, no proletariado urbano; ou, se conseguirem a escalada dos níveis sociais, êles o farão pelos degraus da burguesia urbana, e não da sociedade rural de que são oriundos. E' possível, dadas condições favoráveis, estancar o êxodo rural; não inverter o seu curso.

O segundo ensinamento é que ninguém conseguirá criar nem manter um sistema econômico-social baseado na pequena propriedade agrícola, se não forem proporcionados aos pequenos proprietários meios de acesso a um capital adequado à exploração de suas terras em condições remuneradoras. Na ausência de crédito rural fácil e barato, a pequena propriedade está condenada a desaparecer. De nada servirá partilhar os latifúndios privados ou as terras do domínio público entre os camponeses, se êstes não tiverem mais que seus braços para fazer valer a terra de que são donos: cedo estarão as safras penhoradas, as terras hipotecadas, e finalmente alienadas, reduzido o camponês a engrossar novamente as fileiras dos salarizados. E, enquanto não atingisse o ciclo o seu termo fatal, ou retardado artificialmente êste, veríamos uma situação perniciosa e anti-social, pela impossibilidade de uma exploração agrícola racional e remuneradora na ausência

de meios financeiros adequados, condenado o lavrador a métodos rotineiros, de medíocre rendimento, e a expedientes imediatistas conducentes ao esgotamento das terras e à erosão do solo. Bem se viu recentemente na República da Guatemala, onde a reforma agrária conduziu, onde aplicada, à devastação das matas protetoras, às queimadas destrutoras dos microrganismos do solo, à redução, em uma palavra, antes que à extensão da superfície de terras aráveis. E bem se compreende que a Convenção, em plena tormenta da Revolução Francesa, haja decretado a pena de morte para quem propusesse uma Lei Agrária...

E, uma vez revoluta a última fase, fracassada a generosa tentativa de redenção nos escolhos da insuficiência de medidas paralelas de apoio financeiro, mais brutalmente ainda se situam os dados do conflito social, não deixando outra alternativa senão a luta de classes. Ao ciclo dos reformadores idealistas sucede o ciclo dos demagogos desenfreados, abrindo o caminho à guerra civil e à ditadura militar. Aos nobres liberais, aos dedicados amigos de Caio Graco morrendo na Ponte Sublícia por um sonho de justiça social, sucederão os "descamisados" de Mario e os legionários de Sylla. O epílogo será Cesar e a monarquia absoluta que varrerá pouco a pouco as velhas liberdades e as velhas virtudes de Roma.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

A Formação, em Matéria de Administração, na Índia

WALTENSIR DUTRA

EM qualquer exame da formação, em Administração, tal como está dividida na Índia, é conveniente distinguir três aspectos: a formação teórica geral, destinada a todos os que se interessam por Administração; a formação de candidatos às funções administrativas, ministrada após o recrutamento, mas antes da entrada em serviço, e a formação já em serviço.

I — ENSINO TEÓRICO

Algumas universidades indianas mantêm cursos de Administração, conferindo grau universitário, ou diploma. Entre as que têm objetivos mais amplos, está a Universidade de Nagpur, cujo programa é dos mais completos, compreendendo:

1. teoria da constituição e estudo comparativo das formas de governo;
2. organização e técnicas administrativas;
3. finanças públicas, com estudo detalhado da situação na Índia;
4. sistemas administrativos em vigor na Índia e Grã-Bretanha;
5. governo local ou estrangeiro;
6. governo local na Índia;
7. a engenharia civil na sêca, a administração dos trabalhos públicos e urbanismo;
8. saúde pública e sua administração, com estudo aprofundado da situação da Índia;
9. atividades econômicas do Estado moderno;
10. expansão e bem-estar das regiões rurais;
11. aspectos jurídicos e administrativo dos impostos territoriais, e
12. administração da ordem pública.

Procura-se, além disso, ministrar cursos de organização e de administração internacionais.

Em outras universidades, os cursos dão direito ao diploma de Administração. O curso de um ano, em Lucknow, por exemplo, compreende:

1. princípios de administração;
2. princípios de governo local;
3. finanças públicas;

4. administração na Índia;
5. legislação administrativa;
6. estatísticas, e
7. teoria e prática das formas modernas de governo.

Existe em Allahabad uma terceira variedade de cursos, com diploma em Administração local e autônoma, que compreendem:

1. princípios de governo local autônomo;
2. sua aplicação na Índia;
3. finanças e contabilidade locais;
4. princípios de urbanização, de valorização das terras e de engenharia civil para sêcas;

Algumas universidades, finalmente, entre as quais a de Bihar, ministram cursos, com diploma em Administração e governo local, que unem o ensino das teorias políticas e das finanças públicas ao estudo da administração e do governo local na Índia.

Um exame mais detalhado dos programas revela bem poucas lacunas; é necessário reconhecer, porém, que todas as universidades indianas são grandemente prejudicadas por dificuldades materiais que lhes impedem entregar o ensino aos professores mais competentes, de organizar reuniões em forma de seminários e até de adquirir, para suas bibliotecas, as obras necessárias. Apesar disso, deve-se levar em conta o sensível aumento de interesse pelos estudos de Administração. Foi esse interesse que levou a maior parte das universidades a incluir a matéria em seus programas.

II — FORMAÇÃO PREPARATÓRIA PARA ENTRADA EM SERVIÇO

Na Índia, a escolha de pessoal para os serviços públicos está entregue às Comissões do Funcionalismo. Em geral, a escolha recai sobre jovens recém-saídos das universidades. Na medida do possível, escolhem-se os mais capazes, embora sem conhecimento de Administração ou das tarefas que terão de desempenhar. Acontece às vezes que esses jovens se tenham dedicado às ciências naturais ou às letras clássicas, e não tenham tido

jamais a oportunidade de ir além dos princípios elementares das ciências sociais... Isso equivale a dizer que, depois de ter sido escolhido para uma função administrativa, o candidato deve dedicar algum tempo à sua formação de base em questões de administração, num "Estado-Providência". Essa preparação indispensável lhe é ministrada numa instituição reservada aos candidatos à Administração. O mais importante desses estabelecimentos é a Escola de Formação Administrativa do Governo Central (Administrative Training School of the Central Government), onde os "aspirantes", por assim dizer, recebem instruções sobre as "matérias-instrumentos", como economia, administração geral, administração distrital, jurisprudência e processos criminais etc. Essas "matérias-instrumentos" variam de acordo com a ocupação a qual se destina o candidato; dessa forma, os futuros oficiais de polícia estudam os códigos, a medicina legal, o uso dos meios científicos nas pesquisas criminais, os planos topográficos e a leitura de mapas.

A necessidade de um Instituto Central de Administração, onde todos os funcionários estudassem por alto os princípios gerais dessa ciência complicada que é a Administração, se faz sentir. Tal Instituto seria, ao mesmo tempo, um centro de trabalho criador para os mestres e um centro de intercâmbio dos conhecimentos obtidos.

III — FORMAÇÃO DURANTE O SERVIÇO

Até o momento, o estudo se tem limitado ao aprendizado de uma tarefa, para realizá-la imediatamente. Os funcionários superiores, sem dúvida, exercem certa orientação durante uma curta fase inicial, mas pode-se hesitar em qualificar tal prática como de "formação", no sentido habitual. Esperamos, porém, dispor, num futuro relativamente próximo, de escolas superiores análogas às escolas de guerra, onde funcionários possam, por exemplo, atualizar periodicamente seus conhecimentos da teoria e da prática administrativas.

IX Congresso Internacional de Ciências Administrativas

(Tradução de *Lygia Portocarrero Velloso*)

DE 6 a 14 de setembro de 1953 por iniciativa do Governo Turco, realizou-se em Estambul, o IX Congresso de Ciências Administrativas. A ele compareceram mais de 30 delegados, representando 45 países e 10 organizações internacionais, tendo todos eles tomado parte ativa nos trabalhos, que tiveram lugar nos anfiteatros e nas salas da Faculdade de Direito da Universidade local.

Tôdas as propostas apresentadas foram examinadas, detalhadamente, e com numerosa assistência de delegados, como anteriormente nunca acontecido.

A Comissão Científica recomendou que os estudos sobre subvenção, como meio de gestão administrativa, continuassem sendo feitos nas reuniões das mesas redondas e nos congressos subsequentes. Que se continuasse os estudos dos casos concretos de contencioso administrativo e que as organizações internacionais, de natureza semelhante, adotassem um estatuto comum para o seu pessoal e instaurassem, de prévia conformidade, suas jurisdições administrativas.

A Comissão de Práticas Administrativas recomendou que o planejamento e a coordenação, relativos a assistência técnica, fôssem codificados por lei. Que a assistência técnica fosse entregue, em cada país, primeiramente a uma agência central que realizasse a seleção de pessoal especializado. Que fosse feito o levantamento dos recursos individuais e materiais.

Expôs também a opinião que, em matéria de assistência técnica, é primordial estudar de perto as condições de cada país que a requer, pois não existe um sistema que possa ser aplicável a todos. Por outro lado sugeriu, como importante, determinar segundo o regimen político vigente, a autoridade a qual será entregue o poder de decisão e o exame da conveniência de serem fundidas, ou permanecerem separadas, as atividades de planejamento e realização dos orçamentos. Finalmente, ressaltou como necessário fazer a distinção entre orçamento nacional anual e a previsão da produção nacional; entre criar um organismo central de estatística e organizar de modo eficiente, as "relações públicas".

Quanto à criação de um Instituto de Administração Pública, a Comissão achou necessário prestar especial atenção a seleção do pessoal de ensino, nos países com tendência a considerar somente o aspecto jurídico da administração públi-

ca e conveniente velar pela cooperação dos juristas e técnicos no seio do Instituto. A Comissão declarou ainda que as atividades de investigação, consulta, instrução e de seleção prática, têm a mesma importância e devem estar sempre intimamente ligadas. Finalizou dizendo que os processos de administração pública dependiam em grande parte, das características dos países nos quais são aplicados, características essas que fazem com que a criação de cada instituto constitua um problema específico. Quanto a seleção finalizou salientando que os países que enviam estudantes ao estrangeiro devem objetivar os problemas específicos que terão que enfrentar definindo as necessidades particulares de cada estudante e preparando programas levando em conta êsses objetivos.

A respeito das modalidades de organizações e instituições públicas não subordinadas aos Ministérios, as conclusivas reconheceram a necessidade de se considerar as condições locais, sugerindo a criação de órgãos independentes dos ministérios mais admitindo que o excesso de instituições públicas pode ser um sintoma de debilidade dos poderes públicos, patenteando a importância de uma reforma administrativa geral. Posteriormente, serão publicadas outras conclusões.

Desde agora podemos afirmar que êsse Congresso foi proveitoso, pois, permitiu que fôssem ventiladas várias normas de ação.

As sessões da Comissão foram consagradas, na sua maior parte, à revisão dos estatutos do Instituto Internacional de Ciências Administrativas e terminaram criando um Conselho Administrativo e uma Comissão Executiva.

Na 1.^a reunião do Conselho Administrativo, de acordo com os estatutos, procedeu-se a eleição para os seguintes cargos: Presidente do Instituto, Don René Cassin; Vice-Presidentes, Don Frants Hvasse, Don Gerrit Abraham von Poelje, Don A. J. T. Day e Don Jules Lepés; Diretor-Geral, Don Paul Schillings. Tesoureiro, Don Edmond Lesson. Foram nomeados Presidente e Secretário de honra, respectivamente, Don Oscar Leingruber e o Sr. Lesoir.

Da organização do Congresso participaram, conjuntamente, uma Comissão Turca, presidida pelo Exm.^o Sr. Gokay, Governador-Alcaide de Estambul e o Instituto Internacional de Ciências Administrativas.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

(1.^a Sessão da Comissão de Práticas Administrativas)

A 1.^a Sessão da Comissão de Práticas Administrativas do Congresso de Estambul foi dedicada ao estudo da seguinte questão: "Quais as medidas eficazes de organização que um país pode aplicar para coordenar, com seu próprio programa de desenvolvimento econômico, a assistência técnica e econômica?". A presidência da sessão foi assumida por Don Gustavo Martinez Cabanas, que dirigiu também a equipe de trabalho n.º 1 (a C.P.A. foi dividida em 3 grupos a fim de poder estudar, simultaneamente, vários problemas particulares). Os delegados tomaram conhecimento da primeira redação da informação do I.I.C.A. das Nações Unidas, intitulada: "Organização nacional para execução dos programas de desenvolvimento econômico", de autoria de Donald C. Stone e colaboradores.

Foi deliberado discutir, unicamente, o problema de coordenação, contido na sexta parte do citado trabalho.

Debatido amplamente os diversos aspectos que o assunto apresenta em numerosos países, foram estabelecidas as seguintes conclusões:

1. A cooperação técnica internacional é de importância primordial para todos os países, seja considerados isoladamente, ou no seio da comunidade das nações. A desejada unificação mundial terá nessa cooperação o seu melhor sustentáculo.

2. Os responsáveis pelas questões econômicas e políticas devem considerar:

a) Deverá ser reconhecida nos órgãos encarregados de cooperação, a faculdade de julgar a qualidade dos programas e desenvolvimento econômico?

b) Na falta desse planejamento deverá o órgão de cooperação ajudar o governo a elaborá-lo?

c) Deverá ser retardada ou negada assistência técnica a um governo que, de sua parte, não fez o necessário para estabelecer um programa de desenvolvimento econômico?

3. As medidas governamentais relativas ao planejamento e coordenação, em matéria de cooperação técnica, serão objeto de dispositivos legais.

4. Os governos que desfrutarem de colaboração econômica ou técnica deverão ter um órgão central que planeje e coordene as atividades governamentais para a citada cooperação. É necessário que este órgão possua um estatuto que lhe assegure a necessária autoridade para levar a cabo a sua missão.

5. O pessoal encarregado da cooperação econômica e técnica referidas, deverá possuir a indispensável especialização, pois, o pessoal trans-

ferido diretamente de outros departamentos, não poderá atender, de modo eficaz, as exigências das funções de coordenação econômica e técnica.

6. Convirá que todos os governos façam um inventário de suas necessidades técnicas e econômicas, assim como dos recursos que poderão colocar à disposição dos demais. Esses inventários, remetidos aos órgãos competentes das Nações Unidas, permitirão a elaboração do inventário mundial de recursos e necessidades, base indispensável para uma cooperação melhor dirigida.

SEMINÁRIO DE ESTAMBUL

Aproveitando a presença em Estambul, de numerosas personalidades presentes ao 9.º Congresso Internacional de Ciências Administrativas, as Nações Unidas, atendendo ao convite do Governo Turco, organizaram um Seminário do qual participaram 32 dos mais eminentes especialistas em questões de administração pública. As sessões em que foram debatidos os seguintes temas, tiveram extraordinária importância: Organização administrativa, administração de pessoal, tramitações, orçamentos e contabilidade, cooperação técnica na administração pública e exame de casos concretos.

Amplos e profundos debates levaram às seguintes conclusões:

(a) Generalidades.

1. As atribuições administrativas aumentam de acordo com as tendências políticas que acarretam estabilidade de uma forma ou de outra. Ao Estado compete a iniciativa de incrementar o desenvolvimento econômico e social.

2. A expansão administrativa e seu subsequente aumento de responsabilidades requerem uma mudança de atitude tanto em número como em qualidade. Não é possível administrar um organismo grande e complexo da mesma maneira que outro de menor importância.

3. Para que os cidadãos reconheçam a razão e a necessidade das medidas adotadas deverão ser mantidos, por todos os meios, relações permanentes entre o povo e os poderes públicos.

4. Compete as autoridades políticas, determinar as linhas de conduta, isto é; fim e prazo geral das atividades. As decisões para pôr em prática o programa elaborado competem aos administradores. A inobservância desta divisão de atribuições é causa freqüente de dificuldades na execução dos programas.

(b) Elaboração de Planos e Programas.

5. A definição geral dos planos e seu desenvolvimento é obra política e não função administrativa.

6. Ao elaborar planos e programas poderá recorrer aos órgãos administrativos para os seguintes fins:

a) obtenção dos dados necessários ao planejamento geral (função de investigação);

b) coordenação das diferentes partes dos planos (função de coordenação);

c) execução, em detalhes, dos programas, de acordo com os planos gerais ratificados pelas autoridades políticas. Conviria que as duas primeiras funções fossem atribuídas a um só órgão administrativo subordinado ao chefe do governo ou ao departamento encarregado de tomar as deliberações mais importantes. A terceira das citadas funções deverá caber aos ministérios interessados.

7. A natureza e as funções do órgão de planejamento variam segundo a organização do país e seu grau de desenvolvimento.

8. O orçamento deve ser considerado como um instrumento para a preparação de planos de programas. Por essa razão deve ser elaborado não em função dos gastos e sim do custo, devendo a distribuição ser feita de acordo com o que foi determinado no programa e nas instituições de trabalhos, mais do que atendendo as estruturas ministeriais.

9. O órgão encarregado do orçamento deve ser subordinado a Presidência do Conselho ou ao Ministério encarregado das deliberações sobre os grandes problemas, sem se deter nos detalhes da administração financeira.

(c) *Organização e técnica administrativas.*

10. Querendo adaptar-se às necessidades e as circunstâncias, terá que se admitir que não é possível um desenvolvimento econômico e social rápido, se as normas gerais não forem ditadas por uma autoridade central e descentralizada a responsabilidade dos detalhes.

11. A delegação de poderes poderá ser feita "in loco", isto é, do órgão central ao local, funcionalmente do poder geral aos órgãos especializados e também de forma interna, ou seja, do superior ao subordinado, num mesmo órgão administrativo. Em geral, será conveniente que sejam delegadas, ao mesmo tempo, a responsabilidade e a faculdade de tomar deliberações.

12. Como consequência da expansão administrativa é preciso dispensar maior atenção a

técnica. Para não ser escravizado por essa, o órgão administrativo tem que ser o seu condutor. A esse respeito os órgãos de O e M são de importância capital.

13. Convém utilizar os órgãos de O e M para dedução, classificação e análise dos fatos e assim propor melhorias nas instituições existentes ou a criação de outros órgãos novos, porém, sem conferir aos mesmos poderes próprios.

14. É fator primordial o contato com os cidadãos a fim de fazê-los compreender e aprovar os programas de desenvolvimento. Essa missão, que abrangerá ainda a simplificação das relações do povo com a administração deverá ser atribuída a órgãos para tal fim criados.

(d) *Pessoal.*

15. Em fases de desenvolvimento ativo, varia constantemente a importância das diversas partes da administração e freqüentemente tem-se que recorrer a um mesmo funcionário para diversas funções. Isso patenteia a necessidade absoluta de se dispor de um corpo único de funcionários.

16. Esse corpo de funcionários deve ser subordinado a um departamento central.

17. O pessoal requisitado durante o período de desenvolvimento ativo não precisará ser submetido, rigorosamente, às condições de formação universitária.

18. Tratando-se de funcionários jovens será mais importante levar em conta as possibilidades que seus conhecimentos e especializações.

19. A base principal das promoções deverá ser o mérito pessoal o que permitirá confiar funções de responsabilidade aos melhores dotados, sem levar em conta a sua antiguidade.

20. Deverá procurar-se selecionar os funcionários, de modo que se adaptem as contínuas mudanças nas funções administrativas, salvaguardando, ao mesmo tempo, seu interesse ativo no trabalho.

21. As bolsas no estrangeiro constituem maneira eficaz de formação para o serviço e a esse respeito convém salientar o programa que as Nações Unidas vem desenvolvendo, assim como, os seus órgãos especializados. Deve-se, no entanto, atentar para que as bolsas sejam concedidas àqueles que possuam a necessária preparação para estudar em um determinado país.

O Movimento das Idéias e dos Fatos

(Trad. de Honorina de Abreu)

As funções de Secretário-Geral em Portugal — Organização do orçamento nas Filipinas — Esquema da classificação das políticas econômicas — Organização administrativa do turismo belga — A grande cidade e a pequena comunidade. Sua força e sua fraqueza.

AS FUNÇÕES DE SECRETÁRIO-GERAL DE MINISTÉRIO EM PORTUGAL

ANTÔNIO PEDROSA PIRES DE LIMA

(Diretor-Geral da Administração Política e Civil
(Lisboa))

1. Entre os problemas mais importantes que preocupam todos aqueles que se dedicam à administração pública, figura aquele da coordenação de atividades de diferentes departamentos governamentais, quer se trate de Ministérios distintos, quer se trate de diferentes setores de um mesmo Ministério.

O problema apresenta um grande interesse e sua solução não é fácil.

Ele apresenta um grande interesse, porque a complexidade das questões exige freqüentemente um estudo de conjunto; porque a intervenção de mais de um departamento pode ser necessária para assegurar a execução rigorosa das medidas decretadas; porque pode-se correr o perigo de prejudicar a eficácia e a economia das soluções, e afetar mesmo o prestígio da Administração, por falta de harmonia e espírito de cooperação entre os dirigentes e executantes dos serviços interessados.

Por outro lado mesmo, como é o caso de Portugal, quando as razões não são senão de natureza administrativa, e não simples conveniências políticas ocasionais, que determinam a criação de Ministérios e a distribuição de serviços entre esses últimos, não é sempre possível definir claramente os limites das atribuições respectivas, donde a necessidade mais freqüente de uma conjugação de esforços tendo em vista a perfeita execução desses serviços.

Nós já dissemos igualmente que a solução do problema não era fácil. De fato, é preciso considerar que muitos têm a tendência de encarar exclusivamente os problemas do ponto de vista dos interesses que lhes são especialmente confiados, sem se preocuparem com a repercussão que as medidas adotadas por eles possam ter para outros interesses públicos mais ou menos con-

xos, mas que estão a cargo de outros serviços. Acontece freqüentemente que se nota uma desconfiança pelo trabalho alheio, e mesmo um sentimento de rivalidade, onde deveria prevalecer unicamente um espírito de franca colaboração.

Se a ausência de coordenação entre os serviços de diferentes Ministérios é grave, essa gravidade é ainda mais notória e em regra geral mais acentuada, quando o mal existe nos serviços do mesmo Ministério, cujas afinidades são naturalmente mais estreitas. Eis uma das principais razões que justificam o interesse do problema das Secretarias-Gerais de Ministérios, do qual nos vamos ocupar.

Mas há outras razões que contribuem para a importância dessa questão. Efetivamente, há em todos os Ministérios atribuições que não pertencem necessária e razoavelmente a qualquer de seus departamentos especializados; e há outras atribuições que interessam de maneira igual aos diferentes departamentos; há por conseguinte uma vantagem manifesta de que elas sejam executadas em comum, seguindo um critério uniforme.

Enfim, as Secretarias-Gerais devem ter por função assegurar a boa ordem dos serviços do Gabinete Ministerial, registro dos documentos, contabilidade das despesas etc., sabendo-se que os agentes políticos que constituem esse Gabinete, não têm, geralmente, a preparação administrativa necessária a tal fim. A intervenção da Secretaria-Geral no funcionamento dos serviços de Gabinete, pode e deve contribuir ainda para reagir contra as tendências dos Gabinetes Ministeriais e tomar a seu cargo a instrução e o estudo dos negócios administrativos, que tem toda vantagem em ser confiados a técnicos competentes.

2. As razões expostas, justificam amplamente que a Comissão de Inquérito e Estudo sobre a Eficácia dos Serviços Públicos, criada pelo Decreto n.º 38.503, de 12 de novembro de 1951, tenha inscrito o problema das Secretarias-Gerais de Ministérios entre os primeiros problemas de que deve a mesma se ocupar.

Notamos que o Governo estabelecendo a linha geral de orientação da Comissão, deixou-lhe uma ampla liberdade de determinar o método a adotar nos seus serviços.

E desde o princípio estabeleceu-se que o melhor método a adotar consistia em estudar cada problema sucessivamente, estudo que terminaria pela elaboração de um relatório contendo uma

exposição e crítica do regime em vigor e a apresentação, devidamente fundamentada, das soluções concretas julgadas preferidas.

Para começar os trabalhos, a Comissão Central, usando da faculdade que lhe foi conferida pelo texto legal que a criou, encarregou alguns funcionários escolhidos nos serviços interessados, a se informarem diretamente sobre a maneira pela qual funcionam as diferentes Secretarias-Gerais. Ao mesmo tempo, distribuía aos Secretários-Gerais de todos os Ministérios uma circular assim redigida:

"A Comissão Central de Inquérito e Estudo sobre a Eficácia dos Serviços Públicos, criada pelo Decreto n.º 38.503, de 12 de novembro de 1951, procedendo atualmente ao estudo de Secretarias-Gerais dos Ministérios e em particular de sua estrutura e dos serviços que lhes devem ficar afetos, constatou que existem presentemente dois regimes distintos: enquanto nos Ministérios da Justiça, das Finanças e da Economia, os Serviços das Secretarias-Gerais estão a cargo de uma seção de um escritório determinado de uma das Direções Gerais do Ministério, nos outros, esses mesmos serviços funcionam independentemente e estão a cargo de uma Secretaria-Geral.

"Supondo que nada justifica tal diversidade de regime e desejando obter todos os elementos necessários para apreciar com exatidão qual das duas soluções é a mais favorável ao rendimento do serviço, tenho a honra de vos pedir de me enviar vossa opinião sobre este problema, fundamentando-a tanto quanto possível nos resultados de vossa experiência e observação pessoal.

"Outrossim, eu vos serei reconhecido de me fazer chegar as informações seguintes:

Entre os serviços suscetíveis de serem afetos às Secretarias-Gerais, convém mencionar especialmente:

- a) a biblioteca e os arquivos gerais do Ministério;
- b) a instalação de serviços dependentes do Ministério, a guarda e a conservação dos edifícios e do mobiliário;
- c) os negócios correntes relativos aos telefones;
- d) o controle de consumo de água, gás e eletricidade;
- e) o aquecimento e os elevadores;
- f) os transportes, automóveis;
- g) os negócios correntes e gerais sobre recrutamento, cadastro, a lista de antiguidade e a disciplina do pessoal que deve pertencer aos diferentes departamentos ministeriais (empregados, porteiros, datilógrafos e eventualmente pessoal de escritório);
- h) a contabilidade das despesas do Gabinete do Ministro;
- i) todos os outros negócios correntes do Gabinete do Ministro: nomeação do pessoal, re-

gistro e expedição da correspondência, organização dos trabalhos ou elaboração do projeto de orçamento;

j) as aquisições em conjunto para todos os serviços do Ministério;

k) o registro e a assinatura, por delegação do Ministro, de diplomas de funções públicas de todos os funcionários do Ministério;

l) a investidura dos magistrados ou dos funcionários, quando a lei estabelece que ela deve ter lugar diante do Ministro ou do Secretário-Geral;

m) as instruções dirigidas sob sua própria iniciativa ou com ordem do Ministro, aos diferentes serviços dependentes do Ministério e destinadas a organizar e a coordenar as atividades;

n) todos os outros serviços que não são da competência de quaisquer das Direções-Gerais ou de outros serviços individualizados."

Precisamos mais das seguintes informações:

1.º Entre os serviços mencionados quais são os que estão atualmente a cargo de vossa Secretaria-Geral?

2.º Quanto aos serviços mencionados que não estão a cargo de vossa Secretaria-Geral, quais são os departamentos encarregados de sua execução e qual a justificativa de ordem legal ou qual a vantagem administrativa que há na solução atualmente em vigor?

3.º Quais são os serviços que vêm de ser enumerados, ou outros que devem ficar, segundo vossa opinião a cargo da Secretaria-Geral?

Gostaríamos de receber a este respeito uma resposta devidamente fundamentada."

3. Com fundamento nas respostas a esta circular e nos relatórios dos funcionários encarregados em proceder ao exame direto do funcionamento das Secretarias-Gerais, os membros da Comissão Central de Inquérito e de Estudo sobre a Eficácia dos Serviços Públicos, da qual faz parte o autor desta nota, puderam empreender a fase final dos seus trabalhos. Mencionamos os pontos dos relatórios que nos parecem mais interessantes.

Constatou-se que, talvez em razão da dispersão dos serviços nos diferentes bairros da cidade, da criação sucessiva de organismos, comissões, conselhos e outras entidades diretamente dependentes dos Ministros, e ainda, em certos casos, do erro que consiste em criar-se Secretarias privadas dos Gabinetes dos Ministros, as Secretarias-Gerais dos Ministérios viram reduzidas sua autoridade e suas atribuições, sem que por isso, entretanto, as novas fórmulas experimentadas hajam revelado vantagens suficientes para justificar a sua manutenção. Ao contrário, as circunstâncias acima mencionadas tornaram ainda mais urgente a necessidade de uma coordenação, dada a tendência freqüente dos novos serviços de se liberarem da obediência a um sistema.

E' certo que a continuidade governamental não permitiu que o mal tomasse proporções graves; mas não há nenhuma dúvida que se nota apesar de dificuldades em subordinar todos os organismos do Ministério a uma disciplina comum, a uma unidade de critério, dos problemas os mais importantes às regras as mais elementares de protocolo.

E não é de crer que os inconvenientes mencionados possam ser eliminados pela ação direta e centralizadora dos Ministros e Subsecretários de Estado, por intermédio das Secretarias privadas dos respectivos Gabinetes; com efeito, estes últimos, por conseguinte, seja pela sua constituição precária, seja geralmente pela falta de preparo técnico e administrativo dos elementos que os constituem, revelam-se freqüentemente incapazes de exercer uma ação coordenadora. Por outro lado, nota-se freqüentemente que o pessoal dos Gabinetes, sem laços que o prendam ao serviço de uma maneira estável, sem a noção exata das responsabilidades, sem integração nos serviços e sem a visão geral do problema, em vez de estimular e coordenar as atividades, contribui pela sua intervenção, para paralisar as iniciativas e estabelecer a confusão.

O legislador foi, entretanto, bem avisado quando, pelo Decreto-lei n.º 26.115, de novembro de 1935, determinou que "os Gabinetes dos Ministros serão unicamente constituídos de um Chefe de Gabinete e por dois Secretários, e os dos Subsecretários de Estado por um Secretário", e que era "expressamente proibido admitir mais pessoal quer seja escolhido nos serviços do mesmo Ministério, quer seja requisitado de outros Ministérios".

Limitando-se a este ponto a constituição de Gabinetes de Ministros, pretendeu-se combater a tendência a um desenvolvimento excessivo de sua função, além dos estritos limites de suas atribuições que são de auxiliar a atividade estritamente política dos Ministros e dos Subsecretários de Estado, pois que em grande parte é a confiança pessoal que determina a escolha de seus elementos.

A Comissão Central, pronunciando-se pela necessidade da existência de Secretarias-Gerais, assinalou que é a estas últimas que devem ser confiados os negócios correntes dos Gabinetes de Ministros e de Subsecretários de Estado, pois só assim será possível, a seu ver, assegurar a responsabilidade, a técnica e a continuidade dos serviços respectivos e de garantir às Secretarias-Gerais dos Ministérios a autoridade e o prestígio que lhes são próprios como representantes legítimos e os mais autorizados dos Ministérios, na escala do seu pessoal. E' importante, pois, que se faça prevalecer o espírito da lei em vigor reprimindo todas as exceções praticadas.

4. Passando ao estudo e à apreciação da estrutura das Secretarias-Gerais, constatou-se em primeiro lugar que à exceção do Ministério dos Negócios Estrangeiros, onde apenas se anotou as

funções coordenadoras especialmente delicadas e absorventes, o cargo de Secretário-Geral é exercido por um dos Diretores-Gerais do Ministério, em regime de acumulação e sem remuneração suplementar.

A comissão determinou que não havia mais razão para introduzir modificações a este respeito e admitiu que, fora do caso já citado, do Ministério de Negócios Estrangeiros o regime de acumulação podia ser mantido, desde que à testa dos serviços da Secretaria-Geral estivesse um funcionário experimentado e cuidadosamente escolhido, dando todas as garantias de idoneidade necessárias. Admitimos, entretanto, que essa atitude prudente resultante do desejo de evitar aumento de encargos, o que não seria plenamente justificável, possa ser examinada no futuro, quando as Secretarias-Gerais vierem a assumir todas as funções que, a nosso ver, lhes devem ser confiadas.

No que concerne ainda à organização dos serviços, convém mencionar que, enquanto nos Ministérios do Interior, da Educação Nacional, dos Trabalhos Públicos, dos Territórios de Além-mar, dos Negócios Estrangeiros, das Comunicações e das Comparações, a Secretaria-Geral constitui um serviço particular, nos Ministérios das Finanças, da Justiça e da Economia, ao contrário, os serviços dessa Secretaria são integrados respectivamente na primeira seção da Repartição do Tesouro (Direção-Geral do Tesouro Público), numa seção da Direção-Geral da Justiça e na Repartição dos Serviços Administrativos da Diretoria-Geral dos Serviços Agrícolas. Ora, essa integração implica que os Secretários-Gerais sejam os Diretores-Gerais dos quais dependem os departamentos onde funcionam os serviços das Secretarias-Gerais.

De outro modo: nessas condições o cargo de Secretário-Geral dos Ministérios respectivos é inerente às funções de Diretor-Geral do Tesouro Público, de Diretor-Geral da Justiça e de Diretor-Geral dos Serviços Agrícolas.

A Comissão opina que esse regime é condenável. Em primeiro lugar, porque os Serviços da Secretaria-Geral devem ser individualizados e não misturados uns com os outros. Por outro lado, a ausência de diferenciação orgânica pode afetar a posição bem destacada que, pela sua natureza mesmo, deve ser reservada às funções dessa Secretaria.

E ainda, e em regra geral, nada justifica que o cargo de Secretário-Geral seja necessariamente exercido por um Diretor-Geral determinado; achamos, ao contrário, preferível que as funções de representação e coordenação ligados a esse cargo a designação do titular seja de livre escolha do Ministro.

Dizemos em regra geral porque consideramos que os Ministérios do Interior e dos Territórios de Além-mar devem ter um regime especial. De fato, existe em cada um desses Ministérios uma Direção-Geral Administrativa, Polí-

tica e Civil na qual o Diretor-Geral deve ser obrigatoriamente formado em Direito, e sob sua dependência e orientação funcionam os serviços de interesses intimamente ligados a outros organismos dêsses mesmos Ministérios. Bastará citar as funções de inspeção e orientação das administrações locais. Estas circunstâncias recomendam que nos Ministérios em questão seja mantido o regime em vigor que deseja que o cargo de Secretário-Geral seja inerente àquele de Diretor-Geral da Administração Política e Civil.

5. Constatou-se que o número de unidades do pessoal das Secretarias-Gerais era muito variável, o que resulta principalmente da diversidade de funções atribuídas a tais serviços.

O Decreto-lei n.º 26.115, de novembro de 1935, prescreve que compete às Secretarias-Gerais assegurar "os serviços comuns a todos os Ministérios, e aqueles que não pertencem especificamente a qualquer dêstes organismos". Mas como a designação dos serviços das diferentes Direções-Gerais e Secretarias-Gerais foram efetuadas em épocas diferentes, nos regulamentos orgânicos dos Ministérios, resulta que não se pôde adotar sempre o mesmo critério, e acontece também às vezes que as Secretarias-Gerais não executam todos os serviços que a Lei lhes confia e sobre a base das quais foi constituído o quadro do pessoal correspondente, donde surgiram anomalias evidentes, as quais urge remediar.

A Comissão Central de Inquérito e Estudo sobre a Eficácia dos Serviços Públicos ocupou-se longamente do problema relativo às matérias que devem ser tiradas da competência das Secretarias-Gerais, e as enumerou como se segue:

- a) Representação do Ministério;
- b) Negócios correntes dos Gabinetes dos Ministros e das Subsecretarias de Estado;
- c) Ligação entre os titulares de carteiras e todos os serviços dependentes do Ministério com ou sem autonomia;
- d) Envio de instruções aos serviços dependentes dos Ministérios, seja de sua própria iniciativa, seja com ordem dos Ministros ou dos Subsecretários de Estado, com relação às matérias de sua competência;
- e) Registro ordenado da legislação do Ministério e de todos os outros elementos dos quais a consulta pode ser necessária e portanto servir à instituição de um serviço central de revisão de projeto de novos textos legislativos;
- f) Publicação anual de elementos relativos à legislação dos Serviços do Ministério;
- g) Direção Superior das Bibliotecas e Arquivos e da publicação de Anais ou de Boletins do Ministério que não ilustrem especialmente qualquer dêsses serviços;
- h) Organização de bases gerais dos programas para admissão e promoção dos quadros comuns do Ministério;
- i) Requisição de funcionários e outros servidores do quadro dos Ministérios sob a forma

que pudesse ser julgada necessária para a uniformização aos regimens em vigor;

j) Contrôlo de regras a adotar, quanto à utilização e conservação dos transportes (automóveis);

k) Obtenção junto aos diferentes Serviços, de elementos necessários para as aquisições de conjunto a serem efetuadas pelo serviço ou pelos serviços competentes;

l) Direção superior da guarda e conservação dos edifícios e do material, assim como dos selos, emblemas ou outros valores de natureza artística ou política existentes nos serviços do Ministério;

m) Negócios comuns relativos aos diplomas de funções públicas e investidura de funcionários interessados, diante do Ministro ou do Subsecretário de Estado;

n) Contrôlo do consumo de água, gás, electricidade e combustíveis, assim como serviços de aquecimento e dos elevadores;

o) Negócios correntes relativos aos telefones;

p) Negócios correntes relativos às comissões médicas;

q) Direção superior da disciplina geral, da polícia e da economia do Ministério;

r) Direção superior em matéria de separação do pessoal dos quadros comuns;

s) Todas as questões que não são da competência das Direções-Gerais ou outros serviços do Ministério.

Julgou-se que algumas das matérias acima mencionadas, fôsem dignas de um estudo especial, e terminou-se recentemente aquêle que se refere às aquisições de conjunto, que será seguido do estudo sobre o problema de requisição de pessoal.

O relatório remetido ao Governo, sobre as Secretarias-Gerais dos Ministérios, apresenta as conclusões fundamentais seguintes:

1.º) As Secretarias-Gerais dos Ministérios devem ser mantidas com a estrutura estabelecida pelo Decreto-lei n.º 26.115;

2.º) As secretarias privadas dos Gabinetes dos Ministros, existentes à revelia das disposições do mesmo Decreto-lei n.º 26.115, devem ser suprimidas;

3.º) As Secretarias-Gerais não devem ser integradas em nenhuma das Diretorias-Gerais do Ministério, e convem que o Secretário-Geral seja, em regra geral, escolhido pelo Ministro entre os Diretores-Gerais ou por funcionários de categoria equivalente do Ministério;

4.º) As funções especiais das Secretarias-Gerais devem ser aquelas que dizem respeito aos serviços comuns do Ministério e as que não pertençam em particular a qualquer dêsses serviços;

5.º) Caberá proceder à revisão da estrutura e dos quadros das Secretarias-Gerais levando em conta a natureza e o volume dos serviços.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

PESSOAL

A Assistência Médico Social aos Servidores Públicos Civis

WILSON RANGEL FERNANDES

(Chefe da Seção de Assistência Social do M.T.I.C.)

A LEI n.º 1.711, de 28-10-52, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, prescreve em seu capítulo VII — da assistência:

Art. 160. A União prestará assistência ao funcionário e à sua família;

Art. 161. O plano de assistência compreenderá:

I — assistência médica, dentária e hospitalar, sanatório e creches;

II — previdência, seguro e assistência judiciária;

III — ...

Art. 163. Leis especiais estabelecerão os planos, bem como as condições de organização e funcionamento dos serviços assistenciais referidos neste capítulo.

Por outro lado, o art. 256 das Disposições transitórias, referindo-se ao art. 161 do Estatuto dos Funcionários, estabelece:

“Art. 256. O Poder Executivo, dentro do prazo de doze meses, promoverá as medidas para a execução do plano de assistência referido no art. 161 desta lei, incluindo o limite mínimo de 45% do vencimento, remuneração ou provento do funcionário, como base da pensão à sua família.”

1. ANÁLISE

O Decreto n.º 5.652, de 20 de maio de 1940, regulamenta as atividades das Seções de Assistência Social dos órgãos de pessoal do Serviço Público Civil.

Pelo seu regulamento as S.A.S. têm as seguintes atribuições:

- a) *Profilática*:
 - Prevenção de acidentes do trabalho
 - Prevenção das doenças profissionais
 - Higienização dos locais de trabalho
 - Higienização do servidor
 - Exames periódicos de saúde
- b) *Assistencial de urgência*.
- c) *Pericial* (Inspeções de saúde nos exames prévios e ocasionais).
- d) *Aperfeiçoamento* (físico, intelectual e social dos servidores).

Para a execução de seus objetivos, as S.A.S. devem ter (porque muitas não têm) as seguin-

tes Turmas, ainda de acordo com o seu Regulamento:

- 1) Turma de medicina;
- 2) Turma de higiene do trabalho;
- 3) Turma de aperfeiçoamento e propaganda.

O Regulamento das S.A.S., é anacrônico, obsoleto, não mais satisfazendo as exigências atuais, devendo ser revisto e modificado de modo que as Seções de Assistência Social possam desempenhar, a contento, o programa assistencial traçado pelos órgãos competentes.

2. SUGESTÕES SOBRE O APERFEIÇOAMENTO DA LEGISLAÇÃO EM VIGOR

A — Autonomia dos Serviços Médicos dos Ministérios

As atuais Seções de Assistência Social estão subordinadas aos Diretores da Divisão de Pessoal, autoridades a conceder ou não os diferentes benefícios distribuídos em leis. Os Chefes das S.A.S. opinam, os Diretores autorizam.

A modificação de subordinação dos serviços médicos e a competência para a concessão de licenças trarão as seguintes vantagens:

a) para bem dirigir o serviço médico todas as providências necessárias à boa marcha dos trabalhos são realizadas por intermédio do Diretor da D.P. (Art. 8.º, item a, do Regulamento das S.A.S.), ocasionando grandes atrasos e inúmeras dificuldades para a consecução de seus objetivos;

b) em geral, o desenvolvimento e melhoramento dos serviços médicos representam mais um esforço pessoal de seus responsáveis, em virtude dos Diretores da D.P. estarem, via de regra, sobrecarregados por inúmeras e complexas atividades, que tornam escasso o tempo disponível para se dedicarem com maior intensidade a um serviço profundamente técnico e especializado, como soem ser os serviços médicos dos Ministérios;

c) é necessário haver racional distribuição da autoridade de modo a simplificar a máquina administrativa. Os Diretores da Divisão de Pessoal devem ficar livres dessa tarefa exaustiva de assinar diariamente uma verdadeira avalanche de atos administrativos, principalmente, abono de faltas, concessões de licenças etc. E' um trabalho inútil e que impede os Diretores de atender outros objetivos de reais proveitos. Dessa forma, os Diretores de Pessoal deixarão de ser u'a máquina de assinar abono de faltas, licenças etc., e não mais julgarão sem saber do cabimento ou da justiça dos atos que lhes são submetidos, sem conta nem medida, à sua decisão, funcionando como verdadeiros autômatos.

E' uma anomalia que pode e deve ser corrigida.

B — Dotação Orçamentária Própria

Via de regra, os serviços médicos não têm verba própria, retirando das verbas globais a importância necessária à sua sobrevivência, como as demais Seções da Divisão de Pessoal.

A dotação global ocasiona sérios transtornos quando na diluição das verbas pelas diferentes Seções da D.P.

Em alguns Ministérios, tal fato já está sendo corrigido, haja vista o orçamento de 1954 referente ao D.A.S.P. e Ministério da Educação.

1) D.A.S.P. — Cr\$ 340.000,00 — Para despesas de qualquer natureza e proveniência com os serviços de assistência social aos servidores.

2) Ministério da Educação e Cultura — Cr\$ 4.500.000,00 — Para assistência médica e hospitalar a cargo da Seção de Assistência Social.

A nosso ver, os serviços médicos deverão ter orçamento próprio, anexo ao orçamento geral do Ministério, de modo a dispor de recursos necessários à manutenção de assistência médica, hospitalar, odontológica, farmacêutica etc.

C — Padronização nas Instalações e Organizações dos Serviços Médicos

Aumenta progressivamente e anualmente o número de pessoas admitidas no serviço público, tornando-se maior o movimento dos serviços médicos. Esse crescimento é um índice da luta pela vida, devido a grave crise econômica que estamos atravessando, pois em tempos não remotos eram somente os chefes de família que trabalhavam fora do lar e hodiernamente, são as espôsas, filhos e outros colaterais que necessitam ganhar os proventos necessários à sua manutenção.

Dêsse modo, evidencia-se a necessidade de uma reorganização geral dos serviços médicos, descentralizando os encargos públicos e padronizando seus serviços, pela adoção de um padrão mínimo de organização. — E' o "Minimum Standard". Essa padronização deve apoiar-se não só nos serviços a prestar como órgão oficial, mas também na qualidade de assistência a ser dada,

na técnica do diagnóstico e tratamento, no entrosamento de atividades com os demais órgãos públicos, bem como nos serviços administrativos e auxiliares, sem perder de vista o bem-estar e o conforto oferecido aos servidores públicos.

A padronização visa:

1.º — Promover assistência mais efetiva aos funcionários doentes, os quais passarão a receber o máximo de benefícios em prol de sua recuperação;

2.º — Criar um ambiente favorável de trabalho para os médicos, seus auxiliares e demais servidores, os quais poderão dispensar a cada servidor doente, os mais modernos cuidados assistenciais;

3.º — Aparelhar os serviços médicos dos Ministérios de modo condigno, com um mínimo indispensável à boa execução de suas atribuições, não mais necessitando os mesmos de apelarem para outras instituições, economizando tempo pelas facilidades dos exames que serão realizados "in loco" e também impedindo o flagrante contraste verificado atualmente nas instalações, organizações e funcionamento dos diferentes serviços médicos, pois se em uns Ministérios encontramos verdadeiros serviços modelares, em outros, ficamos chocados pela pobreza de espaço e instalações especializadas.

Em face do exposto, propomos as seguintes sugestões no que se refere ao "Minimum Standard".

I — INSTALAÇÕES

Tendo em vista a área ocupada e as condições de higiene, as instalações deverão ser suficientes para o bom desempenho das atribuições conferidas em lei, tendo um número mínimo de salas ou dependências, de acordo com as condições do prédio da repartição.

Assim temos:

A) SEÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO	Secretaria.	{	Material.
	Arquivo e documentação.		
B) SEÇÃO TÉCNICO CIENTÍFICA	Estatística	{	Portaria.
	Pessoal.		
1.º Setor de Profilaxia	a) Higiene dos locais de trabalho.	{	Prevenção de acidentes do trabalho.
	b) Higiene das condições e regimes de trabalho.		
	c) Higiene do pessoal (física e mental).	{	Prevenção das doenças profissionais.
	d) Medidas de Puericultura.		
	e) Exames periódicos de saúde.	{	Pré-natal.
		{	Pós-natal.
		{	Cadastro torácico.
2.º Setor de Assistência	a) Turma de enfermagem.	{	Assistência aos casos de rotina.
	b) Turma de assistência social.		
	c) Turma de odontologia.	{	Assistência aos servidores deficientes físicos e mentais.
	d) Turma de farmácia.		
	e) Turma de medicina.	{	Assistência ambulatorial.
		{	Assistência hospitalar.
		{	Ambulatório central.
3.º Setor de Perícias	Na sede do serviço.	{	Postos médicos.
	No domicílio (Perícia e assistência domiciliar a doentes).		

O Serviço de Assistência deverá possuir as seguintes especialidades e dependências:

- 1.º Serviço de clínica médica;
- 2.º Serviço de clínica cardiológica;
- 3.º Serviço de clínica fisiológica;
- 4.º Serviço de clínica cirúrgica;
- 5.º Serviço de clínica oftalmológica e otorrinolaringológica;
- 6.º Serviço de clínica ginecológica e obstétrica;
- 7.º Serviço de clínica pediátrica;
- 8.º Serviço de clínica dermatológica e sifilográfica;
- 9.º Serviço de clínica neuropsiquiátrica;
10. Serviço de fisioterapia;
11. Serviço de radiologia;
12. Serviço de laboratório de análises clínicas;
13. Serviço odontológico;
14. Serviço de farmácia;
15. Serviço Social;
16. Serviço de enfermagem;
17. Serviço de emergência (salas de internação e repouso de casos urgentes);
18. Pequenos curativos e injeções;
19. Sala de reunião dos médicos com biblioteca especializada, servindo de centro de estudos;
20. Vestiário para o pessoal técnico;
21. Salas de espera.

II — PESSOAL

Setor administrativo

- a) Oficial administrativo.
- b) Escriurário.
- c) Escrevente-datiilógrafo.
- d) Arquivista.
- e) Estatístico.
- f) Almoxarife.
- g) Auxiliar de Portaria.
- h) Outros.

Setor técnico

- a) Médico clínico geral.
- b) Médico cardiologista.
- c) Médico fisiologista.
- d) Médico cirurgião.
- e) Médico oftalmologista e otorrinolaringologista.
- f) Médico ginecologista e obstetra.
- g) Médico pediatra.
- h) Médico dermatologista.
- i) Médico neuro-psiquiatra.
- j) Médico fisioterapeuta.
- k) Médico radiologista.
- l) Médico laboratorista.
- m) Médico especializado em medicina social, medicina do trabalho, médico sanitaria etc.
- n) Dentista.
- o) Farmacêutico.
- p) Assistente Social.
- q) Enfermeira.
- r) Auxiliar de radiologia e laboratório.
- s) Auxiliar de enfermagem e de dentista.
- t) Servente.

III — MATERIAL E EQUIPAMENTO

Os serviços médicos deverão dispor de mobiliário adequado e de equipamento moderno, para atender com precisão e eficiência a todas as especialidades e serviços atribuídos por lei.

Outro fator importante é a existência de *viaturas motorizadas* para as inspeções dos funcionários, servindo uma à zona sul e outra à zona norte.

Também não representa desperdício nem luxo, sendo até imprescindível, possuir os serviços médicos *ambulâncias* para os socorros médicos urgentes nos Ministérios, bem como para o transporte de servidores *acidentados no trabalho*, para os casos de *internação urgente* no Hospital dos Servidores do Estado ou em outros nosocômios.

As viaturas serão privativas dos serviços médicos e virão preencher uma lacuna no setor assistencial, trazendo reais benefícios aos servidores públicos.

IV — ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

Os livros, documentos, correspondência recebida e expedida, pareceres emitidos, ordens de serviço, memorandos etc. deverão ser guardados em boa ordem, em pastas ou classificadores, para facilidade de buscas e manuseios.

Há necessidade de organização de *arquivo médico e estatística*, padronizando os diferentes modelos de fichas usadas nos serviços médicos.

Vantagens de padronização:

- a) uniformidade na coleta de dados e sinais patológicos previamente impressos;
- b) facilidade na execução dos laudos respectivos;
- c) facilidade na leitura das fichas, devido a ilegível caligrafia médica;
- d) facilidade na realização da estatística médica.

Deverão ser criados os seguintes modelos especiais de fichas, para registro de exames prévios, inquérito social, exames ocasionais, e periódicos, e tecnopatias, sem incluir as fichas correspondentes aos serviços clínicos especializados (clínica médica, cardiologia, obstetrícia etc.).

1.º *Ficha de admissão* — A ficha de exame prévio, em cartolina branca (p.ex.), deverá ter impressa todos os dados necessários à elucidação clínica dos casos, abrangendo quase todas as especialidades médicas. Além disso, deverá dispor de espaços para as anotações de exames complementares realizados, diagnóstico etc. De preferência, os impressos deverão ocupar no máximo os dois lados da ficha, tornando-a simples e de fácil colocação no arquivo.

2.º *Ficha de exames ocasionais e periódicos* — Nessa ficha serão anotados todos os incidentes verificados na vida funcional dos servidores: saídas antecipadas, faltas abonadas, licenças concedidas, exames complementares efetuados, assentamentos de resultados de laudos médicos etc.

3.º *Ficha social* — O candidato ao fazer os exames necessários ao seu ingresso no serviço público deverá ser objeto de um inquérito social, por parte da assistente social.

Maiores detalhes serão dados mais adiante.

4.º *Ficha de acidentes do trabalho e doenças profissionais* — Servirá de elemento para per-

mitir o estudo de cada acidente do trabalho ou doença adquirida em serviço, visando investigar as causas pessoais e mecânicas de modo a removê-las.

Nessa ficha figurarão dados que permitam a análise imediata de cada acidente ou doença profissional. Tendo em vista a Portaria MTIC n.º 128, de 6-10-52, publicada no D.O. de 8 de dezembro de 1952, referente à adoção de norma para "cadastro de Acidentes", podemos utilizar, com pequenas modificações, os dados cuja coleta se recomenda em uma análise de acidentes:

Nome, sexo e idade do servidor acidentado ou com enfermidade profissional.

Data, hora e dia da semana do acidente ou do aparecimento da enfermidade.

Data e hora da volta ao trabalho.

Repartição onde ocorreu o acidente ou a enfermidade.

Número de funcionários lotados em sua repartição.

Ocupação habitual do acidentado ou do doente profissional.

Regime de trabalho do acidentado ou do doente profissional:

Diurno ou noturno

Número de horas de serviço

Hora de entrada

Hora de saída.

Natureza do acidente ou da enfermidade. (com ou sem perda de tempo).

Natureza da incapacidade: temporária, permanente.

Natureza e sede da lesão.

Número de dias perdidos.

Parte do agente causador do acidente ou da enfermidade (nome da máquina, utensílio, material etc.).

Condição física ou mecânica de insegurança que provocou o acidente ou a enfermidade.

Fator pessoal do acidente ou da enfermidade.

A máquina dispunha de proteção?

Descrição analítica de como ocorreu o acidente ou a enfermidade.

Testemunhas.

E' necessária a existência de médicos com conhecimentos especializados em medicina do trabalho, tecnopatias, sanitaristas etc., nos serviços médicos, de modo a zelar pelas condições higiênicas nos locais de trabalho e pela prevenção de acidentes do trabalho e doenças profissionais. Além dessas atribuições, os especialistas deverão orientar a seleção do pessoal e a sua adaptação às diferentes tarefas ou ocupações nos locais de trabalho.

V — ÓRGÃOS ASSISTENCIAIS NOS MINISTÉRIOS

Não existe no Hospital dos Servidores do Estado capacidade de instalação e de pessoal para o atendimento de todos os servidores federais do país, apesar da criação e ampliação de vários serviços médicos, auxiliares e administrativos, sem contar o número crescente de seus funcionários.

Praticamente, o servidor desprovido de recursos fica dependendo para o tratamento de seus males dos serviços médicos do I.P.A.S.E. e H.S.E. A procura do H.S.E. é muito grande.

As suas fontes de trabalho estão praticamente esgotadas, pois já não podem atender a todos que o procuram. Acontece que o número de funcionários enfermos que acorrem ao H.S.E. é maior que a sua capacidade de atendimento, daí surgir retardo na consulta para os doentes.

"Aumenta a cada dia a desproporção entre as acomodações de que dispõe o Hospital e a legião de servidores e beneficiários que precisam de assistência, dos quais, só no Distrito Federal, o número ultrapassou a 300.000, achando-se registrados no H.S.E. cerca de 150.000."

"O volume cada vez mais acentuado de sua produção evidencia, claramente, a exigüidade de áreas reservadas a determinados serviços cuja total capacidade de produção de há muito foi atingida."

São constantes as queixas e reclamações formuladas por funcionários públicos, civis ou não, que declaram ter marcado consulta para 20 a 30 dias mais tarde, como se a enfermidade pudesse esperar para ser atendida pela burocracia, daí a necessidade urgente e inadiável de *descentralizar* os serviços assistenciais do I.P.A.S.E. e do H.S.E., modernizando, reorganizando, ampliando e padronizando, conforme o caso, os serviços médicos nos Ministérios Públicos Civis. O H.S.E. durante o ano de 1953 atendeu a 204.082 consultas médicas de funcionários públicos e de suas famílias. Internaram-se 7.231 pessoas. Foi grande o número de intervenções cirúrgicas, que atingiram a cifra de 11.089. Nasceram no H.S.E. 1.074 crianças, sem contar os nascimentos ocorridos nas casas de saúde, sob a responsabilidade do Hospital, por ser insuficiente a sua maternidade para o elevado número de solicitações que lhe são dirigidas. O Serviço de Radiologia realizou 84.675 radiografias com os respectivos laudos. O serviço de Radioterapia fez 13.877 aplicações. E no laboratório de Análises Clínicas foram realizados 173.501 exames de várias espécies.

E' necessário pois, que os serviços médicos dos Ministérios se encontrem em condições de atender, a tempo e a hora, às suas finalidades assistenciais.

E' necessário, pois, que os serviços médicos a dificuldade e complexidade de que se reveste a implantação imediata dos serviços de assistência médica-cirúrgica (ambulatorial e hospitalar) farmacêutica, odontológica, social, nos Ministérios, tendo em vista o elevado custo desses serviços e o vulto dos recursos técnicos, materiais e humanos, necessários à eficiente prestação desses benefícios.

1.º SERVIÇO MÉDICO

A prestação de assistência médica já se encontra em vigor na maior parte das atuais Seções de Assistência Social: M. da Educação e Cultura, M. da Justiça, M. da Fazenda etc.

Os serviços médicos dos Ministérios deverão ficar encarregados de tratar os servidores nos seus *ambulatórios e residências*, nestas, quando da execução de inspeções médicas domiciliares, e nas *instituições hospitalares*, quando da internação de seus servidores.

Dêse modo, os casos de *assistência médico-hospitalar*, além dos *socorros de urgência*, passarão a ser executados simultaneamente pelos serviços médicos dos Ministérios, do I.P.A.S.E. e do H.S.E.

Face ao exposto, não deixa de ser observado, em parte, o disposto no art. 1.º do Decreto-lei n.º 8.450, de 26-12-45, D.O. de 28-12-45, verbis: "O IPASE prestará assistência médica e hospitalar aos servidores federais e seus beneficiários dentro dos recursos que forem proporcionados pelo Governo da União".

Assim, os *Serviços Médicos dos Ministérios* encarregar-se-ão:

- a) Dos exames prévios e ocasionais;
- b) Da verificação periódica do estado de higidez dos funcionários;
- c) Da assistência médica e hospitalar em seus ambulatórios, nos domicílios dos funcionários, desde que os mesmos solicitem visita médica para efeito de comprovação de doença por estarem impossibilitados de se locomoverem, e nas instituições nosocomiais que reservarem leitos para seus servidores, mediante acordos firmados;
- d) Dos socorros de urgência;
- e) Da perícia médica nos casos de remoção, reintegração, readmissão, aproveitamento, reversão, readaptação e auxílio-doença;
- f) Da execução de medidas preventivas referentes à saúde do servidor e seus familiares, bem como aos locais de trabalho.

Justificativas da criação de serviços assistenciais nos Ministérios

1.º Evitar que o funcionário se ausente do serviço para se matricular e, depois, para se consultar no H.S.E. ou no ambulatório do IPASE;

2.º Facilitar o melhor atendimento do servidor enfermo em virtude de estar aparelhado com os indispensáveis meios modernos diagnósticos e terapêuticos;

3.º Impedir a saturação, isto é, o esgotamento da capacidade de atendimento dos serviços do IPASE, H.S.E. e S.B.M. nos casos de consulta, esclarecimento, diagnóstico, bem como poupar gastos para o funcionário doente.

Atualmente, as requisições de exames complementares pelas S.A.S., são encaminhadas ao Serviço de Biometria Médica, em observância ao disposto no Art. 4.º, do Decreto-lei n.º 8.384, de 17-12-45, publicado no D.O. de 12-1-46, verbis:

"O Serviço de Biometria Médica fornecerá às Seções de Assistência Social, mediante requisição, todos os exames complementares que forem julgados necessários aos esclarecimentos de cada caso clínico".

Esses exames são efetuados para fins de licenças, abono de faltas, posses, tratamentos etc. O S.B.M. é um *órgão pericial* ou consultivo, satisfazendo pedidos isolados de exames especializados.

No S.B.M. os exames, são gratuitos mas, em compensação, os resultados só são encaminhados após vários dias, em virtude do volume de solicitações, trazendo sério prejuízo ao serviço e ao servidor.

4.º Reduzir o número de servidores faltosos, proporcionando maior rendimento funcional.

A — ASSISTÊNCIA NOS AMBULATÓRIOS

O serviço médico dos Ministérios possuirá um Ambulatório central, com seus serviços clínicos especializados, e Postos médicos, sem falar nas internações hospitalares.

Há necessidade de instalação de *Postos Médicos* nos locais de trabalho com forte densidade de servidores, por medida de descentralização dos serviços.

Os *Postos* serão dotados de *peçoal e material* indispensáveis à prestação de serviços rotineiros e de urgência.

Pessoal: Médico clínico que tenha conhecimento de medicina de urgência;

Médico cirurgião;
Enfermeira;
Auxiliar de enfermagem;
Servente;
Escriturário;
Escrevente-Datilógrafo;
Recepcionista;

Dentista e auxiliar de dentista (se houver justificativa para a existência de um gabinete odontológico.)

Instruções para o funcionamento dos Postos Médicos

a) Ficarão subordinados ao responsável pelos Serviços Médicos dos Ministérios;

b) Competem aos Postos Médicos:

1.º Prestação de assistência médica elementar e de urgência aos seus servidores;

2.º Execução de exames ocasionais e periódicos, e demais atribuições que lhes forem cometidas pelos seus superiores;

c) Os Postos Médicos terão o pessoal e material que fôr necessário ao seu regular funcionamento e obedecerão ao horário regulamentar de trabalho;

d) Haverá em cada Pôsto:

- 1.º um livro de ponto para o seu pessoal;
- 2.º um livro de entrada e saída do material de consumo, constando a respectiva aplicação diária;

3.º um fichário completo, do tipo padronizado.

e) O médico encarregado do Posto deverá apresentar, até o dia 30 de cada mês, um relatório circunstanciado dos serviços prestados aos funcionários, constando também do relatório a relação do material consumido;

f) Os médicos e demais servidores do Posto cumprirão com pontualidade seus plantões, comunicando o responsável pelo Posto ao superior hierárquico, as ocorrências verificadas, para as providências necessárias.

B — ASSISTÊNCIA HOSPITALAR

Para citar somente um tópico publicado no Diário de Notícias, de 2-12-53, sob o título "Os Serviços Médicos do IPASE", transcrevemos o seguinte trecho:

"Em matéria de hospitalização, o monumental edifício da rua Sacadura Cabral é, pode dizer-se, tanto do funcionalismo como de enfermos estranhos a sua coletividade, de tal forma suas portas se abrem para receber pessoas alheias aos quadros das repartições, enquanto ficam aguardando oportunidade para internação aqueles para os quais se criou o estabelecimento. E quanto aos *ambulatórios* (os grifos são nossos), que o digam os doentes tantas vezes ou na maioria das vezes vindos de grandes distâncias, com enormes sacrifícios: longas, intermináveis esperas para as consultas, quando não sucede serem desatendidos e solicitados a voltar uma semana ou um mês depois, apesar da premência do tratamento reclamado pelos seus casos".

São palavras do Dr. Walter Gentile de Carvalho Melo, chefe do Serviço de Clínica Protológica do H.S.E., quando entrevistado a propósito do Relatório de um membro do Conselho Fiscal do IPASE criticando o atual padrão daquele nosocômio: "É natural que haja filas no Ambulatório e para internação é razoável que haja queixas e reclamações dos que não têm paciência de esperar, boa vontade de compreender ou disposição de perdoar".

O relatório do H.S.E., referente ao exercício de 1952, à pág. 38, na parte "como internar-se no H.S.E.", fornece os seguintes esclarecimentos:

"Somente os médicos do H.S.E. podem decidir sobre a internação de um doente. Após o exame no Ambulatório, o médico decidirá da necessidade de internação, a qual dependerá, todavia, da existência de vaga.

Em virtude da exigüidade de vagas em relação a procura (os grifos são nossos), os doentes deverão vir ao Hospital para se internar mediante prévio entendimento com o médico."

Justificamos dessa forma a prestação de assistência hospitalar por parte dos Serviços médicos dos Ministérios, o que irá contribuir:

a) para melhorar e tornar mais eficiente a hospitalização de seus servidores enfermos;

b) para encurtar o prazo de espera ou a falta de vaga, quando dos pedidos de internação, em virtude de superlotação nos serviços assistenciais do H.S.E.

Assim, não sendo exequível, no momento a construção de novos hospitais para os servidores públicos, de modo a sanar as notórias deficiências de recursos assistenciais, será lógico que cada Ministério, visando assegurar ao seu funcionalismo hospitalização fácil e eficiente, porquanto a superlotação do H.S.E. nem sempre permite sejam atendidos todos os funcionários públicos que dele necessitem, firme acordos com instituições nosocomiais de reconhecida idoneidade, que reservarão determinado número de leitos, em especialidades diferentes (cirurgia, clínica médica, ortopedia, obstetrícia etc.), para uso exclusivo de seus funcionários e beneficiários, sendo pago pelos leitos uma determinada contribuição anual.

A medida virá desafogar, em parte, os serviços do Hospital e igualmente permitir que os servidores de cada Ministério obtenham consulta e tratamento com maior presteza.

2.º SERVIÇO DE FARMÁCIA

Os serviços médicos dos Ministérios deverão ter, em sua dotação orçamentária, uma verba para aquisição de medicamentos.

Justifica-se a assistência farmacêutica, porque o servidor enfermo e medicado, não tem muitas vezes, recursos para adquirir produtos farmacêuticos. A fim de bem cuidar do funcionário doente é preciso não esquecer que não é só estabelecer a terapêutica, mas também facilitar-lhe a aquisição de medicamentos para recuperação de sua saúde abalada.

Terão assistência gratuita os servidores que, em casos especialíssimos, estejam impossibilitados materialmente de comprar o medicamento, por terem vencimentos baixos, prole numerosa etc. São casos a serem estudados individualmente. Os responsáveis pelos serviços médicos, cuvidos os Serviços Sociais, poderão autorizar o fornecimento gratuito de medicamentos.

O Serviço Social examinará cada caso em particular, procedendo minuciosa entrevista, onde serão apurados:

Situação financeira, familiar e social do servidor doente e das pessoas de sua família. Tendo em vista esses elementos, o Serviço Social procederá a distribuição gratuita de medicamentos, de acordo com as condições estudadas e dentro de uma verba diária de X — Será dada preferência:

a) ao servidor com família numerosa;

b) aos doentes em estado grave ou cujo tratamento não pode sofrer solução de continuidade sem acarretar graves prejuízos à sua saúde;

c) aos servidores em precárias condições financeiras.

No caso de gratuidade, a entrega de medicamentos só será feita quando os mesmos forem prescritos por médicos lotados nos respectivos serviços dos Ministérios.

Os funcionários que não participarem deste benefício poderão adquirir os medicamentos ao preço do custo nas *Farmácias* a serem criadas nos serviços médicos dos Ministérios, a exemplo das existentes nos diversos Institutos de Previdência, inclusive IPASE e H.S.E. Nesses casos, os medicamentos que constarem das listas padrão, organizadas pelos serviços médicos, serão fornecidas ao preço da fatura. Em casos especiais, o servidor poderá ser beneficiado com bonificação de 50% sobre o total da receita.

Pelo fato do doente receber, uma vez, a medicação gratuita ou com bonificação não é motivo para o Serviço Social ficar obrigado a fazer outras concessões futuras.

Providenciar-se-á a confecção de formulários apropriados à prescrição de medicamentos, os quais, após preenchidos e convenientemente registrados, terão valor de requisição perante os serviços de farmácia.

3.º SERVIÇO SOCIAL

Na época atual, a assistente social é uma imprescindível colaboradora do médico e da enfermeira.

Serão Atribuições do Serviço Social:

- a) Apurar a situação econômica, familiar e social dos servidores, de modo a selecionar os servidores necessitados de assistência gratuita;
- b) Apurar as condições de vida (nutrição, habitação, vestuário, saúde, educação, transporte) e trabalho dos funcionários;
- c) Avaliar as condições de adaptabilidade social, familiar, domiciliar, nutricional, financeira, educacional etc. dos servidores admitidos no serviço público, que deverão constar de sua *Ficha Social*;
- d) Planejar e executar direta ou indiretamente medidas que contribuam para o bem-estar social e a melhoria do padrão de vida dos servidores e suas famílias etc.;
- e) Resolver os casos de difícil recuperação de servidores acometidos de doenças orgânicas ou funcionais, rebeldes às prescrições médicas;
- f) Seguir os servidores licenciados para tratamento de saúde, fiscalizando a execução das medidas indicadas pelo médico;
- g) Instruir os servidores doentes sobre medidas que a moléstia reclama, esclarecendo-o sobre os vários aspectos da doença;
- h) Facilitar a cooperação do funcionário enfermo com o médico, de modo a tornar o tratamento mais eficiente;

i) Orientar e apoiar o servidor doente nos problemas emocionais que freqüentemente se manifestam;

j) Interceder junto aos responsáveis para a exequibilidade da readaptação funcional;

k) Proceder a coleta de dados e levantamentos estatísticos referentes às suas atribuições.

Instruções sobre as atividades das assistentes sociais

1. Ficarão diretamente subordinados aos responsáveis pelo setor técnico;
2. Terão autonomia na execução técnica de seu programa;
3. Apresentarão mensalmente um relatório sobre o movimento do serviço;
4. Comunicarão tôdas as ocorrências verificadas no Serviço;
5. Prestarão aos médicos toda colaboração e lhes darão informações sobre os problemas sociais dos doentes e as providências tomadas para solução dos mesmos;
6. Terão um arquivo com as fichas sociais correspondentes aos processos sociais em andamento ou encerrados;
7. Assistirão as reuniões em conjunto com os médicos, quando se discutir problemas de interesse social.

Assistência social aos servidores deficientes físicos e mentais — recuperação, reabilitação e readaptação funcionais

As assistentes sociais serão elementos controladores dos servidores necessitados de readaptação em novo cargo ou função, de modo a atender às suas condições atuais de saúde, pois os mesmos se vêm na contingência de retornarem ao trabalho primitivo, por vezes inadequado, ocasionando agravamento de seus males.

Essa assistência proporcionará meios de se adestrarem em misteres novos, poupando uma vida útil e prolongada, mercê de uma assistência cuidadosa.

A reabilitação de servidores tuberculosos, cardíacos, neuróticos, reumáticos, ulcerosos crônicos, acidentados, doentes profissionais etc., visa a recuperação de seu equilíbrio físico, mental, social e econômico, que foi quebrado pela doença.

A recuperação funcional desses casos deverá ter em vista a precariedade do estado físico ou psíquico dos servidores e seus pendores psicovocacionais, conseguindo-se desse modo, maior eficiência em suas atividades funcionais. Esses deficientes deverão ser aproveitados em função mais compatível com a sua capacidade física ou mental, evitando-se assim as possibilidades de recidivas.

São comuns os casos de cardíacos, tuberculosos e de inúmeros outros doentes, dados como cli-

nicamente curados, que estão incapacitados para o exercício da função que vinham desempenhando; daí, a prestação dessa assistência ser perfeitamente recomendável sob o aspecto social e humano, repercutindo favoravelmente pela recuperação, ainda que parcial da massa de incapacitados.

Tuberculosos — A base de toda e qualquer possibilidade de recuperação do tuberculoso, repousa no tratamento precoce. Os medicamentos atuais para a cura da tuberculose propiciam um alto índice de recuperação funcional em mais de 70% do total de licenciados por tuberculose.

Por vezes, o que se observa é o reingresso no serviço público do funcionário aposentado, curado, e essa reversão se dá, em virtude de não mais subsistirem os motivos da aposentadoria.

A incidência da tuberculose é elevada entre os servidores do M.T.I.C., sendo possível que aconteça o mesmo em outros Ministérios, daí ser de grande interesse a adoção obrigatória do *Cadastro torácico* — meio de proteção dos sãos e de profilaxia dos doentes.

O cadastro torácico tem por finalidade a descoberta precoce e sistemática da tuberculose, especialmente das formas inaparentes, facilitando assim a terapêutica das formas iniciais e recuperáveis, bem como a profilaxia das formas avançadas e altamente contagiantes.

E' preciso ter em mente as limitações do emprêgo da roentgenfotografia em massa, de acordo com as recomendações do Comitê de Peritos de Tuberculose, da Organização Mundial de Saúde, na sua 5.^a Reunião em Genebra. Nessa reunião ficou assentado que a instituição do cadastro radiológico só poderá trazer, resultados eficientes se o diagnóstico precoce sistemático for imediatamente completado com as medidas de tratamento também precoce, dos doentes descobertos nesses inquéritos. O advento da hidrazida do ácido isonicotínico, da estreptomina, do ácido para-amino-salicílico, ao lado de outros recursos terapêuticos modernos, proporcionam à prática do cadastro radiológico uma utilidade indiscutível. Também ficou evidenciada a necessidade de adotarem-se outras medidas médico-sociais complementares, como:

- a) seguimento cuidadoso dos casos individuais;
- b) exame dos comunicantes;
- c) assistência social às famílias dos doentes.

Acidentados e doentes profissionais — De acordo com a tese aprovada no II Congresso Americano de Medicina do Trabalho, realizado de 20 a 28 de setembro de 1952, no D. Federal, o princípio social da recuperação do acidentado, baseia-se nos postulados de ordem econômica em virtude da massa sempre crescente de inativos representar uma sobrecarga pesando sobre os que trabalham.

As causas de incapacidade, permanente ou temporária, pela sua multiplicidade, tornam com-

plexo o problema da recuperação. Essa recuperação será desnecessária se houver perfeita prevenção de acidentes e de doenças profissionais, tornando desse modo exequível a profilaxia da invalidez. Assim, dever-se-á combater as causas de incapacidade, permitindo aos acidentados e aos portadores de enfermidades profissionais alcançarem uma igualdade cultural e social idêntica à dos indivíduos hígidos, com a finalidade de torná-los capazes de se recuperarem funcionalmente.

Neuróticos e Psicóticos — A nossa legislação social não leva em consideração a preponderância e incidência dos fatores *psicossomáticos*, daí o alarmante número de neuropsicóticos que surgem diariamente e que crescem continuamente.

Não podemos e não devemos deixar de considerar os aspectos psíquicos, além dos fatores organo-biológicos, e o papel por eles desempenhados como fatores patogênicos.

O problema de assistência social está presente a todo instante nos serviços médicos dos Ministérios, servindo de ilustração o seguinte caso focalizado no Parecer de 19-6-53, do D.A.S.P., no Proc. n.º 5.436-53, referente a servidor licenciado há 4 meses por motivo de saúde, que negligencia o tratamento médico prescrito, apesar de revelar sua doença certa gravidade.

Assim, solicita o serviço interessado o parecer do D.A.S.P., "a fim de que se esclareçam os meios legais de que dispõe a Administração para compelir o servidor a submeter-se a tratamento, pois que, segundo entende, não é lógico que os cofres públicos venham a suportar um ônus provocado pelo servidor, com seu afastamento definitivo do serviço público, pela falta de cuidado decorrente de sua insubmissão ao tratamento médico que a doença exige.

A falta de tratamento, durante o período de licença, foge ao controle da Administração, não tendo esta meios legais para compelir o servidor a submeter-se ao mesmo.

Destarte, a matéria é mais de âmbito assistencial, de verdadeira catequese do servidor rebelde, a fim de que este compreenda que o que a Administração deseja é o seu benefício, com o seu pronto restabelecimento, já que não é concebível que ninguém, em perfeito estado de sanidade mental, premedite um afastamento definitivo do serviço público, através da aposentadoria, com a ruína de sua saúde ou talvez com risco da própria vida.

Por conseguinte, o problema é de assistência social, cabendo à T.A.M. tomar providências nesse sentido, por seus próprios meios, ou em articulação com o órgão específico do H.S.E."

Joubert T. Barbosa e Hanns L. Lippmann, em seu trabalho "Participação do psicólogo em equipes de medicina psicossomática" recomendam

a criação nos serviços médicos dos Ministérios, de órgãos especializados para dar assistência aos servidores públicos portadores de neuroses e desajustamentos emocionais e sugerem a organização de equipes médico-sociais atuando em função de concepção psicossomática da medicina, constituídas por um clínico, um psiquiatra, um psicólogo e uma assistente social, equipes essas que, em casos especiais poderão ser completadas por outros especialistas: neurologistas, cardiologistas, fisiologistas etc. Os casos serão examinados pelos membros da equipe, contribuindo cada qual com o ponto de vista peculiar à sua especialidade para melhor elucidação dos problemas do doente.

VI — ÓRGÃOS DE PROFILAXIA NOS MINISTÉRIOS

“A medicina preventiva engloba as atividades que são da responsabilidade direta do indivíduo, na prevenção da doença e na proteção e promoção de sua própria saúde e da de sua família.

Qualquer medida executada para promover a saúde do indivíduo beneficia toda a comunidade.”

A — HIGIENE E SEGURANÇA DO TRABALHO

Os servidores podem se achar sujeito a riscos especiais durante o período de trabalho, daí merecer a saúde dos mesmos consideração especial.

As doenças profissionais, os acidentes de trabalho, a falta de cuidado por parte dos servidores são causas de incapacidades e faltas ao trabalho.

As diferentes medidas preventivas podem ser grupadas da seguinte maneira:

a) Medidas destinadas à prevenção de acidentes do trabalho.

Os sistemas fechados, as máquinas silenciosas, o isolamento geográfico das operações insalubres, a umidificação do material na luta contra a poeira, os exaustores, são recursos que previnem os acidentes do trabalho;

b) Medidas que visam à prevenção das enfermidades profissionais;

O aperfeiçoamento dos aparelhos e instrumentos empregados, permitindo menor ou nenhum contato com os vapores, gases e poeiras, reduzem as doenças profissionais. As substâncias tóxicas ou nocivas e as poeiras devem ficar dentro das máquinas ou serem aspiradas pelos exaustores. As dosagens das substâncias nocivas e tóxicas, causa de numerosas doenças e intoxicações, suspensas ou dissolvidas no ar, determinam se há ou não exposição ou risco.

c) Medidas que asseguram um ambiente higiênico de trabalho, com eliminação das condições que possam ser nocivas aos servidores. Dizem respeito à má ventilação, à iluminação insuficiente, à superlotação, à humidade, à fadiga excessiva,

à lavatórios e instalações sanitárias impróprias, à aquecimento dos locais de trabalho, à poeiras, vapores, gases, ruídos, trepidações.

A salubridade do ambiente poderá ser obtida com os modernos recursos técnicos que permitem condições de conforto e higiene. Esses recursos são: a ilumino-técnica, o sistema “sound-proofing”, o sistema de ar condicionado, os exaustores etc..

d) Medidas destinadas a melhorar a saúde do servidor: rigorismo nos exames prévios, repetindo-se esse controle periodicamente; facilidades de recreação, assistência médica e de enfermagem etc. No exame prévio é preciso verificar se o candidato é designado para exercer funções que constituam sobrecarga a sua capacidade física. Os exames periódicos têm o fito de descobrir, em seu início, defeitos físicos ou mentais leves, permitindo desse modo ao servidor conseguir tratamento precoce e adequado;

e) Medidas que visam a educação sanitária do servidor, no intuito de instruí-lo sobre os riscos decorrentes da função que exerce e sobre noções de higiene individual.

f) Investigações sobre as causas dos riscos e doenças do trabalho, e adoção das práticas adequadas para a sua prevenção.

B — HIGIENE DO PESSOAL

Higiene mental e física

A higiene mental visa prevenir as doenças mentais e o melhoramento da saúde psíquica. São medidas para auxiliar os servidores a corrigirem ou melhorarem desajustamentos psíquicos que prejudicam a vida, destroem sua eficiência, e às vezes podem se transformar em situações trágicas.

As medidas preventivas têm em mira mais a atenuação dos malefícios produzidos pela doença do que uma iniciativa para sua real prevenção:

a) medidas relativas a causas evitáveis ou à atenuação dos malefícios causados por distúrbios ou deficiências mentais;

b) medidas referentes ao melhoramento da saúde psíquica dos servidores que têm dificuldade em se ajustar ao ambiente de trabalho. Ensinar o indivíduo a lidar com a realidade, fazendo com que ele não fuja às dificuldades ou transforme essas dificuldades em situações falsas. É preciso que o servidor distribua seus interesses por uma ampla e variada faixa de atividades;

c) medidas que visam estimular e proporcionar ao servidor a adequada utilização de suas horas de lazer: férias anuais, jogos atléticos, dança, ginástica, atividades recreativas de natureza cultural (biblioteca, música, teatro, cinema, rádio, televisão), turismo (excursões, colônias de férias, acampamentos), etc.

As assistentes sociais especializadas em psiquiatria executam o trabalho de seguimento dos

servidores desajustados a fim de auxiliá-los no reajustamento à vida coletiva. A assistente deve saber lidar com a apreensão, a angústia, o temor infundado, a solicitude exagerada, as crises de raiva etc., de modo a estar preparada para solucionar os problemas comuns de higiene mental. Ela deve verificar a razão pela qual o servidor não coopera e o que ele pode fazer para resolver essa situação.

MEDIDAS DE PUERICULTURA

1.º Assistência Pré-Natal

A higiene pré-natal tem por finalidade proteger a saúde da gestante contra os perigos e dificuldades do período da gravidez e assegurar ao recém-nascido a melhor oportunidade para o desenvolvimento normal.

“O objetivo da assistência pré-natal é descobrir, o mais cedo possível, tôdas as gestantes e promover para as mesmas, adequada vigilância médica e de enfermagem durante os períodos pré e pós-natais. A enfermeira deve encaminhar a gestante à exame médico, instruí-la sobre as questões de higiene materna e de assistência à criança, ensiná-la a preparar-se para o parto e coopear também para assegurar-lhe cuidados de enfermagem durante aquêlê ato e depois do mesmo”.

O problema ideal de higiene pré-natal, compreende os seguintes cuidados:

a) Exame médico completo, com cuidadosa mensuração da bacia, logo no início da gravidez, além de reações sorológicas luéticas, determinações do fator Rh, hemogramas e radiografias torácicas;

b) Adequada alimentação da gestante;

c) Visitas mensais da gestante ao médico, para exame e instrução, verificação da pressão arterial e das condições da urina etc.;

d) Visitas trimestrais ao dentista para evitar a progressão das cáries dentárias que tão freqüentemente acompanham a gravidez;

e) Educação sanitária das gestantes, por todos os meios possíveis, como cartas, folhetos, filmes, cursos especiais, palestras individuais etc. sobre os princípios gerais da higiene infantil;

f) Parto asséptico, por médico, com a assistência de enfermeira;

g) Exame pós-parto da puérpera por médico, a fim de serem descobertos e corrigidos quaisquer malefícios decorrentes da gravidade ou do parto.

2.º Higiene Infantil

A higiene infantil procura proteger as crianças desde o nascimento.

As medidas essenciais que se podem promover para a preservação da saúde da criança, são:

a) proteção contra as infecções, por meio da imunização e de outros cuidados profiláticos;

b) proporcionamento de condições adequadas para que o desenvolvimento físico, mental e emocional da criança se processe normalmente;

c) educação das mães (regime nutritivo adequado, assistência dentária, higiene mental no que diz respeito à formação de hábitos etc.)

3.º Creches

“Como “creches” se devem compreender os estabelecimentos destinados à guarda diurna de crianças sadias, até os dois anos de idade, assegurando-lhes os necessários cuidados de higiene, alimentação e perfeito desenvolvimento físico-mental-educacional.” (Prof. Martagão Gesteira e Irene Cid Schenberg, do D.N.Cr.)

O limite de idade se impõe por dois motivos principais:

1.º) porque neste grupo etário, de 0 a 2 anos, o risco de contágio é grande e cresce ainda mais quando os infantes convivem com crianças maiores;

2.º) porque permite organizar um conjunto homogêneo de instalações e um sistema de assistência peculiar a essa fase da vida.

A creche seria a primeira unidade do sistema assim constituído: Creche — Escola Maternal — Jardim da Infância — Grupo Escolar — Ginásio.

A creche, longe de assumir o aspecto de uma instituição de seqüestro de crianças do seio da família, deverá ser considerada como fazendo parte da unidade familiar, capaz de merecer a simpatia e o carinho das mães, proporcionar-lhes assistência técnico-educacional e influir, através dos bons sentimentos que inspira, sobre a produtividade funcional das assistidas.

Tendo em vista a recomendação contida no telegrama circular de 10 de abril de 1953, expedido pelo Sr. Secretário da Presidência da República a todos os Ministros de Estado, o então diretor do Serviço de Administração do D.A.S.P. — Oscar Victorino Moreira — convidou os responsáveis pelos serviços médicos dos Ministérios Públicos, do D.A.S.P. e do I.P.A.S.E., para se reunirem em seu Gabinete com o objetivo de estudar o problema da criação de creches, destinadas a amparar os filhos de funcionários públicos. Nessas reuniões foram discutidos e debatidos os problemas da creche, a necessidade de sua criação e as dificuldades decorrentes da inexistência de verba para sua construção, instalação e manutenção, para aquisição de viaturas necessárias ao transporte dos beneficiados, sem levar em conta que muitos Ministérios não possuem áreas adequadas para local da futura creche.

Dêsse modo, ficaram assentadas as seguintes medidas:

1.º As creches não mais serão construídas nos locais de trabalho, isto é, nos Ministérios e, sim, em locais de maior concentração de mães funcionárias. Para isso, foi

realizado um levantamento das residências dos possíveis clientes das creches, distribuídas as crianças por 3 grupos de idade: 0 a 12 — 13 a 30 — 31 a 60 meses. Essa divisão da cidade em distritos e em cada um deles, de acordo com as necessidades, serem instaladas uma ou mais creches, contornará o problema da condução das assistidas e filhos menores. A localização nos diferentes bairros do D. Federal, compreendendo as zonas sul, centro, norte e oeste, comportará, inicialmente, a construção de 10 a 15 unidades assistenciais.

2.º Ao invés de creches, serão construídas e instaladas unidades assistenciais, compostas de 3 elementos:

- a) creche;
- b) escola maternal — órgão de assistência ao grupo etário de 2 a 4 anos;
- c) posto de puericultura — para combater a mortalidade infantil. Muito mais importante do que a creche, é o posto de puericultura, elemento primordial, de atuação direta contra a mortalidade infantil.

3.º O Departamento Nacional da Criança, como órgão técnico e científico, de caráter normativo e de âmbito nacional, ditará as normas a serem observadas na construção e instalação dessas unidades.

4.º O IPASE será o órgão coordenador e executor, encarregado do funcionamento das unidades.

E' necessário um órgão único de comando, a fim de evitar o choque resultante de múltiplas orientações.

5.º Cada Ministério contribuirá com uma determinada cota destinada à construção, instalação e manutenção das unidades citadas, não ficando o IPASE onerado, a não ser com a cota de sua responsabilidade.

ADMISSÃO DE DEFICIENTES FÍSICOS

"Pelo Decreto-lei n.º 5.895, de 20-10-43, ficou o D.A.S.P. autorizado a estudar e a expedir normas para o aproveitamento de indivíduos de capacidade reduzida nos cargos ou funções do Serviço Civil Federal. Esse Decreto-lei foi expedido na conformidade da proposta apresentada pelo D.A.S.P., na Exposição de Motivos, 3.038, de 25-9-43 — D.O. de 22-10, pág. 15.683."

E' necessário que o Estado ampare os desajustados, de modo que os mesmos não se sintam num mundo à parte. E' preciso ajudá-los e mostrar-lhes que são capazes de ganhar a vida como os são. Por vezes, são elementos possuidores de qualidades excepcionais ou especiais, com grande destreza para determinados empreendimentos, executando trabalhos que seriam considerados monótonos para outros. Estão nessa situação os atacados de paralisias parciais, os possuidores de aparelhos ortopédicos, os cegos etc. No mundo moderno, o cego não é mais um incapaz fisicamente para o trabalho. "O indivíduo que aperta parafuso, pode ceder seu lugar, sem relutância, a um cego e ser removido para outra seção em que o fator vista seja absolutamente necessário para a execução da tarefa".

Na Grã-Bretanha, uma incapacidade séria não é mais um impedimento para um emprego. — Cerca de 900.000 pessoas, ou aproximadamente 4% da população trabalhadora do Reino Unido, estão registradas como incapazes; desse número, 54.000 que inclui os casos mais graves de incapacidade, estão sem trabalho.

Há necessidade de uma lei especial que deverá regular no serviço público a admissão e exercício de indivíduos com capacidade funcional reduzida: cardiopatas, acidentados, paráliticos, mutilados etc. Só devem ser afastados os portadores de doenças infecto-contagiosas e neurológicas.

Os deficientes físicos, sob o ponto de vista médico-social deverão ser amparados pelo Estado e não abandonados e desprezados pelos poderes públicos.

A admissão desses indivíduos deverá estar subordinada ao critério de uma junta de especialistas, admitindo-se que os deficientes físicos tenham uma sobrevida mínima de 10 anos e não apresentem a possibilidade de ter períodos de inatividades freqüentes e prolongadas.

A nosso ver e a título experimental, o número de vagas destinadas aos candidatos de reduzida capacidade funcional deverá ser de 3% em relação ao número total de funcionários de cada Ministério. Serão selecionados ou distribuídos entre as funções existentes, de acordo com os padrões de aptidões, devendo as tarefas executadas serem compatíveis com as condições atuais de saúde dos candidatos admitidos.

BIBLIOGRAFIA

1. Assistência Social ao Funcionário — "Revista do Serviço Público" — Ano I — Vol. III, n.º 1 — julho de 1938, pág. 29.
2. O Problema Social no Brasil — GERALDO BEZERRA DE MENEZES — "Revista do Serviço Público" — Ano II — Vol. IV, ns. 1 e 2 — outubro e novembro de 1939, pág. 30.
3. Public Health Administration in the United States — WILSON G. SMILLIE — Copyright, 1935, 1940, de The Macmillan Company.
4. Assistência Social aos Servidores do Estado — MORAIS COUTINHO — "Revista do Serviço Público" — Ano III — Vol. III, n.º 2 — agosto de 1940, pág. 57.
5. Assistência Social aos Servidores do Estado (Reportagem) — ARISTEU ACHILES — "Revista do Serviço Público" — Ano III — Vol. IV, n.º 3 — dezembro de 1940, pág. 55.
6. Assistência Social aos Servidores do Estado — RUBENS DA ROCHA PARANHOS — "Revista do Serviço Público" — Ano IV — Vol. II, n.º 2 — maio de 1941, pág. 69.
7. Serviço de Assistência Social — ALOÍSIO NEIVA e ALMEIDA GENTILE — "Revista do Serviço Público" — Ano IV — Vol. IV, n.º 1 — outubro de 1941, pág. 55.
8. Assistência e Serviço Social — MARIA HORTÊNCIA SILVA — "Revista do Serviço Público" — Ano IV — Vol. IV, n.º 3 — dezembro de 1941, pág. 31.
9. Assistência Médico-Social aos servidores do Estado no Brasil — STANISLAU FISCHLOWITZ — "Revista do Serviço Público" — Ano V — Vol. I, n.º 1 — janeiro de 1942, pág. 39.
10. Normas para Admissão de Cardíacos aos Cargos Públicos e Particulares — OSCAR FERREIRA JR. — "Revista do Serviço Público" — Ano VII — Vol. II, n.º 2 — maio de 1942, pág. 12.
11. Proteção Social aos Trabalhadores de Idade Avançada — STANISLAU FISCHLOWITZ — "Revista do Serviço Público" — Ano V — Vol. III, n.º 2 — agosto de 1942, pág. 22.

12. *As Seções de Assistência Social e o Decreto-lei n.º 5.848* — RUBENS DE SIQUEIRA — “Revista do Serviço Público” — Ano VI — Vol. I, n.º 3 — março de 1944, pág. 46.

13. *As Seções de Assistência Social e os Servidores Públicos* — JOÃO DE ALBUQUERQUE — “Revista do Serviço Público” — Ano VII — Vol. II, n.º 2 — maio de 1944, pág. 50.

14. *As Novas Diretrizes Internacionais para os Serviços de Assistência Médica* — RUDOLF ALADÁR MÉTALL — “Revista do Serviço Público” — Ano VII — Vol. III, n.º 3 — setembro de 1944, pág. 20.

15. *A readaptação ao trabalho dos tuberculosos curados* — ANÍBAL NOGUEIRA JR. — “Revista do Serviço Público” — Ano VIII — Vol. II, n.º 3 — junho de 1945, pág. 41.

16. *Readaptação e orientação profissional do Cardíaco* — OSCAR FERREIRA JR. — “Revista do Serviço Público” — Ano VIII — Vol. III, n.º 2 — agosto de 1945, pág. 50.

17. *Readaptação e orientação profissional do cardíaco* — OSCAR FERREIRA JR. — “Vida Médica” — setembro de 1945, pág. 3.

18. *Los Hospitales del Futuro* — ADISON ERDMAN — “El Hospital” — Vol. I — novembro de 1945, n.º 5, pág. 34.

19. *Aplicação de métodos estatísticos nas pesquisas médicas* — GÜNTER HOXTER B. Sc. — “Revista do Instituto Pinheiros” — 1948, pág. 45.

20. *Preventive Medicine And Public. Health* — WILSON G. SMILLIE — “Copyright”, 1946 de The Macmillan Company.

21. *Sobre a readaptação profissional* — ALUÍZIO MARQUES — “Revista Médica Municipal” — Vol. XII, n.º 1 — janeiro-março de 1948, pág. 114.

22. *Assistência Social na Suécia* — KONRAD PERS-SON (Trad. de E. S. Mesquita) — “Revista do Serviço Público” — Ano XII — Vol. I, n.º 1 — janeiro de 1949, pág. 31.

23. *A participação do Assistente Social num programa de Medicina Social e Higiene do Trabalho* — PEDRO POPPE GYRÃO — Aula proferida na Escola Técnica de Serv. Social, em 1950.

24. *Manual de Recreação* — ARNALDO SUSSEKIND, INEZIL P. MARINHO, OSWALDO GÓES — 1952 — Rio de Janeiro.

25. *Participação do psicólogo em equipes de medicina psicossomática* — JOUBERT T. BARBOSA e HANNS L. LIPPMANN — “O Hospital” — Vol. XLIII, n.º 3 — março de 1953, pág. 325.

26. *Relatório do Hospital dos Servidores do Estado*, referentes aos exercícios de 1952 e 1953.

27. *Manual dos Servidores do Estado* — EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO — 1.º tomo, 6.ª edição atualizada — 1953, pág. 76.

DOCUMENTAÇÃO

Apontamentos de Arquivística

(Continuação)

MARCÍLIO VAZ TÔRRES

XIV — MÉTODO AUTOMÁTICO

No arquivo do Ministério da Fazenda há um fichário organizado pelo método automático, funcionando com uma tabela simples, para localização dos processos de habilitação de montepio e aposentadorias, estando cadastrados cerca de duzentos mil nomes.

Essa tabela está sendo usada com ótimos resultados, permitindo a pronta localização dos processos desejados.

Na Seção de Informações do Serviço de Comunicações do Ministério da Fazenda, nos anos de 1952 e 1953, foi empregada a tabela automática abaixo, ampliada para o controle do volu-

moso movimento daquela Seção, que compreende cerca de 350.000 processos anuais.

O maior desenvolvimento da tabela, torna, sem dúvida, mais difícil e complexa a classificação, porém, a redução decorrente do campo de pesquisa permite o atendimento rápido dos pedidos de informações, compensando fartamente o tempo perdido na organização do fichário.

Nas regras bibliográficas foram introduzidas inovações também aconselhadas para a redução do campo de pesquisas como, por exemplo, a omissão das denominações "Companhia", "Sociedade Anônima" e suas abreviações, pois contam-se por dezenas de milhares as fichas com essas indicações, além de outras alterações particulares, visando, tôdas, permitir a localização do nome desejado o mais rapidamente possível.

M.F. — S.C.

TABELA AUTOMÁTICA DA SEÇÃO DE INFORMAÇÕES

Guias Primárias

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	X	Y	Z
Aa1	Ba9	Ca14	Da19	Ea22	Fa24	Ga29	Ha32	Ia34	Ja35	Ka37	La38	Ma43	Na48	Oa51	Pa54	Qa59	Ra60	Sa65	Ta70	Ua72	Va73	Xa77	Ya78	Za79
Ac2	Be10	Ce15	De20		Fe25	Go30			Ji36		Le39	Me44	No49	Ok52	Pe55		Re61	Sb66	Ti71		Ve74			
Ak3	Bf11	Cf16			Ff26						Li40	Mi45		Om53	Ph56		Ri62	Si67			Vi75			
Am4	Bo12	Co17	Do21	Es23	Fo27	Gp31	Hf33				Lo41	Mo46			Po57		Ro63	Sj68						
An5					Fp28																			
Ar6	Br13	Cp18									Lp42	Mp47	Np50		Pp58		Ra64	Sp69			Wz76			
As7																								
At8																								

Guias Secundárias

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Nomes singelos.....	A	B-C	D-E	F-G	H-I	J-K	L-M	N-S	T-Z

Regras bibliográficas a observar no uso da tabela apresentada

1.^a) Consideram-se, em primeiro lugar, na ordenação, as duas primeiras letras do último sobrenome e a inicial do nome;

2.^a) As indicações de parentesco (filho, junior etc.) não serão consideradas;

3.^a) Para as pessoas jurídicas serão observados os seguintes critérios:

a) as denominações de "Companhia", "Sociedade Anônima" e suas abreviações serão omitidas na classificação;

b) feita a exclusão acima, classifica-se a última palavra do título como se fôsse o sobrenome e a primeira como o nome;

c) com exceção das repartições do M.F., da P.R. e autarquias, as fichas das demais serão guardadas atrás da guia correspondente ao seu Ministério, ordenadas pelo número de origem;

d) as fichas relativas às Mesas de Renda serão ordenadas pelo número de origem;

e) as fichas de documentos das D.F., Alfândegas e demais repartições do M.F. serão classificadas da forma da alínea "b";

4.^a) Os nomes começados por artigos, algarismos, partículas, títulos honoríficos e postos serão considerados com abstração dessa particularidade; e

5.^a) Serão considerados compostos os nomes de santos e aqueles que forem constituídos de substantivos e adjetivos qualificativos.

XV — MÉTODO SOUNDEX

Confirmando a assertiva de que toda regra tem a sua exceção que a confirma, o método "SOUNDEX", também conhecido sob a denominação de "RUSSEL-SOUNDEX", é uma variante dos métodos alfabéticos numéricos que foge ao princípio geral, pois não exige, como os demais, a prévia divisão fechada do alfabeto.

Segundo os Norte-Americanos, este método permite agrupar nomes semelhantes e de pronúncia idêntica ou parecida, embora grafados de modo diferente, reduzindo, assim, não somente o trabalho e o tempo por ocasião da pesquisa, como evitando informações negativas pelo simples fato do nome não ter sido pronunciado corretamente.

Uma pessoa procura saber alguma coisa a respeito do Senhor Bird, Burt, Burd, Bard ou Berd. Num fichário comum, seria indispensável a indicação precisa das letras ou obrigaria a pesquisa rigorosa em todos os nomes que pudessem ter pronúncia semelhante. No método "Soundex", essa dificuldade é removida, pois todos esses nomes estarão reunidos na centena 630, facilitando a localização do nome desejado.

Da mesma forma, os nomes Brum, Bruno, Breno ou Brun, seriam encontrados na centena 650.

Este método, embora aplicável, também, para outros fins, é mais usado em fichários nominais.

Nos Estados Unidos da América do Norte este método é usado em alguns fichários de informações de créditos, seguros, hospitais, registros de acidentes, serviços sociais, bancos etc.

A Social Security Board o adaptou num índice em fichário tipo vertical rotativo.

Na organização de um índice ou arquivo com o emprego deste método, a inicial da unidade bibliográfica a ser considerada para alfabetização, determina a seção alfabética. Essa inicial corresponde ao primeiro elemento do símbolo.

Conceituamos como unidade bibliográfica o nome tomado dentre os demais para ordenação e pesquisa.

Assim, por exemplo, no nome José Joaquim da Silva Xavier, teremos como unidade Xavier, da mesma forma que em Antônio Augusto Pessoa de Santo Amaro, teríamos para unidade Santo Amaro, pois, de um modo geral, nunca desprezaremos as regras bibliográficas.

Precisamos dispor, em primeira posição, uma coleção de guias alfabéticas que serão as indicadoras das seções.

Para determinação dos demais elementos indispensáveis à classificação do nome, é empregada uma tabela, também chamada código, que estabelece seis letras como chaves, com valores numéricos, enquanto as demais letras são distribuídas como equivalentes.

A inicial, portanto, nunca é codificada, indicando sempre a seção alfabética do nome, separando-se dos demais elementos por um traço horizontal.

TABELA SOUNDEX

VALORES	CHAVES	EQUIVALENTES
1.....	B.....	F, P, V
2.....	C.....	G, J, K, Q, S, X e Z
3.....	D.....	T
4.....	L.....	—
5.....	M.....	N
6.....	R.....	—

No emprego dessa tabela, observamos as seguintes regras:

I — As letras *a, e, i, o, u* e *y* não são consideradas, salvo como iniciais ou elementos separadores de letras chaves e equivalentes.

Exemplo :

O nome ARARIGBOIA, será visto como se constasse das seguintes letras :

A = Rrgb

II — As letras *W* e *H*, a não ser como iniciais, serão abandonadas.

III — Quando duas ou mais letras chaves ou equivalentes vêm juntas, são tratadas como se fôssem uma só.

Exemplo :

GUTTEMBERG = G — 351

HARDTMANN = H — 635

ILDEGARD = I — 432

JUTLAND = J — 345

LITTLWLAND = L — 345

MIDLETOWN = M — 343

IV — Se um nome contém menos de três letras chaves ou equivalentes, completa-se a centena escrevendo zero nas casas para as quais não tiver havido valores; se, porém, o nome tiver mais de três letras chaves ou correspondentes, depois de formada a centena, desprezam-se as demais letras.

Exemplo de nomes com menos de três letras chaves ou equivalentes:

ALDO = A — 430
 BALLY = B — 400
 CALL = C — 400
 DOWN = D — 500
 DEWEY = D — 000
 FEW = F — 000
 JÓ = J — 000
 SHAW = S — 000

Exemplo de nomes com mais de três letras chaves ou equivalentes:

ARISTIDES = A — 623 (desprezados os *d* e *s* finais);
 BERLINENSE = B — 645 (idem os *n* e *s* finais);
 CRISTODOLINO = C — 623 (idem os *d*, *l* e *n* finais);
 GERONDINO = G — 653 (idem o *n* final);
 RECADOLINO = R — 234 (idem, idem).

V — Se duas letras chaves ou uma letra chave e uma equivalente estão separadas por *h* ou *w*, são consideradas como estando juntas, de vez que essas letras são desprezadas na classificação.

Exemplo :

ALLBUFHP = A — 410
 ARDHTOWN = A — 635

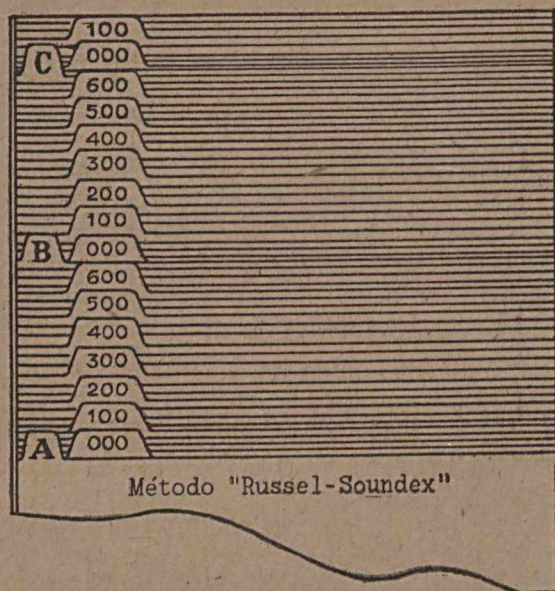
VI — Quando uma letra chave repetida ou suas equivalentes vêm separadas por *a*, *e*, *i*, *o*, *u* ou *y*, são consideradas separadamente.

Exemplo :

ARARIRI = A — 666
 BARIRI = B — 660
 CARURU = C — 660.
 DEGAJUS = D — 220
 TORRES = T — 620

Feita a classificação, os nomes são separados de acordo com a inicial pelas seções alfabéticas, correspondentes, às guias primárias.

Dentro de cada seção, haverá sete guias em segunda posição, com as centenas 000, 100, 200, 300, 400, 500 e 600. A primeira dessas guias separa os nomes que não tiverem letras chaves ou equivalentes; as demais guias, porém, indicarão o limite inicial para a pesquisa, cuja limite final será, naturalmente, menor uma unidade que o número indicado na guia seguinte. Assim, de 100, vamos, na ordem crescente, até 199, dispondo as guias ou fichas.



Método "Russel-Soundex"

Num grupo que tiver o mesmo número classificador, observaremos a rigorosa ordem alfabética das letras.

Exemplo :

J — 000 JAÚ
 J — 000 JEW
 J — 000 JÓ
 J — 000 JOIA
 J — 000 JOIO

Quando houver identidade do nome, observaremos a ordem alfabética do prenome.

Exemplo :

P — 660 PEREIRA, A.
 P — 660 PEREIRA FILHO, A.
 P — 660 PEREIRA, Antenor
 P — 660 PEREIRA, Antônio
 P — 660 PEREIRA, Benedito
 P — 660 PEREIRA, Carlos
 P — 660 PEREIRA, Deocleciano
 P — 660 PEREIRA, Estanislau
 P — 660 PEREIRA, Francisco
 P — 660 PEREIRA, Gustavo

Como vemos, "A" é classificado antes de "Antenor", embora se saiba ser uma abreviatura que poderá corresponder a "Artur", porém, o princípio geral é que "nada precede alguma coisa". Da mesma forma, os nomes simples precederão sempre aqueles que tiverem as indicações de graus de parentesco.

Um fichário organizado por este método terá a disposição indicada no gráfico acima.

MATERIAL

Do Material

PLÍNIO MENDES

Do Catálogo de Material, da padronização

UM dos problemas mais importantes de qualquer departamento de material, repousa, sem dúvida, na absoluta aplicação de um bom Catálogo de Material.

Para se fazer um perfeito suprimento ao almoxarifado, deve-se levar em conta todos os elementos que entram em jogo nas operações que se processam, e, sem um catálogo bem organizado, não se pode caminhar com acerto num dos mais interessantes setores do serviço público, que é o da distribuição de material.

O Catálogo de Material é, em nosso modo de ver, imprescindível em tôdas as repartições, autarquias, sociedades mistas do país, pois com o seu uso vamos evitar, sempre, a perda de tempo que é precioso e facilitaremos com absoluta precisão a ação do órgão requisitante.

As requisições de material, redigidas às vezes em forma imprecisa, lacônica e até pitoresca, acabariam de vez com as imperfeições nos fornecimentos de material por parte do próprio comércio vendedor, uma vez que, pelo nosso modo de apreciar, o fornecedor quando concorrente devia receber um exemplar do Catálogo em uso, para dar seu preço, dentro das especificações adotadas pelo órgão comprador.

Os pedidos também seriam feitos, sempre, dentro das especificações e no todo tiradas do catálogo de material. Preferivelmente se adotaria o método da "numeração", como já faz o D.A.S.P. em seus preciosos catálogos.

A antiga Divisão de Material do D.A.S.P., há tempos, organizou um catálogo e naturalmente também existem nas companhias americanas com organização perfeita, como a Light, a Standard Oil, a Telefônica etc.

Sem dúvida o único catálogo oficial existente é esse do D.A.S.P., que conhecemos, adotamos e recomendamos, como um catálogo perfeito, que ainda não está terminado, mas que já está em uso quase que generalizado, no próprio Instituto Brasileiro do Café, que o adota em linhas gerais.

Basta que se diga que nesse catálogo encontramos, com riqueza de detalhes a *classificação*, o *nome*, a *aplicação do material*, a *dimensão*, o *pêso*, a *unidade de compra*, e até o *acondicionamento do material exigido*. Além desses valiosos elementos, já de si quase que perfeitos, o referido

catálogo, traz também, e muito bem feito, o croquis, o desenho de qualquer material que se deseje. E ali a ordem, a disposição, o detalhe, tudo é perfeito, digno de encômios e de adoção imediata. Quando, em 1948, fui Chefe do Departamento do Material na F.N. de Motores, S.A., uma sociedade mista sob controle governamental, adotei os catálogos a que me refiro, com absoluto êxito.

DA CATALOGAÇÃO DO MATERIAL

2. Num catálogo de material, exige-se, logo no alto da página, o nome ou o sinônimo do material. E isso porque há materiais que são conhecidos por mais de um nome. E' evidente que na prática o sinônimo irá desaparecendo à medida que se organize um serviço perfeito dentro de um método *objetivo*. Mesmo porque em assuntos de materiais a prática é quase tudo.

Sabemos, pois, por experiência própria que há vários casos em que o nome e a descrição do material, por si só indicam a aplicação e não exigem grandes detalhes: Exemplificamos:

Tinta em frasco de.... gramas,
Um ventilador de.... polegadas.
Papel AP 75 etc., etc.

Não significa isso, entretanto, que um catálogo de material seja feito para estabelecer normas absolutamente drásticas, rígidas, uma vez que em primeiro lugar se admite o bom senso do chefe do material, que, deve ser um homem experimentado, enérgico, capaz de conhecer, e bem, a maioria dos materiais que manda catalogar. Não sou favorável aos chefes que deitam doutrinas rígidas, que nem sempre encontram um bom enlace com o que eu chamo "*objetividade*". E em trabalho, em repartições por exemplo, como o I.B. do Café, a prática é tudo, a teoria vem depois.

3. As características dos materiais variam, e isso tivemos ocasião de verificar, por cinco longos anos, na F.N.M., S.A., onde havia sempre o fluxo adequado e contínuo dos materiais para o chamado "Overhaul" (departamento importante da revisão de motores de aviões) em que a nomenclatura do material tinha que ser a mais variada, sendo que esses materiais já eram pedidos por numeração, pelo uso do Catálogo da Pratt & Whitney, a melhor fornecedora de peças para aviões e para seus motores.

Um plug, uma chave, um motor, tudo era pedido dentro da perfeita especificação numérica, e com isso a facilidade do serviço era tão grande que requisições com 100 itens, cabiam numa R.M. (Requisição de Material) e o encarregado desse depósito, que era um especializado, sempre atendia com a rapidez e precisão que o serviço exigia, sempre.

Quando aqui nos referimos a catalogação de material, sabemos que são variadas, complexas mesmo, as peças que são pedidas por uma fábrica, onde existam oficinas mecânicas, laboratórios, depósitos de inflamáveis, de materiais de construção etc.

Na Fábrica Nacional de Motores, S.A., havia até material doméstico, como o necessário à cozinha para o pessoal e ao Hotel dos Engenheiros.

Assim nos limitamos a falar da Catalogação normal, em qualquer repartição, em que os catálogos não são difíceis de serem adotados, especialmente se dermos preferência, como é justo, a esse do D.A.S.P.

ERROS EVITÁVEIS

Um Catálogo de material bem organizado evita erros, que podem ser graves. Quem emite uma requisição de material, de um impresso, por exemplo, não deve apenas se limitar a escrever:

"impresso conforme modelo anexo n.º 64" mas aduzir a esse os seguintes dados: dimensões, qualidade do papel, número de folhas, se é picotado ou não etc. Mesmo porque não haverá almoxarifado que possa aviar um pedido apenas "conforme impresso".

O número de ordem de um catálogo de material é importante. Vejamos como ele é feito no Catálogo do D.A.S.P. a que nós referimos, com tanto entusiasmo:

N.º 744.343.111

N.º 744.343.616

e assim por diante.

Tendo em vista a importância dos cargos de Chefe de Material e de Almoxarife-Chefe, é lógico que essa lembrança deve ser sempre a que ocorra a um chefe experimentado.

SUPRIMENTOS

Ninguém que conhece material ignora que os suprimentos de um equipamento técnico de um Departamento de Engenharia, de uma Fundação, etc. necessitam da atenção especial do requisitante, pois do contrário os seus pedidos voltam com solicitações de melhores informações... Aí é que à função tempo se opõe um bom catálogo de material.

DA PADRONIZAÇÃO DO MATERIAL

A padronização do material também é uma necessidade. Ela acarreta o que chamaríamos, simplificação de nomenclatura, pelo método mais útil e mais prático. Não somos nós que afiança-

mos e sim os técnicos da *Division of Simplified Practice*, do bureau standard do Departamento do Comércio do Governo Americano, que chegou, com a padronização, a proporcionar enormes vantagens na segunda guerra mundial. Lemos, por exemplo que uma firma americana a "Norwich Pharmacal" reduzia sua linha de drogas com a padronização, de 4.000 para 400 itens, usando também o sistema da numeração contínua nos seus pedidos.

Vejamos que outros benefícios trariam para nós depois do catálogo a padronização do material:

- 1.º) menor capital empatado em matérias-primas;
- 2.º) economia no caso das peças sobressalentes etc.;
- 3.º) fabricação muito mais econômica em virtude da unidade de produção;
- 4.º) redução dessas unidades de fabricação e especialmente a oportunidade de se ter um melhor controle de estoques.

2. Trabalho, por conseguinte, muito mais eficiente, muito mais prático como para os empregados; aumento de produção e sem dúvida, aumento de lucros e conseqüentemente de melhoria de vencimentos para todos. Haverá, além disso, um melhor serviço, uma vez que com essa simplificação que a padronização traz, há, por conseguinte, menos trabalhos perdidos, porque o tempo é tudo, nesse sentido.

Mais vantagens

Pelo sistema da padronização do material chegamos a definir muito melhor os tamanhos, as larguras e comprimentos, as espessuras, os calibres das peças desejadas e também a sua resistência, a sua durabilidade. Padronização significa, também, em qualquer país, eficiência de um serviço de material.

Divisão por grupos

São os americanos, sempre tão adiantados em sua técnica, que acham que em padronização devemos, sempre tomar por base 13 grupos principais, que variam, segundo a repartição, fábrica ou entidade que adote o sistema:

São eles os seguintes:

- 1.º Utilidades diversas.
- 2.º Ferro e aço.
- 3.º Produtos diversos.
- 4.º Papel em geral.
- 5.º Ferramentas especializadas.
- 6.º Produtos metálicos.
- 7.º Materiais de cirurgia.
- 8.º Têxteis.
- 9.º Material de construção.
- 10.º Recipientes diversos.
- 11.º Produtos de vidro.
- 12.º Esmeris diversos.
- 13.º Madeiras beneficiadas.

ORÇAMENTO

Execução Orçamentária

EURICO DE OLIVEIRA

1. INTRODUÇÃO

No presente trabalho, procuraremos abordar os aspectos mais importantes da execução orçamentária ou sejam, aquelas providências de ordem legal, funcional ou organizacional, que devam ser observadas após a aprovação do Orçamento pelo Presidente da República e a sua publicação no "Diário Oficial".

Deve ficar claro, de início, que não é nosso propósito preocupar-nos com a teoria orçamentária, principalmente no que tange à sua elaboração, matéria que já está fartamente tratada por estudiosos dos mais credenciados.

Visamos, ao contrário, a proporcionar àqueles que desejam conhecer o orçamento na sua fase de execução, um panorama dos assuntos mais importantes para o seu entendimento prático e a aplicação a casos concretos. Para tanto, conceituaremos o orçamento, para o fim a que nos propomos estudá-lo, como sendo um instrumento legal e discriminatório de cifras, que traduz o plano de trabalho do Governo. Isto porque temos que ver o orçamento como uma lei a ser cumprida, inversamente da fase da elaboração orçamentária, em que o mesmo é encarado como um plano de trabalho traduzido em termos de cifras, conforme a sua conceituação mais moderna.

Vê-lo-emos, então, não como um plano de trabalho elaborado, o que traduziria, sem dúvida, maleabilidade e participação pessoal, mas um instrumento legal, com tôdas as suas formas jurídicas predeterminadas, o que significa: rigidez, obrigação imposta, regra etc.

A execução orçamentária, conseqüentemente, exige técnica e processo diferentes dos usados para a elaboração orçamentária. Enquanto a esta é facultada a escolha de critérios organizacionais, quer quanto aos princípios mais universais, como e principalmente, quanto à orientação na qual a classificação da receita e despesa deva estribar-se, aquela, mais rígida, não admite senão um mínimo de participação pessoal, visto o seu procedimento, não só de ordem contábil como legal, encontrar-se delimitado por leis e regulamentos específicos, dentre os quais se evidencia o Código de Contabilidade Pública que dá as normas de ordem mais geral, deixando aos regulamentos aquelas particularidades que dizem de perto com cada órgão,

observadas as suas peculiaridades. Estão nestes casos o Regulamento Administrativo do Exército, que serve como organização padrão para as unidades militares e os regulamentos dos Departamentos de Administração dos Ministérios-Civis, que ditam as formas e processos a serem cumpridos pelo Administrador, além de traçarem providências outras como a atribuição e coordenação dos órgãos da administração geral encarregada da execução do orçamento.

Seguindo o costume já bastante enraizado entre nós, e que nos parece atender satisfatoriamente à nossa realidade, qual a de atribuir aos tradicionais órgãos constitutivos das atividades meios da administração (pessoal, material, orçamento etc.) a execução da lei de meios, classificada que está por natureza, pelas verbas pessoal, material, serviços e encargos e obras.

Assim, vamos encontrar, como atribuição da Divisão do Pessoal, a tarefa de administrar a verba 1 — Pessoal. Como atribuição da Divisão do Material a tarefa de administrar a verba 2 — Material. A verba 3 — Serviços de Encargos como tarefa da Divisão de Orçamento e, finalmente, a Divisão de Obras encarregada da verba 4 — Obras Públicas. A verba orçamentária denominada Dívida Pública, verba 5, foge à alçada dos Ministérios em geral, por ser da atribuição específica do Ministério da Fazenda.

2. PRINCIPAIS ÓRGÃOS DE CONTRÔLE ORÇAMENTÁRIO

A — Departamento de Administração

Em qualquer atividade humana, os objetivos colimados só podem ser alcançados, ou pelo menos eficientemente alcançados, quando são utilizados, para tanto, meios e instrumentos próprios.

As atividades econômicas em geral e em particular o serviço público, não podem prescindir de meios eficientes capazes de atingirem os seus mais imediatos objetivos.

O Estado, personificado pelo Presidente da República, na sua ação executiva, desincumbe-se de suas funções públicas essenciais dividindo-as em grupos de atividades afins e delegando êsses grupos a pessoas de sua inteira confiança. A êsses grupos assim divididos, que nada mais são que os

tão conhecidos Ministérios Públicos, são confiadas as tarefas de execução do programa de trabalho do Governo, o qual é orientado política e tecnicamente pelos Ministros das pastas respectivas e, indiretamente, pelo próprio Presidente da República.

A execução das atividades fins do Estado, quais a: defesa nacional, segurança pública, saúde, educação e cultura, produção, comunicação etc., é, no Brasil, da competência dos ministérios civis e militares e órgãos outros autônomos diretamente subordinados à Presidência da República.

Em princípio, cabem aos ministérios executar as atividades fins do Governo. Para fazê-lo, eles precisam estar devidamente organizados segundo as suas principais tarefas a cumprir. Sabemos que o meio ou instrumento próprio de que se valem as organizações para atingir os seus objetivos são as chamadas funções meios. Os departamentos de administração dos diversos ministérios ou órgãos, constituem justamente aquele conjunto de funções meios, tais como pessoal, material, orçamento, obras etc., do que se valem as organizações para alcançarem os seus fins.

Como integrante do Departamento de Administração, encontra-se a Divisão de Orçamento, à qual compete elaborar a proposta-geral do ministério, acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária e atribuições outras, conforme abaixo serão mencionadas.

As Divisões de Orçamento dos diversos ministérios e órgãos autônomos, são repartições fiscalizadoras da execução do orçamento geral da República, as quais com o Tribunal de Contas e Contadoria Geral da República, constituem os principais órgãos federais de fiscalização e coordenação do orçamento público.

As principais atribuições de uma Divisão de Orçamento são:

- a) elaborar a proposta geral orçamentária do Ministério;
- b) controlar as despesas realizadas e as receitas arrecadadas;
- c) escriturar os créditos orçamentários e adicionais;
- d) lavrar contratos, acordos e ajustes e fiscalizar-lhes seus cumprimentos;
- e) pesquisar as causas das diferentes entre o orçamento em elaboração e os anteriores;
- f) apresentar mapas estatísticos da execução orçamentária;
- g) orientar os órgãos do ministério no preparo das suas respectivas propostas orçamentárias;
- h) dar parecer sobre os pedidos de créditos adicionais;
- i) coordenar as tabelas de distribuição do crédito, no Tesouro Nacional e nos Estados;
- j) opinar sobre a conveniência da aplicação de dotações sob regime de execução, para ser submetido ao Presidente da República;
- k) fiscalizar a aplicação de auxílios, contribuições e subvenções;
- l) examinar os documentos comprobatórios dos adiantamentos concedidos por conta do crédito da Divisão,

B — Contadoria Geral da República

A Contadoria Geral da República é um dos mais importantes órgãos de controle orçamentário no Brasil. Compete-lhe, neste particular, a fiscalização e execução do orçamento geral da República, inclusive dos créditos adicionais e fatos outros a eles relacionados.

Além disso, a C.G.R. é o único órgão encarregado de coordenar, fiscalizar e centralizar a contabilidade das diferentes repartições pagadoras ou recebedoras, utilizando-se, para tanto, das contadorias e subcontadorias seccionais. Essas repartições auxiliares delegatárias da Contadoria Geral, depois de procederem ao exame de ordem legal dos documentos comprobatórios, fazem o registro contábil da receita e despesa públicas, comunicando à autoridade competente os casos de desobediência aos preceitos legais, como também, as omissões, excessos e enganos verificados.

Ainda como resultante da execução orçamentária, cabe à Contadoria Geral da República, por intermédio de suas delegações seccionais, a qual estão subordinadas técnica e administrativamente, além de outras atribuições, o seguinte:

- a) escriturar os restos a pagar;
- b) relacionar os resíduos passivos;
- c) escriturar o Diário, o Razão e os demais livros auxiliares;
- d) fazer o levantamento de tomada de contas dos Tesoureiros;
- e) controlar as operações de movimento de fundos;
- f) escriturar a distribuição e redistribuição de créditos;
- g) levantar mensalmente os balanços financeiros e patrimoniais e correspondentes demonstrações.

Conta a C.G.R., para bem desempenhar a sua função fiscalizadora do orçamento, com uma Divisão Orçamentária, cujas atribuições são, conforme seu Regimento:

- a) escriturar, discriminadamente, por títulos, capítulos, órgãos, parágrafos, rubricas e alíneas, a receita prevista, de conformidade com o orçamento votado;
- b) dar baixa, mensalmente, na receita prevista, em face dos elementos fornecidos pela Divisão Financeira;
- c) escriturar a receita orçamentária, demonstrando a previsão, a arrecadação efetiva e a diferença para mais ou para menos, mensalmente;
- d) organizar, mensalmente, as minutas da execução orçamentária da receita geral da União, pelos totais de cada conta, destinada à escrituração no "Diário Geral Centralizador";
- e) organizar, no fim de cada exercício, as demonstrações relativas à previsão da receita, destinadas à publicação com os Balanços Gerais da União;
- f) escriturar por verbas, consignações, subconsignações, itens, alíneas e incisos, todos os créditos consignados no orçamento, "em ser" no Tribunal de Contas, distribuídos ao Tesouro Nacional e a outras repartições ou estações pagadoras, segundo as tabelas aprovadas e registradas por aquele Tribunal;
- g) escriturar as alterações da lei orçamentária;
- h) registrar as leis de autorização de abertura de créditos adicionais;
- i) organizar, no fim de cada exercício, as demonstrações relativas às autorizações de despesa, destinadas à publicação com os Balanços Gerais da União;

j) manter rigorosamente em dia as anotações dos créditos adicionais abertos e registrados pelo Tribunal de Contas, assim como os transferidos de exercícios anteriores, organizando, mensalmente, relação dos mesmos, por Ministérios, e demais órgãos administrativos;

k) dar baixa, mensalmente, nas despesas autorizadas, em face dos elementos fornecidos pela D.F.;

l) registrar, previamente, as distribuições de créditos a serem atendidas pelas repartições que tenham esse encargo;

m) organizar, mensalmente, as minutas da execução orçamentária da despesa geral da União, pelos totais de cada conta, destinadas à escrituração do "Diário Geral Centralizador";

n) fiscalizar, na análise da despesa de cada Contadoria Seccional, a exata correspondência do lançamento e a anulação da redistribuição dos créditos de uma para outra Repartição, de acordo com os elementos fornecidos pelas Repartições que distribuem créditos.

Outras atribuições de ordem contábil orçamentária próprias da Contadoria Geral são: a escrituração da dívida externa, o registro das operações de empréstimos incluídos os juros, amortizações, comissões e outras despesas, e, finalmente, o levantamento do Balanço Geral da República e demonstrações da receita e despesa.

C — Tribunal de Contas

A fiscalização orçamentária é exercida especialmente pelo Tribunal de Contas, como órgão auxiliar do Congresso Nacional, conforme estabelece a Constituição Brasileira vigente.

Além da sua atribuição essencialmente fiscalizadora, o Tribunal de Contas decide, ainda, como órgão contencioso, tendo suas decisões força de sentença judicial, quando funciona como Tribunal de Justiça.

Compreendidos, principalmente, como matéria contenciosa, dentro, portanto, da jurisdição do Tribunal de Contas, transformado em Tribunal de Justiça, estão o julgamento dos atos dos administradores de órgãos autárquicos, funcionários e outros responsáveis por bens e dinheiros públicos; a imposição de multas; a ordenação de prisão dos responsáveis por alcances; a fixação, a revelia, do débito dos responsáveis e a ordenação de sequestro de bens para a segurança da Fazenda.

Ao Tribunal de Contas compete, quando em função da fiscalização da despesa, velar por que a aplicação dos dinheiros públicos se dê na conformidade das leis, do orçamento e dos créditos; julgar da legalidade das concessões e do direito dos proventos das aposentadorias, reformas e pensões, dando-lhes registro nos casos de regularidades; examinar e registrar os créditos orçamentários constantes da tabela do orçamento anual, bem como as modificações que se realizem no decurso do ano; examinar e registrar os créditos suplementares, especiais e extraordinários; efetuar o exame prévio da legalidade dos contratos, ajustes, acordos ou quaisquer obrigações que derem origem a despesas de alguma natureza, bem como a prorrogação, alteração, suspensão ou de

cisão destes atos; julgar da legalidade da aplicação, de adiantamentos concedidos etc. (Lei n.º 830, de 23-9-1949).

Conviria, em harmonia com o objetivo prático do presente trabalho, que fôsse mencionado ligeiramente, o funcionamento interno do Tribunal de Contas, para que se nos oferecesse a oportunidade de conhecer como está este órgão organizado para atender às suas finalidades legais ou funcionais.

Os registros, isto é, as inscrições nos livros próprios dos atos de despesas até a importância de Cr\$ 100.000,00, originários das repartições dos diversos Ministérios ou Órgãos, após receberem pareceres favoráveis das seções técnicas do Tribunal e do Ministério Público, são da competência do Ministro Semanário, secretariado por um funcionário de sua indicação.

Não há negar a eficiência do processo decisório e sumário de julgamento, advindo com a adoção do sistema de Ministro Semanário, que consiste na escolha por ordem de antiguidade, dentre os nove Ministros que compõem o Tribunal de Contas, para proferir, na forma e limites supracitados, parecer sobre ordens de pagamento e de adiantamento; distribuições de crédito para pagamento de despesas certas e comprovadas a credores nominalmente designados nas respectivas ordens, inclusive à Delegacia do Tesouro Brasileiro em New York e ordens de pagamento e de distribuição de crédito decorrentes de concessões de aposentadoria e reforma de pensões e de contratos já registrados pelo Tribunal.

Quanto à processualística dos recursos interpostos às sentenças proferidas pelo Tribunal nos processos de tomada de contas, são admissíveis: embargos e revisão.

O primeiro pode ser oposto pelo responsável ou pelo representante do Ministério Público, dentro de dez dias da notificação da sentença ou sua publicação no "Diário Oficial". A revisão interpõe-se, dentro do prazo de cinco anos, enquanto não prescrever o seu direito contra a Fazenda Pública. Este recurso tem por fim a revisão do processo e do julgado e, como efeito, a suspensão da execução da sentença e só pode ser interposto uma vez, quer pelos responsáveis ou seus herdeiros e fiadores, como pelo Ministério Público.

Sendo, finalmente, o responsável julgado em débito com a Fazenda e após decorridos os dez dias concedidos para a interposição do embargo, será ele notificado para, no prazo de trinta dias, apresentar defesa e se não o fizer, será dado prosseguimento à execução da sentença.

Caso o responsável não possua fiança (caução ou seguro de fidelidade funcional), para indenizar à Fazenda, o Tribunal determinará a repartição onde está lotado o servidor ou à Despesa Pública em caso de inativos, para que seja a importância do alcance descontada dos seus vencimentos, de acordo com o Estatuto dos Funcionários Públicos.

Finalmente, à guisa de proporcionar àqueles que de mais perto se interessam pela parte histórica e doutrinária da matéria que estuda, daremos ligeiras notícias sobre algumas notas a respeito do Tribunal de Contas.

Vai esse órgão encontrar os seus primeiros vestígios na antiga civilização grega, há mais de dois mil anos. Já aí os administradores de bens públicos ou responsáveis por dinheiros do Império, prestavam contas perante dez tesoureiros, representantes da deusa Atenas, eleitos anualmente. Para melhor possibilitar o exame por parte do povo interessado, as contas eram cravadas nas pedras, nas quais ficavam eternamente.

No Brasil, uma instituição como o Tribunal de Contas, foi desde muito reclamada, recrudescendo as opiniões favoráveis em princípios do século passado, as quais só foram coroadas de êxito em 1893, ano em que começou a funcionar o Tribunal de Contas.

Dentre as vozes que mais alto se levantaram para propugnar pela criação dessa instituição, deve ser ressaltada a de Rui Barbosa, que com o seu tirocínio límpido e atitudes sempre firmes nos assuntos constitucionais, frisa numa de suas exposições de motivos o seguinte:

"... Tribunal, corpo de magistratura intermediária à Administração e a Legislação que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional... — Convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que cotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a Legislação, e intervindo na Administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno nos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças."

3. INSTITUTOS E INSTRUMENTOS DE CONTRÔLE

a) Orçamento

Mencionamos, na parte introdutória do presente trabalho, que o orçamento, para o efeito de execução contábil ou simplesmente execução, terá que ser encarado como um instrumento legal de previsão da receita de um lado e de outro de autorização de despesas limitadas para prover as necessidades do Governo com o serviço público.

A parte referente à receita não nos deve tomar maiores atenções por fugir do nosso objetivo que é a execução do orçamento da despesa e, mais particularmente, a que diz respeito ao pessoal.

A Constituição Brasileira vigente, determina que "o orçamento será uno, incorporando-se à receita obrigatoriamente, todas as rendas e suprimentos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos". Diz ainda que se o orçamento não houver sido enviado à sanção até o dia 30 de novembro, o que estava em vigor prorrogar-se-á pelo exercício seguinte.

Não admite a nossa Carta Magna o estôrno de verba, isto é, a transposição de crédito de uma para outra rubrica. Igualmente, proíbe a concessão de créditos ilimitados e condiciona à prévia autorização do Congresso a abertura de crédito

especial. Proíbem, ainda, as nossas leis, que o orçamento contenha matéria estranha à previsão da receita ou à fixação da despesa.

b) Exercício Financeiro

Como acontece com a administração particular, a atividade pública, para conhecer os resultados obtidos com a execução dos programas de trabalho que são previamente elaborados, necessita, periodicamente, encerrar as operações que vem realizando, para fazer o levantamento dos seus resultados.

O encerramento periódico de operações, comumente de doze meses, é uma resultante do exercício financeiro. É, como se vê, o período de tempo que abrange todas as operações realizadas de receita, despesa, mutações patrimoniais e direitos adquiridos.

A denominação "exercício financeiro" deve dar a idéia de execução de um plano financeiro e, mais particularmente, do orçamento, que é a tradução, em dinheiro, do plano de trabalho governamental ou privado.

Consiste o exercício financeiro em não poder ser levada à conta dos títulos de receita ou dos créditos da despesa de um exercício, receita ou despesa de outros. No levantamento dos resultados das operações financeiras, feito anualmente, só são consideradas aquelas que dependem dos orçamentos, não estando compreendidas, conseqüentemente, as operações relativas a depósitos, operações de créditos, contas de correspondentes, escrituração de bens móveis e imóveis e outros.

Surgem, em conseqüência do levantamento periódico da apuração dos resultados da administração, duas idéias que encerram princípios doutrinários distintos. A primeira conhecida por regime de exercício e a outra por regime de gestão.

Conquanto não seja de nosso propósito entrar em controvérsias de ordem doutrinária, por fugir ao nosso objetivo prático, seria interessante, porque compreenderíamos melhor as diversas fases da execução orçamentária, mencionarem-se os principais característicos dos dois regimes supracitados.

O regime de gestão, também conhecido por regime de caixa, considera como pertencentes ao exercício financeiro, as operações de receita ou despesas efetuadas dentro de seu período, tenham ou não sido nele iniciadas, ainda mesmo que se recebam rendas ou que se façam pagamentos de despesas originárias de exercícios passados.

O regime de exercício, conhecido também por regime de competência, caracteriza-se pela iniciativa das operações. Assim é que se consideram como pertencentes ao exercício, as operações de receita e despesa que hajam sido iniciadas dentro desse período; mesmo que arrecadadas ou pagas nos exercícios posteriores.

Os créditos orçamentários, bem como os suplementares e extraordinários, depois de 31 de

dezembro de cada ano, perderão a vigência na parte não empenhada. Os créditos especiais terão a vigência que a lei determinar. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

c) *Créditos Adicionais*

O Regulamento Geral de Contabilidade Pública define os créditos adicionais como sendo autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas nas leis orçamentárias.

Estão, evidentemente, bem definidas por que realmente só se justificam os créditos adicionais quando os créditos orçamentários são insuficientes ou quando, por qualquer razão, não constam do orçamento dotações que se destinem ao atendimento de determinados fins.

Assim é que se podem reunir em três espécies os créditos adicionais: suplementar, especial e extraordinário, não sendo, conseqüentemente, permitida a abertura de outro que se não enquadre nessas espécies.

Suplementar é o crédito que se destina a suprir a insuficiência orçamentária. São importâncias consignadas para reforço das dotações consideradas insuficientes para o custeio das despesas no exercício financeiro.

Para as despesas não computadas nas leis orçamentárias, são autorizados créditos especiais ou extraordinários. O primeiro para fins especiais e o segundo para despesas imprevistas e inadiáveis, referentes à saúde pública ou defesa da segurança.

Terão a duração determinada na própria lei que os autorizar os créditos especiais e extraordinários. No caso de omissão da lei a duração será de dois exercícios para os primeiros e de um para o outro. Os créditos suplementares terão sempre a duração do exercício ao qual suplementam.

Os exercícios se contam a partir do ano financeiro do registro do crédito pelo Tribunal de Contas, salvo se a lei os enumera ou fixa o início e o término do prazo de vigência.

Abertura de crédito é a fixação das importâncias necessárias às despesas, em ato do Poder Executivo, mediante autorização expressa do Congresso Nacional. O Presidente da República enviará mensagem ao Congresso, fazendo a exposição dos créditos suplementares ou especiais necessários, depois de decorridos seis meses da execução orçamentária para o primeiro e para o segundo. Os créditos extraordinários são abertos para ocorrer às despesas em caso de calamidade pública, rebelião, epidemia ou guerra, sendo, conseqüentemente, autorizados em qualquer mês do exercício, devendo o Tribunal de Contas dar conhecimento, dentro de dois dias, a Câmara dos Deputados do registro dos créditos extraordinários, quando esta estiver funcionando ou de oito dias, a partir do início da sessão legislativa.

d) *Distribuição de Crédito*

O orçamento público depois de sancionado pelo Presidente da República e publicado no "Diário Oficial", passa por uma série de processamentos de ordem contábil e legal, antes de serem utilizados os créditos nêle autorizados.

Após publicada a lei de meios, as repartições públicas para se utilizarem dos créditos nela contidos, devem providenciar a elaboração das tabelas explicativas, nas quais são relacionadas as unidades sediadas nos Estados e os respectivos créditos autorizados. Essas tabelas são registradas pelo Tribunal de Contas, e seus créditos distribuídos às Delegacias Fiscais nos diversos Estados e à Delegacia do Tesouro Brasileiro em New York, para pagamentos no exterior.

Idêntico tratamento é dado aos créditos suplementares.

O mecanismo do processamento de distribuição dos créditos tem sido pouco divulgado, apesar de sua profunda utilidade para quantos devam utilizar-se dos créditos orçamentários autorizados na lei de meios. Sobre o mesmo assunto demonstraremos mais na segunda parte deste trabalho, que é dedicada, exclusivamente, à divulgação da rotina do processamento da distribuição dos créditos orçamentários, particularmente aos que tangem às verbas relativas a pessoal.

Segundo os fins a que se destinam, os créditos autorizados pelo orçamento são distribuídos às repartições pagadoras específicas, como se seguem:

a) Ao Tesouro Nacional e repartições com sede no Distrito Federal que disponham de tesouraria própria, são distribuídos automaticamente, os créditos para prover o pagamento de vencimentos, subsídios e salários, além das vantagens (função gratificada, auxílio para diferenças de caixa, gratificação de magistério e gratificação adicional por tempo de serviço) e diferença de vencimento.

b) Ao Tesouro Nacional, exclusivamente, os créditos necessários ao pagamento do pessoal em disponibilidade, aposentados, jubilados e reformados; pensões de montepio, meio soldo e outras, finalmente, sentenças jurisdicas;

c) À Caixa de Amortização, o crédito destinado ao pagamento da dívida interna consolidada;

d) Ao Departamento Nacional de Compras, os créditos orçamentários destinados à compra de material permanente e de consumo para as repartições públicas em geral, exceto para a Presidência da República e órgãos a ela subordinada, Congresso Nacional, Tribunais, Missões Diplomáticas e outros.

e) *Adiantamento*

A concessão de adiantamento decorre de excepcional necessidade de ser feito o pagamento de despesas extraordinárias e urgentes que não permitam delongas na sua realização ou que tenham de ser efetuados longe das repartições pagadoras ou em casos especiais a juízo do Presidente da República. Os adiantamentos são feitos a repartições ou a funcionários públicos.

O sistema de pagamento de despesas por adiantamento decorre de vantagens da não utilização do processamento normal da despesa, disciplinados pelos critérios rígidos processual — contábeis do Código de Contabilidade Pública e Lei Orgânica do Tribunal de Contas, quando adotam, o controle prévio da despesa pública.

A restituição dos saldos de adiantamentos será feita aos cofres públicos à conta de despesa a anular, caso seja recolhido no mesmo exercício financeiro correspondente ao adiantamento ou, caso contrário, como indenização. O recolhimento far-se-á por meio da guia de receita a qual conterá: o exercício a que pertence o recolhimento, nome da pessoa que recebeu o adiantamento e repartição que efetuou a entrega, data em que se efetuou e sua importância, os fins a que foi destinado e a verba por onde devia correr a despesa etc. (Art. 159 do Reg. Geral de Contabilidade Pública).

Pelo mesmo processo de guia, serão recolhidos os descontos obtidos nos pagamentos por força de lei, multa, contrato ou outros instrumentos, devendo ser declarado na guia o ato que os motivou. Sem essas providências iniciais (recolhimentos do saldo ou dos descontos), não será julgada a comprovação das despesas feitas por conta de adiantamentos, visto que a cópia das guias dos recolhimentos, deverá ser juntada aos comprovantes das despesas. Igualmente não serão aceitos os comprovantes de despesas feitas em data anterior ao adiantamento.

Quando o adiantamento fôr recebido no Tesouro, a remessa de comprovante, no Distrito Federal, será feita por intermédio da Diretoria de Despesa Pública.

O prazo para a prestação de contas da aplicação dada às importâncias recebidas a título de adiantamento, é de 90 dias do recebimento, sendo aplicada a multa de 1% ao mês, àqueles que não o observarem, calculada sobre o total do adiantamento, até a data da restituição do saldo e entrega das contas. A multa referida poderá ser relevada por motivos de força maior, a juízo do Tribunal de Contas, ou quando a lei determinar prazos maiores.

Antes de ser feita a comunicação à repartição onde estiver lotado o servidor, para proceder ao desconto em folha de pagamento da importância relativa aos juros de mora de 1% concedidos até o primeiro trimestre, antes de considerá-lo em alcance, deverão ser ouvidos nas suas próprias repartições os servidores responsáveis pela aplicação do adiantamento, a fim de ficar esclarecido se o motivo da demora foi de força maior.

Na expedição da ordem de adiantamento, deverão ser observados os seguintes requisitos: só o seu ordenador está legalmente habilitado a fazê-lo, se a ordem foi dirigida à autoridade competente para executá-la; se consta a repartição ou o agente que terá de efetuar o adiantamento; se

a despesa foi previamente empenhada e deduzida a importância do crédito próprio; se indicaram expressamente o nome do responsável, a importância do adiantamento, o fim a que se destina, o período em que terá de ser aplicado e a verba ou crédito onde a despesa foi classificada e se é funcionário público, o responsável pelo adiantamento. (Decreto-Lei n.º 426.)

Com exceção dos casos autorizados taxativamente na legislação em vigor ou para gastos com a execução de ligeiros reparos em móveis e imóveis, serviços funerários, salários a presos e recepções, excursões, hospedagens e homenagens, somente poderão ser efetuados adiantamentos com prévia e expressa autorização presidencial, concedida em cada caso, havendo sempre absoluta necessidade ou conveniência de serviços. Os pedidos de autorização presidencial para a concessão de adiantamentos, deverão ser acompanhados de justificação ampla da medida solicitada, programa dos trabalhos que serão executados à conta de adiantamento e local (Circular n.º 14/51 — P.R.).

As comprovações de adiantamentos serão constituídas pelos seguintes documentos:

- a) cópia do aviso ou ato que concedeu o adiantamento;
- b) declaração da data de seu registro pelo Tribunal ou suas Delegações;
- c) declaração, pela repartição competente, da data em que foi o quantitativo entregue;
- d) documentos de despesa apresentados pelo responsável à repartição competente, onde serão relacionados, examinados e classificados;
- e) conta corrente demonstrativa do débito e crédito;
- f) cópia autêntica do pessoal extranumerário regularmente admitido; se tiver havido pagamento dessa natureza;
- g) relatório do tomador da conta.

1. Os recibos devem ser passados em nome do responsável e por quem prestou os serviços.

2. O responsável não pode pagar-se a si mesmo, salvo o disposto em leis especiais.

3. Quando o recibo fôr passado a rôgo, deverão ser reconhecidas as firmas das testemunhas que atestaram o ato de assinatura.

4. Para despesas até Cr\$ 10,00, inclusive, não se torna necessário documento algum, bastando que as mesmas sejam relacionadas.

5. Os recibos nas folhas de pagamento podem ser passados por procuração, devendo constar a declaração de que a mesma foi apresentada ao pagador e se acha arquivada na repartição competente.

6. A data dos recibos apresentados deve ser posterior à do recebimento do quantitativo na estação pagadora.

7. As despesas devem ser feitas no período indicado para aplicação do adiantamento e pagas dentro de noventa dias de seu recebimento.

8. Os documentos devem ser visados pela autoridade ordenadora ou superior ao responsável.

9. Deve constar dos recibos a atestação de que os serviços foram prestados ou de que o material foi recebido pela repartição, passada por funcionário que não o responsável.

10. Quando se tratar de aquisição de material permanente, o certificado exarado na conta deve declarar que esse material foi escriturado como acervo do patrimônio.

11. A comprovação não pode ser feita por pessoa que não seja o próprio responsável.

12. No caso de transporte por meio de lancha, de automóvel ou via aérea, deverão ser certificadas pela autoridade superior a autorização e urgência desse transporte ou a não existência de outros meios normais ou mais módicos de comunicação. (Lei n.º 830-49).

f) Registro

Qualquer ato administrativo que mediata ou imediatamente resulte em obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ficará sujeito ao registro do Tribunal de Contas, que consiste na inscrição do ato em livro próprio, com a especificação da sua natureza, autoridade que o expediu ou subscreveu, sua importância, crédito a que deve ser imputado ou em que precise ser classificado, data da decisão e da inscrição.

Afora o seu aspecto material, qual o de inscrição do ato no livro próprio, o registro representa uma forma de controle contábil legal, pelo qual o Tribunal de Contas filtra, acompanha e fiscaliza, diretamente ou por delegações, a execução do orçamento, mister de sua exclusiva competência, na distribuição das funções constitucionais.

A ação fiscalizadora do Tribunal de Contas não fica, somente, na tarefa de acompanhar a execução do orçamento geral da República; ela vai mais além, julgando as contas dos responsáveis por dinheiro e outros bens públicos, inclusive as dos administradores de entidades autárquicas, órgãos que, possuindo recursos financeiros próprios, estavam, antes da vigência da atual constituição, fora do seu alcance fiscal.

Segundo o fim a que se destinaram as despesas orçamentárias, o registro pode ser prévio ou posterior. O registro "a posteriori" abrange aquelas despesas de caráter mais ou menos obrigatório, ou pagamentos que não permitam delongas, pela sua natureza, ou ainda, que são pagas fora da sede. Este é o critério que mais parece refletir a realidade. Entrementes, há exceção: casos de emprego urgente, como são os pagamentos por serviço extraordinário, que estão sujeitos a registro prévio e outros, como "auxílios para fardamento", sujeitos a registro posterior.

A lei declara que, quando não for mencionada a forma do registro, este será prévio. O ato de

consumação da despesa é que determina a forma do registro. Prévio, quando se realiza antes do pagamento da despesa e posterior, em caso contrário.

Há, ainda, uma distinção de ordem legal, quanto ao registro das despesas pelo Tribunal de Contas. Se o registro é feito sem que haja impugnação à legalidade da despesa, diz-se que é "simples"; "sob reserva", quando registrado por despacho do Presidente da República, depois de recusado pelo Tribunal.

Nesta última hipótese, o próprio Tribunal fará, dentro de dez dias úteis, comunicação à Câmara dos Deputados ou nos primeiros quinze dias úteis da sessão legislativa, quando a mesma não estiver funcionando. Quando, porém, a recusa se der por falta de crédito ou por impugnação a crédito impróprio, nenhum registro será concedido. Por outro lado, dentro do prazo de trinta dias, cabe à autoridade que solicitou o registro, pedir reconsideração da decisão denegatória.

Os créditos distribuídos às estações pagadoras, fora da sede, ficarão sujeitos a registro posterior. Quando, porém, as despesas à conta dos créditos distribuídos a qualquer repartição não se ajustarem às prescrições legais, essas serão registradas "sob reserva", fazendo o Tribunal, dentro de quinze dias, comunicação da ocorrência ao Presidente da República, quando a despesa for ordenada pelo Ministro, ou a este, quando o for por autoridade secundária, a qual terá quinze dias para justificar-se. Em caso de reincidência, incorrerá nas penas disciplinares.

O registro posterior exige o encaminhamento direto ao Tribunal ou às suas Delegações dos documentos e outras informações para o exame da sua legalidade, no prazo de trinta dias da realização da despesa ou até o dia quinze de janeiro do ano seguinte, quando as despesas forem realizadas no mês de dezembro.

As ordens de pagamento e os adiantamentos, até o limite de Cr\$ 500.000,00, serão registrados diariamente, pelo Ministro Semanário. Havendo no processo, entretanto, parecer contrário ou na dependência de interpretação, é levado ao Tribunal Pleno.

São sujeitos ao registro "a posteriori" as despesas de: (Lei n.º 830-49.)

I — Salário e salário-família de tarefeiro;

II — Gratificação de representação, de representação de Gabinete, por exercício em zonas ou locais insalubres e por trabalho com risco de vida ou de saúde;

III — Auxílios para funeral e fardamento;

IV — Ajuda de custo e diárias;

V — Substituições e salários a presos;

VI — Custeio e execução da lei do serviço militar;

VII — Comissões e despesas no exterior;

VIII — Recepções, excursões, hospedagens e homenagens;

IX — Aposentadoria do pessoal extranumerário, na parte referente à dotação orçamentária.

g) Despesa

As despesas públicas são determinadas e limitadas por leis, decretos, regulamentos e outros atos, para atender aos serviços públicos em geral, criados de acordo com as necessidades gerais da população.

O orçamento é a peça central de autorização e limitação da despesa pública que se completa com as leis de autorização de créditos adicionais. Constituirão crime de responsabilidade de atos do Presidente da República e demais autoridades subordinadas que autorizarem despesas não compreendidas no orçamento ou nas leis que abrem créditos adicionais. Veda, por outro lado, o código de Contabilidade, o uso de quaisquer recursos ou rendas, inclusive multas, como reforço aos créditos autorizados nas leis de meios.

Os servidores públicos de um modo geral, que fizerem despesas não autorizadas pelo orçamento ou superiores aos seus créditos, incorrerão em multas de Cr\$ 200,00 a Cr\$ 10.000,00, além da responsabilidade criminal que couber. Se o fizerem por determinações do Ministro, devem, dentro de oito dias, dar conhecimento do fato ao Tribunal de Contas que, por sua vez, comunicará ao Congresso Nacional a violação orçamentária.

O administrador de dinheiros públicos, quanto à despesa, não fica sujeito apenas à observância de que é determinado pelo orçamento votado pelo Congresso Nacional, deve observar, ainda, a distribuição dos créditos mencionada nas tabelas explicativas, organizadas pelo Ministério, e registradas pelo Tribunal de Contas. Essas tabelas mencionam as estações pagadoras das despesas, os créditos autorizados e as repartições que podem, por intermédio de seus Chefes, realizar pagamentos.

Estabelece o nosso direito financeiro que a despesa deverá passar por três estágios que são: empenho, liquidação e pagamento. Dêles, o estágio referente à liquidação, será objeto de tratamento mais demorado no presente item, ficando os dois restantes, empenho e pagamento, para serem tratados mais adiante em itens próprios.

Nada melhor, para dar um conceito preciso do segundo estágio da despesa, que a transcrição da própria definição do Código de Contabilidade Pública. "Consiste a liquidação da despesa na verificação do direito adquirido pelos credores do Estado, sobre a base dos títulos e documentos comprobatórios dos respectivos créditos, expedidos na conformidade do presente regulamento e dos regulamentos especiais para os serviços públicos". Essa verificação, digo Código, tem por fim apurar:

- a) a origem ou objeto daquilo que se deve pagar;
- b) a importância exata a pagar;
- c) a quem se deve embolsar a importância para extinguir a obrigação.

O empenho, ou seja, o primeiro estágio da despesa, é a reserva de crédito feita em favor do

credor (fornecedor, servidor etc.), que cria, conseqüentemente, para o Estado, uma obrigação de pagamento. Far-se-á, na repartição a que pertence o crédito orçamentário, a dedução da referida reserva, não podendo, de nenhuma forma, o empenho ultrapassar as quantias fixadas no orçamento ou créditos adicionais.

O terceiro e último estágio da despesa, qual o pagamento, é processado por meio de ordem de pagamento em favor do credor, que tem o seu crédito garantido pelo empenho.

A despesa pública passa, como vimos, por um processamento cuidadoso, que visa resguardar concomitantemente, os interesses do Estado e do fornecedor ou credor.

Assim é que, para garantia de terceiros, contra as repartições públicas que requisitam serviços ou fornecimentos, o Estado está obrigado a fazer a liquidação da despesa em oito dias, sob pena de multa de Cr\$ 200,00 a Cr\$ 10.000,00 e requisitar, dentro de dois dias, o pagamento da mesma, após a liquidação. Esse último prazo é de oito dias, quando a conta é enviada a outra repartição para pagamento. Pelo visto, a repartição pública deve requisitar o pagamento no prazo máximo de dezesseis dias, contados da data do recebimento da conta.

As despesas consideradas de caráter confidencial ou reservado não são tornadas públicas. Após encerrado o exercício financeiro, são examinadas por uma comissão especial, nomeada pelo Presidente do Tribunal de Contas e posteriormente, depois de feita a comprovação por meio de documentos hábeis, julgadas pelo Tribunal, em sessão secreta, em forma do processo de tomada de contas.

A Delegacia do Tesouro Brasileiro em New York, é encarregada de fazer o pagamento das despesas efetuadas no estrangeiro, relativas a pessoal e material dos corpos diplomáticos e consulares e ao serviço da dívida externa. Quando, porém, as despesas dizem respeito à aquisição de máquinas e materiais ou outros quaisquer fornecimentos urgentes, elas podem ser pagas diretamente (sem que para tanto sejam usados os créditos existentes na Delegacia do Tesouro Brasileiro em New York), por meio de ordem telegráfica, remessa de câmbios ou aceite de letras de câmbio (art. 527 — R.G.C.P.).

As despesas pagas diretamente no estrangeiro, por meio de ordens telegráficas ou de cambiais, são controladas pelo Banco do Brasil, sendo a primeira forma de pagamento considerada como um adiantamento, sujeita à comprovação e a segunda, tomada em conta corrente e registrada, previamente, pelo Tribunal de Contas.

h) Empenho de Despesa

Empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente, que cria para o Estado uma obrigação de pagamento. Esta é a conceituação do Código de Contabilidade Pública.

Como sabemos, o empenho constitui o primeiro estágio por que passa a despesa do Estado, não podendo, de nenhuma forma, exceder as quantias fixadas no orçamento. No entanto, em caso de necessidade de pagamento de despesas consideradas obrigatórias, de caráter impreterível (vencimentos, salário-família etc.) poderá o Chefe da Repartição solicitar autorização escrita do Ministro, para que o pagamento seja feito mesmo com insuficiência de crédito, devendo, para eximir-se de penalidades, providenciar a imediata solicitação de abertura de crédito suplementar, especial ou extraordinário, destinado à legalização do ato da despesa.

O empenho de despesa autorizado pela forma supracitada será processado por conta da solicitação do crédito adicional pedido, embora ainda não concedido, sendo posteriormente legalizada a operação, com a abertura do crédito, o que deverá acontecer no exercício financeiro correspondente; passando, caso contrário, para a responsabilidade do chefe da repartição autorizante a importância relativa ao pagamento da despesa feita sem crédito.

A qualquer pagamento deve preceder sempre o empenho respectivo da despesa, não podendo este ser extraído depois de terminado o exercício financeiro a que correspondem as dotações orçamentárias.

Outra conceituação de empenho de despesa, e esta de ordem contábil, consiste na dedução do crédito próprio da importância destinada ao pagamento da conta representativa de prestação de serviços ou aquisição de coisas.

O fato de o credor possuir a primeira via do empenho como garantia de um direito seu, em consequência de ser o mesmo um ato que cria para o Estado uma obrigação, não significa que esse ato não possa ser anulado posteriormente, e que ao seu detentor caiba o direito de reclamação. Anulado o empenho, não assiste ao detentor da 1.^a via (credor) o direito de fazer reclamação, visto não haver a consequente responsabilidade do Estado.

As repartições das capitais que fazem a extração do empenho de despesa, devem, dentro de cinco dias, apresentar a segunda via do mesmo, ao Tribunal de Contas. As sediadas no interior, devem fazê-lo no prazo de vinte dias. Esse prazo legal é contado da data em que a importância empenhada é deduzida do saldo anterior até o dia do seu recebimento.

O chefe da repartição, juntamente com o funcionário que fez a extração do empenho, são co-responsáveis pela exatidão das declarações prestadas no mesmo. Para o fim da apuração da responsabilidade em questão, todas as vias do empenho devem trazer, expressamente, a declaração de que a importância correspondente à despesa foi deduzida do crédito próprio.

São adotados para despesas cujas importâncias não possam ser previamente calculadas (luz e força, passagens, fretes, serviços telegráficos etc.), empenhos por estimativa, tomando por base a despesa do ano anterior e extraídos no início de cada ano, em favor do credor habilitado, o qual deve tomar conhecimento da operação de empenho processada na repartição. Esse critério de empenhar despesa exige um ajuste posterior de contas, sendo revertido ao crédito próprio o excesso por ventura verificado, procedendo-se a extração de um novo empenho na importância exatamente necessária, caso haja insuficiência.

Outro critério, cujo fim é proporcionar melhor meio de liquidação de pagamentos de despesas, consiste em fazer o empenho global da mesma.

A liquidação do empenho global é feita parceladamente, pela condição que emerge de sua própria natureza, conforme sejam as contas apresentadas à repartição para pagamento. O processamento da liquidação é procedido no verso do empenho global, onde são deduzidas, do crédito inicial, as importâncias das contas apresentadas, até a utilização total do valor do empenho.

Quando o processamento do empenho em apêço, atinge a sua fase final de utilização de crédito, a sua primeira via, a qual contém as deduções parceladas, é juntada ao processo da requisição do pagamento. Idêntico procedimento é feito em relação ao empenho por estimativa, é óbvio que o Tribunal de Contas acompanha pela segunda via do empenho, que dentro de cinco dias da extração é remetida a ele, as operações de deduções das despesas parceladas, devolvendo o processo, quando verificada qualquer divergência, para que a mesma seja sanada.

Em caso de anulação de empenho, parcial ou total, deverá a repartição interessada solicitar, por ofício, ao Tribunal de Contas a segunda via que se encontra em seu poder, dizendo dos motivos que determinaram tal medida.

Finalmente, após terminado o exercício financeiro, o que acontece a 31 de dezembro de cada ano, surgem dois aspectos resultantes da execução orçamentária da despesa. O primeiro diz respeito às dotações orçamentárias não empenhadas e o segundo, à parte não paga das dotações empenhadas. Aquêle será considerado economia e este dívida flutuante da União (réstos a pagar), escriturada em conta nominal do credor a ser paga independentemente de nova petição, caso haja a despesa sido registrada pelo Tribunal de Contas, caso contrário, deverá o credor requerer o seu pagamento.

1) Pagamento

O pagamento constitui o terceiro e último estágio da despesa pública. Como sabemos esta passa por três estágios: empenho, liquidação e pa-

gamento. As duas primeiras iases já foram anteriormente tratadas, ficando para ser apreciado no presente item o terceiro, ou seja, o pagamento da despesa.

O instrumento do pagamento é a ordem da autoridade competente. Ordem de pagamento, portanto, é um ato administrativo que representa a vontade da autoridade, pelo qual a despesa, despesa, depois de devidamente processada, isto é, após a liquidação, é finalmente quitada, com a entrega ao credor da quantia correspondente.

As ordens de pagamento expedidas em favor do credor, pelos Ministros de Estado ou seus subordinados por eles autorizados, para que sejam cumpridas, precisam satisfazer as exigências seguintes: (R.G.C.P.)

a) serem expedidas por autoridade competente e dirigidas à estação que houver de cumpri-las, com indicação por extenso do nome do credor e da importância do pagamento;

b) haver sido a despesa imputada ao título orçamentário devido ou computado em crédito adicional, previamente registrado, e deduzido dos saldos correspondentes, no ato do empenho;

c) haver sido a despesa liquidada a vista de documentos que a comprovem, respeitado o processo estabelecido por lei;

d) guardarem conformidade com as cláusulas dos contratos de que dependerem;

e) serem registradas pelo Tribunal de Contas ou suas delegações.

Quando, porém, a ordem de pagamento for expedida em favor de menores, ausentes ou interditos, esta deverá ser feita em nome dos seus representantes, os quais deverão habilitar-se para receber legalmente as importâncias que lhes cabem.

O pagamento de despesas não sujeitas a registro prévio, correm por conta exclusiva das autoridades ordenadoras, ficando estas responsáveis pelas ilegalidades cometidas. Não se eximem, outrossim, mesmo que registrados, sejam ilegalmente aplicados os créditos.

Os credores do Estado podem receber as importâncias que lhes cabem diretamente nas pagadorias do Tesouro ou suas delegações ou ainda por meio de cheques, quando aquela forma de pagamento não for possível por dificuldades várias.

Os cheques expedidos em favor do credor do Estado contêm a quantia exata das contas liquidadas e são resgatadas em qualquer agência bancária ou estação pagadora. Do processo a que se refere a emissão do cheque devem constar o número e data do mesmo, como também, o nome da estação pagadora ou agência bancária que o resgatou. Em caso de o cheque ter sido entregue, em mão, ao interessado, esta circunstância deve constar do processo, e o recibo do mesmo, deve ser exigido. Se o cheque foi remetido por meio de registro, o certificado do mesmo será juntado ao processo.

O credor ou seu representante, no ato do recebimento da importância constante do cheque, deverá dar quitação da mesma em duas vias, destinada uma à própria repartição pagadora e a outra ao processo originário, a qual constituirá comprovante de extração da dívida.

Quanto à idoneidade dos credores, cabe exclusivamente às repartições pagadoras ou agências bancárias que hajam efetuado o pagamento. A ordem de pagamento expedida a favor de firma comercial, só poderá ser recebida pelo sócio habilitado, comprovada essa qualidade pela apresentação do contrato social e o respectivo registro no órgão competente. Em caso de impugnação pelos pagadores diretos, dos documentos apresentados, cabe ao credor recurso ao chefe ao qual está o funcionário subordinado.

A quitação de recebimento por credor analfabeto deverá ser dada por outrem que assinará a seu rôgo e mais duas testemunhas idôneas conforme exigir o pagador.

Em qualquer forma de quitação o pagador deverá apor nos documentos considerados hábeis, (contas ou ordens de pagamento), um carimbo declaratório de pago, com menção do local e data. Nenhuma quitação poderá ser aceita sob reserva ou condições. Os tesoureiros e os agentes pagadores são responsáveis pela regularidade da quitação das ordens de pagamento ou de adiantamento pelos mesmos satisfeitos (art. 546 e 549 — R.G.C.P.).

Será reconstituído o processo de pagamento, utilizando-se para tanto as segundas vias do mesmo, toda vez que houver destruição do processo original. Se, posteriormente, for encontrado o processo referente a primeira via, este será anulado e arquivado.

A autoridade que reincidir na autorização de despesa sem crédito próprio ou superior às dotações orçamentárias ou ainda sem registro prévio, quando couber, ficará sujeita às penas disciplinar e criminal.

j) Restos a pagar

O sistema de contabilidade conhecido "por exercício", que consiste, como foi dito antes, em registrar, como pertencentes ao exercício financeiro, as operações de despesa e receita que são iniciadas no ano, mesmo que o seu pagamento ou recebimento não se conclua no mesmo ano, é responsável pela existência da figura conhecida por "restos a pagar".

Restos a pagar, como se vê, são despesas empenhadas e liquidadas e que por qualquer motivo não são pagas dentro do exercício. Note-se que restos a pagar, são aquelas contas que passadas pelos dois primeiros estágios da despesa, empenho e liquidação, não foram pagas no exercício a encerrar-se, ou ainda, encargos assumidos pela autoridade competente, por conta de créditos

orçamentário próprios ou adicionais, legalmente empenhados e registrados pelo Tribunal de Contas, mas não pagos dentro do exercício.

Ao encerrar-se o exercício financeiro, as contadorias seccionais ou repartições autorizadas organizam relações das contas que devam ser contabilizadas como restos a pagar e submetem-nas ao exame do Tribunal de Contas. Cabe, então, a este Tribunal, fazer as alterações que achar acertadas, levando em conta a não existência em seus arquivos da segunda via do empenho, a insuficiência de crédito ou qualquer transgressivo de dispositivos legais. Após os exames citados e outros que julgar conveniente, é ordenado o registro das relações das contas, as quais são consideradas como despesas efetivas, escrituradas à conta de dívida flutuante do Estado e correspondentes ao exercício em que as mesmas se verificaram.

Determina o Código que os restos a pagar, já liquidados e registrados definitivamente para pagamento, serão pagos mediante requerimento do interessado e independentemente da apresentação de novos documentos. A prescrição é de cinco anos, contados do exercício a que se referir a dívida.

Os restos a pagar são considerados como depósitos especificados, dentre as três categorias de depósitos que o Estado está autorizado a fazer (depósitos públicos, depósitos especificados e depósitos de diversas origens).

k) Tomada de Contas

Os responsáveis por bens e dinheiros da União, estão sujeitos à prestação de contas, inclusive os administradores autárquicos e os que recebem dinheiro por adiantamentos.

A prestação de contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos é feita ao Tribunal de Contas, que é o órgão auxiliar do Poder Legislativo na fiscalização do orçamento da República. Determina o Código de Contabilidade Pública, que para conhecimento exato de quantos possam estar sujeitos à prestação de contas, os diversos Ministérios, no mês de janeiro de cada ano deverão enviar ao Tribunal de Contas, uma relação completa e circunstanciada de todos quantos tenham recebido, administrado, despendido ou guardado bens pertencentes à União, discriminados os responsáveis pelas repartições a que pertencerem, as quais serão publicadas no "Diário Oficial" e por cinco dias consecutivos, a fim de possibilitar qualquer reclamação por parte dos interessados quanto à inclusão ou exclusão indevidas, o que poderá ser feito dentro de trinta dias da última publicação.

As tomadas de contas, que ordinariamente poderão ser feitas anualmente e que terão por base os balanços mensais e respectivas demonstrações de receita e despesa, os quais deverão estar concluídas até o último dia do mês seguinte, serão remetidas ao Tribunal de Contas ou às

suas delegações, até seis meses após o encerramento do exercício financeiro, a fim de ser submetido a diligências e conseqüente julgamento, no prazo de seis meses do recebimento do processo.

Quando, porém, por motivos especiais, como desfalque ou desvio de bens da União e falecimento ou exoneração dos responsáveis, os prazos supracitados — que correspondem a situações normais — não possam ser observados por razões óbvias, as prestações de contas dos responsáveis deverão ter início imediatamente e terminadas no prazo de trinta dias. A inobservância dos prazos estabelecidos importa em multa até cinquenta (50) por cento (%) sobre os vencimentos dos responsáveis.

Estabelece o Código de Contabilidade Pública que constituem alcance, e sujeitos às penalidades da lei, na tomada de contas:

- 1.º os saldos em poder dos responsáveis;
- 2.º os saldos não escriturados devidamente;
- 3.º as despesas glosadas pelo Tribunal ou pelas Delegações;
- 4.º as diferenças verificadas para mais na despesa e para menos na receita;
- 5.º as faltas verificadas em valores, materiais e feitos de qualquer espécie;
- 6.º as diferenças verificadas a favor da Fazenda Nacional nas operações de débito e crédito dos cofres especiais;
- 7.º o adiantamento cuja aplicação não tiver sido devidamente comprovada no prazo legal;
- 8.º a importância de pagamentos feitos sem o registro do Tribunal ou suas Delegações;
- 9.º a responsabilidade de fundos perdidos ou furtados sem prova de força maior e de haverem os responsáveis acatado esses fundos, de modo a excluir a culpa.

Por outro lado, o Código exclui de responsabilidade, não considerando alcance, portanto:

- 1.º as quantias iguais ou inferiores a um (1) cruzeiro, salvo quando integrantes de alcances já recolhidos;
- 2.º os saldos de caixas apurados nas contas prestadas mensalmente pelos tesoureiros, pagadores e mais responsáveis dessa natureza e que passarem à conta do mês seguinte;
- 3.º as importâncias das multas no imposto de consumo, depositadas nos cofres públicos para uso de recursos, enquanto estes não forem decididos ou julgado pelo rempito o direito da parte.

No Tribunal, depois de organizado o processo de tomada de contas pelos responsáveis, o qual deve obedecer aos limites e prazos supracitados e que constitui a primeira parte do processamento da prestação de contas, a qual está afeta aos responsáveis por bens e dinheiros da União, o processo é submetido então à instrução e preparo para posterior julgamento.

Nesta segunda fase do processamento, já então a cargo das repartições especializadas do

Tribunal de Contas, o processo passa pelas seguintes e principais fases: (Lei n.º 830-49).

a) exame das contas pelos funcionários, a quem couber por distribuição o processo, no qual exporá em informação as conclusões a que chegou sobre a situação do responsável, e opinará pelas diligências que se fizerem mister;

b) citação do responsável ou do seu fiador, para alegar o que tiver, quando o exame das contas revelar achar-se aquêle em débito perante a Fazenda Pública;

c) parecer do Diretor ou do Delegado do Tribunal sobre a situação do responsável, o qual concluirá pelo julgamento dêste, quite, em débito ou em crédito;

d) parecer do Ministério Público sobre a situação do responsável;

Concluída a fase de instrução e preparação da tomada de contas, na forma prescrita acima, é o processo submetido a julgamento, no qual o responsável é declarado quite, em débito ou em crédito perante a Fazenda Nacional. O responsável é convocado para apresentar defesa oral ou escrita, dentro de dez dias.

O Orçamento Federal Norte-Americano em Resumo

(Tradução de *Martha Bastos*)

II — PARTE

...0,4% do Orçamento para 1955
ou \$-277 Milhões

RESIDÊNCIAS E DESENVOLVIMENTO DE COMUNIDADES

A MAIOR parte dos programas governamentais para a construção de residências e desenvolvimento de comunidades abrange tanto despesas como receita. As despesas brutas para o exercício de 1955 são estimadas em 1,9 bilhões de dólares. A receita, proveniente na sua maior parte de resgates de empréstimos e prêmios de seguros, deverá exceder, segundo se calcula, em 277 milhões de dólares as despesas previstas. Tais cifras podem ser comparadas às despesas líquidas de 57 milhões de dólares em 1954 e de 549 milhões em 1953.

O Presidente recomendou que se desse maior impulso ao programa de demolição de favelas, incluindo-se renovação de casas demolidas e suas vizinhanças; seguro hipotecário mais liberal capaz de estimular investimentos privados para a construção de moradias de aluguel baixo e remodelação das habitações existentes; e maior participação do capital privado no mercado secundário de hipotecas residenciais.

A Administração da Casa Popular concede, mediante a legislação em vigor, empréstimos e auxílios a entidades locais para a construção de unidades residenciais de aluguel baixo. Até que se possa provar a eficácia das novas propostas referentes ao novo seguro hipotecário, o Presidente recomendou que as agências locais fossem autorizadas a construir 35.000 novas unidades por ano, durante um período de quatro anos. A receita excederá as novas despesas em cerca de 234 milhões de dólares, principalmente devido a resgates efetuados pelas agências locais, de antigos adiantamentos do Governo Federal.

A Associação Federal de Hipotecas adquire e vende hipotecas seguradas ou garantidas pelo Governo, a fim de auxiliar a obtenção de fundos, onde não se puder obter financiamento suficiente de particulares. A maior parte das hipotecas adquiridas, durante o exercício de 1955, destina-se ao financiamento da construção de residências em áreas consideradas importantes à defesa nacional.

A receita proveniente da venda de hipotecas de propriedade da Associação, assim como de outras fontes, deverá ultrapassar a despesa em 166 milhões de dólares.

A Administração Federal de Habitação concede empréstimos para a construção, compra e melhoramento de moradias. Os prêmios e outras receitas deverão ultrapassar consideravelmente as despesas correntes, aumentando as reservas contra possíveis perdas.

O orçamento para 1955 referente à defesa civil acentua a importância do melhoramento de alarmes contra ataques iminentes e do planejamento para a mudança de populações das áreas de objetivos potenciais, antes do ataque inimigo. O Governo Federal armazenará produtos médicos, e proporcionará informações necessárias para complementar, no que diz respeito a outros tópicos, os recursos estaduais e locais.

Desde 1950 a Agência de Financiamentos de Casas e Habitações está autorizada a conceder empréstimos a longo prazo a colégios e universidades para a construção de moradias. Os empréstimos a serem aprovados até o fim do exercício de 1955 proporcionarão financiamento para a construção de casas a cerca de 50.000 estudantes e membros de corpos docentes. Tais empréstimos só são concedidos quando não se dispõem de recursos particulares, nas mesmas bases.

O Governo concede ainda empréstimos e auxílios para entidades públicas locais, a fim de pôr em execução projetos para demolição de favelas e urbanização. Calcula-se que, em fins de 1955, cerca de 180 projetos para demolição de favelas e urbanização estarão em fase de execução ou terminados. A concessão de auxílios abrange a maior parte das despesas de 47 milhões de dólares, estimadas para 1955.

... 0,3% do Orçamento para 1955
ou \$ 223 milhões

EDUCAÇÃO E PESQUISAS

A responsabilidade da educação está a cargo dos Estados e comunidades locais. Vêm-se a par de difíceis problemas, originados pelo grande aumento do número de crianças em idade escolar, pela carência de professores qualificados e pela superlotação das salas de aula. Considerando-se que a intervenção federal não seria solução acei-

tável, o Presidente recomendou que se efetuasse uma conferência nacional de educadores e cidadãos interessados no problema, a fim de que fossem estudados os fatos relativos aos problemas educacionais da nação e propostas as melhores soluções para os mesmos. A conferência nacional será precedida de conferências preparatórias estaduais.

Durante o exercício de 1955, mais de 60% das despesas federais com educação e pesquisas constituirão auxílios concedidos para auxiliar os distritos escolares onde as necessidades educacionais tiverem aumentado muito devido às atividades do Governo Federal. As despesas efetuadas consoante o programa de construções de dois anos auxiliarão a edificar 5.000 salas de aula, que abrigarão 140.000 alunos. A Assistência às escolas será proporcionada a mais de 2.000 distritos escolares, com um total de quase 5.000 alunos matriculados. Estas despesas foram reduzidas em relação às efetuadas em 1954. A legislação que permite essa assistência foi prorrogada temporariamente por lei do Congresso o ano passado e, foi ao mesmo tempo, emendada a fim de que possa proporcionar o auxílio necessário, pelo menor custo, às regiões mais necessitadas.

As despesas de educação e pesquisas incluem ainda auxílios aos Estados a fim de que possam manter os seus programas de educação vocacional e as universidades que recebem auxílios federais. Os auxílios destinados aos programas de educação vocacional, proporcionam aos Estados os meios necessários para manterem treinamento agrícola, comercial e industrial, e cursos de economia doméstica. O Escritório de Educação, que administra tais programas, arrecada e proporciona informações sobre tendências educacionais e boa prática de educação. Recomendou-se, no orçamento para 1955, uma extensão desse serviço básico.

O Governo auxilia a manutenção de certas instituições educacionais de benefício primário a grupos especiais. Nesses incluem-se a Universidade de Harward, o Instituto de Columbia para Surdos, e a Imprensa Americana para Cegos. Encontram-se em fase de construção, na Universidade de Harward, obras que quando concluídas proporcionarão instalações duas vezes maiores do que as atuais, para o treinamento de médicos, dentistas, farmacêuticos, e outros especialistas. Embora a Universidade não se limite a nenhum grupo, serve como importante centro de educação superior aos homens de cor. A fim de aliviar a superlotação no Instituto de Columbia para Surdos, o orçamento prevê o necessário para a construção de um edifício para biblioteca e salas de aula. Cerca de um terço de custo desse edifício advirá de contribuições, principalmente de antigos alunos.

As despesas a serem efetuadas com pesquisas para todos os fins destinam-se à Fundação Nacional de Ciência, ao Bureau de Recenseamento, e ao Bureau Nacional de Padrões.

A fim de reforçar o auxílio a pesquisas básicas, levadas a efeito no país, o orçamento inclui um aumento de despesas para a Fundação Nacional de Ciências e para o Bureau de Padrões, durante 1955. Novas pesquisas básicas auxiliares o desenvolvimento de novas safras para os agricultores, novos métodos de preservação da saúde, novas ferramentas para a indústria e ainda novas armas. Um outro resultado é o treinamento que os projetos de pesquisa proporcionam para graduandos de nossas universidades; treinamento este que auxiliará a ultrapassar a carência atual de cientistas, tão necessários à nossa crescente economia. A Fundação Nacional de Ciência está ainda levando a efeito estudos sobre pesquisas que ora fazem entidades públicas e privadas, dando especial atenção às pesquisas do Governo Federal.

As bibliotecas e museus administrados pelo Governo Federal, incluem a Biblioteca do Congresso, o Instituto Smithsonian, a Galeria Nacional de Arte e o Jardim Botânico.

Noutra parte deste folheto discutem-se outras atividades intimamente relacionadas com educação e pesquisas. Os principais tópicos incluem educação de veteranos, programa de almoço escolar, bem como pesquisas e atividades educacionais que se referem aos programas militares, de energia atômica e de saúde.

... 3,6% do Orçamento para 1955
ou \$2.366 Milhões

AGRICULTURA E RECURSOS AGRÍCOLAS

Calcula-se que as despesas brutas com programas federais de agricultura atingirão, durante o exercício de 1955, o montante de 6,5 bilhões de dólares. A receita proveniente de tais programas, devida sobretudo a resgate de empréstimos e vendas de mercadorias, é estimada em, 4,1 bilhões de dólares, o que resulta em uma despesa líquida estimada em 2,4 bilhões de dólares para o exercício. A maior parte da receita é constituída por preços de subvenção e crédito agrícola.

Nos últimos anos, mais da metade da despesa orçamentária líquida de agricultura foi efetuada com preços agrícolas de subvenção e programas correlatos. A Corporação de Crédito para Mercadorias, em vista do declínio ocorrido nos preços agrícolas durante os dois últimos anos, adquiriu grandes estoques de produtos agrícolas. Espera-se que o total dos empréstimos para preços de subvenção e estoques atinja, em 30 de junho de 1954, o montante de 5,5 bilhões de dólares, sobretudo para trigo, milho e algodão.

Embora os lotes em acres ou as quotas de mercado dessas safras no ano de 1954, devam reduzir as operações de preços-subvenção durante o exercício de 1955, os compromissos da Corporação de Crédito para Mercadorias já quase atingem o limite permitido por lei. O orçamento recomendou, portanto, um aumento de 1,75 bilhões

de dólares na verba autorizada para despesas da Corporação a fim de que a mesma possa arcar com seus compromissos, em 1955, consoante a legislação vigente sobre preços de subvenção.

O Presidente afirmou em sua mensagem orçamentária que a legislação vigente sobre preços de subvenção deveria ser revista, não apenas no interesse dos agricultores, como também no interesse do país. Em mensagem especial ao Congresso, recomendou uma legislação para fazer face ao problema imediato dos grandes excedentes de produtos agrícolas e para atingir, mais eficazmente, as finalidades dos preços agrícolas de subvenção, a menor custo.

A fim de preservar o solo agrícola e nosso potencial água, o governo Federal proporciona assistência técnica a agricultores, em distritos de conservação do solo, efetua pagamentos para estimular as práticas de conservação do solo, e empreende projetos para evitar enchentes. O orçamento para 1955 prevê ainda o início de um trabalho de cooperação com os Estados e agências locais para um grande programa de conservação do solo e combate às inundações.

A Administração de Eletrificação Rural continuará a importante tarefa de expandir o serviço telefônico rural, e proporcionará melhor serviço de eletricidade em áreas rurais. A fim de reduzir as necessidades de futuros auxílios do Governo Federal, estão se procedendo a acordos, pelos quais o capital privado será mais utilizado para o financiamento do serviço telefônico rural.

A despesa com outros programas agrícolas diz respeito sobretudo ao auxílio a agricultores, para desenvolverem, eficientemente, fazendas em que trabalham famílias inteiras, e agricultores vítimas de secas e de outras calamidades naturais.

O restante da despesa para agricultura e recursos agrícolas, refere-se a uma série de programas destinados a melhorar a eficiência e estabilidade da agricultura americana. O orçamento para 1955 recomenda aumentos de despesa para pesquisas, inclusive sobre mercado agrícola, e para trabalhos de fomento agrícola a fim de que haja maior informação sobre técnica mais avançada de mercado e de produção para produtos agrícolas.

... 1,7% do Orçamento para 1955
ou \$1.103 Milhões

RECURSOS NATURAIS

Para cada um dos exercícios desde 1950 até 1955, inclusive, o Governo Federal despendeu, ou deverá despende, a quantia de 1 bilhão de dólares, ou mais, em programas relativos a recursos naturais. A despesa atingiu a cifra de 1,4 bilhões de dólares, durante o exercício de 1953, e deverá reduzir-se para 1,1 bilhão de dólares em 1955. As recomendações contidas no orçamento para 1955 baseiam-se em uma reavaliação das responsabilidades do Governo Federal, com tais obras.

Aproximadamente três quartos da despesa efetuada com recursos naturais refere-se ao aproveitamento de bacias fluviais. A mensagem orçamentária acentuou que se tem tomado medidas para estimular interesses particulares em elaborar planos e empreender o aproveitamento dos recursos hidráulicos.

O Bureau de Recuperação e o Corpo de Engenheiros continuarão, durante o exercício de 1955, os trabalhos de cerca de 160 projetos para controle de inundações, irrigação, aproveitamentos para fins múltiplos, inclusive energia. O orçamento inclui ainda provisão para o início de 8 obras locais contra inundações, e 6 novos projetos de irrigação e fornecimento água, bem como para o reinício dos trabalhos, anteriormente interrompidos, de 2 reservatórios para controle de inundações. Onde as necessárias instalações de transmissão não estiverem sendo utilizadas, em termos razoáveis, por outras entidades públicas ou privadas, o Departamento do Interior construirá e administrará linhas de transmissão, economicamente plausíveis e necessárias para a interligação e operação adequada das usinas geradoras federais, bem como linhas necessárias para o transporte de carga para o abastecimento de centros situados dentro de limites econômicos de transmissão.

A despesa a ser efetuada pela Administração do Vale do Tennessee, destina-se às obras de usinas elétricas, ora em construção, bem como à operação da navegação, controle de inundações, energia e instalações para fertilizantes. O Presidente afirmou que, consoante a política de energia elétrica da sua administração, está em vias de elaboração uma proposta a ser encaminhada para aprovação do congresso, prevendo o pagamento de uma taxa de juros adequada ao Tesouro, sobre os fundos públicos investidos nas instalações de energia da Administração do Vale do Tennessee.

Os Departamentos da Agricultura e do Interior proporcionam proteção, aproveitamento e utilização dos recursos existentes em terras de propriedade pública. O Serviço Florestal do Departamento da Agricultura, administra 181 milhões de acres de florestas nacionais, e coopera com os Estados e proprietários particulares de florestas, no sentido de melhorar a proteção contra incêndios e as práticas florestais em outras florestas. O Bureau de Administração de Terras, do Departamento do Interior, tem jurisdição sobre 473 milhões de acres de terras públicas, nos Estados Unidos e no Alaska. A receita proveniente de madeiras, pastagens, minerais e outros bens existentes em terras públicas, estimada em 154 milhões de dólares para o exercício de 1955, é dividida com os Estados e municípios em que se situam as terras. O Serviço Nacional de Parques, do Departamento do Interior, administra 24 milhões de acres em 180 parques nacionais, áreas de parques e monumentos. Espera-se que, em 1955, o número anual de visitantes desses parques atinja 50 milhões.

No exercício de 1955, o Serviço de Caça e Pesca administrará 87 abrigos de peixes e 275 refúgios para animais de caça, para a conservação de abrigos migratórios de aves e animais raros.

As despesas efetuadas com os recursos existentes nas terras habitadas pelos índios tendem a promover o adiantamento econômico dos mesmos através da administração dos recursos de madeiras, minerais e agrícolas, dos 56 milhões de acres de terras índias, de posse do Governo Federal. Os programas de recursos minerais abrangem a continuação de pesquisas para a utilização de minerais abundantes e para o aproveitamento de substitutos adequados de materiais escassos. O Governo Federal continuará a fornecer, em 1955, informações básicas, tais como levantamentos geológicos, mapas topográficos e dados hidrológicos.

... 2,2% do Orçamento para 1955
ou \$ 1.418 Milhões

TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

A despesa bruta a ser efetuada, durante o exercício de 1955, com programas de transporte e comunicações, é estimada em 4,3 bilhões de dólares. A receita, proveniente na maior parte do serviço de correios, atingirá o montante de 2,9 bilhões de dólares.

A despesa orçamentária líquida, deverá ser reduzida de 2,1 bilhões de dólares, do exercício de 1953, para a quantia estimada de 1,9 bilhões de dólares, em 1954, e 1,4 bilhões de dólares, durante o exercício de 1955. A redução antecipada do *deficit* do serviço de correios, concorre com a maior parte do declínio previsto da despesa líquida.

A despesa federal com estrada de rodagem é constituída, principalmente, de auxílios aos Estados, em base de cooperação, para o desenvolvimento e conservação do sistema rodoviário que recebe auxílios federais, e que totaliza, atualmente, a extensão de 695.000 milhas. O Presidente recomendou a continuação e maior esforço dos programas rodoviários de estradas que recebem auxílios federais, dando maior atenção ao sistema rodoviário interestadual.

A despesa orçamentária líquida com auxílios e instalações para o sistema de navegação deverá ser reduzida de 10%, durante o exercício de 1955, relativamente ao exercício de 1954. Desde que foi assinada a paz na Coreia, a Guarda Costeira iniciou a redução das muitas instalações de busca e salvamento e de um certo número de estações oceânicas de meteorologia. O Corpo de Engenheiros tomará a si o encargo da operação e manutenção dos projetos relativos a rios e baías, como também continuará os trabalhos dos projetos em execução. Outros nove projetos necessários à eficiência do tráfego interestadual, serão iniciados ou reiniciados. O orçamento inclui ainda a provisão necessária para que os Estados Unidos possam participar com o Canadá da construção da Aquavia de Sto. Lawrence, cujo trabalho já está projetado.

A Administração da Aeronáutica Civil administra os auxílios concedidos à navegação aérea, bem como outros serviços, utilizados tanto por aviões civis como militares. A junta de Aeronáutica Civil concede subvenções anuais de, aproximadamente, 80 milhões de dólares às companhias de aviação, para a operação de rotas essenciais. O Comitê Consultivo Nacional de Aeronáutica encarga-se de pesquisas básicas e testes no túnel de vento, sobretudo para o programa militar.

O auxílio Federal à marinha mercante consiste sobretudo em subvenções para operação e construções, a fim de desfazer a diferença existente entre preços em vigor nos Estados Unidos e no estrangeiro. A despesa líquida de 1955 será, aproximadamente, a metade da despesa efetuada em 1954, devido à conclusão virtual da construção de 35 navios cargueiros de grande velocidade, autorizada em 1951.

O serviço de correios constitui uma das maiores administrações isoladas do Governo Federal, cuja operação resultou, durante o exercício de 1954, em um *deficit* de 659 milhões de dólares. No exercício de 1955, o *deficit* antecipado foi reduzido para 89 milhões de dólares. Essa grande diferença reflete (1) remoção das subvenções a companhias de aviação e das despesas da mala governamental do orçamento postal, (2) maiores economias de operação, (3) aumento das tarifas postais para volumes e outras, que podem ser modificadas sem necessidade de lei do congresso, e (4) outros aumentos de tarifa mediante legislação proposta.

... 0,2% do Orçamento para 1955
ou \$162 Milhões

FINANÇAS, COMÉRCIO E INDÚSTRIA

As operações bancárias e os negócios do Governo Federal vêm, dentro dos limites estabelecidos pelas necessidades nacionais de defesa, sendo reduzidas. Por exemplo, a Corporação Financeira de Reconstrução encontra-se em fase de liquidação, e as fábricas de borracha sintética do Governo estão sendo postas à venda. Reforçam-se ao mesmo tempo, os programas de fomento da indústria e do Comércio, elaborados pelo Departamento do Comércio, e estabelece-se a Administração de Pequenos Negócios. Procedem-se à simplificação dos métodos dos órgãos controladores, sem redução da proteção ao público.

Os principais programas das finanças, do comércio e da indústria, abrangem tanto despesa como receita. A receita proveniente da operação de tais programas é utilizada para financiar algumas das despesas que, por vezes, são ultrapassadas por aquela. Calcula-se que, durante o exercício de 1955, a despesa bruta com os programas de finanças, comércio e indústria, atingirá o montante de 917 milhões de dólares. A receita será de 755 milhões de dólares. Da mesma forma, estima-se a despesa orçamentária líquida em 152 milhões de dólares.

Cerca de 60% da despesa bruta, correspondendo a uma despesa líquida de 308 milhões de dólares, destinam-se a auxiliar a expansão da produção de defesa. Decorrem, principalmente, de compromissos assumidos em anos anteriores. Com a ajuda de contratos firmes de compra, empréstimos e outros incentivos financeiros, já se encontra em execução grande parte do aumento da capacidade produtiva necessária ao esforço de defesa. A produção de alumínio dos Estados Unidos duplicou desde 1950 e aumentaram também, de maneira sensível, os fornecimentos de máquinas-ferramentas, titânio, cobre, níquel e outros produtos essenciais.

Outros programas de produção — borracha e estanho, sobretudo — são administrados pela Corporação Financeira de Reconstrução. Espera-se que a receita proveniente dessas atividades, principalmente da venda de borracha sintética, exceda a despesa em 68 milhões de dólares, durante o exercício de 1955. A Lei de Disposição das Instalações de Produção de Borracha autoriza a venda a particulares, das fábricas de borracha sintética do Governo, antes do término do exercício de 1955. Todavia, o produto de tal venda não foi incluído no orçamento. Pendendo da conclusão de negociações internacionais, o orçamento presume que o Governo interromperá as operações de suas usinas de estanho, em fins do exercício de 1954. Já estarão terminadas, por essa época, as entregas de estanho para os estoques nacionais de reserva.

Sofreu solução de continuidade o programa regular de empréstimos levado a efeito pela Corporação Financeira de Reconstrução. A maior parte dos empréstimos pendentes será vendida a instituições financeiras particulares. Estabeleceu-se, recentemente, na Administração de Pequenos Negócios, um programa de empréstimos para efetuação de negócios de pequeno vulto. Os empréstimos só serão concedidos quando não se dispuser de créditos particulares, em condições razoáveis, e sempre que possível, serão concedidos em conjunto com bancos particulares. A Administração de Pequenos Negócios auxilia, igualmente, os pequenos negociantes a obter contratos governamentais, bem como proporciona conselhos de ordem técnica e financeira.

Outras despesas decorrentes das finanças, comércio e indústria, referem-se a programas do Departamento do Comércio, para proporcionar serviços a negócios em geral, e promover o comércio internacional, a administração de leis sobre patentes, e as atividades de outras entidades para a manutenção de uma economia de concorrência.

...0,4% do Orçamento para 1955
ou \$ 281 Milhões

TRABALHO E MÃO-DE-OBRA

Os programas relativos a trabalho e mão-de-obra do Governo Federal, destinam-se a auxiliar o sistema de produção do país, a fim de que o

mesmo funcione de maneira regular e eficaz, proporcionando segurança econômica aos trabalhadores, localizando empregos para desempregados e auxiliando o recrutamento de trabalhadores para as indústrias de defesa e outras. Esses programas protegem os trabalhadores contra salários inferiores ao nível-padrão e condições de trabalho deficientes, e ainda contra perda de rendimentos devida ao desemprego. O Governo Federal proporciona mediação para o estabelecimento amigável de disputas e para relações entre trabalhadores.

Mais de três-quartos da despesa decorrente de programas relativos a trabalho e mão-de-obra ou, aproximadamente, 213 milhões de dólares do total de 281 milhões de dólares previstos para o exercício de 1955 — destinam-se à administração de programas relativos a serviços de emprego e seguro de desemprego, sobretudo através de auxílios aos Estados. O orçamento inclui outrossim, uma recomendação do Presidente para que o sistema federal-estadual em vigor, para compensação a indivíduos desempregados, abranjam também os operários de firmas com menos de 8 empregados e os funcionários federais civis.

A mão-de-obra militar é fornecida, através do Sistema de Serviço Seletivo, a fim de suplementar os alistamentos voluntários. Durante o exercício de 1955, serão despendidos 31 milhões de dólares para tal fim.

O Departamento do Trabalho é responsável, acima de tudo, pela administração de programas relativos ao treinamento e aos padrões de trabalho. Incluem estes, leis sobre salário mínimo e sobre o trabalho de menores, e regulamentos para o controle de empreiteiros, sob contrato com o Governo Federal. O Departamento, em cooperação com órgãos estaduais, auxilia a execução de programas de treinamento local de aprendizes, para administração do trabalho. Por meio de campanhas de treinamento de segurança e proteção local contra acidentes, o Departamento coopera com entidades estaduais no sentido de reduzir os acidentes no trabalho.

Embora a mediação e a regulamentação das relações de trabalho constituam menos de 5 por cento das despesas decorrentes dos programas do trabalho e mão-de-obra, no exercício de 1955, esta atividade é importante para a vida econômica da nação. Orçamento para 1955 acentua a importância do melhoramento dos serviços para empregadores e empregados de indústrias e estabelecimentos, de importância estratégica no comércio interestadual. Tais serviços serão proporcionados pelo Serviço Federal de Mediação e Conciliação, pela Junta Nacional de Mediação e pela Junta Nacional de Relações do Trabalho.

Entre outros programas governamentais relativos ao trabalho e à mão-de-obra, estão a arrecadação, análise e publicação de informações sobre emprego horas de trabalho, acidentes industriais, salários e preços — elaborados, na maior parte, pelo Bureau de Estatística do Trabalho. Essas informações vêm sendo utilizadas, cada vez mais, na vida econômica da nação. Por exemplo, os sa-

lários pagos em certas indústrias mudam automaticamente, à medida que ocorrem mudanças nos preços pagos pelos consumidores; muitas vezes fábricas estabelecem-se baseadas nas informações sobre a mão-de-obra de que podem dispor; e cidadãos em ocupações civis essenciais, ficam isentos do serviço militar, baseando-se nas informações sobre as necessidades de mão-de-obra para a indústria.

... 1,8% do Orçamento para 1955
ou \$ 1.160 Milhões

ADMINISTRAÇÃO GERAL

A arrecadação de impostos e outras modalidades financeiras são responsáveis por mais de um terço da despesa orçamentária decorrente de atividades classificadas como administração geral. A maior parte dessas atividades é levada a efeito pelo Departamento do Tesouro, que arrecada impostos e direitos alfandegários, administra a dívida pública, cunha moedas, imprime papel-moeda, e emite cheques para pagamento de contas governamentais. O Escritório Geral de Contas é responsável, como agente do Congresso, pelo exame das contas dos órgãos governamentais e pela verificação da legalidade das despesas.

A administração central de bens e registros inclui a compra e armazenagem de fornecimentos e equipamento, o aluguel de edifícios particulares para uso do Governo, conservação e operação de edifícios públicos, administração da reserva industrial da nação, administração dos Arquivos Nacionais, e custódia de registros do Governo, já fora de uso. Todas essas funções são executadas pela Administração Geral dos Serviços, que é o órgão encarregado da administração de propriedades, para o Governo como um todo. Tem havido grandes reduções no espaço utilizado pelo Governo, mediante aluguel, o que possibilitou menores despesas durante os exercícios de 1954 e 1955. Uma administração mais eficiente para aquisições e estoque de materiais, levada a efeito pela Administração Geral dos Serviços tem reduzido as necessidades orçamentárias de outros órgãos, em todos os setores governamentais. Outros serviços centrais incluem as atividades de pessoal, abrangendo todo o Governo, da Comissão de Funcionalismo Público.

O Bureau Federal de Investigações é responsável pela investigação e obtenção de provas nos casos que implicam violação das leis criminais do país. Nos últimos anos, o Bureau tem concentrado seus esforços em assuntos que afetam a segurança interna dos Estados Unidos, tais como espionagem, sabotagem e traição. O Serviço de Imigração e Naturalização aplica as leis básicas que controlam estrangeiros e regulam a naturalização, estando também encarregado de patrulhar as fronteiras a fim de evitar entradas ilegais no território dos Estados Unidos.

Despesas com o pagamento de reivindicações e julgamentos são, em grande parte, para reivindi-

cações confirmadas, pagas pelo Tesouro. Estas resultam, principalmente, do Departamento da Defesa. O Tesouro paga ainda outras reivindicações bem como montantes votados pelo Congresso, para auxílio a cidadãos particulares.

O Governo Federal efetua pagamentos anuais a fim de auxiliar o financiamento das operações do Distrito de Colúmbia. O Presidente recomendou legislação especial no sentido de que fôsse aumentado este pagamento, durante o exercício de 1955, como também para autorizar empréstimos federais ao Distrito, a fim de ajudá-lo no financiamento de um longo programa de obras públicas.

O Departamento do Interior supervisiona os territórios, as possessões e as ilhas do Pacífico, que se encontram sob nossa responsabilidade, consoante mandato das Nações Unidas.

O orçamento para 1955 inclui uma proposta presidencial no sentido de que o atual sistema de seguro-desemprego, administrado através dos Estados, seja estendido aos funcionários públicos federais, e cujos benefícios deverão ser pagos pelo Governo Federal. Esta solução proporcionaria aos funcionários federais uma proteção idêntica atualmente, concedida à maior parte dos funcionários de empresas particulares. Além disso, o orçamento prevê a continuação dos pagamentos de benefícios de aposentadoria para fazer face ao aumento temporário do custo de vida, autorizados pelo Congresso em 1952.

Em vista do Comitê de Aposentadoria de Funcionários Federais não ter concluído o estudo sobre programas para aposentadoria, o orçamento não inclui provisão para contribuição do Governo ao sistema de aposentadoria de funcionários públicos. Este sistema é financiado por contribuições dos funcionários, e pelo Governo, na qualidade de empregador. A contribuição do Governo atingiu o montante de 324 milhões de dólares, no exercício de 1953, que é o ano mais recente em que se efetuou tal pagamento.

O Bureau de Meteorologia distribui informações e previsões sobre o tempo, para auxílio da agricultura, dos negócios e do público em geral. Estes serviços são particularmente importantes, porquanto reduzem os danos causados por tempestades, inundações, incêndios florestais, e promovem a segurança e regularidade do transporte aéreo.

... 10,5% do Orçamento para 1955
ou, \$ 6.875 Milhões

JUROS

Em consequência, principalmente do crescimento da dívida pública, os pagamentos de juros representam agora cerca de 10 por cento das despesas federais. Os pagamentos de juros, para o exercício de 1955, são estimados em 6,9 bilhões de dólares. Isto representa um aumento de 275 milhões de dólares sobre as despesas estimadas para o exercício corrente.

Cêrca de dois terços dêsse aumento são devidos ao crescimento da dívida pública. O restante representa a amortização de certos títulos por vencer a taxas de juros ligeiramente mais altas do que as que prevaleciam na ocasião em que os títulos foram emitidos.

Mais de metade dos juros da dívida pública é paga em títulos negociáveis. A maioria dêsses títulos são de propriedade de bancos, companhias de seguros e outras instituições financeiras.

Os juros sôbre bônus populares atingem cêrca de outra quarta parte dos pagamentos de juros. Êsses bônus são de propriedade de cêrca de 40 por cento de tôdas as famílias americanas. Os juros sôbre os bônus populares são incluídos nas despesas do orçamento, à medida que vão ocorrendo, não obstante seus portadores não recebem dinheiro enquanto os bônus não são resgatados. Êsses aumentos de juros são tanto maiores quanto mais tempo ficam os bônus pendentes.

A maior parte dos juros restantes é paga em emissões especiais vendidas aos fundos vinculados (trust funds) do Govêrno. A taxa de juros dêsses títulos é geralmente fixada por lei e é em média mais elevada do que a taxa média da dívida total.

Outros títulos não negociáveis são, em sua maioria, bônus cujos portadores são companhias de seguros e outras instituições privadas para in-

vestimentos a longo prazo, e títulos públicos a curto prazo, geralmente adquiridos por sociedades anônimas, com reservas para futuros pagamentos de impostos.

Os pagamentos de juros são compromissos fixos do Govêrno Federal. Diferindo da maior parte das despesas orçamentárias, tais pagamentos são efetuados mediante legislação permanente e não dependem, portanto, de verbas anuais a serem concedidas pelo Congresso.

INFORMAÇÕES SUPLEMENTARES

O presente folheto preocupou-se, até o momento, com informações relativas, principalmente, à despesa, à receita e a autorizações para assumir novos compromissos, durante o exercício de 1955.

A III Parte apresenta uma série de classificações especiais da despesa orçamentária, que são de interesse. Proporciona, além disso, informações sôbre outros aspectos das operações financeiras do Govêrno Federal, como por exemplo as fundações; uma declaração do montante em caixa consolidado; para o Govêrno como um todo; a dívida pública; programas federais de crédito; e ainda dados históricos sôbre a receita e a despesa orçamentárias e sôbre a dívida pública.

(Continua)

SELEÇÃO

Audição e Equilíbrio na Seleção de Pessoal

ARLINDO VIEIRA DE ALMEIDA RAMOS

N OS órgãos auditivos, há *funções de transmissão*, de que participam o ouvido externo, e o ouvido médio e *funções de percepção*, propriamente ditas, a cargo do ouvido interno. A transmissão das vibrações se faz primeiramente em meio aéreo (ouvido externo); depois em meio sólido (ouvido médio, na cadeia dos ossinhos) e as percepções se processam em meio líquido no ouvido interno (perilínfa e endolínfa). Sem líquido a percepção é impossível; é o que ocorre quando se rompe a janela oval e o ouvido interno se esgota de seu conteúdo líquido. Certos animais inferiores não possuem ouvido médio, sobretudo os de vida marinha, sendo que os batráquios (anfíbios) o tem muito rudimentar, apenas um bastonete.

As qualidades fundamentais do som são:

1) *intensidade*, dependendo da amplitude das vibrações e assim podem ser considerados fracos e fortes;

2) *altura*, dependendo da frequência das vibrações por segundo, sendo assim *agudos* (muitas vibrações) e *graves* (poucas vibrações), constituindo as gamas ou escalas;

3) *timbre*, dependendo dos sons secundários ou harmônicos, que permitem distinguir sons de várias origens, como de diversos instrumentos, por exemplo.

Mencionam-se outras características psicológicas do som, como a clareza, volume e vocalidade, de interesse na música.

O limite de audição do homem é de sons, cuja frequência se situa entre 33 ciclos por segundo (graves) e 30.000 cps (agudos), mas que normalmente está entre 41 e 4.800, podendo-se avaliar por estes dados a extensão das diferenças individuais. Há pessoas com maiores possibilidades de percepção dos sons agudos e outras com maior discriminação dos sons graves. A idade diminui a audibilidade para os sons agudos, por outro lado, a permanência em lugares onde se produzem ruídos muito fortes, abaixo o nível de audição para sons com alta frequência.

Por meio dos *audiômetros* se registam as possibilidades pessoais para distinção de sons, segundo a sua frequência em cps (ciclos por segundo), nas diversas intensidades (decibels). O audiograma é constituído de um gráfico em que se traçam em linhas ou curvas, acuidade auditiva dos

dois ouvidos em função dos sons, quanto a sua intensidade e frequência. O limite da audibilidade normal e também audibilidade mínima são mencionados, em traçados rotineiros na especialidade. A voz humana fica numa faixa que vai de 200 a 3.000 ciclos mais ou menos, dependendo das pessoas; as vogais são mais audíveis e com menos decibels de intensidade são percebidas claramente; enquanto as consoantes tem frequência mais altas que podem atingir a 20.000 e 30.000 cps, exigindo apurada percepção, como para o "s", etc..

A curva normal do audiograma fica mais ou menos entre 80 decibels na frequência de 30, para descer na frequência de 1.000 e subir até 80 db. nas frequências superiores a 8.000.

Os ruídos muito intensos causam mal-estar, acima de 120 e 140 decibels e muito repetidos lesam os órgãos de recepção. Na guerra, quando os ruídos atingem estas intensidades por muito tempo, há sempre perturbações que os audiogramas revelam, registrando diminuição da audibilidade para os sons de frequência superior a 2.000 ciclos por segundo.

Boa audição tem grande importância na realização eficiente de muitas tarefas e trabalhos quer na paz, quer na guerra. A transmissão de notícias, ordens e a intercomunicação pessoal está na dependência de homens que ouçam bem, como de aparelhos que transmitem os sons com clareza. A utilização de telefone, nas atividades guerreiras, tem feito crescer o interesse pelo estudo das possibilidades humanas e do aperfeiçoamento do material empregado. Os telefones em atividade de guerra, devem permitir transmissão de sons com vibrações superiores a 8.000 cps., para não se prejudicar a compreensão do "Z", do "T" e do "S". O conhecimento destes detalhes abrem nos problemas de seleção e classificação do pessoal, novo campo de utilização na escolha de pessoal capaz para trabalhar em serviço de comunicações na paz e na guerra. Telefonistas, chefes de comunicações e condutores de veículos que precisam participar, por meio da palavra as situações locais ou levar notícias de interesse comum, necessitam estar lotados convenientemente, segundo suas possibilidades auditivas e também segundo sua clareza na expressão ou elocução.

O problema da direção do ruído e do modo de percebê-la oferece igualmente interesse, não só porque é possível melhorar a captação dos mesmos, como designar pessoas com melhores aptidões para exercerem funções relacionadas com o assunto. Na marinha, e sobretudo nas atividades submarinas, é de alta importância a precisa captação dos sons, já hoje auxiliada e aperfeiçoada com o uso do radar.

A posse de dois ouvidos é fator importante na localização dos sons; as pessoas que obturam um canal auditivo externo ou são surdos de um ouvido ou tem estas possibilidades diminuídas. Por outro lado, depende a localização do ângulo de incidência; há uma paralaxe bino-auricular ou diotica, análoga a paralaxe binocular, ainda que não desempenhe o mesmo papel.

Há fusão e separação de sons apresentados aos dois ouvidos. "Sons, simultaneamente levados aos dois ouvidos, são ouvidos como um sem outro: — se eles são idênticos em frequência e composição, isto é em altura e timbre. Dois sons puros devem diferir de 6 a 16 ciclos ao menos para serem separados e assinalados cada qual pelo ouvido estimulado. Dois sons complexos de timbre diferente são facilmente dissociados; na vida diária nos recebemos sons diferentes dos dois lados e não fazemos senão pequena confusão". Uma diferença de tempo binauricular de alguns centésimos de milissegundos é suficiente para dar uma localização lateral precisa do clic. Daí a importância também do tempo de modo que Hornbostel e Wortheimar demonstraram que variando a diferença de intensidade, verifica-se logo que a localização se conforma com a diferença de tempo. "Para falar de modo concreto, suponhamos que se apresente primeiramente tantos clic. à orelha direita e se conserva constante de 1/10 ms., logo a diferença de intensidade é de zero e a localização é feita à direita, segundo a diferença de tempo. Se é enfraquecido progressivamente o estímulo à orelha direita, mas o som permanece localizado deste lado até que o clic na orelha direita se torna mais fraco, neste momento a imagem aparece repentinamente na outra orelha".

Quanto aos erros de direção; "Eles são pequenos nas frequências baixas e atingem um máximo nos 3.000 ciclos e diminuem de modo que uma localização de 10.000 ciclos é tão precisa, quanto a de 1.000 ciclos. No que concerne aos sons puros, as experiências dicóticas concordam em mostrar que a diferença de tempo é o fator de localização dominante para os sons baixos e que a diferença de intensidade é o fator importante nas frequências elevadas.

As provas para verificação de aptidão dos recrutas ou candidatos a emprego, com respeito à audição se referem a: — *grau de acuidade auditiva, determinação da altura do som, facilidade na indicação da direção do som ou ruídos.*

Para atividades artísticas outros aspectos são pesquisadas.

Os exames para seleção de pessoal, primitivamente eram feitos por meio da determinação da distância em que os candidatos percebiam: *as batidas de relógio a voz cochichada, a voz de conversação.* O resultado era então apresentado em números, segundo a possibilidade pessoal. Para Giles, a distância de 1,25 a 1,60 metro; a voz cochichada à distância de 5 metros, sem olhar os lábios do interlocutor. A acuidade auditiva é representada, nos serviços oficiais de seleção civil nos E.U.A., até bem pouco, com a relação 20/20 que indica boa audição a 20 pés. Até 4 metros a voz cochichada é considerada como boa para ingresso em carreiras ou funções que não tem exigências especiais.

O uso, já cada vez mais generalizado, dos audiômetros na medida da acuidade auditiva, torna a pesquisa mais precisa, permitindo julgamento em curva gráfica que determina a frequência e intensidade dos sons, calculando-se a proporção e grau das lesões ou alterações dos órgãos. A indicação das faixas de frequências em que a audibilidade é melhor permitir indicar onde se acha alterada a audição, se no sistema de *transmissão* ou de percepção e as possibilidades pessoais em face dos sons e assim das funções a desempenhar.

A verificação pode ser ainda mais apurada pelo uso de diapasões e aparelhos produtores de sons, de acordo com o tipo do som que se deseja, para os serviços em que haja necessidade melhor de discriminação ou percepção de sons característicos ou típicos.

Há sensações que nos dão a idéia de relação do corpo relativamente ao mundo exterior (sensação de equilíbrio-sentido do equilíbrio). Graças a elas possuímos a noção da posição do corpo, de suas partes e movimentos que realizam (direção e duração).

A manutenção do equilíbrio postural é função complexa, atribuída ao mesoencéfalo, resultando da associação de movimentos e excitações reflexas provenientes de impressões de várias origens: — labirintos, visuais, táteis e cinésicas. Podem ser deparadas para estudo, mas realmente agem intimamente associados sobre os centros nervosos. A integridade deste sentido postural permite estabilidade em todos movimentos (marcha, corrida, natação, salto) que também nas mudanças bruscas de posição, como ocorrem em veículos (aeroplano) e em trabalhos de acrobacia, resistindo a pessoa aos desequilíbrios e reajustando-se rapidamente depois de perturbações fugazes.

O *ouvido interno* participa nestas funções; aos *canais semicirculares* cabe o papel importante. Em número de três (anterior, posterior e lateral) estão situados perpendicularmente entre si, os do mesmo lado; mas estão em plano paralelo (os anteriores com os posteriores e os laterais) os canais dos dois lados, em vista da sua direção angular em relação com eixo do corpo. Formam um círculo, quase completa os posteriores, estando os

anteriores ou superiores em plano transverso do corpo; os posteriores em plano sagital; e os laterais, deitados em plano horizontal. Assim orientados nas três dimensões do espaço.

Desde 1928 são conhecidas as funções destes órgãos, segundo a descrição de FLOURENS que já nesta época era muito precisa. As experiências confirmaram os fenômenos consecutivos às lesões dos canais semicirculares. Os efeitos variam conforme o plano do canal atingido. A *seção dos canais horizontais* faz o animal executar movimentos horizontais, oscilatórios em torno do eixo vertical, crescendo de intensidade estas oscilações, acabando por compreender todo o corpo neste movimento. Perde então o animal o equilíbrio para frente. As experiências são feitas com pombos, pois eles têm o labirinto mais acessível às intervenções; nos mamíferos, os coelhos possuem também, o temporal esponjoso, assim de fácil perfuração; no homem o acesso é mais difícil, pois a mastóide e parte pétrea do rochedo protegem estes órgãos.

A *seção dos canais posteriores* produz fenômenos idênticos aos da seção dos horizontais, apenas a direção dos movimentos é para baixo e para cima, isto é, no plano vertical; o corpo é levado para trás e o animal cai sobre o dorso, a cabeça entre as pernas. Na *seção dos canais anteriores* ou superiores, a cabeça executa movimentos de traz para diante e vice-versa; o corpo tende a cair para diante e é arrastado neste sentido, lançando-se para frente com as pernas para o alto. Segundo a lei de CYON; "a seção de dois canais simétricos provoca oscilações da cabeça no plano dos canais operados". A marcha é muito prejudicada, com a estirpação dos canais dos dois lados. Na estirpação total do labirinto produz desequilíbrio completo: — o efeito é fulminante, impossível a ave a permanecer de pé, deitada, voar ou executar movimentos coordenados, pois conserva pouco a atitude em que se coloca; assim também os mamíferos, como os coelhos em que as oscilações do corpo são acompanhadas de movimentos dos olhos (nistagmus) no plano dos canais lesados. O aparecimento destes movimentos oscilatórios oculares se explica pelas relações existentes entre o núcleo do nervo labirinto (Deiters) e os núcleos dos oculo-motores. A morte não é imediata, nem nos pombos, nem nos mamíferos; duram às vezes, meses. Concomitantemente, há relaxamento considerável dos músculos em todo o corpo, com perda de precisão e coordenação muscular (atonía e astenia).

Uma bola de 20 gramas (pêso mínimo em situação normal) não pode ser levantada, presos ao bico, pondo a cabeça do animal, com o tonus muscular consideravelmente enfraquecido.

As alterações motoras conseqüentes às lesões labirinto cessam com maior brevidade, pois não é somente este aparelho que regula o tonus, cabendo também ao cérebro função no caso (tonus cerebral).

Nos animais inferiores (peixes, batráquios e crustáceos), os canais semicirculares tem fisiologia análoga, havendo animais com dois ou com um apenas, não se podendo mover nas diversas direções com a mesma facilidade que os mamíferos.

Após a destruição desses órgãos, a audição continua normal, o que demonstra não possuírem eles função acústica. O nervo que recebe as sensações provindas do labirinto, sem função auditiva, foi chamado por CYON: — (estato-receptor ou nervo do espaço); é o ramo vestibular do nervo acústico (8.º par craniano) que leva ao cérebro as impressões recebidas. O corte ou interrupção mecânica ou química (injeção de cocaína) do nervo vestibular produz também perturbações do equilíbrio: — rotação da cabeça do lado lesado, queda do corpo para o mesmo lado, nistagmus, estrabismo, vertigens etc..)

As oscilações da cabeça impressionam, os *otólitos*, que transmitem células ciliadas existentes nas *máculas do utrículo e sáculo* as sensações que também partem das *cristas*, constituídas de substância gelatinosa e células ciliadas localizadas nas *empólas* dos canais semicirculares. Quando alguém roda certo tempo em torno do eixo do seu corpo e para de repente, sente os objetos girarem em torno, no sentido contrário ao movimento feito; se fecha os olhos, parece que os movimentos são, ao revés, no mesmo sentido (vertigem de PURKINJE). Tudo indica a participação das sensações visuais também no caso.

Nas lesões do labirinto por hemorragia ou espasmo (Doença de Meniere) produzem vertigens fulminantes, barulho inicial intenso, além de náuseas, vômitos surdez a seguir e outras perturbações secundárias. As autópsias têm revelado sempre lesões nestes canais.

A sensibilidade dos canais semicirculares pode ser excitada por:

- 1) *estímulos elétricos* (passagem de corrente sobre a mastóide);
- 2) *estímulos mecânicos* (choques ou punções locais);
- 3) *estímulos de calor ou frio* (irrigação de ouvido externo com ducha gelada ou muito quente);
- 4) *estímulos químicos gerais* (ipeca, apomorfina, hioscina, estreptomina, álcool etc.).

São os seguintes os efeitos obtidos pela excitação dos receptores dos canais-semicirculares: — reações musculares involuntários (nistagmus, coordenação de movimentos dos braços, mãos e pernas; alterações viscerais (peristaltismo, esofagismo, fluxo de saliva, perspiração exagerada); excitações cinestésicas (cutâneas, "corda no pescoço", pressão e prurido nasal, odores desagradáveis); sensações de perda do equilíbrio (sensação de voar, nadar, enjôo, visão ilusória de objetos). Estas sensações se produzem em pessoas sensíveis a viagens marinhas e aéreas.

As mudanças repetidas em profissionais, como dansarinos, acrobatas, patinadores, pilotos de aviação provocam vertigens às quais as pessoas com maior aptidão existem ou se adaptam mais facilmente. Depois das oscilações ou perda sucessivas do equilíbrio postural os efeitos vertiginosos permanece muito tempo ou não, mas o que caracterizam os aptos ao desempenho de funções é a facilidade de ajustamento em tempo breve.

O exame quanto ao sentido do equilíbrio se pode fazer com:

a) cadeira giratória de BARANY, verificando-se o grau e durações das sensações vertiginosas;

b) irrigação do conduto auditivo externo com líquido a temperatura de 18°, revelando-se fortes perturbações nas pessoas com fracas aptidões;

c) provas de coordenação de movimentos, como Romberg (de olhos fechados), marcha no escuro; marcha sobre suportes ou trilhos progressivamente diminuídos na largura, sustentação pela mão de objetos com copo d'água, ou outros etc..

As seqüelas das vertigens: — enjôos, vômitos, diplopia, nistagmus, quando de longa duração, após a excitação, indicam estados anormais. Os antecedentes de fortes enjôos marinhos e aéreos são informativos no caso; as drogas usadas com sucesso nas situações como: hioscina, bromuretos, luminal etc. podem orientar julgamento dos casos. Os problemas de coordenação percepto-motores (visuais táteis, etc.) e bimanuais tem interesse, bem, como tôdas as provas que incluem revelação de sintomas ou síndromes mesencefálicas e cerebelaes, ainda no início de suas manifestações.

Outras aptidões perceptivas devem ser examinadas, em determinadas funções para seleção

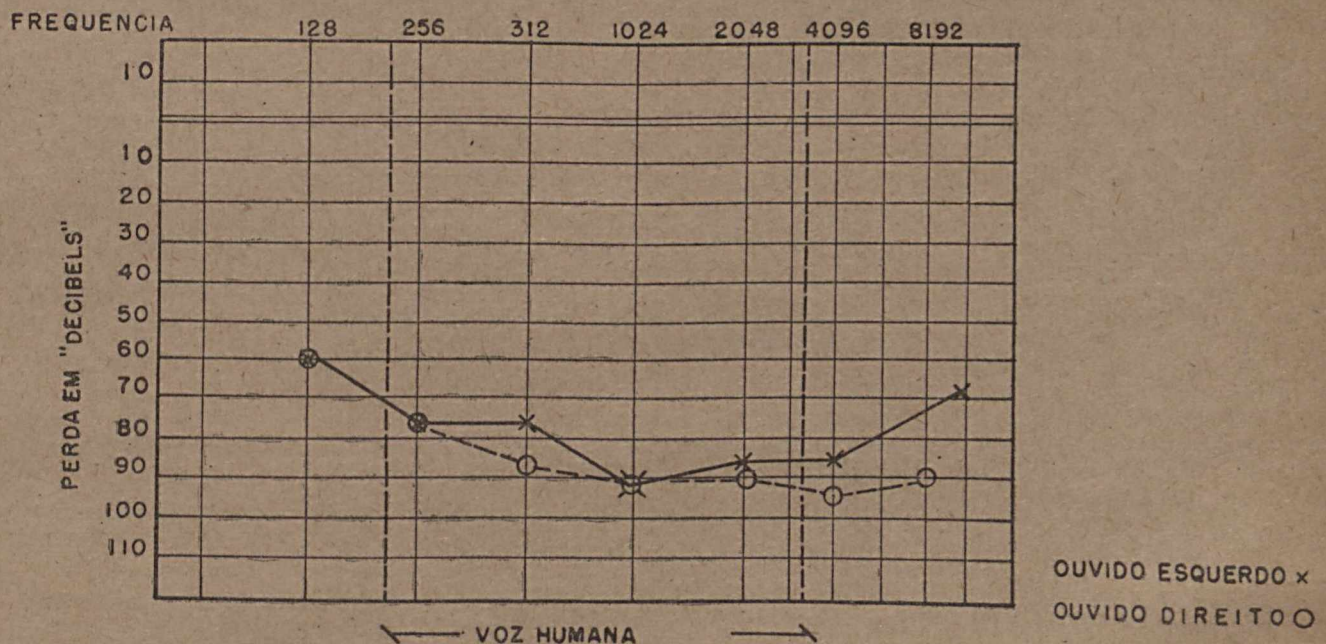
e classificação de pessoal. O *sentido do tato*, deve ser investigado, quando se trata de trabalhos em que as mãos desempenham papel importante e por meio delas se apreciam modificações físicas nos objetos sujeitos à manipulação. O sentido de tato na revelação do calor e do frio, da umidade ou secura, da rugosidade ou aspereza, das excitações elétricas e ainda na apreciação do peso e da resistência ou pressão. As pessoas são submetidas a provas que revelam as suas diferenças individuais a respeito, de modo a serem lotadas no melhor modo nas funções respectivas.

O *sentido da olfação* encontra aplicação, para maior rendimento no trabalho em várias funções e serviços. Nas atividades civis em fábricas de perfume, sabonete, restaurantes, venda de perfumaria etc. e nas atividades militares, com o interesse cada vez maior de perceber-se pelo cheiro com antecedência, o uso de substâncias químicas, como gases e outras no combate. O exame das possibilidades olfativas do indivíduo é feito na base da sua aptidão distinguir os cheiros ou perfumes mais típicos que interessam à profissão ou serviço.

O *sentido da gustação* também em alguns ofícios ou trabalhos, tem aplicação devendo sobretudo serem reconhecidos os casos de seu completo embotamento por lesões ou alterações nas terminações ou troncos nervosos da face e da língua. A capacidade diminuída no caso pode prejudicar a prova de alimentos e outras indicações obtidas por meio deste sentido para eficiência do trabalho.

A situação das papilas linguais com suas reações e o exame feito com líquidos e sais de diversas composições, permite situar o grau, extensão e importância das perturbações existentes, desde que se conhece a relação das atribuições do trabalho.

AUDIOGRAMA



BIBLIOGRAFIA

WOODWORTH — *Experimental Psychology* (trad.) — Paris Presses Univ. de France, 1949.

BORING — *Psychology for the Armed Service* — Wash., Infantry Journal Press, 1946.

SHEASORE — *Hearing* — N. York, 1943.

BORING, Langfeld Welt — *Introduction of Psychology*, N. Y., John Wiley, 1939.

ARAMANDO LACERDA — *Aspectos da Surdez e Pesquisas Audiométricas* — Rio, "Agir", 1947.

BLENCH — *Clinical Audiometry* — St Louis, 1943.

MORGAN — *Physiological Psychology* — N. Y., Mac Graw Hill, 1943.

FROBES — *Tratado de Psicologia Experimental* (Trad.) — Madrid, 1944.

NAVY DEPARTMENT — *Telephone Talker's manual* — Wash., 1944.

FLETCHER — *Speech and Learning*. N.Y. — Van Nostrand, 1939.

BANISTER — *A Handbook of General Experimental Psychology* — Clark Univ. Press, 1942.

MORGAN — *Psychologie Physiologique* — Paris, Press Univ. de France, 1949.

WOODWORTH — *Psychologie Experimentale* — Paris, Presse Univ. de France, 1949.

FROBES — *Tratado de Psicologia Experimental*, (trad.) Tomo I, Madrid, Ed. Razonefe, 1944.

BORING, LENGFELD and WELD — *Psychology* — N. York, John Wiley, 1947.

BORING — *Psychology for the Armed Services* — Wash., Infantry Journal Press, 1945.

STEVENS and DAVIS — *Hearing* — N. York, Wiley, 1938.

ARMY Air FORCES — *Aviation Psychology Program* — Research Reposts, 1 a 7.

Gibson. Wash., Gov. Print Off 1947.

As Sociedades de Economia Mista e as Empresas Públicas no Direito Comparado

ARNOLD WALD

I — INTRODUÇÃO. A TESE E A ANTÍTESE

SE é reduzida a nossa literatura jurídica em matéria de direito administrativo, o que se explica pelo impulso que só recentemente receberam êstes estudos (1), podemos dizer que realmente muito pouco se tem escrito no Brasil sobre sociedades de economia mista e empresas públicas.

A partir de 1940, dois ensaios sintetizam o pensamento dos nossos juristas neste campo. O primeiro é de autoria de TRAJANO MIRANDA VALVERDE, tendo sido publicado na *Revista Forense* (2) e na *Revista de Direito Administrativo*. O segundo é constituído pelos três capítulos que THEMISTOCLES CAVALCANTI dedica ao assunto no IV volume do seu *Tratado de Direito Administrativo*. Ambos os estudos se preocupam mais com o ponto de vista do direito constituído do que com o prisma de *jure constituendo*. Contornam a questão da necessidade e da oportunidade da criação das companhias mistas para descreverem mais longa e minuciosamente as sociedades dêste gênero existentes em nosso direito positivo. São introduções à matéria feitas por dois eminentes mestres, o primeiro comercialista emérito e o

segundo um dos criadores do nosso direito administrativo moderno, que todavia não quiseram esgotar o assunto por estarem a êle se referindo *incidenter tantum* em tratados gerais que não se cingiam ao estudo das sociedades de economia mista. (4) Deixaram um campo vasto aberto para que as monografias se encarregassem de enveredar por estudos mais meticolosos e completos, partindo dos quadros gerais fixados nos tratados, desenvolvendo-os e cobrindo a realidade em tôda sua extensão e minudência. (5)

Parecia que a sociedade de economia mista já se integrara por completo em nosso sistema de vida, quando ouvimos, em 1952, a brilhante conferência pronunciada pelo Deputado BILAC PINTO no curso de direito público da Fundação Getúlio Vargas em que focalizava, numa síntese densa e com grande força de argumentação "*O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas*".

A palestra do catedrático de direito administrativo da Faculdade Nacional de Direito, que teve larga repercussão mesmo fora dos meios estritamente jurídicos, (6) foi um grito de alarme lançando o anátema da ciência e da lógica sobre a sociedade de economia mista. Evocando as opiniões dos grandes mestres estrangeiros e o testemunho das obras mais recentes, assinalava o estéril contra-senso que representava êste tipo de companhia mostrando que o futuro acenava para as empresas públicas ainda completamente desconhecidas em nosso direito positivo.

O estudo do problema deslocou-se.

(1) Escreve o Professor SAN TIAGO DANTAS ao esboçar, em artigo publicado no *Correio da Manhã*, os *Aspectos gerais da evolução do direito privado brasileiro nos últimos cinquenta anos*:

"E' de se assinalar ainda, como característica da cultura jurídica contemporânea, a expansão dos estudos de direito administrativo que encontra antecedentes longínquos na grande obra do Visconde de Uruguai mas que sucede a uma fase de desinteresse e mediocridade interrompida por um ou outro estudo de valor de repercussão limitada. Distinguem-se aí as obras de Themístocles Cavalcanti, os estudos de Seabra Fagundes, Bilac Pinto, Carlos Medeiros Silva e a *Revista de Direito Administrativo*."

No mesmo sentido se manifesta o Professor da Faculdade Católica de São Paulo, J. H. MEIRELLES TEIXEIRA no prefácio ao trabalho de A. NOGUEIRA DE SÁ, *Do controle administrativo sobre as autarquias*, São Paulo, 1952, Edições Leia, p. 12.

(2) In *Revista Forense*, n.º 102, p. 417.

(3) THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, — *Tratado de Direito Administrativo*, 2.ª ed., IV vol., "Freitas Bastos", 1949, p. 334-363.

(4) O artigo de TRAJANO MIRANDA VALVERDE constitui como que um apêndice ao seu substancial livro sobre *Sociedades por ações*.

(5) Outra obra da época que se refere às companhias mistas é o livro de ERYMÁ CARNEIRO, *As autarquias e as sociedades de economia mista no Estado Novo*, edição do D.I.P., Rio de Janeiro, 1941.

(6) A conferência do Professor BILAC PINTO também foi realizada no Instituto da Ordem dos Advogados de Minas Gerais, tendo sido publicada em diversos periódicos especializados como a *Revista de direito administrativo* e a *Revista Forense*, n.º 146 e outros de divulgação como o *Digesto Econômico*, n.º 98 de janeiro de 1953.

MIRANDA VALVERDE e THEMISTOCLES CAVALCANTI tinham aceitado a fórmula já existente e apenas procuraram definir-lhe o contôrno. Já BILAC PINTO discute e condena a forma técnica, afastando-se do positivismo jurídico para tecer considerações sobre a oportunidade e a conveniência da existência da sociedade de economia mista como processo de intervenção estatal.

Até 1950, o meio jurídico brasileiro aceitava a companhia mista apontando-lhe as vantagens e o nosso legislador, abandonando as discussões teóricas, utilizava-a como meio eficaz seja para a execução de certos serviços públicos, seja para incentivar a produção quando faltassem os necessários recursos às empresas privadas.

O artigo do professor BILAC PINTO, divulgando uma literatura estrangeira mais recente e evocando a experiência feita em diversos países nos últimos anos, veio abrir novamente um debate que parecia definitivamente encerrado. Recrudescceu o movimento doutrinário e o interesse legislativo em matéria de sociedades de economia mista e de empresas públicas. (7)

É, aliás, interessante mencionar que MIRANDA VALVERDE e THEMISTOCLES CAVALCANTI citam uma bibliografia que data dos anos 1920-30 e corresponde à época em que surgiu e se desenvolveu a sociedade de economia mista, então considerada como magnífica solução do conflito entre individualistas e intervencionistas. Assim, as obras de LAPIE (*Les entreprises d'économie mixte*, Paris, 1925), ALEXANDRE BRET (*Une nouvelle formule d'organisation économique: la société d'économie mixte*, Paris 1925) e CHÉRON (*De l'actionnariat des collectivités publiques*, Paris 1928) pertencem à primeira fase da reação doutrinária em que foi saudada entusiasticamente a economia mista como meio de apaziguar e dirimir as divergências de interesses entre o Estado e os particulares. Já BILAC PINTO, escrevendo mais recentemente, alude a obras posteriores, peculiares à época em que são publicadas. Efetivamente, após a tese, veio a antítese. A sociedade de economia mista não era e solução ideal. Criava novos problemas que não podiam ser desprezados. Como conciliar o interesse do Estado que alinea o bem comum e a satisfação das necessidades coletivas, com o *animus lucrandi* dos particulares egoisticamente apegados ao próprio sucesso e desejosos de obterem vantagens pessoais? E' o problema que vem definir em 1935, HENRI ZWAHLLEN, professor da Faculdade de Direito de Lausanne, na sua obra já hoje clássica — *Des sociétés commerciales avec participa-*

tion de l'État. O livro de ZWAHLLEN é um dos últimos trabalhos que THEMISTOCLES CAVALCANTI cita sem, aliás, dar muita atenção às objeções do mestre suíço. Ao contrário, BILAC PINTO parte da crítica contida no estudo do Professor de Lausanne para confirmá-la pelas obras de JOSÉ GIRON TENA (*Las sociedades de economía mista*, Madrid, 1942) e de MAURICE BYÉ (*Les nationalisations en France et à l'Étranger*, Paris, 1948).

Era natural que o catedrático da Faculdade Nacional de Direito e ilustre deputado mineiro, interpretando nova corrente de idéias que se constituiu na Europa nos anos de 1935-1948, divergisse dos seus predecessores, que trataram da matéria, e viesse a falar no *declínio das sociedades de economia mista* que de fato correspondeu a uma realidade transitória.

II — UMA AFIRMAÇÃO CONTRA OS FATOS. A SÍNTESE

De fato, para quem observa a vida econômica nacional, pode parecer ousada a afirmação do Professor BILAC PINTO quando fala no declínio das sociedades de economia mista. Estas parecem, ao contrário, ter chegado ao apogeu do seu desenvolvimento, estando em constante expansão.

Ao lado das sociedades criadas pelo Estado Novo às quais já tivemos ocasião de nos referir, (8) assistimos ao despontar contínuo de novas companhias em que figuram, como acionistas, o Estado, outras pessoas jurídicas de direito público, e particulares. Bastaria mencionar a *Petrobrás* e o *Banco do Nordeste* como recentes realizações neste domínio. Mas ainda é interessante lembrar que existe um projeto na Câmara Federal visando a entregar as nossas estradas de ferro a uma sociedade de economia mista. (9) Outrossim, os jornais nos comunicam a existência de uma sociedade mista em Minas para a exploração de frigoríficos — a *Frigoríficos Minas Gerais S.A. (FRIMISA)*, enquanto, por outro lado, é sugerida a transformação em companhia mista da produtora cinematográfica "Vera Cruz". (10)

Não pretendemos fazer um relatório completo do que existe como sociedades de economia mista no Brasil. Limitamo-nos a apontar alguns fatos sintomáticos que, à primeira vista, parecem tornar irrisória a afirmação do deputado mineiro.

(8) Vide ARNOLD WALD — *As Sociedades de Economia Mista*, in *Revista do Serviço Público* já citada.

(9) Diário do Congresso de 6-V-1952. Haveria no caso transformação de uma autarquia em sociedade de economia mista. A respeito pronunciou interessante conferência, infelizmente inédita, o Professor SAN TIAGO DANTAS.

(10) O Professor THIERS MOREIRA, que ocupa a cátedra de direito administrativo da Faculdade Católica de Direito nos referiu a constituição de uma sociedade de economia mista na Amazônia em que eram acionistas a União, o Estado, os Municípios e particulares.

(7) Como indício sintomático do interesse surgido em torno do problema como repercussão da conferência do Deputado BILAC PINTO, podemos citar as teses apresentadas na III Semana de Estudos Jurídicos na Bahia pelo bacharelado AGNALDO MENDES BEZERRA, por ARNOLD WALD, publicada na *Revista do Serviço Público* de agosto de 1953, e por GILDO ESPÍNOLA BARBOSA, in *Ângulos*, "Revista da Faculdade de Direito da Bahia", setembro de 1953.

Na verdade, após a tese e a antítese, chegamos a síntese para a qual se inclina a doutrina numa terceira fase. (11)

Efetivamente, a sociedade de economia mista deixa de ser uma técnica empregada para a satisfação das necessidades públicas essenciais, para a realização dos serviços públicos, sendo substituída, neste campo, pela empresa pública. (12) Mas a companhia mista torna-se uma forma pela qual o Estado incentiva a produção em caso de insuficiência dos capitais particulares.

Enquanto a nossa doutrina ainda não atinou com essa verdade, o legislador pátrio já aplicou tal conclusão, com o adiantamento que os homens práticos têm sobre a especulação da doutrina. O nosso direito positivo já concebe a companhia mista não mais como meio de realizar serviços públicos, mas como processo de incentivo à produção.

A inércia do espírito humano dificilmente aceita inovações e, quando estas surgem, exige, para aceitá-las, que mantenham ao menos as antigas formas. GASTON MORIN, decano da Faculdade de Direito de Montpellier, dedicou algumas páginas à análise profunda deste fenômeno, revelando, num estilo cheio de vida e com acuidade e finura, como se processavam as mutações jurídicas. Os novos institutos surgem camuflados e dissimulados sob as formas antigas. Já TARDE, aliás, assinalava que a continuação da vigência do direito formal antigo esconde as transformações em que vai nascendo o direito material e vivo. Os primeiros vagões conservaram a forma das diligências e os automóveis não quiseram romper com o aspecto tradicional das carruagens antigas. (13) Assim, o contrato perdendo o seu valor econômico na Rússia soviética, passou a ter função psicológica. (14) Manteve-se a forma, a palavra que qualifica o instituto jurídico, o "rótulo da garrafa" como diria Paul Valéry, mas o conteúdo foi modificado, o fundo transformado. Deste modo, a sociedade de economia mista de outrora, que realizava serviços públicos, foi substituída pela empresa pública, mas foi dada nova missão

à companhia mista já agora considerada como técnica de intervenção estatal para incentivar a produção.

III — A CRÍTICA FEITA ÀS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. PROCEDÊNCIA OU IMPROCEDÊNCIA. A NOVA FUNÇÃO DA EMPRESA MISTA

Já tivemos o ensejo de mostrar como o Professor BILAC PINTO, firmando a sua opinião na lição de HENRI ZWAHLLEN, ROGER KRAEPPPELIN, RAYMOND RACINE TENA, BATSON, JOHN THURSTON e MAURICE BYÉ, condenou a sociedade de economia mista por serem incompatíveis os interesses que nela se associam.

Efetivamente, escreve o eminente publicista brasileiro :

"Através dessas objeções emanadas de especialistas que, em diferentes países, acompanharam a evolução das empresas mistas, notamos a coincidência de uma arguição fundamental contra esse sistema: o conflito insolúvel entre o interesse particular e o interesse público." (15)

O argumento, todavia, nem sempre procede: Acreditamos que possam existir sociedades de economia mista em que se conciliem interesses sociais e particulares.

Nas sociedades em que o Estado é majoritário, os acionistas particulares não têm voz ativa na administração social. O seu papel fica de fato reduzido ao de simples mutuantes, cujo dividendo corresponde ao preço de locação do capital investido, sendo pois uma espécie de juros variáveis de acordo com os benefícios realizados pela sociedade. Pode assim o Estado obter capitais associando os mutuantes aos riscos da empresa, sem se obrigar ao pagamento de juros que poderiam onerar desmasiadamente a empresa se esta não rendesse lucros imediatos.

Nas sociedades em que o Estado é minoritário, a participação pública veio substituir vantajosamente o antigo sistema de subvenções. (16) Os poderes públicos operando para incentivar a produção nacional, especialmente nos países subdesenvolvidos que se caracterizam pela falta de capitais particulares vultosos, preferiram a técnica da sociedade de economia mista com participação estatal minoritária à subvenção já que, na empresa mista, o Estado tem maior controle e conhecimento direto das atividades sociais evitando assim que os fundos públicos sejam utilizados de modo diverso ou contrário à finalidade a que se destinavam.

(11) Vide o número dos *Archives de Philosophie du Droit* de 1952 dedicado a *La distinction du droit privé et du droit public et l'entreprise publique*, especialmente p. 79-122.

(12) BILAC PINTO — op. cit.; PAUL REUTER — *La société anonyme au service des collectivités publiques*; no mesmo sentido GASTON LAGARDE, *De la société anonyme à l'entreprise publique in Études offertes à Georges Ripert*, Paris, 1950, tomo II, p. 296-318.

(13) GASTON MORIN — *La Révolte du Droit contre le code — La révision nécessaire des concepts juridiques (Contrat, responsabilité, propriété)*, Paris, Recueil Sirey, 1945, p. 2-6. No mesmo sentido IHERING — *Esprit du droit romain* — tomo IV, p. 235; TARDE — *Les transformations du droit* — 2.^a edição, p. 123 e HENRI BERGSON — *L'évolution créatrice* — 77.^a edição, Paris, Presses Universitaires de France, 1948, p. 139.

(14) RENÉ DAVID — *Traité Élémentaire de Droit Civil Comparé* — Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1950, p. 325-337.

(15) Artigo citado, in *Digesto Económico*, janeiro de 1953, p. 38.

(16) Assim se manifestou EMILE JAMES em seu livro *Les formes d'entreprises* dizendo que a economia mista não é uma forma estatista "aplicando-se de preferência às empresas anteriormente vivendo sob o regime de subvenção". Vide a respeito THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — op. cit., IV vol. da 2.^a edição, 1949, p. 339, nota 8.

Neste caso, em vez de subvencionar sociedades particulares em que a fiscalização do emprego da subvenção será sempre difícil e aleatório, prefere o Estado moderno criar sociedades de economia mista em que ele figura como mero acionista devendo ser de preferência a sua participação minoritária para não entravar o dinamismo da iniciativa privada.

Já se alegou que uma sociedade que necessita de capitais públicos é destinada por definição a ser deficitária. Não se justifica esta afirmação, pois, há sociedades que para o seu desenvolvimento inicial precisam de capitais importantes e cujos lucros, no começo, são relativamente moderados de modo que não conseguem atrair grandes capitais particulares que têm fins mais imediatistas. Se uma sociedade deste tipo exerce uma atividade útil para o sistema da produção, parece acertado o emprego no caso da técnica da companhia mista com participação estatal minoritária.

Assim, falou-se recentemente na transformação em sociedade de economia mista da Companhia Vera Cruz que esta afrontando dificuldades financeiras. É compreensível que há interesse do Estado no funcionamento de empresas cinematográficas nacionais, inclusive por motivos de política econômica internacional e especialmente atendendo-se à falta de divisas estrangeiras de que sofremos.

Os poderes públicos, na sua missão de incentivar a produção nacional, não podem deixar perecer uma indústria nova e ainda inexistente no país. O meio de salvar a empresa seria a concessão de subvenções governamentais. Mas no caso de empréstimos feito pelo Estado à sociedade comercial, difícil seria saber se o dinheiro foi realmente empregado para consolidar a produção cinematográfica nacional, ou seja, se foi observada a verdadeira finalidade da subvenção. Parece, pois, preferível que o Estado se transforme em acionista minoritário tornando-se a sociedade uma empresa mista.

Pode não haver choque entre o interesse público e a afeição de lucro. Nas Companhias das Índias, o objetivo principal era o lucro, o benefício a ser realizado pelos comerciantes, o que não impediu que tais companhias fôsem da máxima utilidade para a política internacional dos Estados que as criaram. Os particulares visavam o fim econômico, os governos o objetivo político. Algumas vezes, conciliavam-se. (17)

Nem sempre há oposição entre aspirações estatais e intenções particulares.

BERNARD CHENOT, professor no Instituto de Estudos Políticos de Paris, no seu afamado livro

Organisation économique de l'État mostra como é artificial a objeção levantada pelo professor BILAC PINTO, dizendo ser a economia mista uma ficção.

"Se a participação do Estado é muito fraca, escreve CHENOT, ela é acidental e não há interesse público em jogo. O Estado equipara-se aos outros acionistas e a sociedade funciona como qualquer empresa privada. O fato de ser o Estado acionista lhe dá algumas informações do que se passa na empresa e pode eventualmente preparar uma intervenção estatal mais direta na sociedade. Se a participação do Estado se torna importante, não há mais igualdade entre as partes. As coletividades administrativas gozam de privilégios que lhes permitem manter a sociedade dentro dos quadros do serviço público mesmo se os resultados comerciais da empresa com isso venham a sofrer. Neste caso, a economia mista não passa de um processo que permite a associação do Estado com os particulares para a realização de uma missão de interesse geral sem que aquele abandone as prerrogativas do poder." (18)

Apreciando o histórico da sociedade de economia mista, CHENOT aponta a decadência em que caiu logo após a última guerra mundial, mas revela que hoje esta sendo recebida com maior entusiasmo, havendo mesmo algumas empresas públicas que voltam à forma de sociedade de economia mista como tem acontecido com a Companhia Air France, por exemplo.

Concluindo, reconhece que não é a empresa mista um processo de realização dos serviços públicos. "Seu domínio eletivo, escreve, deve abranger os setores que o Estado pretende deixar à iniciativa privada, favorecendo, todavia, a atividade desta". E cita o exemplo das companhias criadas para a exploração e o desenvolvimento da França de Além-mar. (19)

Chegamos, pois, à seguinte tese: Se, na realização dos serviços públicos, as sociedades de economia mista devem ser substituídas pelas empresas públicas (*sociétés d'État*, *Government Corporations*) em que as pessoas de direito público são os únicos acionistas, ao contrário, a técnica da empresa mista de preferência com participação estatal minoritária é das mais fecundas para o incentivo da produção.

No tocante aos serviços públicos, tem razão BILAC PINTO quando, com BIELSA, diz que deve ser superada a sociedade de economia mista para que haja "prestação direta dos serviços públicos pelo Estado, pois, esta é a razão da sua existência, a justificação da sua criação".

Por outro lado, o novo destino das sociedades mistas, já pressentido por MIRANDA VALVER-

(17) Sobre a *East India Company* e as suas funções comerciais e políticas, pode ser consultado o livro de WOLFGANG HOFFMANN HARNISCH — *Lord Clive, o conquistador da Índia* — Edição da Livraria do "Globo", Porto Alegre, 1942.

(18) BERNARD CHENOT — *Organisation économique de l'État* — Paris, Dalloz, 1951, p. 295-297.

(19) No mesmo sentido, GASTON LEDUC, no artigo *Les sociétés d'État, instruments de la mise en valeur de l'outre-mer* in *Archives de Philosophie du Droit*, n.º de 1952 já citado, p. 109.

DE e assinalado por CHENOT, é a sua transformação em técnica de auxílio à produção, substitutiva das subvenções, enquanto a empresa pública sucede à economia mista e, mais remotamente, às concessões, no campo da realização dos serviços públicos.

O que só agora os publicistas vêm descobrindo, já o compreendeu intuitivamente o nosso legislador e já encontramos no direito positivo brasileiro a nova função que há de caber no mundo hodierno às empresas mistas.

IV — AS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E AS EMPRESAS PÚBLICAS NA FRANÇA

1. Transformações da técnica. Privatização e publicização. Conceito de direito comercial.

Os juristas franceses, ao tratarem da economia mista, gostam de apontar a comercialização do direito administrativo. GEORGES VEDEL, autor de afamado *Manuel élémentaire de droit constitutionnel* (20) lembra que “o Estado expropriou os capitalistas, não só das suas empresas, como também das suas receitas e das suas experiências”. HOUIN, professor da Faculdade de Direito de Rennes, começa o seu fecundo artigo publicado nos *Archives de Philosophie du Droit* sob o título *La gestion des entreprises publiques et les méthodes ou droit commercial* (21) notando que há povos vencidos cuja civilização e cujas leis se impõem ao vencedor em virtude do valor inerente que representam. Do mesmo modo, que os bárbaros militarmente preponderantes se inclinaram diante da cultura romana, o direito público em sua fase de expansão teve que adotar a técnica privatista.

JEAN RIVERO, que se tornou conhecido pelos seus estudos sobre as transformações sofridas pelo direito público após a última guerra mundial, afirmou que “o prestígio das instituições capitalistas sobrevive à condenação dos princípios que os inspirava”.

De fato, as empresas públicas passam a ser consideradas como comerciantes, submetidas às normas de direito comercial que se refletem na sua contabilidade, nos seus contratos, nas suas relações com o respectivo pessoal e com terceiros. (22)

Cria-se assim uma região neutra, uma zona cinzenta entre o direito público e o direito privado em que se desenvolvem estas figuras híbridas. Já ROUBIER, aliás, na sua *Théorie générale du droit*

(23), assinalava que “por mais importante que possa ser a distinção entre o direito privado e o direito público, devemos, todavia, admitir que existem certos ramos do direito que permanecem fora dessa classificação.”

Mas o latim dos bárbaros já não era mais aquele falado em Roma. O próprio fato da adaptação da técnica privatista ao direito público transformou o direito comercial dando-se-lhe nova função, que os comercialistas modernos tentam conceituar.

Assim é que JEAN ESCARRA afirma dever ser definido o direito comercial tendo-se menos em vista o móbil do comerciante do que a organização da empresa. Tanto RIPERT como ESCARRA repudiavam a teoria do ato de comércio inventada pela doutrina do século XIX para considerar o direito comercial como direito profissional (24) ou direito das empresas (25), ou ainda, na palavra de JOSEPH HAMEL, direito dos negócios. (26)

Em sentido análogo, manifesta-se o nosso WALDEMAR FERREIRA, ao tratar das sociedades anônimas. “Qualquer que seja o seu objeto, escreve o eminente jurisconsulto paulista, a sociedade anônima é mercantil e rege-se pelas leis e usos do comércio. Não é questão de objeto. É de forma”. (27)

Assim notamos três fenômenos distintos mas paralelos:

1) A publicização do direito privado apontada por todos os escritores modernos desde JESSERAND até SAVATIER e RIPERT;

2) A aplicação da técnica privatista ao direito público demonstrada por HOUIN, VEDEL e RIVERO;

3) A transformação do direito comercial por influência da adaptação que sofreu quando da sua aplicação no campo do direito público, ou

(23) PAUL ROUBIER — *Théorie générale du droit* — Paris, 1946.

(24) GEORGES RIPERT — *Traité élémentaire de droit commercial* — 2.^a edição, Paris, “Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence”, 1951, p. 3 in fine.

(25) JEAN ESCARRA — *Cours de droit commercial*, 1952, n.ºs 41 e 91.

(26) JOSEPH HAMEL — *Droit civil et droit commercial* em 1950, in *Le droit privé français au milieu du XX^{ème} siècle, études offertes à Georges Ripert* — Paris, “Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence”, 1950, 2.^o vol. p. 261-271. Escreve o professor da Faculdade de Direito de Paris: “Et c’est ainsi que je vois l’avenir: un Droit commercial devenu Droit des affaires, qui accentuera son caractère objectif en devenant le Droit de tous ceux qui se trouvent mêlés à la vie des affaires, — un Droit civil qui restera imprégné de personnalité humaine et qui régnera sur tous les domaines — et ils sont immenses — qui se situent en dehors de la production économique.” (Hamel, loc. cit., p. 271 in fine).

(27) WALDEMAR MARTINS FERREIRA — *Instituições de direito comercial* — Rio de Janeiro, “Freitas Bastos”, 1951, 3.^a edição, 5.^o vol. p. 83 in fine.

(20) GEORGES VEDEL — *Manuel élémentaire de droit constitutionnel* — Paris, Recueil Sirey, 1949.

(21) N.º de 1952 dos *Archives*, já citado, p. 79.

(22) O projeto governamental que visava a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico pretendia que os empregados desta entidade tivessem suas situações regidas pela legislação trabalhista.

seja o aproveitamento pelo direito privado das experiências realizadas no domínio do direito público.

2. Tipos de intervenção. As empresas públicas na França. Problemas criados. (28)

Na França, encontramos três tipos de intervenção estatal nos quais o Estado procura se submeter às normas do direito comercial. São:

1. A sociedade de economia mista, quadro adotado para a organização da *Société Nationale des Chemins de Fer*, da Companhia *Air-France* e de 30 sociedades criadas para o desenvolvimento da França de Além-mar.

2. As sociedades comerciais em que o Estado é o único acionista, que funcionam como sociedades anônimas *sui generis* e constituem verdadeiras empresas públicas. Tal é o caso, entre outros, de quatro bancos e de 35 companhias de seguros que foram nacionalizados e de nove empresas criadas na França de Além-mar na conformidade da lei francesa de 30 de abril de 1946.

3. Os estabelecimentos públicos de caráter comercial e industrial constituídos sob a forma de sociedades e submetidos às leis e usos do comércio como o *Charbonnage de France*, a *Société Nationale des Entreprises de Presse* e o *Gaz et Electricité de France* assim como a *Régie Renault*.

Deixando de lado as sociedades de economia mista cujo mecanismo já é largamente conhecido, poderíamos sondar os problemas surgidos com o aparecimento da empresa pública.

São as seguintes as características da empresa pública:

- 1) Possuem a qualidade de comerciante.
- 2) São sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas.
- 3) Têm patrimônio autônomo.
- 4) Os litígios em que são partes pertencem à competência da jurisdição ordinária.
- 5) Os contratos firmados por estas empresas são submetidos ao direito privado.
- 6) Adotam a forma das sociedades comerciais comuns.
- 7) A propriedade, direção e administração das empresas públicas são exclusivamente governamentais.
- 8) Têm personalidade jurídica de direito privado.
- 9) As suas relações com o pessoal se regem não pelas normas de direito administrativo mas pelo direito trabalhista.

As empresas públicas adotaram a técnica das sociedades anônimas, mantendo os mesmos

órgãos: presidente, diretor-geral, conselho de administração e assembleia geral. Foram dotadas de personalidade moral para que lhe seja assegurada a autonomia financeira, limitando-se assim a responsabilidade estatal.

Mas, atrás das formas tradicionais que eram conservadas, criou-se uma realidade nova com traços peculiares.

Rompendo com a tradição clássica, admitiu o direito francês a *one man's company* e, aliás, já AMIAUD notava que "a pessoa do acionista se tornou tão pouco importante que a existência de sociedades anônimas sem acionistas não é impen-sável". (29)

Na sua conceituação moderna, a sociedade anônima apenas exige a presença de dois elementos: a empresa organizada e o patrimônio autônomo. Assim é que se tornou possível o enquadramento da empresa pública no campo das sociedades anônimas. Foram abandonados os requisitos subjetivos: *affectio societatis* e *animus lucrandi*. Passou-se a atender exclusivamente aos elementos objetivos. Com essa transformação, tornaram-se necessárias numerosas derrogações ao direito comum. Assim, por exemplo, não tinham mais razão de ser, nas empresas públicas, as numerosas normas destinadas à proteção dos acionistas já que no caso o acionista único — o Estado se confunde com o administrador da sociedade.

Não obstante, tenha estabelecido o art. 33 da lei francesa de nacionalização de 25 de abril de 1946, que as empresas públicas conservam a condição de sociedades comerciais, elas têm, em numerosos pontos, um *status* especial. Vejamos, pois, alguns casos concretos em que se ressaltam estas peculiaridades das empresas públicas.

a) Por diversas ocasiões, dá-se a intervenção ministerial. No caso de aumento de capital da empresa, deve ser ouvido o Ministro da Fazenda. Em certos estabelecimentos públicos de caráter comercial ou industrial cabe ao Ministro da Produção Nacional solucionar os conflitos que surgiram entre o presidente e o Conselho Administrativo da sociedade, assim acontecendo vg. na *Régie Renault*. (30)

b) A sociedade é responsável em relação aos terceiros e o seu ativo responde pelas dívidas por ela contraídas. Mas acontece freqüentemente nas empresas públicas que o ativo comporte bens inalienáveis pertencentes à Nação — como o gás, a eletricidade, o carvão — e discute-se, neste caso, em que termos há de ser definida a responsabilidade da empresa pública, tendo sido levada a questão ao Conselho de Estado.

c) Enquanto as empresas públicas são submetidas à contabilidade comercial, uma decisão

(28) Podem ser consultados a respeito os artigos do n.º de 1952 des *Archives de Philosophie du Droit*, o de LAGARDE contido nos Estudos oferecidos a Georges Ripert, já citados, p. 296, assim como CHENOT, op. cit. XIII.

(29) A. AMIAUD — *L'évolution du droit des sociétés par action* in *Le droit privé français au milieu du XXe siècle — Études offertes à Georges Ripert* — Paris, 1950, p. 295.

(30) Decreto francês de 7-III-1945.

da Côte Francesa de Cassação obrigou os estabelecimentos públicos com o caráter comercial ou industrial, que têm a forma de sociedade, a adotarem a contabilidade pública. A dificuldade consiste em delimitar os campos de aplicação respectivamente do direito comercial e do direito administrativo. Se no domínio dos contratos e da contabilidade, a tendência atual é no sentido de abandonar os princípios de direito público, estes continuam, todavia, a serem aplicados em matéria de concorrência pública e de seleção e admissão do pessoal.

A adoção da contabilidade pública faz perder aos estabelecimentos pertencentes ao Estado a necessária maleabilidade, a rapidez e a segurança nas suas transações, sendo estas as qualidades básicas e essenciais para as sociedades comerciais.

Discutiu-se muito a questão quando foi pedida a penhora dos bens da SNEP (*Société Nationale des Entreprises de Presse*) opondo-se a Côte de Paris à execução dos bens do estabelecimento público por constituírem bens públicos os seus pertences. Em sentido contrário, decidiram, todavia, os tribunais de Lyon e de Aix. (31)

Mas o dilema não encontra solução fácil. Ou há fiscalização e esta dificulta as operações comerciais que necessitam de iniciativa, decisões de momento e sigilo. Ou não há fiscalização e nada obsta a realização dessas transações, mas, por outro lado, a empresa não presta contas e no Brasil sabemos o sentido exato desta expressão.

O que parece mais aconselhável é a supressão dos controles *a priori* e o estabelecimento de um sistema de fiscalização *a posteriori*.

d) No tocante à administração, sabemos que os presidentes e diretores são nomeados e revogados por decreto. A assembleia geral perdeu a sua razão de ser. O diretor-geral ou administrador especial viu aumentarem os seus poderes. Como na vida política, também na sociedade anônima, assistimos ao fortalecimento do executivo. (32) Nos conselhos de administração, encontramos uma representação heterogênea, compreendendo técnicos e delegados do Estado, do pessoal e dos consumidores, havendo divergências de aspirações dos diversos grupos. Enquanto os repre-

sentantes dos consumidores pugnam pela baixa das tarifas, os mandatários do pessoal reivindicam aumento dos salários e os funcionários hesitam entre a defesa dos lucros que a sociedade poderia realizar e a realização dos serviços pelo preço de custo. A tendência atual parece ser no sentido de constituir conselho de administração apolíticos formados preponderantemente por técnicos.

e) Um controle multiforme, abrangendo os aspectos os mais diversos, pesa sobre as empresas públicas entravando a sua atividade. São, em primeiro lugar, os delegados ministeriais que funcionam junto às empresas e que são denominados censores ou fiscais do Estado, gozando da prerrogativa do veto. Em seguida, a empresa está subordinada ao Ministro da Fazenda, ao Parlamento e a certas comissões especiais para os fins de aumento de capital, empréstimos, tarifas, estatuto do pessoal, programas de trabalho etc. Outrossim, a assembleia geral foi mantida no seu papel de fiscal, atribuindo-se a sua função nas empresas públicas a outros órgãos como vg. o Conselho Nacional dos Seguros para as companhias especializadas neste ramo de atividade e a Comissão de Controle Bancário para os bancos. Ainda temos, enfim, os *commissaires aux comptes* nomeados ora pelo executivo, ora pelo judiciário.

Multiplicaram-se os controles externos que dificultam a realização de operações comerciais rápidas. As contas devem ser prestadas a diversos órgãos como a Comissão de verificação de contas das empresas públicas e as Comissões parlamentares de controle da Assembleia Nacional e do Conselho da República. (33) O excesso de controle tem sido condenado unanimemente pela doutrina. LAGARDE diz que quiseram remediar à má qualidade do motor fortalecendo os freios. (34) No mesmo sentido se manifestou HOUIN, assinalando que a fiscalização desmaziada paralisa a ação das empresas públicas. (35)

f) No domínio da responsabilidade civil, sérias dúvidas não deixaram de surgir. No caso de ato culposo praticado pelo administrador nomeado por decreto, poderá a empresa acionar o Estado obrigando-o a ressarcir o dano? Estamos aqui numa zona limítrofe entre o direito privado e o direito público em que já parece ser inaplicável a teoria geral da responsabilidade civil, que é substituída por um sistema de medidas disciplinares análogas, embora menos rígidas, àquelas que encontramos no sistema soviético em caso de inadimplemento contratual de uma empresa estatal em relação a outra.

g) No tocante à competência dos tribunais comerciais, a jurisprudência se inclina a reconhe-

(31) Côte de Cassação, 9-VII-1951, JCP, 1951. II. 6437, Gaz. Pal. 23 oct. 1951. No mesmo sentido: Paris, 22-XII-1948, S. 1949.2.89, nota Drago, JCP 1949. II 4729, nota Lavau e D. 1949.235, nota Blaevoet. Em sentido contrário:

Aix, 30-11-1949, D. 1950. 69, JCP 1950. II. 5245 bis, nota Lavau e Lyon, 13-VII-1948, JCP, 1950. II. 5290.

(32) No tocante ao direito público, BIGNE DE VILLENEUVE — *La fin du principe de séparation des pouvoirs* — Paris, Sirey, 1934, passim, MIRKINE GUETZEVITCH — *Modernas tendencias del derecho constitucional* — Madrid, Reus, 1934, p. 187.213 — DUVERGER — *Les constitutions de la France* — Paris, "Presses Universitaires", 1950, p. 95, e *Les régimes politiques* — Paris, "Presses Universitaires", 1948, p. 71. Quanto às sociedades anônimas, vide RIPERT — *Les aspects juridiques du capitalisme* — 1946, p. 48 a 123; AMIAUD — artigo citado, p. 294 e HOUIN — op. cit. p. 82.

(33) Artigo 56 da lei francesa de 6-I-1948 e art. 70 da lei de 21-3-1947 modificado pela lei de 5-7-1947.

(34) LAGARDE — op. cit., p. 313.

(35) HOUIN — op. cit., p. 96.

cê-la nas causas em que são partes as empresas públicas.

h) Quanto à existência de fundo de comércio das empresas públicas, os julgados são divergentes e, por enquanto, é difícil chegar a uma conclusão nesta matéria.

i) A falência das empresas públicas é juridicamente possível, embora, de fato, seja sempre substituída por uma liquidação administrativa. O Estado é responsável, senão jurídica, ao menos moral e politicamente pelos atos praticados pela empresa. (36)

Em resumo, as empresas públicas são comerciantes submetidos em princípio às normas de contabilidade comercial, ficando os contratos que firmam sob a égide do direito privado. A diversidade das leis que regem as empresas públicas, criam, muitas vezes, exigências peculiares para cada sociedade. A França aguarda ansiosamente uma lei orgânica das empresas públicas. É possível, todavia, que esta lei de padronização das empresas públicas nunca seja promulgada porque a uniformização no caso representaria uma rigidez em oposição à própria razão de existência das sociedades nacionais, que se pretendem condicionar à função que exercem e querem libertar-se do jugo do direito público. (37)

3. A experiência colonial francesa. Um novo sentido da empresa pública.

Foi nas experiências tentadas na França de Além-mar que melhor se configuraram as funções respectivamente da sociedade de economia mista e da empresa pública no mundo moderno.

GASTON LEDUC, professor na Faculdade de Direito de Paris, em interessante artigo publicado nos *Archives de Philosophie du Droit* de 1952, mostrou que a origem legislativa da empresa pública na França remonta à lei de 30 de abril de 1946, que constitui a carta fundamental do desenvolvimento planejado dos países de Além-mar da União Francesa.

A referida lei estabelecia no seu artigo 1.º que o Ministro da França de Além-mar ficava encarregado de apresentar um plano de desenvolvimento econômico e social a ser realizado no prazo de dez anos e destinado a transformar os territórios de civilização atrasada em países modernos em tudo se refira ao equipamento público e privado, devendo o plano abranger a produção, a transformação, a circulação e a utilização das riquezas, visando a atender às necessidades das comunidades indígenas, criar condições favoráveis ao progresso social e, na conformidade com o decidido no plano Monnet, concorrer para a exe-

cução dos programas de reconstituição e desenvolvimento da economia da União Francesa.

Para alcançar este fim, o art. 2.º da mesma lei permitiu a criação de empresas públicas (funcionando com os métodos adotados pelas sociedades comerciais e submetidas à fiscalização a posteriori da Inspetoria das Colônias e do Ministério da Fazenda) e de sociedades de economia mista com participação majoritária do Estado, sendo criado um Fundo especial — o FIDES (Fundo de Investimentos para o desenvolvimento econômico e social dos territórios de Além-mar) — constituído por contribuições da metrópole e dos territórios interessados.

Original é, todavia, a nova concepção da empresa pública que surge na experiência colonial francesa. Se, na metrópole, a empresa pública vinha substituir a concessão ou a sociedade de economia mista na realização dos serviços públicos, já nos territórios associados de Além-mar surge tão-somente no caso de impossibilidade de ser criada uma sociedade de economia mista por carência completa de capitais particulares interessados. Nas colônias, a empresa pública é elemento subsidiário de incentivo à produção, caso não possa ser constituída uma sociedade de economia mista.

Foram criadas, até janeiro de 1952, nos quadros da lei de 1946, cerca de 30 sociedades de economia mista e 9 empresas públicas. As empresas públicas só se organizaram no caso de apatia completa dos capitais particulares.

“A sociedade de Estado (empresa pública), escreve LEDUC, foi concebida como um meio de paliar a carência completa de investimentos privados. Quando esta somente é parcial, nada se opõe à adoção da fórmula da economia mista.

Se fôr total a abstenção de capitais particulares, e as necessidades de valorização exigirem, todavia, certas realizações, delas devem encarregar-se as coletividades públicas (adotando o processo das empresas estatais)”. (38)

A diferença estabelecida no âmbito colonial, entre a sociedade de economia mista e a empresa pública não é mais ontológica, não depende do fim que a sociedade vai realizar. Fica apenas subordinada à existência ou inexistência de capitais privados a serem investidos na região. Assim, uma sociedade imobiliária terá em Guadelupe forma de empresa pública enquanto, na Ilha da Reunião, será organizada como sociedade de economia mista. Pergunta então o Professor LEDUC: Dever-se-á deduzir dessa divergência que os capitais particulares preferem o Oceano Índico às Antilhas? Do mesmo modo, são empresas públicas a instituição criada para facilitar a imigração para a Guiana e o Bureau de estudos para o desenvolvimento da produção agrícola dos territó-

(36) LAGARDE — p. 307 do artigo citado e HOUIN — *op. cit.* p. 105-106.

(37) No mesmo sentido vide HERBERT EMMERICH — *Government corporations and independent supervisory agencies in President's Committee on administrative management* — Washington, 1937, p. 299 e seguintes, e o comentário de THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *op. cit.* — tomo IV, 2.ª edição, 1949, p. 181.

(38) LEDUC — *Les Sociétés d'État, instruments de la mise en valeur de l'outremer* — in *Archives de Philosophie du Droit*, já citado, p. 109.

rios de Além-mar enquanto é sociedade de economia mista o *Bureau central d'études pour les équipements d'outre-mer*.

Em conclusão, vemos que:

1) a empresa pública deve executar os serviços públicos que exigem certa flexibilidade.

2) sociedade de economia mista tem função de incentivo à produção.

3) nos casos em que o Estado quiser contribuir para o desenvolvimento da produção e não puder contar como o auxílio de capitais particulares, por não ser rendoso o emprêgo do capital, recorrer-se-á às empresas públicas.

4. O ressurgimento da economia mista. (39)

O recente desenvolvimento da economia mista na França não se limitou ao domínio colonial. Afastado o processo da economia mista nos anos de 1944-1946 em proveito das nacionalizações, reaparece hoje seja na reorganização da marinha mercante, seja na exploração da televisão, seja, enfim, como forma de reintroduzir capitais particulares nas sociedades nacionalizadas.

O exemplo da companhia *Air-France* é sintomático. Empresa mista com participação minoritária do Estado até 1944, tornou-se sociedade nacional em 1945, para voltar ao regime de economia mista, já agora com participação estatal majoritária, em 1948.

Vemos, pois, que o exemplo francês destes últimos anos não proscreve a economia mista mas conserva-a, paralelamente com a empresa pública, dando a cada uma, função diversa na vida econômica nacional. (40)

(39) CHENOT — *op. cit.* — p. 290-291 e 412-416 e LAGARDE — *artigo citado*, p. 300.

(40) A conclusão da doutrina francesa se resume na seguinte idéia: a sociedade anônima longe de ser uma estrutura não passa de uma máscara que esconde a realidade representada pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista. Esquecendo a forma da sociedade comercial, fundamentada no *animus lucrandi*, o jurista contemporâneo deverá encontrar um novo estatuto para a empresa pública, inspirando-se na idéia da descentralização.

E' o que escreve GASTON LAGARDE, professor na Faculdade de Direito de Paris. "Si on ne se laisse pas hypnotiser par les mots *gestion commerciale*, un statut satisfaisant des entreprises publiques doit être trouvé assez vite, en partant de l'idée de *déconcentration*. La société anonyme peut leur servir de masque, non d'armature". (art. cit., p. 318).

O mesmo pensamento é lembrado por R. HOUIN: "(L'entreprise publique) rappelle, ce qu'on avait un peu trop tendance à oublier, que la société anonyme n'est pas un cadre polyvalent, mais demeure liée à la recherche en commun des bénéfices. Elle montre qu'il peut être dangereux d'utiliser ce cadre pour créer des sociétés sans actionnaires et des patrimoines d'affectation ou pour faire participer à la gestion des intérêts concurrents". (art. citado, p. 107).

A tendência atual é pois no sentido de um divórcio sempre maior entre a empresa pública e a sociedade anônima, passando a empresa estatal a se integrar no sistema administrativo, aproximando-se, na sua própria estrutura, das autarquias.

V — A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA (41)

Ao lado das repartições públicas, hierarquicamente organizadas e integradas no sistema administrativo, e das autarquias que representam uma forma de administração descentralizada, uma especialização de serviço por função ou ainda uma pessoa de direito público com capacidade de auto-administração, surgiram, desde 1930, nos Estados Unidos as empresas públicas denominadas *government corporations*. (42)

A primeira sociedade em que o governo americano teve participação foi o Banco dos Estados Unidos. Posteriormente adquiriu, em 1904, a *Panama Railroad Company*.

Mas foi durante a primeira guerra mundial que surgiram diversas empresas criadas pelo Congresso como a *War Finance Corporation*, a *Emergency Fleet Corporation*, a *United States Grain Corporation*, a *United States Housing Corporation*, o *United States Sugar Equalization Board* e a *United States Spruce Production Corporation*.

Para facilitar o crédito foram criados doze bancos pertencentes à União ou por ela controlados ela controlados de acordo com o *Federal Farm Loan Act*.

Em 1924, foi organizada a *Inland Waterways Corporation* que tinha como administrador o Secretário de Estado em exercício na pasta da Guerra.

Depois da crise de 1930, o *New Deal* veio dar papel de extrema importância às empresas públicas. Data dessa época a *Reconstruction Finance Corporation*.

Em 1936, existiam nos Estados Unidos cerca de noventa empresas públicas.

Com a guerra de 1939-1945, mais de vinte novas empresas públicas foram criadas: a *Metals Reserve Company*, a *Rubber Reserve Company*, a *Defense Plant Corporation*, a *War Damage Corporation* etc..

Existem também sociedades anônimas pertencentes aos Estados. E' o caso do *Port of New York Authority*, pertencente aos Estados de New York e New Jersey. Também são *states corporations* as Universidades de Michigan, Minnesota e Idaho e a *North Dakota Mill and Elevator Association*.

(41) Vide a respeito: LEONARD D. WHITE — *Introduction to the study of public administration* — 3rd edition, 1951, p. 119-12; OGG & RAY, *Introduction to American Government* — 9th edition, New York, 1948, p. 471-472, 608-610, 665-668 e 707-709; DAVID LILIENTHAL & ROBERT MARQUIS — *The conduct of business enterprises by the federal Government* — in *Harvard Law Review*, fevereiro de 1941, p. 550.

(42) Pouco se conhece no mundo anglo-saxão a sociedade de economia mista. Na Inglaterra, o *Overseas Resources Development Act* de 1947 criou duas empresas públicas: a *Overseas Food Corporation* e a *Colonial Development Corporation*.

Três razões militaram para a criação das empresas públicas nos Estados Unidos:

1) Facilitar o crédito nas épocas de crise : v.g. *Reconstruction Finance Corporation*.

2) Liquidar problemas de emergência ligados à segurança nacional, v.g. pesquisas sobre a bomba atômica, uso pacífico da energia atômica.

3) Dever o Estado exercer certas atividades comerciais que, pela sua extensão e pelo lucro remoto que hão de dar, não poderiam ser feitas por particulares, como seria o caso da *Panama Railroad Company*, da *Inland Waterways Corporation* e da *Tennessee Valley Authority*.

Distinguem-se as *government corporations* das *mixed enterprises* (companhias mistas) por não haver nas primeiras o concurso de capitais particulares. "A análise das empresas públicas não nos revela um tipo simples e uniforme de estrutura. Elas variam no método de constituição, nas suas relações com a estrutura administrativa central, no grau de autonomia, na fonte dos seus capitais, e na sua organização interna. Não existe uma definição de empresa pública geralmente aceita". (43)

A superioridade das empresas públicas sobre os departamentos administrativos (repartições públicas) consiste na flexibilidade e na eficiência comercial das *corporations*. Os autores norte-americanos catalogam da seguinte maneira as vantagens que a empresa pública apresenta :

- 1) Autonomia financeira.
- 2) Direito de obter e fazer empréstimos.
- 3) Liberdade de reger-se pelos seus estatutos e de estabelecer normas próprias para regulamentar a situação dos seus funcionários, as compras da sociedade etc....
- 4) Possibilidade de ter um sistema próprio de contabilidade, de processar e ser processado, de transigir etc....
- 5) Descentralização regional e autonomia local.

As empresas públicas tiveram nos Estados Unidos, até 1935, as chamadas *três liberdades* que consistiam, respectivamente, em não prestar contas ao *Bureau of the Budget* e ao Congresso, na isenção das normas e processos do serviço civil (sistema de concurso e de promoção) e na isenção da regulamentação legal pública para compras e contratos (sistema da concorrência pública).

A doutrina, todavia, condenou as *government corporations*, quando não entrosadas num ministério, considerando que não havia coordenação entre as atividades da companhia estatal e a política geral do governo. A importância de um trabalho harmônico das diversas entidades estatais é assinalada pelos publicistas norte-americanos. Não basta, dizem eles, que a nomeação dos dire-

tores da empresa dependa do Presidente da República. E' preciso integrar a sociedade num ministério ressaltando, todavia, a sua autonomia, nomeando, por exemplo, o secretário de Estado para o cargo de presidente da companhia. E' um pouco o que fizemos no Brasil com a subordinação da Petrobrás ao Conselho Nacional do Petróleo. (44)

A tendência isolacionista das empresas públicas na América do Norte provocou uma profunda reação. Diversas leis, sendo a primeira de 1935 e a última de 1945, submeteram as contas das empresas estatais ao *Bureau of the Budget*. A seguir, as modificações do capital social ficaram sujeitas à aprovação do Congresso e as normas do serviço civil passaram a ser aplicadas às empresas públicas de acordo com o *Ramspeck Act*. Um plano de reorganização de 1939 subordinou todas as empresas públicas, salvo a *Tennessee Valley Authority* e a *Federal Deposit Insurance Corporation*, a secretarias de Estado. Enfim, com o *Government Corporation Control Act* de 1945, as empresas públicas perderam sua autonomia fiscal.

C. H. PRITCHETT, em artigo intitulado *O Paradoxo das empresas públicas*, escreve que a lei de 1945 é o último passo na luta de dez anos travada contra a autonomia das empresas públicas. Assim se completou o trabalho de eliminação dos traços característicos que fizeram das empresas públicas instrumento útil para os grandes empreendimentos econômicos. A fiscalização imposta significa que, para o bem ou para o mal, a experiência americana das empresas públicas autônomas está substancialmente finda. (45)

Devemos anotar, todavia, que, se verdadeira a afirmação de PRITCHETT, não representa matéria pacífica nos próprios Estados Unidos. O próprio LEONARD WHITE dela diverge ao dizer que, no mundo de amanhã, tanto a empresa pública como a sociedade de economia mista podem ser destinadas a ter um papel grandioso. (46)

(44) Escreve LEONARD WHITE: "The view that government corporations have so distinct and separate a function that coordination of policy is irrelevant will hardly bear examination. To depend upon personal relations with the President is inadequate especially as the number of corporations increases.... To place each of these corporations "within" one of the major departments of government, clearing on major policy with the secretary of the department while retaining a substantial degree of operating freedom, does create an organic relationship which ensures harmony of general program and responsiveness to the policy of the party in the power. Essential coordination of policy is thus guaranteed by the type of relationship exemplified in the Inland Waterways Corporation". (op. e loc. cit.).

(45) PRITCHETT — in *American Political Science Review* — 1946, p. 509.

(46) "Government corporations and mixed enterprises may be destined to play a significant role in the changing world of the future" (L. WHITE, op. cit., p. 127).

(43) LEONARD WHITE — op. cit., p. 119.

Vemos, pois, que a companhia mista não exclui a empresa pública como esta não impede a existência daquela.

As experiências francesas e americanas nos revelam, todavia, o aniquilamento progressivo da comercialização das empresas públicas e das sociedades de economia mista que desaparecem sob o peso da excessiva fiscalização estatal.

Já mostramos, aliás, a dificuldade inerente ao problema quando assinalamos que a livre iniciativa, a flexibilidade da empresa comercial, a rapidez das transações e a necessidade de sigilo não se coadunam com a fiscalização permanente dos poderes públicos, e com a aplicação dos princípios da contabilidade pública e do serviço civil.

VI — CONCLUSÕES. A DESAUTARQUIZAÇÃO DAS AUTARQUIAS

1) A experiência do direito comparado nos revela que a economia mista e a empresa pública são processos fecundos de intervenção estatal. Necessário é, todavia, distinguir entre as funções de ambas e a diferenciação há de ser feita, distribuindo-se a cada uma sua verdadeira missão. O advento da empresa pública não implica o declínio da economia mista. Ambas podem existir simultaneamente e, nos países subdesenvolvidos, em que faltam os capitais necessários para os grandes empreendimentos, (47) representam técnicas cujo emprêgo é indispensável para o desenvolvimento nacional. Já se disse que a economia mista era um matrimônio sem amor que não chegava a ser um casamento de razão. O mesmo poder-se-ia dizer da empresa pública em que se coordenaram normas tão diversas como as pertencentes ao direito público e ao direito privado. Mas, mesmo no casamento, o hábito cria vínculos novos e a experiência demonstra, contra os argumentos abstratos dos lógicos, que os cônjuges acabam vivendo harmoniosamente, encarregando-se o tempo de criar a *affectio conjugalis*.

2) A tendência atual do direito administrativo é dominada pelos princípios de padronização excessiva. Já se falou na *desautarquiização das autarquias*. Transformam-se as autarquias, as empresas públicas e as próprias sociedades de economia mista em simples repartições públicas, perdendo a sua iniciativa e o seu senso de responsabilidade própria sob o peso esgotante dos múltiplos controles. Já vimos que, tanto na França como nos Estados Unidos, as empresas públicas desaparecem devido à excessiva fiscalização, integrando-se nos ministérios e de sociedade comercial só conservando o nome.

Só há direito público, dizia DUGUIT, quando há limitação dos poderes do Estado. SPIEGEL adaptou a frase ao direito administrativo dizendo que o seu valor jurídico depende sempre das ga-

rantias que encontra para a sua realização. Da mesma maneira, quando estudamos os aspectos jurídicos da empresa pública ou da sociedade de economia mista, o problema essencial é o da limitação dos seus respectivos poderes, ou seja do controle exercido pelo poder central sobre a sociedade pertencente total ou parcialmente ao Estado.

E' indispensável estabelecer um justo equilíbrio entre a flexibilidade comercial de que essas sociedades necessitam e a fiscalização, a prestação de contas exigida pela Nação para que se saiba como estão sendo aplicados os fundos públicos. E' preciso conservar a justa medida entre a autonomia da sociedade e os controles imperativos.

BIELSA, ao prefaciар a obra de HORACIO HEREDIA, *Contralor administrativo sobre los entes autarquicos*, mostrou a necessidade do controle, aplicando-se a sua frase não só às autarquias, como também as empresas públicas e às sociedades de economia mista. "Desaparecem tôdas as vantagens da descentralização, escreve o mestre platino, com o uso excessivo e inconveniente desse discricionarismo a que são tão propensos os corpos dirigentes dessas entidades, ao se convertem estas em uma "pequenas republiquetas" com a propensão a distribuir favores, a conceder altos vencimentos, a realizar atos de disposição financeira injustificados; em suma, a criar para si a sua própria lei. Pois bem, tudo isso não encontra senão um freio e um remédio: — o duplice controle da legalidade e da conveniência".

A fiscalização é necessária e indispensável mas ela se pode coadunar com uma certa liberdade de iniciativa, permitindo que seja mantida a flexibilidade da empresa.

A autonomia da sociedade de economia mista e da empresa pública pode ser resguardada desde que haja uma compreensão profunda e geral dos deveres cívicos. E talvez o problema venha a ser sobremaneira uma questão moral. Frequentemente a verdadeira solução das discussões políticas e administrativas só pode ser encontrada no campo da moral. Necessário se torna uma renovação de nossa mentalidade, desenvolvendo-se o espírito público do nosso povo. Somente com essa reestruturação de base, poderemos manter o justo equilíbrio obrigatório para o desenvolvimento das empresas públicas e das sociedades de economia mista que se tornarão assim grandes meios para a expansão da economia nacional. (48)

Aqui mais uma vez parece que a razão está com o poeta francês, CHARLES PÉGUY quando escrevia:

"La révolution sera morale ou ne sera pas!"

A transformação da técnica há de se apoiar numa reforma moral.

(47) Pode ser consultado a respeito o interessante artigo de ROBERTO PINTO DE SOUZA in *Digesto Económico*, n.º 98 de janeiro de 1953, p. 56-57.

(48) No mesmo sentido, o professor J. H. MELLERES TELXEIRA in Prefácio da obra de A. NOGUEIRA DE SÁ — *Do controle administrativo sobre as autarquias* — São Paulo, 1952, p. 20.

IMPÔSTO DE RENDA

Arrecadação Recorde no Corrente Ano—Regulamentos e Nova Mentalidade Fiscal—Valor da Fiscalização

(Reportagem de Nair Ferreira)

DEZESSEIS bilhões e 900 milhões já foram arrecadados este ano pelo Impôsto de Renda, sendo que 200 milhões referem-se ao adicional exigido pela Lei n.º 1.474, de 1951, foi o que nos disse o Dr. César Prieto, diretor da Divisão do Impôsto de Renda.

O poderio econômico do país está concentrado nas capitais, e com relação ao exercício passado, 8 bilhões e 870 milhões de cruzeiros foram contribuição das capitais dos Estados e do Distrito Federal. Essa quantia corresponde a 77% do total arrecadado. O interior somou apenas 2 bilhões e 676 milhões, equivalentes a 23%. E' o Rio Grande do Sul o Estado que apresenta maior equilíbrio, figurando Porto Alegre com uma arrecadação correspondente a 57% e o interior com 43%.

Há ainda o exemplo de Santa Catarina cuja capital representa apenas 8% em relação ao desenvolvimento econômico de seus municípios. Dentre eles destacam-se Blumenau e Joinville.

A capital do Pará, ao contrário, detém 90% da força econômica daquele Estado nortista.

Outro caso interessante é o dos contribuintes que, apesar de terem prole bastante numerosa, incidem, mesmo assim, na contribuição. O Rio Grande do Sul é ainda o que apresenta índice mais elevado. A ele se segue o Estado de Minas Gerais. Existem naquele primeiro Estado 61 contribuintes com mais de 10 filhos, atingindo a 18 o número em Minas em idênticas condições.

APLICAÇÃO

O impôsto de renda, apesar de instituído em 1923, com a lei orçamentária n.º 625, de 31 de dezembro, somente começou a ser aplicado entre nós em 1927, com a organização dos serviços de arrecadação em todos os pontos do país.

Não obstante os poucos anos de sua existência, é ele, entretanto, o tributo que concorre da maneira mais decisiva e preponderante para a receita pública. Tributo extraordinariamente complexo, sofreu no Brasil a mesma repulsa que em outros países, até ser reconhecido como o mais equitativo dos ônus fiscais.

Já em 1844 o ministro Alves Branco referia-se ao art. 23 da Lei de 21 de outubro de 1943,

que impunha uma contribuição progressiva não só sobre os vencimentos percebidos nos cofres públicos, mas também sobre as suas percentagens e emolumentos, exceção feita aos que não excedessem a 500\$000 (quinhentos mil réis) anuais. Os soldos dos militares em campanha foram também ressalvados.

Como se vê, o impôsto recaía unicamente sobre salários, matéria tributável muito controvertida até hoje.

REGULAMENTOS

O primeiro regulamento sobre impôsto de renda no século atual foi baixado pelo Decreto n.º 16.581, de 4 de setembro de 1924, ao qual se seguiu o de n.º 17.390, de 26 de julho de 1926. Foi entretanto a Constituição de 1934 que incorporou definitivamente o impôsto de renda ao nosso sistema tributário. Cabia à União impor o tributo, enquanto reservava-se aos municípios a parte relativa às propriedades rurais.

Segundo as correntes tributárias mais atualizadas da época, a Carta de 37 suprimiu-lhes essa competência, reintegrando à União o direito pleno de impor tributos diretos.

Dessa época para cá são os seguintes os decretos que tratam do assunto: Decreto-lei número 4.178, de 1942, Decreto n.º 5.844, de 1943, Lei n.º 154, de 25-11-47, regulamento baixado com o Decreto n.º 24.239, de 22-12-47 e Lei n.º 1.474, de 26-11-51.

LEI N.º 1.474

A Lei n.º 1.474 de 1951 introduziu apreciáveis modificações no regulamento anterior. Entre elas, a que aumentou de vinte e quatro mil para trinta mil cruzeiros o limite de isenção; a que fixa em vinte e dez mil cruzeiros o abatimento para esposa e cada filho, respectivamente; a que altera as taxas sobre dividendos de ações ao portador, lucros provenientes de prêmios em sorteios lotéricos e outros; a que trata da incidência sobre os aumentos de capital e especialmente que estabelece as taxas adicionais de 15% sobre o impôsto a pagar. Esta última modificação atinge as pessoas jurídicas de um modo geral e as pessoas físicas com impôsto acima de dez mil cruzeiros, bem

como as reservas e lucros em suspenso ou não distribuídos, em poder de pessoas jurídicas.

A parte mais importante do seu texto, entretanto, foi a que facultou às sociedades comerciais:

I — aumentar seu capital com os recursos provenientes de reservas acumuladas até 31 de dezembro de 1951, dentro do prazo determinado, mediante o pagamento do imposto de 15%, recolhido na fonte em 12 prestações mensais, sem outro ônus para os respectivos sócios, e

II — aumentar seu capital mediante a reavaliação do ativo imobilizado adquirido até 31 de dezembro de 1946, de acordo com os coeficientes estabelecidos, mediante o pagamento do imposto de 10%, recolhido na fonte em 24 cotas mensais, sem outro ônus para os respectivos sócios.

Em virtude dos benefícios fiscais concedidos, as empresas puderam atualizar os valores de seu ativo, dando uma expressão verdadeira, tanto quanto possível, aos seus bens patrimoniais além do aproveitamento das reservas, no aumento de seu capital.

Por outro lado, as sociedades anônimas ficaram impedidas de aumentar futuramente com o aproveitamento de seus lucros, os fundos de reserva que já tenham atingido o valor do capital social realizado, sujeitando-se ao imposto de 30% sobre o aumento que porventura fizerem em desacordo com os preceitos.

A Lei 1.474, instituiu ainda dois adicionais a serem cobrados nos exercícios de 1952 a 1956, inclusive; o primeiro de 15% sobre o montante do imposto a pagar pelos contribuintes, salvo as pessoas físicas em que ele é aplicado a partir de Cr\$ 10.000,00, o segundo, de 3% sobre as reservas e lucros em suspenso ou não distribuídos, formados ou escriturados a partir do ano base de 1951, exceto o fundo de reserva legal e as reservas técnicas das companhias de seguro e de capitalização. E' de grande repercussão na economia brasileira o produto destes adicionais, pois nos termos da lei "será aplicado na execução do programa de reaparelhamento de portos e ferrovias, aumento da capacidade do armazenamento, frigoríficos e matadouros, elevação do potencial de energia elétrica e desenvolvimento de indústrias básicas e de agricultura".

No exercício de 1952, primeiro da cobrança desses adicionais, sua arrecadação produziu o total de Cr\$ 1.407.749.882,80, além da multa de mora aplicada, que importou em Cr\$ 4.192.034,70.

A mesma lei prevê a restituição das importâncias provenientes da cobrança dos adicionais em apêço, no decurso do sexto exercício, com uma bonificação, em títulos da dívida pública federal, cuja emissão seria feita pelo Poder Executivo até o montante de dez bilhões de cruzeiros.

NOVA MENTALIDADE

"Os órgãos do Imposto de Renda em todo o território nacional estão suficientemente aparelhados e em condições de dar assistência aos contribuintes que tomam a iniciativa de se regulari-

zarem perante o fisco", declarou ainda o Sr. César Prieto.

"Todavia, também estamos preparados para fazer frente à sonegação de rendimentos sujeitos à incidência do tributo, bem como para compelir os sonegadores, que insistirem nessa prática, a pagarem as importâncias efetivamente devidas", continuou ele.

Uma das características mais marcantes da nova orientação dada aos serviços desse órgão é a assistência ao contribuinte. O Serviço entende que, mais grave do que abandonar os interesses do Estado é ferir os direitos do cidadão, que só deve ter razões para acreditar nas leis e, sobretudo, para respeitar as autoridades que as fazem cumprir, sem excessos nem rigores condenáveis.

A ação fiscalizadora não deve degenerar em instrumento gerador de penalidades, sem as indicações e as investigações indispensáveis sobre as infrações praticadas, nem sem oferecer aos contribuintes a oportunidade de se regularizarem perante o erário.

A Divisão do Imposto de Renda foi a pioneira na luta pela formação de uma nova mentalidade fiscal, na base da compreensão e do respeito mútuos.

Essa nova mentalidade fiscal tem procurado implantar o bom senso e a justiça, em todos os centros de produção e arrecadação, tanto nos maiores como nos menores.

Evitar as multas que abrem profundo sulco entre a autoridade fiscal e a massa dos contribuintes é uma das preocupações da administração atual. Não é de multas que vive o Estado, porém do tributo que deve cobrar equitativamente de todos os que por lei estão obrigados a pagá-lo. A multa é necessária apenas como corretivo aos faltosos. Condenável é portanto, querer erigi-la em norma de arrecadação.

SERVIÇOS

Com a reestruturação de 1942 a Divisão do Imposto de Renda ficou constituída dos seguintes órgãos:

- Serviço de Administração (S.A.).
- Serviço de Controle e Estatística (SCE).
- Serviço de Tributação (ST).
- Serviço de Lucros Extraordinários (SLE) Delegacias Regionais no Distrito Federal e nos Estados.
- Delegacias Seccionais nos centros de maior importância econômica e financeira; e
- Inspetorias onde não se justificar uma Delegacia Seccional.

Essa reforma, que foi uma tentativa de descentralização dos serviços, sofreu nova modificação em 1951. Esse novo plano de reestruturação visava:

I — o reaparelhamento dos órgãos subordinados à Divisão do Imposto de Renda, tendo em vista:

- a) o pessoal apto e suficiente, tanto para o serviço interno quanto para o externo; e
- b) os meios materiais, representados pelas instalações, equipamentos (inclusive a mecanização) e material de consumo;

II — a criação e disciplinação da tarefa fiscalizadora permanente e externa que tem por objetivo :

- a) dar assistência mais efetiva aos contribuintes;
- b) estender as atividades de controle e vigilância a um número cada vez maior de contribuintes; e
- c) fiscalizar em maior profundidade, utilizando cada vez mais, o sistema de controle indireto.

III — o ingresso de novos funcionários nas carreiras de contador e oficial administrativo, além de outros de natureza auxiliar.

Nessa mesma época foi introduzida a mecanização nos serviços de lançamento, arrecadação, cadastro e estatística no Distrito Federal e nos Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco e Ceará. Essa inovação visava o aperfeiçoamento dos serviços objetivando maior rapidez e segurança e também a melhor atuação do pessoal técnico.

FISCALIZAÇÃO

A Divisão do Imposto de Renda cuidou ainda, naquela mesma época, da especialização dos seus funcionários. Assim, foi constituída uma equipe tecnicamente preparada para resolver os problemas sérios do momento. Um grupo de elementos que se destacavam pelo seu discernimento, por uma sólida cultura, assim como por uma melhor conformação moral foi selecionada, passando a constituir a equipe responsável pelos destinos do Imposto de Renda.

Das incumbências afetas ao funcionário, a mais espinhosa e difícil é sem dúvida a da fiscalização. Examinar determinados atos, observar e analisar a exata execução das disposições tributárias, bem como exercer rigorosa vigilância para apurar o cumprimento de toda e qualquer norma que diz respeito ao fisco, é realmente tarefa penosa. Sim, porque mesmo o contribuinte politicamente educado, de boa vontade e temeroso da autoridade não cumpre espontaneamente suas

obrigações fiscais sabendo-se livre da vigilância do Poder Público. O mesmo acontece quando ele sente a insuficiência desse Poder. Desta forma, só a fiscalização direta e permanente pode garantir ação eficiente com resultados positivos. E' necessário também estabelecer um clima de com-



Sr. César Prieto, Diretor do Imposto de Renda

preensão e cordialidade entre o fiscal e o contribuinte. Dessa atmosfera de compreensão resulta um estado psicológico que proporciona um perfeito entendimento, facilitando o exame e a regularização das questões tributárias que ainda subsistiam prejudicialmente para ambas as partes.

EXERCÍCIO DE 1953 DECLARAÇÕES DE RENDIMENTOS Movimento Geral

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	PESSOA FÍSICA				PESSOA JURÍDICA				TOTAL			
	PAGAS NO ATO	A LANÇAR	ISENTAS	TOTAL DE DECLAR.	PAGAS NO ATO	A LANÇAR	ISENTAS	TOTAL DE DECLAR.	PAGAS NO ATO	A LANÇAR	ISENTAS	TOTAL DE DECLAR.
Amazonas.....	64	1.482	1.957	3.503	1.547	1.317	100	2.964	1.611	2.709	2.057	6.467
Pará.....	159	2.444	3.597	6.200	1.610	4.205	240	6.145	1.789	6.739	3.837	12.345
Maranhão.....	37	1.035	1.541	2.613	1.777	3.388	74	5.239	1.814	4.423	1.615	7.852
Piauí.....	29	697	1.301	2.027	1.172	2.238	52	3.462	1.201	2.935	1.353	5.489
Ceará.....	99	2.140	4.420	6.668	3.152	7.224	317	10.693	3.215	9.373	4.737	17.361
Rio Grande do Norte.....	54	1.063	2.156	3.273	1.953	2.423	84	4.460	2.007	3.486	2.240	7.733
Paraíba.....	79	1.298	2.337	3.714	3.492	4.132	224	7.848	3.571	5.430	2.561	11.562
Pernambuco.....	433	6.177	9.097	15.707	2.029	8.662	798	11.489	2.462	14.839	9.895	27.196
Alagoas.....	29	1.031	1.604	2.664	834	4.454	127	5.415	863	5.485	1.731	8.079
Sergipe.....	43	761	1.249	2.053	1.791	2.145	83	4.019	1.834	2.906	1.332	6.072
Bahia.....	337	5.499	9.236	15.072	7.185	10.635	655	18.475	7.522	16.134	9.891	33.547
Espírito Santo.....	66	2.009	3.688	5.763	1.507	5.474	437	7.418	1.573	7.483	4.125	13.181
Rio de Janeiro.....	356	8.774	22.264	31.394	3.985	13.880	3.889	21.754	4.341	22.654	26.153	53.148
Distrito Federal.....	5.365	85.999	116.992	208.356	2.191	28.506	1.231	32.018	7.556	114.595	118.223	240.374
São Paulo.....	10.355	880.229	171.352	269.936	20.250	97.877	8.266	126.393	30.605	186.106	179.618	396.329
Paraná.....	675	9.194	14.676	24.545	9.477	10.094	942	21.413	10.152	20.188	15.648	45.958
Santa Catarina.....	157	3.669	7.026	10.852	4.386	8.917	764	14.067	4.543	12.586	7.790	24.919
Rio Grande do Sul.....	1.465	24.747	39.333	65.545	17.035	28.573	2.809	48.477	18.560	53.320	42.142	114.022
Minas Gerais.....	665	16.284	33.374	50.303	17.370	30.853	2.504	50.727	18.035	47.117	35.878	101.030
Mato Grosso.....	91	1.497	2.353	3.941	553	3.144	96	3.795	646	4.641	2.449	7.736
Goiás.....	50	1.292	2.427	3.769	1.400	4.135	153	5.688	1.450	5.427	2.580	9.457
TOTAL.....	20.608	265.310	451.980	737.898	104.758	283.356	23.845	411.959	125.805	548.660	475.825	1.149.857

EXERCÍCIO DE 1953

LANÇAMENTO
PESSOAS FÍSICAS

Número de contribuintes, segundo o estado civil e prole, pelas Unidades Federadas

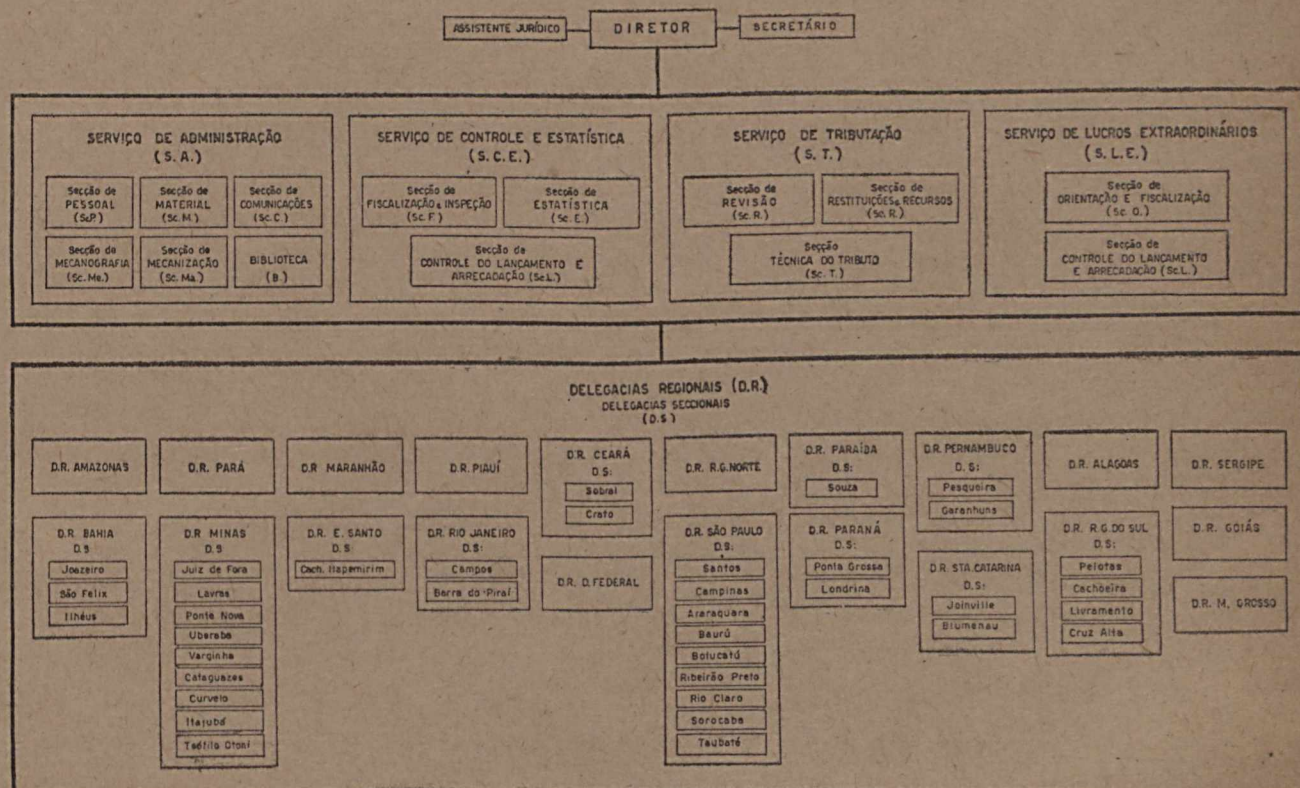
UNIDADES	TOTAL DE CONTRI- BUINTES	SOLTEI- ROS E VIUVOS SEM FILHOS	VIUVOS COM FILHOS	CASADOS SEM FILHOS	CASADOS COM FILHOS	DECLARAÇÕES EM SEPARADO DE MULHERES CASADAS	CASADOS E VIUVOS											N.º DE FILHOS E DEPEND- ENTES	N.º DE ESPÓ- LIOS
							Com	Com	Com	Com	Com	Com	Com	Com	Com	Com	Com		
							1 Filho	2 Filhos	3 Filhos	4 Filhos	5 Filhos	6 Filhos	7 Filhos	8 Filhos	9 Filhos	10 Filhos	+10 Filhos		
Amazonas.....	1.354	372	84	194	684	20	257	215	134	84	35	18	13	5	3	3	1	1.907	9
Pará.....	2.553	874	91	410	1.144	34	366	345	249	136	68	37	16	8	4	2	4	3.185	2
Maranhão.....	1.152	373	43	222	491	23	150	147	104	59	38	16	11	4	2	—	3	1.438	1
Piauí.....	738	257	93	91	290	7	98	85	79	63	27	14	11	1	1	3	1	1.111	3
Ceará.....	2.388	744	50	365	1.198	31	310	296	242	160	104	54	39	17	13	6	7	3.775	15
Rio G. do Norte.....	1.141	386	17	158	557	23	169	154	93	83	27	20	18	3	4	—	3	1.562	3
Paraíba.....	1.391	368	40	231	745	7	200	196	159	105	53	27	31	7	2	2	3	2.260	1
Pernambuco.....	6.580	2.099	130	1.206	3.062	83	929	874	591	351	201	123	52	45	16	5	5	8.570	26
Alagoas.....	1.004	276	29	185	508	6	171	134	96	56	42	15	8	3	5	4	3	1.449	2
Sergipe.....	810	254	36	157	354	9	124	96	89	44	16	10	6	4	1	—	—	982	2
Bahia.....	6.017	1.989	147	1.162	2.665	54	893	782	519	314	146	76	42	17	14	3	6	7.108	30
Minas Gerais.....	16.223	5.015	441	2.766	7.898	103	2.334	2.233	1.592	953	539	348	169	90	40	23	18	22.862	76
Espírito Santo.....	2.011	552	40	308	1.093	18	322	309	207	145	75	39	18	12	5	1	—	3.027	5
Rio de Janeiro.....	8.666	2.832	225	1.802	3.770	37	1.553	1.281	639	292	118	69	26	12	4	—	1	8.529	23
Distrito Federal.....	91.388	29.902	2.426	20.760	34.534	3.766	16.730	12.374	5.141	1.725	579	228	103	42	16	21	1	69.486	621
São Paulo.....	92.189	28.019	1.849	17.425	43.081	1.815	17.294	15.474	7.432	2.901	1.072	446	189	80	32	4	6	92.535	408
Paraná.....	10.573	2.537	161	1.931	5.943	1	1.987	1.984	1.129	532	265	119	50	23	14	1	—	14.179	35
Santa Catarina.....	3.750	824	73	696	2.102	55	703	691	437	187	80	42	16	8	6	13	2	5.078	1
Rio G. do Sul.....	23.967	6.002	1.070	5.107	11.603	185	4.097	3.988	2.364	1.113	467	268	149	68	52	46	61	30.746	82
Mato Grosso.....	1.701	494	67	264	870	6	299	282	176	107	33	18	12	6	3	1	—	2.261	—
Goiás.....	1.349	474	22	165	687	1	191	193	133	95	41	21	17	7	6	3	2	1.968	4
BRASIL.....	276.945	84.643	7.134	55.605	123.279	6.284	49.177	42.133	21.605	9.505	4.026	2.008	996	462	243	131	127	284.018	1.349

Por outro lado, a compreensão exata do dever fiscal representa igualdade de condições para os interesses públicos e privados, garantindo a harmonia desses interesses, num sentido de amplo respeito à democracia. Deve haver perfeita relação entre a educação do contribuinte e a do funcionário do fisco.

Fiscalizar não significa somente impor penalidades, mas sobretudo orientar para prevenir erros futuros e bem arrecadar os impostos devidos.

Ao fiscal cabe instruir sobre a maneira exata como deve ser cumprida a lei. Ele deve demonstrar que as sanções são cominadas não porque se verifique, somente, a má fé mas também porque a irregularidade fiscal decorre, muitas vezes da incompreensão dos respectivos dispositivos, da sua aplicação em desacordo com as determinações legais, da duvidosa interpretação ou desconhecimento dos regulamentos, quase sempre complexos, o que é finalmente, o propósito da Divisão do Imposto de Renda.

DIVISÃO DO IMPOSTO DE RENDA



DEPARTAM^{TO} DE IMPR^{NSA} NACIONAL
RIO DE JANEIRO — BRASIL — 1954

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.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.



O Prof. Seabra Fagundes, Ministro da Justiça e Negócios Interiores, em seu gabinete dá posse ao Dr. Jair Tovar no cargo de Diretor-Geral do D.A.S.P.