

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO XIII

Volume IV — N. 3

Dezembro de 1950

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

Mário de Bittencourt Sampaio

DIRETORES DE DIVISÃO

João Maria Broxado Filho

Eurico Siqueira

José Silvestre Fernandes

Paulo Poppe de Figueiredo

DIRETORES DE SERVIÇO

Ibany da Cunha Ribeiro

José Machado de Faria

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Joaquim Moreira de Souza

DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA
CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Espírito Santo Mesquita

CONSULTOR JURÍDICO

Carlos Medeiros Silva



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 XIII

DEZEMBRO DE 1950

Vol. IV N. 3

SUMÁRIO

EDITORIAL	Pág.
A Readaptação do Funcionário.....	3
COLABORAÇÃO	
Simplificação da Organização dos Ministérios — ARNOLD BRECHT (Trad. de Dulcy Melgaço Filgueiras)	5
A expansão da moeda e do crédito no decênio 1940/1949 — HÉLIO MAGALHÃES ESCOBAR	14
Aspectos sócio-econômicos da primeira faixa de influência da Cachoeira de Paulo Afonso — JOÃO CASTELO BRANCO.....	19
ADMINISTRAÇÃO LOCAL	
Administração Financeira dos Municípios — JOÃO BATISTA FERNANDES.....	26
ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL	
O Secretariado das Nações Unidas — (Trad. de E. S. Mesquita) continuação.....	36
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
ORGANIZAÇÃO	
Caracterização dos Tipos de Organização (continuação) — NILO MARTINS RODRIGUES....	41
ORÇAMENTO	
O Problema do Equilíbrio Orçamentário — JOÃO BATISTA FERNANDES.....	56
APERFEIÇOAMENTO	
Curso de Organização e Administração — IBANY DA CUNHA RIBEIRO.....	64
Notas sobre Legislação de Pessoal.....	68
DOCUMENTÁRIO	
Princípios e Problemas de Governo — CHARLES G. HAINES e BERTA M. HAINES (Trad. de Espírito Santo Mesquita).....	71
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
Domínio e Posse — OLIVEIRA E SILVA.....	81
NOTAS	
Publicações recebidas	83

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público

(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Edifício da Fazenda - 6.º andar — Sala 619

Rio de Janeiro — Brasil

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

Endereço telegráfico: REVISDASP

Diretor — ESPÍRITO SANTO MESQUITA

Redator-chefe — Diógenes B. Monteiro

Secretário — Wanda Silva Wolter

Expediente

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

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

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

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita 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.

A Readaptação do Funcionário

O INSTITUTO da readaptação é uma das mais importantes inovações do moderno direito administrativo brasileiro.

Dê-se se ocupa o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, que lhe dedica todo um capítulo e lhe fixa claramente os objetivos, ao dizer que "readaptação é o aproveitamento do funcionário em função mais compatível com a sua capacidade física ou intelectual e vocação". (Artigo 68).

Ligada estreitamente aos principais problemas da administração de pessoal, a readaptação apresenta aspectos diversos e que reclamam exame atento, a fim de que, na prática, não venha a constituir uma forma irregular de acesso, um instrumento de perseguição ou um meio de evasão para atividades mais suaves e atraentes.

Ato de iniciativa da administração, deve sempre atender aos interesses do serviço público, sem todavia perder de vista as razões humanitárias que lhe servem de fundamento, nem dar ensejo a que os espíritos menos esclarecidos convertam em fontes de abusos.

Ilá por considerar, ainda, as dificuldades de ordem técnica, uma vez que a readaptação se prende a fatores complexos e nem sempre suscetíveis de uma compreensão muito nítida, como os que dizem respeito aos processos vocacionais e ao mecanismo do ajustamento do indivíduo às situações de trabalho.

Por tódas essas razões, os dispositivos legais referentes à readaptação não puderam de pronto ser regulamentados. Impunha-se à administração uma atitude prudente, que permitisse o amadurecimento das idéias e soluções, através da observação constante dos resultados da aplicação prática dos dispositivos legais referentes a outros institutos intimamente ligados ao da readaptação.

Enquanto se ia constituindo a base de experiência indispensável ao estudo dos diversos aspectos do problema, desenvolvia-se o trabalho de pesquisa junto aos órgãos de pessoal, visto que os casos de desajustamento funcional se apresentavam com relativa frequência e exigiam remédio imediato.

Como solução de emergência, adotou-se o entendimento firmado pela Exposição de Motivos n.º 2.240, de 21-8-41, deste Departamento.

Mais tarde, organizaram-se várias comissões, a última das quais, constituída nos termos da Portaria número 71/49, do D. A. S. P., tratou do assunto em termos mais amplos e definitivos. Integraram-na especialistas nos vários assuntos ligados ao problema da readaptação, merecendo especial referência os nomes do professor Lourenço Filho, então Diretor do Departamento Nacional de Educação; do doutor Oscar Saraiva, Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho; do doutor Rubens da Rocha Paranhos, Diretor do Serviço de Biometria Médica e do professor Stanislaw Fischilowitz, técnico em problemas sociais-trabalhistas.

As atividades dessa comissão, que se desenvolveram em cooperação com as Divisões de Pessoal e a Consultoria Jurídica deste Departamento, deram em resultado vários projetos, os quais foram apreciados em conjunto pelos órgãos técnicos competentes e, afinal, fundidos no projeto de regulamento a ser submetido à apreciação do Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

O projeto de regulamento em aprêço, após fixar o princípio de que a readaptação só se dará em cargo de igual padrão de vencimentos, estabeleceu normas objetivas de processamento, aproveitando, quando cabível, a experiência adquirida nos trâmites análogos, estabelecidos para a transferência de carreira. Igualmente foram considerados os aspectos sociais e de seleção do pessoal do instituto de forma a ser integrado no Direito Administrativo brasileiro, como meio de correção de desajustamento pessoal, de interesse tanto do funcionário como do próprio Serviço Público. Assim, a regulamentação do instituto de readaptação, prevista, desde 1938, no Estatuto, está para se tornar realidade, após um período de mais de dez anos de expectativa e estudos.

Simplificação da Organização dos Ministérios

ARNOLD BRECHT

(Trad. de Dulcy Melgaço Filgueiras)

NUMA contribuição a "Public Policy", 1941, Arnold Brecht sugeriu que os órgãos executivos federais fôssem "separados" dos Ministérios em que se encontram atualmente. Tendo em vista o interesse de tal sugestão, os editores de *Public Administration Review* pediram-lhe que explanasse mais detalhadamente suas conclusões.

O presente artigo desenvolve este tema.

(Nota do editor da revista *Public Administration Review* na qual foi publicada o presente artigo).

* * *

O prodigioso tamanho dos Ministérios, em Washington, tem sido criticado ou justificado como o resultado inevitável da expansão das atividades governamentais. Tem sido defendido ou atacado, detalhadamente, nas discussões da proposta orçamentária e examinado do ponto de vista da divisão ideal do trabalho entre os funcionários de "staff" e os de "linha", e entre as agências centrais e locais. Contudo, o problema de se conseguir manter a organização ministerial dentro de certos limites, a despeito dessa expansão de atividades, não tem quase prendido a atenção. Esse aspecto, em nossa opinião, deveria, também, ser cuidadosamente examinado.

O admirável estudo sobre o Ministério da Agricultura de John Gaus e Leon Wolcott (1) é particularmente útil às discussões em torno da possibilidade de se reduzir a extensão dos Ministérios, isto porque esses autores descrevem, com grande precisão e abundância de detalhes, o crescimento e a situação, em 1940, do mais dinâmico de todos os Ministérios. Ao mesmo tempo, sua penetrante análise das funções chamadas de "staff" e das relações entre as atividades de "linha" e "staff" traz o assunto ao verdadeiro clímax de noso problema.

Mesmo os leitores não iniciados concluirão da leitura do livro de Gaus-Wolcott, na Seção "O Secretariado" (pág. 304) que as promoções decorrentes da alegação do mais forte dos 4 assis-

tentes do Ministro, Paul Appleby, ao posto de Subministro, e a substituição dos outros, alteraram completamente a relativa importância desses postos.

Teria sido numa sábia antecipação de tais dinâmicas modificações que os autores usaram o tempo passado em toda a extensão do seu livro, até mesmo para descrever o "status" existente à época em que o escreveram?

Essa instabilidade e insegurança dos órgãos ministeriais centrais estão aqui muito bem ilustradas.

Somente os que ocuparam de fato posições de responsabilidade num Ministério poderiam ser considerados juizes competentes dos méritos ou defeitos das várias formas de organização. Os que estão de fora, contudo, podem contribuir para este julgamento, pela análise objetiva das questões e pela apresentação de material comparativo.

De início, um cotejo de números servirá para ilustrar a significação do fator "tamanho" no estudo das estruturas ministeriais. Excetuando os Ministério Militares, o do Exterior e o dos Correios, os quais apresentam problemas específicos, restam seis regulares Ministérios. Em 1940, três deles tinham, em Washington, mais de 10.000 empregados cada um; os outros três entre 2.000 e 5.000 cada.

O Tesouro com quase 19.000 e o Ministério da Agricultura com mais de 13.000 ocupavam o cimo do grupo e o Ministério do Trabalho, com pouco mais de 2.000, a base (2). Comparados com esses números, os Ministérios alemães da Monarquia e da República de Weimar constituem, à primeira vista, o mais surpreendente contraste. Lá, a despeito do enorme crescimento das atividades federais, dois Ministérios (Justiça e Agricultura) tinham, no fim do período de-

(2) O "57th Annual Report, Civil Service Commission (1941)", pág. 136 dá o número exato de servidores no Distrito de Columbia, em 1940, assim distribuídos: Tesouro, 18.937; Agricultura, 13.200; Comércio, 10.724; Interior, 4.432; Justiça, 3.532; Trabalho, 2.156. Somente o do Exterior possuía um número menor (1.100).

(1) John M. Gaus e Leon O. Wolcott, *Public Administration and the United States Department of Agriculture* (Public Administration Service, 1940).

Dos órgãos quase-ministeriais a Agência de Trabalhos Federais possuía, em Washington, 11.120 servidores; a Agência Federal de Segurança, 7.877 e a Agência Federal de Empréstimos, 4.562.

mocrático, menos de 200 servidores cada um, o do Interior e dos Transportes, cerca de 300 e o da Economia e do Trabalho, menos de 400 e 500, respectivamente. Mesmo o "indevidamente desenvolvido" Ministério das Finanças, na Alemanha, tinha muito menos de 1.000. Estes números abrangem todos os empregados desde os Subsecretários de Estado, até mensageiros e mulheres diaristas. Cerca de 2/3 dos funcionários em cada Ministério seriam permanentes; já uma percentagem ficaria ora como requisitados de órgãos subordinados, ou como "estagiários" ou assistentes, em casos de emergência. O restante, inclusive estenógrafas e mulheres diaristas representam empregados admitidos de acordo com a legislação trabalhista (3).

Embora a amplificação totalitária e a união dos Ministérios federais e prussianos tenham alterado grandemente a situação a partir de 1933, os Ministérios alemães continuam sendo pequenos, em comparação com os americanos.

O PLANO DE CONTRAÇÃO

Este contraste não pode, sem dúvida, ser explicado, nem pela diferença de população que, quando muito, justificaria uma proporção de um para dois, nem pelo fato de ser a administração alemã mais econômica. A explicação, na realidade, reside na adoção de um simples plano de organização que, embora largamente aplicado na Alemanha, só é usado, de maneira rudimentar, nos E.U.A. Este plano consiste, principalmente, em se retirar, dos Ministérios, os órgãos executivos. Qualquer unidade bem caracterizada da administração central que, em razão de suas funções de linha tenha que aumentar muito o número de seus funcionários, é considerada uma praga no Ministério alemão. Torna-se necessário, então, organizá-la como uma unidade à parte que, conquanto ligada ao Ministério e recebendo deste instruções, constitui, para todos os objetivos práticos da rotina diária, uma unidade separada, isto é, de situação semelhante à das grandes unidades colocadas fora da capital. Este plano, ao mesmo tempo que lega à repartição uma certa soma de autonomia executiva, ajuda o Ministro a obter uma coordenação maior de todos os órgãos e de sua política essencial.

Todos os grandes Serviços que operam no campo da estatística, estabelecimento de padrões, patentes, pesquisas geológicas, gravação, impressão,

publicações e construções de edifícios têm sido organizados desta maneira. O mesmo se verifica em relação às repartições que realizam pesquisas ou inspeções nos campos da física, química, biologia, saúde e agricultura; em relação às que tratam de pensões aos aposentados; às que coletam ou preservam documentos; às que realizam observações meteorológicas, ou executam serviços de segurança social (4). Mesmo o julgamento de crimes que envolvam o bem-estar público é feito, não pelo Ministério da Justiça, mas por um procurador que, embora sob a direção do Ministério, deste não faz parte.

Como nem todo pequeno serviço executivo constitui, necessariamente, uma unidade isolada, aqueles que mantêm relações estreitas entre si, provavelmente serão combinados numa só agência para assegurar uma ótima utilização de suas possibilidades (5). Tendo em vista este fator, mesmo atividades não relacionadas podem ser combinadas. Por outro lado, serviços que, por sua natureza, tanto podiam estar dentro como fora dos Ministérios, têm sido conservados dentro dos mesmos.

Assim, as duas Divisões de Rendas e Tarifas Internas do Ministério das Finanças, da Alemanha, dirigem e supervisionam o trabalho das agências regionais e locais de finanças. Esta atividade coordenadora poderia, compreensivelmente, ser transferida a algumas agências nacionais, de rendas, colocadas fora do Ministério, embora a este subordinadas, de modo a limitar a ação do mesmo aos problemas políticos e administrativos e a outras funções de "staff". Isto não foi feito, contudo, e o acúmulo de trabalho resultante contribuiu para tornar o Ministério das Finanças consideravelmente maior que os outros (6). Do mesmo modo, o Ministério do Trabalho preferiu deixar consigo a coordenação da administração dos veteranos de guerra a transferi-la a um órgão do Serviço Nacional dos Veteranos de Guerra, embora os órgãos locais que lidam com velhos e pagamento de pensões aos inativos, com serviços de empregos, com seguros de desemprego (na Alemanha ramos da administração nacional) fôssem, na verdade, coordenadas por órgãos na-

(4) Meu artigo *Three Topics in Comparative Administration, Public Policy* (Harvard, 1941), pág. 289, contém uma lista sistemática dessas repartições, comparadas com suas similares dos E.U.A. Note-se que em 1932 poucos órgãos quase-independentes havia na Alemanha, com exceção do Tribunal de Monopólios (Court of Cartels); todos os outros órgãos estavam, administrativamente, ligados a um dos Ministérios.

(5) Assim, na Prússia, uma espécie de repartição encarregada de executar tudo aquilo para o que não haja órgão próprio (Bau-und, Finanzdirektion, subordinado ao Ministério das Finanças) trata de pensões aos aposentados, construção de edifícios em Berlim e diversos outros assuntos de menor importância.

(6) Na Grã-Bretanha, onde o sistema de órgãos isolados-subordinados não está tão claramente desenvolvido, as taxas e tarifas são cobradas por duas Comissões Especiais, ficando o Tesouro muito menor que seu similar alemão. Um Ministério Especial cuida das pensões.

(3) Os seguintes números, compilados do orçamento para 1932 indicam o total de servidores, em cada Ministério alemão; os três números entre parênteses indicam, respectivamente, permanentes, requisitados e assalariados, como se segue: Justiça, 123 (79, 16 e 28); Alimentação e Agricultura, 183 (115, 6 e 62); Interior, 282 (173, 19 e 90); Transportes, 306 (219, 12 e 75); o da Economia, 389 (163, 67 e 159); o do Trabalho, 489 (285, 35 e 169); o das Finanças, 845 (446, 140 e 259). A proporção relativamente alta de requisitados e assalariados nos 3 últimos Ministérios demonstra o recente desenvolvimento dos mesmos.

cionais colocados fora dos Ministérios. Em consequência, o trabalho com os veteranos aumentou, irregularmente, o registro do pessoal do Ministério.

Outras atividades de linha foram conservadas dentro do Ministério, em virtude de seu pequeno escopo e de sua natureza transitória. Estas poucas exceções, contudo, não enfraquecerão, seriamente, esse princípio básico de organização.

Que a aplicação deste princípio resultaria numa considerável contração dos Ministérios americanos pode ser de pronto observada.

Para exemplificar, transformar-se-iam em isolados, embora subordinados, 7 órgãos do Ministério do Trabalho (Serviço de Censura, Serviço de Padrões, Departamento de Patentes, Serviço de Inspeção de Marinha e Navegação, Pesquisas Geodésicas e de Costa, Escritório do Administrador da Aeronáutica Civil e Comissão de Aeronáutica Civil), representando mais de 101.493.909 dólares da verba total de 104.901.272 dólares destinada ao Ministério, em 1941. Com tal medida ficaria o Ministério reduzido a um pequeno organismo com um orçamento de 3.500.000 dólares.

No Ministério da Agricultura, 17 órgãos, perfeitamente caracterizados por Gaus e Wolcott (pág. 288) como "órgãos de linha", distintos dos órgãos de "staff" e "serviços auxiliares", podiam ser separados do órgão central (Serviço de Conservação do Solo, Serviço Florestal, Serviço de Entomologia e Plantas de Quarentena, Serviço de Indústria Animal, Serviço de Indústria Vegetal e Serviço de Laticínios, Serviço de Química e Engenharia Agrícolas, Administração do Acôrdio Agrícola, Serviço de Mercado, Serviço Suplementar de Mercado, Divisão do Açúcar, Serviço de Economia Doméstica, Administração do Crédito Fazendário, Corporação do Crédito de Utilidades, Corporação de Segurança da Colheita Federal, Administração da Segurança de Fazenda). Representam eles cerca de 1.000.000.000 de dólares da verba total destinada ao Ministério para 1941, ficando somente 28.000.000 para o Ministério propriamente dito (após o plano de contração).

Mais de 20.000.000 deste saldo seriam para o Serviço de Expansão e para o Escritório de Estações Experimentais os quais podiam também ser objeto de cogitações para a separação do órgão central. E', contudo, a redução do número de servidores que se tem mais em vista do que propriamente a redução dos itens do orçamento. A distribuição de concessões a Estados ou organizações, desde que não requeira nenhuma maquinaria administrativa complexa, ainda que envolvendo decisões políticas elevadas, de caso para caso, pode perfeitamente ser conservada dentro do Ministério.

Em vez de se estudar a contração dos Ministérios, mediante a retirada destes, de seus órgãos executivos, estaria mais de acôrdio com a prática já estabelecida manter a denominação "Ministério" para o organismo total sob o controle do Ministro e então se falar, simplesmente,

na separação do "organismo central" ou "staff geral", dos órgãos executivos. Os leitores que não se sintam satisfeitos com o uso do termo Ministério em sentido restrito podem conservar em mente esta alternativa terminológica. Penso, contudo, que os problemas podem ser mais claramente apresentados pela maneira adotada aqui, principalmente quando explica a existência de um "assistente especializado" no órgão central do Ministério. Uma vez que a essência do plano tenha sido compreendida não importam quais sejam os termos usados.

Para se fazer uma idéia do exato significado de uma transformação organizacional (7), uma análise mais cerrada faz-se necessária. À primeira vista qualquer pessoa pode ser inclinada a pensar que, se as repartições permanecem inteiramente subordinadas ao Ministro nos dois sistemas, estes são essencialmente idênticos e a distinção entre Repartições isoladas e integrantes torna-se um mero jôgo de palavras. Por outro lado, se essa diferença é mais do que verbal, é importante conhecê-la exatamente. Quais as conclusões que dela se pode tirar. Para esclarecer os vários aspectos do assunto é aconselhável examiná-los ponto por ponto.

SUBORDINAÇÃO INALTERÁVEL

Deve ser entendido, antes de tudo, que não há, na verdade, nenhuma diferença entre os dois sistemas no que diz respeito à inteira subordinação dos órgãos executivos ao Ministro.

Cabe a este, em ambos os casos, o completo comando e responsabilidade dos serviços; esta responsabilidade, no sentido constitucional, é a mesma, quer se trate das Repartições isoladas, quer das Divisões do Ministério; abrange aspectos políticos, financeiros e técnicos e é complementada por um correspondente poder de comando. As ordens às repartições podem ser tão gerais ou particulares quanto o Ministro julgar conveniente. Ele próprio pode resolver qualquer assunto individual, embora segundo a boa prática administrativa só excepcionalmente o faça e, assim mesmo, em combinação com o Chefe do Serviço.

Dentro dos limites da lei e dos recursos orçamentários, pode o Ministro destacar empregados das Repartições isoladas para trabalhar no órgão central do Ministério e mesmo ordenar uma alteração na estrutura daquelas ou na distribuição das funções entre seus empregados. A esse respeito, bem como a muitos outros não há diferença entre uma repartição colocada dentro e outra fora do Ministério.

Por outro lado, a mesma flexibilidade existe no que concerne às restrições legislativas ao poder quase absoluto do Ministro. O Legislativo, dentro

(7) A localização das repartições, sem dúvida, não necessita ser afetada. Sua proximidade é geralmente vantajosa, a não ser para os problemas de estacionamento dos carros.

dos limites constitucionais, pode dar qualquer soma de poder quase-legislativo ou quase-judicial a um órgão subministerial. A supervisão e autoridade do Ministro seriam então correspondentemente restringidas. Muitas agências na Alemanha eram independentes quanto a suas funções judiciais embora estivessem administrativamente subordinadas a um dos Ministérios, como por exemplo, o Departamento de Patentes e o Tribunal de Cartéis; as agências de seguro social não eram subordinadas ao Ministro do Trabalho e sim meramente por este "supervisionadas" (8).

QUESTÕES ORÇAMENTÁRIAS E FINANCEIRAS

Não há, outrossim, nenhuma diferença quanto às questões orçamentárias e financeiras. Estas são, na Alemanha, executadas pelas repartições subministeriais da mesma maneira pela qual os Ministérios americanos as exercem por intermédio de suas Repartições integradas. Isto é, os orçamentos não são elaborados por meio de negociações independentes entre o Serviço de Orçamento e as Repartições isoladas. Em cada uma destas há um empregado encarregado dos assuntos financeiros; as instruções, por este preparadas e aprovadas pelo Chefe, são enviadas ao órgão ministerial central. Neste, emendadas conforme se faça necessário, são reunidas às instruções para o Ministério, sob o título geral da "jurisdição" ou "área" (Geschäftsbereich).

Ajustar os assuntos orçamentários das Repartições isoladas à política financeira do Ministério é dever do funcionário do Ministério encarregado dos assuntos financeiros. Este discute as alterações com os assistentes a cujo cargo estejam os assuntos relacionados com a matéria (ver abaixo); representa também o Ministério em todas as suas Repartições isoladas — embora subordinadas —, nas discussões com o Serviço do Orçamento e esclarece o Ministro nos pontos de conflito. Supõe-se que ele tenha em mente, em todas as discussões, os interesses das Repartições subordinadas; que delibere com os Chefes destas quando se faça necessário; que traduza os novos princípios em termos adequados às Repartições isoladas e transmita as ordens necessárias mediante a assinatura do Ministro ou do Subministro ou, em casos de menor importância, em seu próprio nome. Individualmente, contudo, não está ele acima das Repartições. Suas decisões só recaem sobre estas quando, graças a uma delegação geral ou especial de autoridade, ele fala ou escreve "por ordem do Ministro".

Esta organização corresponde, de maneira ampla, à situação que tem sido desenvolvida em muitos Ministérios americanos, como, por exemplo, no da Agricultura. Noutros, a divisão de funções é menos claramente definida. Não é recomendável às Repartições entrarem em contato com o

Serviço de Orçamento ou vice-versa, sem que seja por intermédio daqueles servidores encarregados dos assuntos financeiros. O primeiro caso conduziria o Serviço do Orçamento a incômodos desnecessários e o segundo sobrecarregaria o emprego ministerial de detalhes, levando-o, em consequência, a negligenciar os problemas principais (9).

QUESTÕES DE PESSOAL

O mesmo acontece no campo do pessoal. O funcionário do Ministério encarregado dos assuntos de pessoal é também o responsável pela instrução e supervisão da administração de pessoal das Repartições isoladas. Embora cada uma destas possua seu próprio servidor para este trabalho, este não participa da discussão interministerial de princípios — tais como os que são abordados pelo Conselho de Administração de Pessoal, de Washington. Quem nela toma parte, em nome de tais funcionários das Repartições isoladas é o representante do Ministério que pode, sem dúvida, pedir o comparecimento de um deles a fim de atendê-lo e assisti-lo em ocasiões particulares. O representante regular é, do mesmo modo, o único a traduzir os novos princípios em termos adequados às Repartições separadas; transmiti-los e zelar para que sejam obedecidos. Sua autoridade, porém, sobre as Repartições isoladas só se torna efetiva quando fala em nome do Ministro.

Isto corresponde, também, exatamente, à presente situação de muitos Ministérios, em Washington, como por exemplo à do Ministério da Agricultura. É bem verdade que há nos E.U.A. um número maior de funcionários cuidando de pessoal, onde na Alemanha só haveria uns poucos. Mas este fato resulta antes das diferentes maneiras pelas quais os funcionários públicos são selecionados e promovidos do que propriamente à separação de certas repartições. O serviço de carreira europeu, com sua educação sistemática, treinamento em serviço, rodízio de escritório e exames finais, torna a seleção do pessoal nos Ministérios e Repartições isoladas um assunto relativamente simples (10).

Via de regra, portanto, num Ministério dado haveria somente dois funcionários para tratar das questões de pessoal, um dos quais cuidaria dos funcionários "de categoria" e o outro dos de nível médio e mais baixo. Somente os Ministérios que mantêm um grande corpo de servidores regionais, corpo esse que não seja auxiliado por uma agência central subordinada, teriam um número considerável de funcionários encarregados das questões de pessoal. Isto acontece com o Mi-

(9) Ver Leonard D. White, *Introduction of the Study of Public Administration*, edição revista (Macmillan, 1939), pág. 99.

(10) Os detalhes até então não publicados nos E.U.A. são dados por Brecht *The Relevance of Foreign Experience*, na edição de F.M. Marx, *Public Management in the new Democracy*.

(8) Comparar neste problema também o *Report of Presiden's Committee on Administrative Management* (1937), pág. 41.

nistério das Finanças (ver abaixo) e com os Ministérios do Interior e da Justiça prussianos, atualmente combinados com os correspondentes Ministérios alemães.

Estabelecer os casos em que, dentro dos limites do estatuto dos servidores civis, as nomeações devam ser feitas pelo Ministro ou pelo Chefe da Repartição, é matéria política.

A regra de que o Ministro deve orientar o Chefe da Repartição não só quanto aos princípios a adotar mas também nos casos individuais quando julgasse necessário, é válida tanto neste campo como em qualquer outro. Mas além da possibilidade de instruções individuais seriam, sem dúvida, estabelecidos princípios gerais, a fim de se obter um procedimento uniforme. Somente as nomeações para os cargos mais importantes seriam reservadas ao Ministro; de modo geral poderiam mesmo ser feitas por proposta do chefe da Repartição (11).

A política de recrutamento a longo termo e a promoção encontrariam seu guardião no encarregado das questões do pessoal do Ministério.

Poderia o governo dos E.U.A. supervisionar esses detalhes se adotasse um sistema de rodízio dos funcionários novos em várias funções.

O ASSISTENTE ESPECIALIZADO

O que foi dito revela que pouca ou nenhuma diferença existe entre os 2 sistemas de organização, no que se refere a subordinação das Repartições aos Ministros e a questões financeiras e de pessoal. A diferença principal surge quando nos voltamos para as funções substanciais dos vários Ministérios.

A retirada de uma Repartição qualquer de um Ministério americano abriria neste uma lacuna no que diz respeito aos assuntos principais tratados pela referida Repartição. A não ser que os Chefes de Seção e seus Assistentes possuíssem, acidentalmente, conhecimentos especializados sobre os mesmos, lá não permaneceria ninguém, para tratar dos papéis, propostas, ou reclamações referentes àqueles assuntos e para conduzir as discussões interministeriais. Sem dúvida, alguém precisa então cuidar desse estado de coisas e preencher a lacuna. Destas considerações surge o "Assistente Especializado" (subject-matter-aide)

(11) Na prática alemã, todas as nomeações para os chamados "altos postos", eram, apenas "pro. forma", assinadas pelo Chefe de Estado, isto é, a princípio pelo Monarca e mais tarde pelo Presidente da República, referendadas pelo Ministro, quer fossem elas para dentro do Ministério, para a Repartição isolada ou para órgãos fora da Capital. As nomeações para os médios e os mais baixos cargos eram assinadas pelo Ministro quando se tratava de cargos dentro do Ministério, propriamente dito, e pelos Chefes das repartições isoladas, quando eram para estas.

(12) que absorve, ao mesmo tempo, muitas das funções presentemente desenvolvidas pelos funcionários de "staff", nos Ministérios americanos. Este "Assistente Especializado" é quem vai marcar, com sua presença, a principal diferença entre os dois sistemas.

Os assuntos a serem tratados num Ministério podem ser distribuídos por 30 a 50 setores, cada um dos quais bastante considerável — mesmo após a remoção dos órgãos executivos — para manterem ocupado um especialista. Um Assistente é colocado a cargo de cada setor, na suposição de que todo papel imaginável ou toda ocorrência ligada ao Ministério se enquadrará, pelo menos num deles; cada um destes setores ou unidades poderá ou não conter todos os assuntos tratados pelas repartições isoladas. Se isto acontecer, o Assistente Especializado a cargo dessa unidade também tratará de todos os assuntos, do órgão ministerial central, ligados à respectiva repartição. Os relatórios, questões, reclamações referentes a esta serão encaminhados ao Assistente Especializado que se manterá em constante contato com ela; elaborará e cuidará das respostas às questões que não podem ser simplesmente encaminhadas, sem a competente revisão; preparará as instruções, regulamentos e memorandos para o Ministro. Se aconselhável redigirá até mesmo as leis e tratará das relações necessárias, referentes a todas estas questões com os respectivos assistentes, nos outros Ministérios, ou no seu próprio, ou mesmo com o Legislativo. Ele pode, sem dúvida, chamar um Chefe de Serviço para acompanhá-lo nas discussões interministeriais ou indicar para fazê-lo, um funcionário experimentado do Serviço.

A matéria da competência de um Assistente será, contudo, em geral, mais ampla do que a abrangida por um simples Serviço. Seu campo de ação poderia compreender, por exemplo, o assunto "circulação da moeda"; como a Casa da Moeda é um órgão que lida com uma pequena, se não uma complicada parte deste assunto, poderia também lhe ser entregue, digamos, o Serviço de Gravação e Impressão. Suas relações com esses órgãos seriam, então, apenas uma menor parcela de suas funções constituindo a maior tarefa as considerações sobre o problema da circulação da moeda.

Cada Assistente Especializado tem por obrigação manter-se informado sobre tudo em seu setor que possa ser considerado de "importância para o órgão ministerial central"; deverá ficar em estreito contato com os respectivos Assistentes nos outros Ministérios bem assim, com os mais experimentados especialistas de fora, e conservar-se a par da literatura genérica e dos documentos

(12) O termo alemão é "Referent" ou "Sachbearbeiter", significando o que trabalha na matéria. No livro *The art and Technique of Administration in German Ministries*, de A. Brecht e C. Glaser (Harvard University Press, 1940), apoiamo-nos no uso britânico, ao traduzi-la por "principal". No presente artigo preferiu-se empregar "subject-matter-aide". Para uma exata explicação ver a obra citada (pág. 179).

ministeriais. Quando uma linha geral de orientação tenha sido delineada pelo Ministro, o Assistente deve ser o intérprete consciencioso e solícito dessa orientação, não só para a Repartição isolada, mas também desta para o organismo ministerial central, em relação a quaisquer projetos que possam ser iniciados ou modificados no Ministério.

Segue-se que cada Assistente reúne as funções de "staff" geral às funções de linha as quais resultam do tratamento do assunto dentro do órgão central do Ministério. Noutras palavras, é ele, na matéria de sua competência, o principal Assistente de seus superiores, não só aconselhando-os sobre o que devem fazer, como tomando os passos iniciais necessários à execução do que tenha sido determinado. Além dessas amplas funções, seu setor pode, ainda, ser grandemente acrescido porque a execução das pesadas funções de linha, de um modo geral, é confiada aos órgãos subordinados.

AS DIVISÕES

Supõe-se que 30 a 50 Assistentes — em casos excepcionais, menos ou mais — encarregados de um igual número de setores do Ministério abrangendo determinado assunto, chegam a constituir um organismo conveniente. Geralmente, não necessitam êles senão do auxílio de um ou dois escriturários, cada um, e de uma Secretaria provida de serviço de estenografia e de arquivos. Contudo, 30 a 50 assistentes seriam um número bem grande para ser subordinado diretamente ao Ministro ou ao seu Subsecretário. As variações de talento, temperamento, compreensão política e, talvez mesmo, em casos excepcionais, a resistência passiva, podiam conduzir a desagradáveis desvios e desperdícios de esforços. Para sua coordenação necessitar-se-ia tomar grande parte do tempo de um membro do Gabinete ou de um seu principal representante. Nem poderiam, de outro modo, êstes funcionários, utilizar completamente o conhecimento e a energia de tão eficiente corpo de assistentes.

Para a perfeição do sistema exige-se, pois, que os assistentes sejam grupados numas poucas Divisões (10 ou 15 por Divisão). Haveria então 3 a 5 Diretores de Divisão em cada Ministério. A experiência tem demonstrado decisivamente que 3 é bem melhor do que 5 e que mais de 5 ou 6 torna-se prejudicial. O princípio para agrupá-las seria, sem dúvida, o de combinar, tão perfeitamente quanto possível, os assuntos que fôsem relacionados. Assim, o Ministério das Finanças alemão, em 1932, tinha somente 3 Divisões: uma tratando de despesas, correspondente ao Serviço do Orçamento aqui (E.U.A.) outra das rendas internas e a 3.^a das tarifas e do imposto de consumo. No Ministério do Interior, uma Divisão abrangia as áreas: constituição, administração pública e serviço civil, ao mesmo tempo que a manutenção da paz e da ordem; a segunda Divisão cuidava da saúde pública e da nacionalidade; a 3.^a, em razão da restrita jurisdição federal, cuida-

va da ciência e educação. No Ministério da Justiça, 3 Divisões cuidavam, respectivamente, das leis civil, criminal, ou comercial e pública. No Ministério do Trabalho, 4 Divisões tratam das questões administrativas gerais e dos veteranos de guerra; das questões gerais de trabalho, inclusive salários; da saúde e velhice e finalmente, mercado de trabalho, desemprego e habitação.

Os Diretores mantêm-se em constante contato com seus assistentes especializados a fim de zelar para que seus princípios e sua orientação estejam sendo compreendidos e interpretados igualmente por todos, e para que os altos padrões sejam mantidos. Decidem quais as cartas que devam ser assinadas pelos seus assistentes e quais por êles próprios, até que os regulamentos ou as circunstâncias não exijam a assinatura de um Subsecretário ou do Ministro. Os Diretores podem apreciar a capacidade, sinceridade, habilidade e experiência dos Assistentes, através da atenção que êstes dispensam aos trabalhos e também de acordo com a importância dêstes. Menos preocupados com os detalhes, são os Diretores os responsáveis pela manutenção da principal linha de política em toda a área. Podem dar a seus Assistentes quaisquer ordens concernentes aos assuntos por êstes tratados; no entanto, as questões pessoais dos Assistentes não estão sujeitas ao seu controle. Como se disse acima essas questões são tratadas, diretamente, pelo Ministro e pelo Subsecretário, auxiliados pelos funcionários de pessoal.

Cada Diretor conservar-se-á em estreito contato com os Diretores que trabalham em campos correlatos, nos outros Ministérios. Isto torna os Diretores de Divisão um pequeno corpo de funcionários, abrangendo toda a área governamental (13). Dentro do Ministério, os Diretores estão em constante contato com o Subsecretário que, na Alemanha democrática, era o mais elevado representante do Ministro (14) nas questões referentes ao serviço civil e autorizado a dispor sobre tudo que êste último não fôsse obrigado a tratar pessoalmente.

Os serviços auxiliares de todo o Ministério, como sejam finanças, pessoal, compras, transporte e telefone não eram objeto, na Alemanha, de Divisões especiais e sim tratados por uns poucos Assistentes encarregados de cada um desses assuntos os quais eram freqüentemente assim distribuídos: um para assuntos financeiros, dois para pessoal (veja acima) e um quarto — geralmente o principal escriturário — para os demais serviços auxiliares. Êstes Assistentes seriam subordinados

(13) O total de Diretores de Divisão nos 7 Ministérios aqui considerados era apenas de 24, em 1932. Cinco dêles possuíam 3 Divisões; o do Trabalho, 4 e o dos Transportes, 5. Havia 10 Chefes de Subdivisões, das quais uma era do Ministério da Agricultura, 2 do Ministério do Interior, 2 do Trabalho e 4 do Ministério das Finanças; os outros 3 não as possuíam. Para enumerações posteriores ver Brecht-Glazer, obra citada, pág. 26.

(14) Mesmo sob o regime totalitário, muitos Subministros pertenciam às carreiras do antigo serviço civil.

diretamente ao Subsecretário ou lotados numa das Divisões (15).

Seja qual for a melhor maneira de agrupar os serviços auxiliares, o ponto principal é que a divisão sistemática das atividades do Ministério em partes, tratadas por Assistentes Especializados, colocados dentro de umas poucas Divisões, torna o Ministério um organismo conciso, flexível e facilmente organizável, excelentemente preparado para administrar mesmo u'a máquina governamental em expansão e apto para eliminar os emperramentos administrativos.

O CHEFE DA REPARTIÇÃO E O ASSISTENTE MINISTERIAL

A primeira dúvida dos estudantes americanos, ao confrontarem êsses dois sistemas, deve dizer respeito ao Chefe da Repartição isolada. Qual é sua função? Estará ele condenado a uma posição inferior recebendo ordens do Assistente ministerial e, ao mesmo tempo, perdendo o contato com o Ministro?

A resposta decorre do princípio de que ninguém, dentro do Ministério, a não ser o Ministro, tem autoridade sobre as Repartições isoladas. Qualquer outra pessoa possui somente a autoridade que o Ministro queira delegar-lhe. Dêsse modo, o Assistente Especializado não tem, por si só, direito de dar ordens a uma Repartição isolada. Também não o tem o Diretor de Divisão. Somente autorizados pelo Ministro podem êles dar, em seus próprios nomes, tais ordens. E' preciso tornar esta delegação de autoridade perfeitamente clara (16).

Não é permitido ao Assistente, em suas sugestões oficiais ao Ministro, passar pelo Diretor e pelo Subsecretário. Por outro lado, supõe-se que todas as vezes que os assuntos digam respeito à Repartição isolada, o Assistente deva consultar o Chefe desta em primeiro lugar. Se um conflito de pontos de vista nasce, deve êle, então, dar conhecimento aos seus superiores. Nos casos de menor importância, essa decisão pode ser tomada por intermédio de memorandos escritos.

Contudo, todas as vezes que o Chefe da Repartição isolada queira discutir, pessoalmente, um assunto com o Diretor de Divisão êste convocará o referido Chefe e o Assistente para uma conferência. Se uma divergência de opiniões reina entre o Diretor e o Chefe da Repartição isolada, uma comunicação, de um modo geral, deve ser feita ao Subsecretário e ao Ministro.

(15) As duas Divisões de Rendas do Ministério das Finanças mantinham uma Subdivisão conjunta para cuidar de seus problemas administrativos e de pessoal.

(16) O Diretor de Divisão e o Assistente Especializado, na Alemanha, usam o timbre do Ministro, inserindo após sua assinatura as palavras "por ordem de", quando agem por delegação de autoridade. A delegação ao Diretor de Divisão envolve todos os assuntos que o Ministro e o Subministro não tenham reservado, a êles próprios, em termos gerais ou especiais. Para detalhes, ver Brecht-Glazer, obra citada, pág. 53.

E' geralmente verdade, pois, que o Chefe da Repartição isolada não tem contato "imediatamente" com o Ministro nas questões oficiais, justamente porque se supõe que toda pessoa pode manter a forma regular de aproximação. Todas as vezes que êle queira falar com o Ministro, pessoalmente e sozinho, tem que conseguir uma entrevista informal; espera-se contudo que discuta primeiramente com o "staff" do Ministro os negócios oficiais. Se assim não proceder o Ministro convocará êstes funcionários para uma conferência. Esta prática torna menos necessário o entendimento pessoal dos Chefes das Repartições com o Ministro.

Nos Ministérios americanos, o entendimento por intermédio do Secretário da Secretaria tem resultados semelhantes (17). Justamente como atualmente em Washington, também no sistema alemão um Chefe de Repartição isolada raramente pode se encontrar com o Ministro quando as atenções dêste se concentram na política ou em seus interesses especiais; em consequência, freqüentes trocas formais e informais de opinião se desenvolvem.

O Chefe da Repartição isolada não fica pois relegado a uma posição inferior; a separação, pelo contrário, mais fortalece que diminui seu prestígio. Sua posição está claramente acima do Assistente ministerial. Embora êste último, também, seja um alto oficial, o salário e a posição do Chefe da Repartição isolada são consideravelmente mais elevados do que os do Assistente ministerial e se aproximam muito aos dos Diretores de Divisão. (18) Muitos Assistentes ministeriais, tornando-se mais velhos, procurarão obter a posição de Chefe de Repartição. Somente poucos o conseguirão. Mesmo Diretores de Divisão, algumas vezes, preferirão a posição de Chefe de Repartição que

(17) Ver Gaus-Wolcott, pág. 304 "Alguém para conseguir chegar até o Ministro tem que passar por 2 repartições, sem contar a primeira contendo a sala de 3 dos Assistentes e a outra a do 4.º. Para todos os objetivos práticos cada pessoa que procura o Ministro deve passar pelo escrutínio de seis Assistentes, e todo papel ou assunto a êle dirigido deve primeiro ser revisto por seus Assistentes. Êstes fazem a revisão final de todos os assuntos que chegam até o Ministro e dão o primeiro impulso aos que saem de suas mesas.

(18) O salário anual de um Diretor de Divisão alemão, inclusive uma bonificação para casa, era de cerca de 20.000 marcos e o de um Chefe de Repartição isolada, 19.000, 18.000 ou, nos menores, de 16.000. O de um Assistente Especializado era de cerca de 10.000 a 14.500 (com aumentos bienais). Os cortes de emergência feitos pelo Gabinete Bruning, mantidos desde então, reduziram estas quantias de perto de 21%, limitando os Diretores de Divisão a cerca de 16.000 marcos (6.400 dólares), os Chefes de Repartições isoladas a cerca de 15.000, 14.000, ou 13.000 marcos (6.000, 5.600 ou 5.200 dólares), respectivamente, e os Assistentes Especializados a um máximo de perto de 11.500 marcos (4.600 dólares). Os funcionários dos Ministérios americanos perceberiam 8.000 a 9.000 dólares e, algumas vezes, mais como Chefes das Repartições isoladas e 5.600 a 7.500, em posições correspondentes em importância às dos Assistentes Especializados do primeiro grau. Os Assistentes mais novos (do segundo e terceiro graus) perceberiam consideravelmente menos em ambos os países.

permite maior força e independência e está menos exposta aos açoitamentos diários da agitação política. Em alguns casos, um Chefe de Repartição pode vir a ser um Diretor de Divisão ou mesmo Subsecretário.

Em casos excepcionais é possível existir um Chefe de Repartição exercendo as funções de Assistente ministerial mesmo quando essa repartição, como um organismo, tenha sido separada do Ministério. Esta solução é, em geral, passível de objeção. O trabalho de um Chefe de Repartição no órgão central do Ministério não pode ir além dos assuntos que lhe estão afetos, enquanto, normalmente, um Assistente ministerial cuida de uma área maior. Além disso, ligado primeiramente como está às responsabilidades de sua Repartição não pode o Chefe desta se concentrar nos problemas gerais de "staff" do Ministério. Duplos por natureza, estes problemas incluem todas as questões de política geral e todos os assuntos de interesse interministerial. Cada Assistente fica inteiramente ocupado com essas duas classes de tarefas e com a manutenção de todos os contatos cruzados necessários. O Chefe da Repartição, como Assistente no Ministério, pouco tempo pode dedicar a esses assuntos.

A 3.^a desvantagem consiste em poderem os assuntos da Repartição isolada e os do Ministério, propriamente dito, ser confundidos, em virtude de não estarem bem definidos. O processamento normal requer que os relatórios do Chefe da Repartição e as sugestões e reclamações que venham de fora, mas a esta concernentes sejam remetidas ao Assistente ministerial. Se acontece ser o Chefe da Repartição o próprio Assistente ele encontrará sobre sua mesa cartas que ele próprio escreveu, podendo respondê-las "por ordem de"; e como não pode atender bem às reclamações, surge novamente um vácuo, a não ser que o Diretor de Divisão a elas dedique seu tempo.

A experiência alemã ensinou que tal combinação só era perfeita quando a Repartição isolada ou era muito pequena ou de importância temporária; em tais casos a designação de um Chefe para uma Repartição separada pode não representar uma economia quando as tarefas extraordinárias que o Assistente executa em tais Repartições não esgotam, totalmente, suas energias.

Por razões políticas, contudo, a Repartição que trata das questões de ordem pública, embora como um organismo estivesse separada do Ministério do Interior, algumas vezes a este achava-se ligada, tornando-se assim o Chefe dessa Repartição quase um Diretor de Divisão do Ministério (19).

(19) Sob o regime de Hitler, Himmler, o Chefe da polícia nacionalizada e da Guarda Especial, era ao mesmo tempo uma espécie de Diretor de Divisão para os assuntos de polícia, do Ministério do Interior. Assim, ficava isento da supervisão de um Subministro, e gozava do privilégio de um acesso imediato ao Ministro, bem como a Hitler. Noutros aspectos, a velha regra descrita acima tem sido largamente mantida.

COOPERAÇÃO ENTRE OS MINISTÉRIOS

A idéia de que as questões interministeriais serão melhor tratadas no próprio Ministério que nas Repartições colocadas fora dêste leva à conclusão que, exceto para troca de informações, os Ministérios não têm relações diretas com as Repartições Subministeriais dos outros Ministérios mas sim uma comunicação desembaraçada através do órgão central (20).

Cabe a cada Ministério determinar, para suas próprias Repartições subordinadas, exceções a essa regra. O código processual de 1926, dos Ministérios alemães, enumera exceções gerais para o Arquivo do Reich, subordinado ao Ministério do Interior e para o Serviço de Estatística, subordinado ao Ministério da Economia. O contato direto com o Arquivo do Reich era geralmente permitido.

Cada Ministério que necessitasse do Serviço de Estatística para suas estatísticas podia lidar com o mesmo, neste setor, diretamente, se os recursos fossem fornecidos de maneira adequada. Os detalhes não importam aqui, (21) o sistema é suficientemente flexível para se ajustar a qualquer eventualidade.

TROCA ENTRE STAFF E LINHA

A carreira dos Assistentes ministeriais dependerá, sem dúvida, largamente do sistema de pessoal adotado pelo país. Um Assistente alemão, via de regra, entra no Ministério como um ajudante do Assistente Especializado. O Ministério geralmente o seleciona de um reservatório mantido para servir a todas as esferas governamentais — federal, estadual e local, o órgão ministerial central e os órgãos regionais — nas mais altas posições.

Sua educação prévia deveria incluir preparo universitário suficiente para o grau de "doutor"; em seguida a fim de ser admitido, seria submetido a uma prova, após 3 anos de estágio em algumas oito agências diferentes, seria submetido então ao exame final (22). Como a ordem de classificação nessas provas não era estabelecida, os Ministros tinham a liberdade de selecioná-los dos reservatórios, de acordo com seu julgamento (23).

(20) Ver Gaus-Wolcott, pág. 315, sobre a necessidade de uma participação mais rápida do "staff-geral". "As interrelações com outros Ministérios exigiam a qualificação de um staff-geral".

(21) Ver Brecht-Glazer, pág. 103.

(22) Ver Brecht, *The Relevance of Foreign Experience*, págs. 115, 120 e também 126 e seguintes, sobre as críticas a este sistema e as sugestões apresentadas para o governo americano. Somente alguns poucos especialistas foram selecionados do reservatório regular, como, por exemplo, no Ministério da Economia (Alemanha).

(23) Ver o Plan A, no *Report of the President's Committee on Civil Service Improvement*, H. Doc. 118, 77.^o Congresso, 1.^a Sessão (1941), Capítulo V, discutido por Gordon Clapp no número de Primavera desta Revista (*Public Administration Review*), pág. 287.

Via de regra eram escolhidos os candidatos que haviam passado em ambos os exames com, pelo menos, o grau de "bom" dado somente em menos de 10% de todos os casos. O afastamento a essa tradição daria ensejo a queixas contra favoritismo. As cogitações dos partidos não eram levadas em conta. Embora algumas vezes estes fossem atendidos, o mau efeito desta prática era sanado por estipulações tais como: educação, treinamento, exames e a tradição acima mencionada.

Não obstante o candidato durante sua longa preparação tenha obtido algum conhecimento do trabalho de linha, sua chamada a um Ministério, como ajudante do Assistente Especializado não significa uma permanência definitiva no órgão central do Ministério. Ao descrever este lado do problema preferiria invocar o espírito de Montesquieu e relatar não o que era realmente na prática mas como penso deveria ter sido, de conformidade com as idéias fundamentais.

Sob a Monarquia, o princípio da troca do pessoal de "staff" com os dois órgãos regionais foi firmemente estabelecido. Depois de 2 ou 3 anos no Ministério, cada Assistente seria enviado para o interior onde, durante 2 ou 5 anos, conseguiria suas primeiras credenciais nos trabalhos regionais de responsabilidade, isto, antes de ser considerado apto para uma segunda chamada ao Ministério. Se novamente chamado obteria, após um período durante o qual se achava simplesmente "emprestado", uma posição permanente de Assistente Especializado; isto aos 34 anos mais ou menos. Depois de mais 5 ou 10 anos no Ministério, voltaria então mais vezes ao interior, porém, numa posição de linha mais representativa.

Esta prática reunia duas grandes vantagens. Primeiro alcançava esta troca entre as atividades de "staff" e linha que é certamente o melhor processo para uma eficiente política de pessoal. Em segundo lugar, evitava que os Ministérios mantivessem servidores simplesmente pelo fato de já lá se encontrarem; é esta tentação, como todo estudante sabe, uma das maiores dificuldades para a política de pessoal. Se todo ajudante, sem exceção, depois de um certo tempo, tivesse que ser mandado embora, eliminaria a tarefa nada agradável de discriminação dos que deveriam sair. Decidir quem deve voltar, alguns anos mais tarde, já não depende de sentimento. Uma política de pessoal salutar torna-se então fácil.

O Ministério alemão pode promover um ajudante que tenha passado pelos postos do interior se nestes ele mostrou qualidades particulares para o trabalho regional e desprezar completamente um outro que fracassou no órgão central do Ministério e no interior, e fazer voltar ao Ministério um terceiro.

Durante o período democrático, a realidade entra em choque com esse ideal. A rígida prática

de fazer retornar cada ajudante ao interior após alguns anos de trabalho de "staff", no Ministério, foi abandonada durante a Grande Guerra e, desde então, mantida em suspenso devido a universal escassez de habitação. Embora permutas frequentes fossem feitas, especialmente nos Ministérios prussianos, a regra perdeu seu caráter geral, e com isto seu principal valor seletivo.

Uma vez chamados ao Ministério, muitos Assistentes lá achariam por bem ficar e, após a indicação para uma posição permanente, adquiririam, sucessivamente, 3 títulos indicadores de antiguidade mais rapidamente do que uma troca de função (24). Alguns seriam transferidos de um Ministério para outro ganhando assim alguma experiência adicional. Mas a falta de prática nos serviços regionais fará com que estas transferências não sejam compensadoras. Uma percentagem relativamente alta de Assistentes ministeriais poderia, pelo menos, em seus quarenta anos, ser indicada para uma posição de linha de responsabilidade, como, por exemplo, a de Chefe de uma Repartição Subministerial, a de Diretor regional de uma grande Agência federal ou, para a especialmente cobiçada, Presidência de Distrito ou de Província da administração geral prussiana. Mas essa tardia transferência ao trabalho de linha é de limitado valor, quando não precedida de um trabalho prévio no interior, em postos de menor importância.

Qualquer organização do órgão ministerial, central, de qualquer Ministério, em qualquer país, adotaria a velha prática da Alemanha imperial, admitindo jovens Assistentes, após um aprendizado prévio no interior, para o órgão ministerial central, a fim de reinviá-los automaticamente ao interior, poucos anos depois. A importância deste processo parece ainda maior hoje do que antigamente.

Num país democrático recorrer-se-ia a esta prática como um meio de se evitar a burocracia e de se neutralizar os perigos que surgem em toda parte em que os servidores do órgão central do Ministério perdem o contato com a população. A troca deveria ser repetida num nível mais elevado por meio de nomeações para as posições de mais responsabilidade do órgão ministerial central e do interior, em alternações adequadas.

A troca entre as funções de "staff" e as de linha é contudo uma questão meramente acidental no presente contexto. Tão pouco o método de seleção dos servidores civis está necessariamente ligado ao nosso problema. Mesmo se a presente prática persistisse em tais assuntos, nêles permanece o problema ao qual este artigo é dedicado, isto é, a contração ministerial mediante a separação do órgão ministerial central, das repartições executivas.

(24) Ver Brecht-Glaser, págs. 26 e 181.

A expansão da moeda e do crédito no decênio 1940/1949

HÉLIO MAGALHÃES ESCOBAR

O DESENVOLVIMENTO da rede bancária no Brasil a partir de 1940 tornou-se verdadeiramente notável. Enquanto no decênio 1930/39 o número de estabelecimentos sofria pequeno desenvolvimento, a partir de 1940, o acréscimo anual adicionado às matrizes, filiais, escritórios e agências chegou, por vêzes, a atingir mais de 300 estabelecimentos. (Quadros I e II). Com a expansão do meio circulante mais acentuada a partir de 1942, o desenvolvimento do crédito se dilatou notavelmente, exigindo e favorecendo o aparecimento de centenas de novos bancos, que funcionando tal qual caixa de ressonância, ampliaram consideravelmente as cifras do numerário em circulação, através da multiplicidade de suas agências e filiais.

O papel-moeda emitido, alcançava, ao fim do decênio, o elevado montante de 19,1 bilhões de cruzeiros, ou seja, 380% sobre o em circulação em fins de 1939.

A moeda escritural que subtende os depósitos à vista deduzidos dos depósitos bancários e dos encaixes nos bancos, desenvolveu-se de maneira surpreendente. De um total, em fins de 1939, de 6,2 bilhões de cruzeiros, alcançava 36,5 bilhões em 1949, com uma expansão, portanto, de 500%.

Os meios de pagamentos que compreendem o meio circulante adicionado da moeda escritural, totalizaram uma expansão de 445%, em dez anos.

Os depósitos bancários, que em 1940 alcançavam 13,6 bilhões de cruzeiros, atingiam, em 1949, 64,0 bilhões, ou seja, um acréscimo de 357%, sendo que a relação entre os depósitos à vista e o total dos depósitos, passou no mesmo período de 68% para 72%, reduzindo portanto, a proporção dos depósitos a prazo, que passaram de 4,3 bilhões de cruzeiros para 17,6 em fins de 1949.

A relação percentual, caixa, depósitos à vista, marchou em alguns anos, acima de sua capacidade normal, sendo que nos últimos tempos vinha sendo mais solicitada, forçada por maior ampliação dos empréstimos. Chegando mesmo, nesse período de dez anos, mais precisamente em 1944, os em-

préstimos a ultrapassarem o montante dos depósitos, 40,1 bilhões contra 39,7 bilhões de cruzeiros, respectivamente. Voltando em 1949 e nos primeiros meses do corrente ano a alcançarem quase o mesmo nível. Todavia vem o Governo dedicando cuidado especial aos bancos, principalmente aos comerciais, com o fim de proteger os depositantes. Daí serem os bancos obrigados a manter sob forma líquida, uma percentagem limitada dos depósitos de seus clientes, livres a qualquer momento, podendo entretanto estar em depósito à vista em outro banco, de preferência no Banco Central, normas adotadas pelo Governo brasileiro, pelo Decreto n.º 21.499, de 1932, o qual instituía a obrigação de os bancos manterem em caixa o numerário correspondente a dez e quinze por cento, respectivamente, do total de seus depósitos a prazo e à vista, considerando contudo, entre os últimos aqueles que tivessem prazo igual ou menor de 30 dias.

Em 1945, proveniente à demasiada expansão do crédito, cujos reflexos apresentam as mesmas características da inflação motivada pelo meio circulante, foi criada a Superintendência da Moeda e do Crédito (S.M.C.) (Decreto-lei n.º 7.293, de 2 de fevereiro). Órgão de controle bancário, instituiu a obrigatoriedade de os bancos depositarem no Banco do Brasil à sua ordem, 8% sobre o valor dos depósitos à vista e 4% sobre os depósitos a prazo, variando entretanto essas percentagens de acordo com as diversidades de regiões geo-econômicas e particularidades das transações. Todavia os depósitos compulsórios dos bancos não deveriam ultrapassar 14% nem ser reduzidos a menos de 2% para os à vista e 7 e 1% para os depósitos a prazo. Adotando a S.M.C. o critério de serem reduzidas essas taxas daquelas primitivas, ou seja, 15% e 10% respectivamente, aos depósitos à vista e a prazo, instituída pela regulamentação de 1932.

Posteriormente, em fins de 1946, a S.M.C. fixava essas taxas em 3% para os depósitos à vista e 2% para os depósitos a prazo, sendo que metade dos depósitos poderiam ser efetuados em títulos

federais contabilizados ao valor par. Situação invejável, pois nos Estados Unidos os depósitos com-

pulsórios chegam a alcançar elevadas taxas, senão vejamos o seguinte quadro:

DEPÓSITOS COMPULSÓRIOS NOS ESTADOS UNIDOS

PERÍODOS	% DOS DEPÓSITOS À VISTA			% DOS DEPÓSITOS A PRAZO
	PARA OS BANCOS EM NOVA IORQUE E CHICAGO	PARA OS BANCOS DE OUTRAS GRANDES CIDADES	PARA OS BANCOS DE CIDADES MENORES	
21- 6-1917/15- 8-1936.....	13	10	7	3
16- 8-1936/28- 2-1937.....	19,5	15	10,5	4,5
1- 3-1937/30- 4-1937.....	22,7	17,5	12,2	5,2
1- 5-1937/15- 4-1938.....	26	20	14	6
16- 4-1938/31-10-1941.....	22,7	17,5	12	5
1-11-1941/19- 8-1942.....	26	20	14	6
20- 8-1942/13- 9-1942.....	24	20	14	6
14- 9-1942/ 2-10-1942.....	22	20	14	6
3-10-1942/26- 2-1948.....	20	20	14	6
27- 2-1948/10- 6-1948.....	22	20	14	6
A partir de 11- 6-1948.....	24	20	14	6

DEPÓSITOS COMPULSÓRIOS NO BRASIL

PERÍODOS	% DOS DEPÓSITOS À VISTA	% DOS DEPÓSITOS A PRAZO
5- 2-1945/26-12-1945.....	8	4
27-12-1945/26-12-1946.....	4,5	4
A partir de 27-12-1946.....	3	2

A reforma bancária já anunciada prevê no anteprojeto do Governo e no substitutivo apresentado pelo Relator da Comissão de Finanças da Câmara, um encaixe mínimo de 10% sobre o valor total dos depósitos, podendo ser aumentada ou reduzida pelo Banco Central. Devendo ser o encaixe constituído unicamente de moeda nacional, sendo considerados como encaixe dos respectivos bancos os depósitos à vista feitos no Banco Central. Entretanto, o substitutivo da Comissão de Comércio e Indústria da Câmara sugere u'a maior margem: sendo conservada as taxas em vigor, podendo o Banco Central alterar os relativos aos depósitos à vista, nos limites de 30 e 10% e os a prazo entre os limites de 15 e 6%. Possuindo o Banco Central autoridade de quando necessário e em certas conjunturas exigir taxas mais elevadas, no propósito de sustar a inflação do crédito.

Quanto aos empréstimos, continuaram de forma acentuada igualmente a partir de 1942.

Com a emissão de obrigações de guerra até o limite de três bilhões de cruzeiros e posteriormente até oito bilhões, embora sua colocação houvesse atingido somente 4,4 bilhões, o Governo viu-se forçado para financiar as despesas extraordinárias, de lançar mão de emissões de títulos de empréstimos. Empréstimos, estes, a curto prazo, sob a forma de letras do Tesouro, até a impor-

tância de um bilhão de cruzeiros, resgatáveis com os recursos provenientes das subscrições compulsórias de obrigações de guerra. Entretanto como as subscrições de obrigações de guerra foram insuficientes para o resgate das Letras do Tesouro, estas se expandiam chegando a alcançar em 1944, 7 bilhões de cruzeiros, tornando o redesconto, através da emissão de papel-moeda, a única fonte abastecedora do Banco do Brasil para tomada de novas letras. Pelo Decreto-lei n.º 4.792, de 5 de outubro de 1942, foi dado ao processo da emissão um aspecto mais comercial que fiscal, restringindo a capacidade do Tesouro Nacional e ampliando as funções da Carteira de Redescontos, a qual passou a fazer empréstimos a bancos quando garantidos por Letras do Tesouro ou outro de tipo comercial. Devido somente a esses títulos renderem 3% de juros ao ano, sua aceitação limitou-se praticamente ao Banco do Brasil.

Em fins de 1944, essas operações atingiam a 4,5 bilhões de cruzeiros, cujos totais foram encampados pelo Governo, fazendo com que fôsem incorporados ao meio circulante, decorrente deste ato, a liquidação de redesconto do Banco do Brasil à Carteira de Redescontos, no mesmo montante, creditando porém o Tesouro Nacional em igual importância no Banco do Brasil, crédito que foi destinado a saldar os débitos do Governo na compra de ouro pelo referido banco. Novamente em

princípios de 1946 o Decreto-lei n.º 9.067, autorizou nova encampação num total de 4,6 bilhões de cruzeiros, extinguindo os redescontos oriundos e garantidos por Letras do Tesouro.

Em princípios de 1947, nova operação se realizou pela Lei 16, de 7 de fevereiro de 1947, no total de 2,3 bilhões de cruzeiros, cujo destino, em parte, liquidou débitos do Governo no Banco do Brasil pela compra de ouro e 1,8 bilhões de cruzeiros creditado ao Tesouro Nacional para aplicação em operações cambiais. Sendo que seu saldo em 31 de julho do corrente ano no passivo do Banco do Brasil era de 4 milhões de cruzeiros.

Os recursos solicitados pela Carteira de Redescontos ao Tesouro Nacional — papel-moeda — montavam em 22 de agosto do corrente ano, 6,2 bilhões de cruzeiros, que em grande parte se destinou a suprir o próprio Governo através dos adiantamentos feitos pelo Banco do Brasil.

Em resumo, de 1942 para cá, emitiu-se, para abastecimento da Carteira de Redesconto, cerca de 17,7 bilhões de cruzeiros, dos quais, com exceção de 6,2 bilhões, estão definitivamente incorporados ao meio circulante.

No gráfico anexo, torna-se patente a ampliação dos meios de pagamentos a partir dessa época, mormente da moeda escritural, pois que, a par das reiteradas emissões constatadas nesses anos anteriores, vêm encontrando no desenvolvimento de nossa rede bancária, que se já em 1942 contava com 1.928 (ver quatro II), alcançara em 1949, 3.275 estabelecimentos, uma generalização maior do uso dos cheques. Basta dizer que de um total de cheques compensados em 1940, de 2,2 milhões de unidades no valor de 35 bilhões de cruzeiros, chegava-se em 1949 a verificar 7,1 milhões de unidades no valor de 244.4 bilhões de cruzeiros.

“A evolução econômica no último século trouxe uma transformação substancial à organização dos bancos, por isto que o Estado não se limita apenas a discipliná-los, mas, a pouco e pouco, se tornou o maior interessado nessa modalidade de empresa. A experiência vem demonstrando, com efeito, que o Governo Federal não pode continuar neutro ou mero espectador em questões bancárias. Sua participação é um imperativo que decorre do próprio desdobramento das funções estatais.

A reforma bancária, ora ainda em discussão na Câmara dos Deputados, interessa, na verdade, tanto à economia privada quanto às finanças públicas. Representa ela aspiração que, de longa data, se vem impondo a todos os espíritos seriamente preocupados com a frequência das crises monetárias e a desorganização do crédito nacional.

Sem dúvida, o ponto cardeal da reforma é a criação de um Banco Central — banco dos bancos — empreendimento já várias vezes tentado entre nós, e que foi parcialmente coroado de êxito com a criação, em 1945, da Superintendência da Moeda

e do Crédito, que vem prestando relevantes serviços, mas não tem as atribuições nem poder a amplitude de ação de um banco central. Seu fim é preparar a organização deste e desempenhar-lhe outras funções até que seja instalado. A Carteira de Redescontos do Banco do Brasil vem suprimindo também entre nós as falhas decorrentes da inexistência de um Banco Central — verdadeiro elemento catalizador da economia nacional.

A criação de um banco central não resolveria, contudo, todas as falhas de nosso incipiente sistema bancário. Cumpre que o desenvolvimento de nossas atividades econômicas também seja assistido de maneira mais eficaz pela ação de bancos especializados, já que até foram previstos no art. 150 da Constituição. O anteprojeto, além do Banco Central, que será a cúpula do sistema, prevê, com efeito, a criação dos seguintes bancos: Hipotecário, Rural, Industrial, de Investimentos, de Exportação e Importação. O Banco do Brasil será reformado e passará a exercer a sua função própria de banco de depósitos e descontos, que já é o seu objetivo pelos atuais estatutos. As suas Carteiras especializadas de crédito rural, crédito industrial, exportação e importação, que funcionam por conta do Tesouro Nacional e sob a responsabilidade deste, serão transferidas para os respectivos bancos especializados. A Superintendência da Moeda e do Crédito, a Carteira de Redescontos, a Caixa de Mobilização Bancária e a Carteira de Câmbio, serão absorvidas pelo Banco Central.

A reforma projetada teve ampla divulgação pela imprensa, a fim de sofrer a crítica dos interessados e estudiosos. Foram em grande número as sugestões recebidas de todos os banqueiros do país, os quais muito contribuíram para melhorar o primitivo anteprojeto, que só depois foi encaminhado ao Congresso.

Urge que se dê celeridade maior ao estudo e à discussão que vêm sendo submetidos não somente o Anteprojeto do Governo, mas também contribuições outras que se propõem aprimorar o sistema bancário a ser instalado no país. O surto da economia brasileira, em seus aspectos mais característicos, espera pela criação de uma cadeia de institutos especializados que corrija o empirismo e ponha um paradeiro à indisciplina de nosso sistema bancário”.

Pois a evolução econômica nacional é uma realidade, e os bancos são os veículos naturais da criação dos meios de pagamentos. Empréstimos criam depósitos. A expansão da moeda e do crédito devem ficar no mesmo nível da corrente de bens e serviços produzidos. Thiers diz bem: “A circulação fiduciária não está em função da garantia metálica do papel-moeda, mas, sim, em função do conjunto de riquezas e serviços disponíveis no país”. Seligman afirma que: o valor da moeda é o seu poder de compra. Cassell ensina

que o poder de compra da moeda no mercado interno é a indicação mais exata de seu valor e não a sua taxa de conversibilidade. Portanto, quando os meios de pagamentos excedem à capacidade de absorção da máquina produtiva, forçosamente registramos a inflação.

Não há negar que, apesar de o nosso país possuir substanciais reservas metálicas (ouro), o que bem se pode observar no seguinte quadro:

LASTRO OURO E MEIO CIRCULANTE

ANOS	RESERVAS OURO PREÇO D/COM- PRA C.\$ 1.000.000	MEIO CIRCULANTE C.\$ 1.000.000	% RESERVAS/MEIO CIRCULANTE
1943.....	5.103	10.981	46,8
1944.....	6.628	14.462	46,3
1945.....	7.115	17.535	40,7
1946.....	7.096	20.494	34,6
1947.....	7.096	20.399	34,8
1948.....	6.404	20.696	29,5
1949.....	6.403	24.045	26,7

o país atravessou fase aguda de inflação. O mesmo foi observado em outros países. Já em 1909, Leroy Beaulieu atentava para o fato de que, apesar da garantia metálica do Banco da Bélgica ser de apenas 22%, sua moeda manteve-se ao par, enquanto o Banco da Espanha, com um lastro de 44%, possuía seus bilhetes desvalorizados em 12%. Tornou-se hoje doutrina pacífica que o lastro ouro se destina ocasionalmente às coberturas dos deficits dos balanços de pagamentos internacionais e não ao resguardo do valor da moeda no mercado interno. A resolução do problema reside em estabelecer a equivalência entre o aumento da produção de bens e serviços, e dos meios de pagamentos. A expansão dos créditos de pagamentos poderá ser estendida até que se atinja o pleno

emprego, que segundo Halm "é a utilização ótima dos recursos econômicos de um país. Havendo sempre fatores inaproveitáveis, como terras de baixo rendimento, fábricas obsoletas e, mesmo, mão-de-obra, pois que, além do desemprego voluntário, haverá também o desemprego dos operários que não querem oferecer seus serviços aos salários correntes".

No Brasil jamais se obteve êsse equilíbrio, por falta de um sistema bancário especializado. Pois cada função econômica exige crédito de acordo com sua finalidade específica. O crédito ao pecuarista difere daquele exigido pelo agricultor, industrial ou comerciante.

O ilustre economista Abelardo Vergueira César, analisando as necessidades econômicas do Brasil menciona:

"1.º — E' preciso fortalecer a economia; 2.º — As finanças, como reflexo desta, a ela devem ajustar-se; 3.º — Os bancos devem se organizar dentro da realidade brasileira, tendo em vista suas peculiaridades próprias que se obstinam em perturbar o seu progresso. E estas são: a pobreza, o tamanho do nosso território, o rarefeito da população, a falta de transportes e comunicações, os altos e baixos dos principais elementos da produção, de um modo geral: o deficit orçamentário permanente, a desvalorização da unidade monetária e o emprego contínuo do papel-moeda."

A uniformização e a ordem econômico-financeira somente surgirão em nosso país tão logo seja criado o Banco Central, encimando uma cadeia especializada de estabelecimentos. Já alcançamos felizmente a maturidade bancária. Que venha, sem tardar, a reforma do crédito, para melhor aproveitamento de nossas energias e desenvolvimento econômico do país.

BRASIL RÊDE BANCÁRIA

QUADRO I

1940-1949

ANOS	NÚMERO DE BANCOS						MOVIMENTO BANCÁRIO (EM MILHÕES DE CRUZEIROS)			
	MATRIZES		ESCRITÓRIOS, FILIAIS E AGÊN- CIAS		TOTAL		DEPÓSITOS SALDO NO FIM DO ANO	EMPRÉSTIMOS SALDO NO FIM DO ANO	CHEQUES COMPENSADOS	CAIXA SALDO NO FIM DO ANO
	Total	Varia- ções	Total	Varia- ções	Total	Varia- ções				
1940.....	354	—	1.006	—	1.360	—	13.664	12.837	35.444	1.030
1941.....	512	+ 158	+ 1.134	+ 128	1.646	+ 286	16.532	15.894	47.577	1.338
1942.....	548	+ 36	1.380	+ 246	1.928	+ 282	21.541	18.206	57.392	2.108
1943.....	625	+ 77	1.559	+ 179	2.184	+ 256	31.570	28.757	87.673	2.439
1944.....	663	+ 38	1.796	+ 237	2.459	+ 275	39.703	40.107	114.142	2.800
1945.....	786	+ 123	1.979	+ 183	2.765	+ 306	45.286	43.860	129.850	3.214
1946.....	781	— 5	2.079	+ 100	2.860	+ 95	48.768	45.276	165.816	3.674
1947.....	761	— 20	2.200	+ 121	2.961	+ 101	51.809	46.539	184.272	3.516
1948.....	718	— 13	2.367	+ 167	3.115	+ 154	57.218	51.309	204.128	3.963
1949.....	711	— 4	2.531	+ 164	3.275	+ 160	64.026	62.419	244.445	4.684

ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS—BRASIL — 1949

QUADRO II

UNIDADES FEDERADAS	NACIONAIS					ESTRANGEIROS	TOTAL
	B. DO BRASIL	DEMAIS BAN- COS	CASAS BAN- CÁRIAS	ESCRITÓRIOS	COOPERATIVAS		
Guaporé.....	1	2	—	—	—	—	3
Acre.....	2	1	—	—	1	—	4
Amazonas.....	1	1	—	—	1	2	5
Rio Branco.....	1	—	—	—	—	—	1
Pará.....	4	5	1	—	2	2	14
Amapá.....	1	—	—	—	—	—	1
Maranhão.....	4	3	1	—	4	—	12
Piauí.....	9	2	—	—	2	—	13
Ceará.....	9	15	3	1	16	1	45
Rio Grande do Norte.....	4	3	2	—	7	—	16
Paraíba.....	7	9	1	—	47	—	64
Pernambuco.....	9	17	3	3	41	4	77
Alagoas.....	5	4	1	2	8	1	21
Sergipe.....	6	9	3	1	—	—	19
Bahia.....	24	44	9	7	18	1	103
Minas Gerais.....	39	434	12	282	13	1	781
Espírito Santo.....	7	24	2	2	4	1	40
Rio de Janeiro.....	12	116	7	22	19	—	176
Distrito Federal.....	13	163	75	1	35	9	296
São Paulo.....	60	664	64	20	54	15	877
Paraná.....	9	117	3	19	3	1	152
Santa Catarina.....	7	48	2	7	7	—	71
Rio Grande do Sul.....	28	175	9	153	50	3	418
Mato Grosso.....	10	5	2	—	—	—	17
Goiás.....	5	29	3	12	—	—	49
Brasil.....	277	1.890	203	532	332	41	3.275

Aspectos Sócio-Econômicos da Primeira Faixa de Influência da Cachoeira de Paulo Afonso

JOÃO CASTELO BRANCO.

OS recursos naturais do São Francisco, já decantados por tantas penas ilustres, terão de ser aproveitados por determinadas classes de atividades e, agora, faz-se mister identificá-las e sobretudo exercitá-las, pondo-as a serviço do Brasil que não pode e não deve protelar por mais tempo a solução de um problema por todos conhecido como secular.

O clima, como característica inesgotável do meio geográfico, tem tamanhas variações na zona do São Francisco que sua atuação como recurso natural, se faz sentir de modo mais desconcertante. Porque ele determina em grande parte o módulo das atividades econômicas regionais, segue-se a dependência em que essas se acham de suas oscilações ou constância.

Referindo-se à climatologia da bacia do São Francisco, em trabalho datado de 1945, Morais Rêgo alude à falta de dados exatos, devido à escassez da rede meteorológica local, e termina reduzindo suas observações aos meteoros úmidos com desprezo da pressão atmosférica que nos climas tropicais, e até equatoriais, é fator de reduzida valia.

Firmado em autoridades como Koppen e Morize, Morais Rêgo admite uma grande variedade de climas ao longo da extensa bacia, mas, no momento, interessa só saber que a semi-aridez que caracteriza o clima tropical predomina no baixo e no médio São Francisco. Daí a repartição desigual das precipitações pluviométricas com sua conseqüente deficiência relativa. Dêsses fenômenos são inseparáveis o regime torrencial e a vegetação "sui-generis".

Ora, como o fator que mais imprime ao clima um caráter peculiar é a distribuição das chuvas nos dias do ano, segue-se que essa irregularidade faz com que nas margens do São Francisco se encontrem localizadas as terras mais áridas do Brasil.

Não deixa de causar espécie a circunstância de que nas proximidades de uma massa d'água como o São Francisco existam áreas em que a falta de umidade para a vegetação é sensível, quando não para a própria bebida dos animais. Morize, entretanto, afirma: "a presença de largas

superfícies de mar ou de rios é perfeitamente compatível com a existência de sêcas passageiras". E particulariza as regiões do São Francisco quando argumenta com a deficiência de suas precipitações pluviométricas. Essa escassez, aliada à secura da atmosfera e com a agravante dos ventos, origina uma intensa evaporação. Por sua vez, os ventos do quadrante leste soprando com violência, podem comparar-se pela direção que assumem aos alísios, favorecidos que são pela orientação de baixo curso e pelo relêvo. Há, destarte, uma canalização que explica velocidade maior que na própria costa marítima. Esse fenômeno ainda influenciado pela grande massa de água do rio tem uma ação que se faz sentir no equilíbrio atmosférico originando outros ventos mais fortes. Mas, na verdade, é a configuração dos vales que determina a direção dos ventos locais.

Descrevendo as teorias que ainda hoje são utilizadas na explicação da origem das sêcas, Morais Rêgo destaca o regime dos ventos e faz referências aos alísios que, como outros ventos secos, não provocam precipitação, fato, aliás, já comprovado pelas isoietas do Atlântico, e sensível em numerosos desertos. Dessa sorte, a condensação da umidade só se processa quando tais ventos encontram elevação, ou então quando "se lhes superpõem outros ventos favoráveis". A assertiva de Morais Rêgo, se carecesse de comprovação, encontraria plena justificativa no distrito de Tacaratu, município de Petrolândia, cujas terras elevadas provocam precipitações que a tornam um verdadeiro oásis nas terras semi-áridas do citado município. — Outros fatores há que influenciam a causa das sêcas e são atribuídos ao clima, mas que somente concorrem para robustecer os efeitos da causa inicial.

Essa descrição sumária do clima da zona por mim percorrida e que consta, em síntese, de demonstradas observações de outros que a perlustraram, serve para a demonstração da possibilidade do clima, na exploração econômica das terras marginais do São Francisco, desde que seja convenientemente corrigida a deficiência pluviométrica, assim com a irrigação pelas águas do grande rio, como pela construção de açudes e poços tubulares.

Isso onde a elevação das águas não se processar num regime econômico.

Ainda assim, o clima do São Francisco não acarreta conseqüências irremediáveis e inadequáveis à vida humana. Há até quem exalte, inclusive Morize, quando afirma a ação benéfica das correntes atmosféricas sobre a vida do homem.

Observações clínicas atestam que, exceção feita à malária, "só a influência episódica dos ventos violentos de certas estações do ano causa perturbações à saúde no que toca às afetações agudas do aparelho respiratório, as quais, entretanto, mercê talvez da secura da atmosfera, raramente degeneram em tuberculose".

O estímulo da produção agropecuária do São Francisco e sua conseqüente industrialização estão sob a dependência da energia elétrica, a baixo custo, que se pretende obter do aproveitamento racional da cachoeira de Paulo Afonso.

Alcançado este objetivo poderão ser projetados todos os trabalhos que lhe são correlatos, naturalmente dentro de um plano de conjunto em que o desenvolvimento de um de seus setores, atue, desde logo, sobre os demais que lhe são subseqüentes.

Encontrada a fórmula de extensão até onde a transmissão da força há de se processar economicamente, o que, de resto, já deve ser conhecida, o governo da União iniciaria, desde logo, o desapropriamento das terras, a partir da cachoeira, indenizando-as pelo seu valor histórico, se não fôsse preferível pagá-las à razão de seu valor venal, que proprietários ou simples detentores declaram, quando do lançamento do imposto territorial.

O receio, já manifestado pelos que se armaram defensores perpétuos desses proprietários, de que o governo assim os despojaria de suas roças e de seu ambiente antes do aproveitamento eficiente das terras desapropriadas, não poderia prevalecer e não prevaleceria, inclusive porque o governo os deixaria permanecer graciosamente nos seus lugares, até o momento exato da utilização. O que não é admissível é que o governo aguarde esse momento para dar começo aos processos de desapropriação, ensejando a cupidez dos aproveitadores que já se manifestam entre os proprietários vizinhos da cachoeira, que só agora mostram um zelo solícito pela exploração de suas terras, antes abandonadas. Entre eles se encontram os defensores fervorosos do fisco, que já tentaram elevar o valor venal de seus imóveis.

Resolvida essa questão, cujo exame documental face ao direito de propriedade acarretará surpresas de um ineditismo sem par, seriam então localizadas as aldeias rurais que teriam como patrimônio as terras que bastassem às suas necessidades de consumo e de exportação equilibrada.

Assim congregadas, cada uma dessas comunidades poderia receber o benefício impossível no regime atual de dispersão: casa, luz, água,

escolas, hospitais, esportes, instrução militar, etc. deslocando-se para sua gleba os seus habitantes, onde, então, receberiam a assistência técnica de que necessitam. Tais glebas teriam a dimensão necessária à cultura de hortas e pomares, inclusive pequena pastagem para a manutenção de 6 vacas leiteiras, galinheiros, estábulos, etc., e só estas seriam da propriedade privada do colono. As terras destinadas às grandes lavouras: algodão, agave, feijão, milho, arroz, etc., cujo aproveitamento econômico exige mecanização, permaneceriam de propriedade do governo e bem assim os bosques e as grandes pastagens, mas todos os colonos lavradores e criadores delas se utilizariam, de acordo com sua capacidade de realização. Sou dos que acreditam que a propriedade em comum da terra não interfere de modo algum com o seu emprêgo e beneficiamento, mas o regime misto aqui alvitado teria o mérito de não provocar um abalo inútil nos costumes, nem nas idéias correntes. Essa utilização "sui-generis" da terra evitaria, na medida do possível, a continuidade de nossos males ingênitos sobre os quais não demonstramos nenhuma capacidade de reação, como sejam: a devastação das matas com a agravante climática e extinção dos nossos melhores espécimes da flora regional, a erosão sistemática do solo, o uso enfim imoderado dos recursos naturais, inclusive a aquisição de áreas excessivas para as atividades de quem só as quer possuir. Não foi a magia da propriedade, como bem o disse ARTUR YONG, citado por HENRY GEORGE, que transformou as areias flamengas em campos frutíferos; foi, sobretudo, a magia da segurança sobre os frutos do trabalho.

A industrialização de toda essa produção far-se-ia numa aldeia industrial que, situada equidistante de suas congêneres rurais, disso assumiria o encargo. A circulação da matéria-prima far-se-ia economicamente, de vez que as rodovias abertas teriam o sentido da produção.

A criação do gado de corte em comum não parece apresentar inconveniente aos interesses individuais dos criadores; as fronteiras dos que criam no São Francisco são simples marcos convencionais, até porque quem identifica os animais assim criados é a marca que eles trazem nas mandíbulas, ou nas extremidades.

As pastagens, inclusive as culturas de palma, seriam demarcadas a cerca, liquidando, de vez, com o problema de não se poder plantar em regiões próprias a essa finalidade.

A água de regra, a energia motora, a assistência financeira e agropecuária se exercitariam com facilidade, porque seriam utilizadas sob as vistas de seus promotores e recebedores, com o conhecimento absoluto das necessidades de cada um. É evidente que um plano dessa natureza apresenta numerosos pormenores de execução mas oferecerá um conjunto capaz de inclinar as autoridades ou à sanção ou à rejeição respectiva.

Na sociedade humana, as relações sociais existem mercê da vontade que impele duas ou mais pessoas à prestação de ajuda ou de favores recíprocos.

Entretanto, entre os proprietários territoriais do município sergipano de Pôrto da Fôlha, na zona de influência da cachoeira de Paulo Afonso, e o que lhes são associados pelo regime de parceria agrícola, não parece prevalecer essa velha fórmula de relação dual.

Nas vazantes do São Francisco que, naquele município, ocupam extensão relativamente considerável, e onde a cultura do arroz se processa com tôdas as possibilidades de êxito, seu arroteamento se faz mediante o processo de meação. O proprietário dá a terra, dá a semente, mas, como é o próprio financiador dos trabalhos agrícolas, exige que o meeiro lavrador lhe venda, pelo preço que êle mesmo estipula, a parte que lhe couber na meação, qualquer que seja o que estiver vigorando no mercado dos cereais.

A palha decorrente do beneficiamento dêsse arroz, trabalho manual feito ainda às expensas do lavrador, pertence exclusivamente ao proprietário da terra que a vende aos seus meeiros. Êstes necessitam criar animais de trabalho, ao preço de Cr\$ 20,00 a Cr\$ 35,00 o carro, conforme os colmos, divididos em duas partes, procedam da raiz ou do ôlho da planta.

Dessa contingência poucos se libertam, na impossibilidade de viverem sem o auxílio da criação de animais domésticos.

Outrora, informaram-me no próprio local, — êsses fabricantes de revoltados — que são todos os que são submetidos a essa escravatura quase medieva — ainda permitiam que êsse rebanho de deserdados, mediante a taxa de Cr\$ 10,00, 15,00 e 20,00, pusessem seus animais nas terras onde já se fizera a colheita, mas já agora só êles podem criar, beneficiando-se, numa razão difícil de precisar, do trabalho dos outros.

Êsse sistema de exploração do homem pelo homem, com pequenas variações, que nem justificam expressão corretiva é o adotado principalmente nas terras próprias ao cultivo do arroz, que, por mais rendoso e pelo seu curto ciclo vegetativo, é ainda o mais preferido pelos habitantes ribeirinhos do São Francisco.

Tais terras, a meu ver, deveriam ser desapropriadas para uma equilibrada redistribuição entre os seus próprios lavradores, sem que aos seus atuais proprietários coubesse uma indenização superior à que êles mesmos arbitram, quando fazem sua declaração de impôsto territorial.

E não é, pois, de admirar que, numa extensão de 385 quilômetros quadrados, onde vegeta miseravelmente uma população próxima de 11.000 habitantes, Pôrto da Fôlha registre 277 propriedades, cujo impôsto territorial, no corrente exercício, não passa até setembro de Cr\$ 11.305,00.

E' bem de ver que pelos processos extorsivos dêsses proprietários, todos absenteístas, só trabalham os que não se dispuseram ainda a emigrar e daí a produção ridícula de gêneros alimentícios que, em 1947, chegou apenas a 2.800 sacos de feijão, 6.000 de milho e 9.000 de arroz.

Como os animais se criam à revelia do homem, Pôrto da Fôlha conta com uma população bovina de 14.000 cabeças; 3.400 suínos; 500 equinos e 840 asininos e muares. Porque o município não dispõe de estradas de rodagem, circulam em todo seu território 67 carros de boi com absoluta inexistência de veículos a motor de explosão. Os lavradores não utilizam máquinas agrícolas, e a noticia, que me deram, da existência de um trator com arado de discos, logo o localizei na fazenda "Araticum" de propriedade de um dos grandes senhores do município e que prospera em Aracaju, graças aos métodos de trabalho a que me referi acima.

A Prefeitura de Pôrto da Fôlha arrecadou no exercício passado Cr\$ 50.779,90, prova eloqüente da situação de penúria de seus munícipes. O Estado, pela sua exatoria, obteve no mesmo período, a renda de Cr\$ 130.050,00; a coletoria federal rendeu Cr\$ 120.000,00. A população da sede do município é de 4.000 almas; a água que essa gente bebe vem do São Francisco, a 6 quilômetros, e custa Cr\$ 6,00 a carga de quatro latas de querosene, transportada no dorso de um jumento. Quem não dispõe de recursos para enfrentar essa despesa, utiliza mesmo as águas dos barreiros ocasionalmente represadas pelas enchentes, e cujas condições de higiene é fácil prever.

Com semelhante "status" não é possível admitir-se a manutenção local de médicos e de dentistas. Os que necessitam dêsses profissionais viajam, com imenso sacrifício, para os municípios outros, porventura melhor providos.

O Ministério da Educação e Saúde deu início à construção de um hospital local, mas a população, entre alegre e apreensiva, pergunta como fazê-lo funcionar, numa cidade sem água e sem luz, e como mantê-lo sem que o governo da União lhe destine médicos, enfermeiros e forneça até dietas.

O grupo escolar de Pôrto da Fôlha foi construído às expensas do município, a despeito da sua indigência. Como as cinco escolas primárias disseminadas no interior não são providas de professores diplomados, as conveniências partidárias impõem seus candidatos, alguns semi-alfabetizados, mas a população rural reage, não mandando seus filhos às aulas. As próprias escolas rurais, de iniciativa recente, caminham para o mesmo êxito.

A grande atividade do município — grande para as suas misérias — é a exploração da indústria dos dormentes. Neste mercado a unidade de braúna, aroeira ou angico, é paga a Cr\$ 10,00 e Cr\$ 16,00, conforme as dimensões respectivas.

A Estrada de Ferro Leste Brasileiro, que é a compradora, paga êsses dormentes a Cr\$ 20,00 e Cr\$ 30,00.

Essa indústria, que nem sempre se processa com o assentimento do proprietário das caatingas, tem ocasionado numerosos morticínios que não parecem impressionar muito as autoridades repressoras, por muito repetidos.

Não observei, por mais que o sindicasse, qualquer cogitação de interesse por parte da Seção do Fomento Agrícola de Sergipe, pelo trabalho rural no município de Pôrto da Fôlha, a não ser que queira assim chamar a máquina de beneficiar arroz, localizada na Ilha do Ouro, que é o pôrto comercial do município, sôbre o São Francisco. Instalado há três anos, êsse amontoado de ferro velho que cobra Cr\$ 5,00 por saco de arroz em casca, restitui 280 quilos pela porção de 464 que supõe beneficiar. O certo é que vende o "quebradinho" que passa à sua propriedade a Cr\$ 1,00 o quilo e a Cr\$ 6,00 os vinte quilos de farelo.

Outros aspectos há, da economia rural de Pôrto da Fôlha, cuja divulgação, embora rigorosamente verídica, pode suscitar reservas.

Uma lei municipal, aparentemente protetora da lavoura, proíbe o trânsito de animais e veículos pelas terras cultivadas, exceção feita aos do proprietário da terra. Ao pleiteá-la, êste visou somente impedir que os animais de seus lavradores pudessem roer o pasto natural de seus cercados quando tivessem de transportá-los ao trabalho.

Na fazenda Bonsucesso, cujo proprietário reside, como é de rotina, em Aracaju, quem pretender criar bovinos em suas terras, que medem vinte e quatro quilômetros de frente, por quarenta e oito de fundos, pagará como tributo um bezerro anualmente! Êsse benemérito da aristocracia rural de Pôrto da Fôlha ainda descobriu um originalíssimo processo de pagar seu administrador: da meação que recebe do trabalho de terceiros, entrega-lhe um décimo, e como êsse mesmo administrador é quem fiscaliza a extração e a entrega ao intermediário dos dormentes de sua aludida propriedade, paga-lhe mais Cr\$ 0,50 por unidade. Nessa mesma propriedade, constituiu-se um povoador de 360 almas, das quais cem do sexo masculino, cento e cinqüenta crianças e o restante é de mulheres. Essa gente que trabalha em lugares afastados, por não lhe proporcionar o proprietário das terras nenhuma atividade capaz de suprir suas necessidades de emergência, paga Cr\$ 5,00 anuais pelo abrigo que construir. A mortalidade infantil em todo o município excede a qualquer estimativa pessimista.

A tradição de menosprêzo dêsses grandes proprietários pelos seus humildes servidores atinge às raias do inacreditável. Ouvi do agente de Estatística de Marechal Floriano, município alagoano fronteiriço de Pôrto da Fôlha, que um de seus grandes criadores e possuidores de vastos domínios rurais, pelo fato de haver um de seus vaqueiros

"apanhado" dezesseis bezerros e não pretender vendê-los ao patrão, como de praxe, por um preço determinado, foi expulso das terras onde trabalhara tantos anos, ainda por cima, o aristocrata rural pôde, pela sua influência, evitar que outros proprietários abrigassem o desalojado, assim constringido a mudar de profissão, com todo o cortejo de misérias próprias de um inadaptado.

Enfim, a situação sócio-econômica de Pôrto da Fôlha é de tal forma precária e de tão difícil recuperação, que chego a admitir, sem qualquer receio de parecer excessivo, a hipótese da localização de seus habitantes em suas terras mais férteis e transformar as restantes em um parque-abrigo, onde a flora e a fauna regionais se refizessem das mutilações a que o homem faminto as reduziu, levado pelo seu estado de penúria e de completo abandono.

E o que é mais constrangedor em tudo isso é o verificar-se a humilhação do homem, numa terra de homens livres, como diria HENRY GEORGE, e haver quem possa oprimir onde todos são iguais!

* * *

E' conceito pacífico da geografia econômica o de que o homem se constitui seu fator dominante. Considerado em tese o problema das migrações nas terras do Nordeste e, no caso específico, das populações marginais do São Francisco, o seu deslocamento não se processa senão parcialmente, sob a influência dos três fatores clássicos:

- a) o clima, a situação e o relêvo do solo;
- b) os recursos naturais da terra, compreendendo água, solos, plantas e animais indígenas;
- c) aperfeiçoamento da ferramenta e maquinaria que permite um reajustamento de atividades entre as populações de hábitos e costumes os mais variados.

Os dois fatores primeiros não podem, a meu ver, justificar as migrações dos nordestinos para as regiões do sul do Brasil, a não ser que se responsabilizem os fatores climáticos como elementos predominantes dessa fuga, o que seria excessivo, de vez que o fenômeno da seca é ocasional e não permanente, embora se processe em ciclos mais ou menos constantes.

Deve, pois, haver outra justificativa, de ordem psíquica, de cura possível pela educação dêsses deslocados, mas aliada à segurança da estabilidade econômica pela continuidade de um trabalho seguro e remunerador.

Com todos os deslocados com quem conversei, nesse período de cem dias de observação pelos Estados da Bahia, Pernambuco, Alagoas e Sergipe, ouvi o argumento de que a migração para o sul provinha da esperança de um salário impossível de ser obtido no Nordeste. Mas eu mesmo tive oportunidade de verificar êsse deslocamento no

próprio Núcleo Agro-Industrial do São Francisco, onde operários com salário mensal de Cr\$ 700,00 emigram para São Paulo, sob a promessa de um próximo regresso, promessa que nem sempre se realiza, e uma despesa equivalente a mil cruzeiros.

De sorte que esse problema é dos que mais angustiam o São Francisco, sobretudo porque o afastamento desses operários acontece no período ótimo da atividade procriadora.

O Serviço de assistência, que, na sua multiplicitade de aspecto tiver de ser organizado no São Francisco, terá de aceitar esse ônus de ordem moral, sem exclusão, é evidente, de um plano assistencial de saúde, financeiro e técnico profissional.

O que falta sobretudo ao homem no Nordeste é a habilidade de explorar com eficiência os recursos que a terra lhe proporciona, dentro da variação impressionante de sua instabilidade climática.

Esse homem cultiva e cria precariamente, quase nada fabrica, consome escassamente, mas destrói com impetuosidade. Destrói o solo concorrendo para a erosão, destrói os animais silvestres na ânsia do aproveitamento desordenado da pele, destrói, por fim, as caatingas e os tabuleiros na exploração irracional da lenha para o fogo e da madeira para os cercados e outras construções, mas também destrói a saúde com o uso imoderado do álcool e pelas naturais decorrências do fenômeno da subnutrição.

* * *

A vegetação natural do vale do São Francisco está em vias de desaparecimento. Suas caatingas e seus carrascais ainda fornecem parcamente o combustível de que suas populações necessitam, mas a situação já se apresenta tão precária que, no distrito de Tacaratu, município de Petrolândia, tive a oportunidade de observar uma engenhoca de rapadura consumindo gravetos e garranchos em suas fornalhas, isso a quinhentos quilômetros de Recife.

Viajando pelo interior do município de Pão de Açúcar, no Estado de Alagoas, onde a população municipal é de 20.387 habitantes para uma área de 1.265 quilômetros quadrados, ouvi de um fazendeiro, que não mais lhe seria possível ampliar sua criação bovina, dada a escassez notória de madeira própria à construção de cercados.

As cactáceas (mandacaru, xique-xique e coroa de frade) as leguminosas (sabiá, jurema, caatingueiras arbóreas, mororó, mulungu, ingazeiro, angico); as anacardiáceas (aroeiras, mangueiras e umbuzeiro); as apocináceas (caraibeiras, etc.); as escrofularíneas (imburana, etc.) e as próprias palmeáceas, são sistematicamente devastadas num crescendo assustador e se esse assolamento continuar não estará longe o tempo em que os habitantes daqueles rincões estarão consumindo como

combustível as canas de milho, as hastes de algodão e o bagaço de cana, como acontece com os ribeirinhos do Nilo.

Nesse tempo, a criação extensiva dos animais domésticos não será mais exequível, de vez que já agora se vem processando sua restrição em face das caatingas assim devastadas inclusive pelo próprio gado que se alimenta sobretudo das espécies vegetais a que me referi acima.

A assistência que se pretende dar ao vale do São Francisco, pelo menos a de conservação da flora existente, deveria iniciar-se sem demora, ou então nada mais haverá a fazer, se se deixar, ao interesse privado, a incumbência de sua renovação.

De outra parte, a vegetação das caatingas com seu "facies" atual e, pois, sem o auxílio das árvores de grande porte, não pode contribuir, mesmo em escala reduzida, para a regularização do regime hidrológico.

Parece, enfim, que ainda não compreendemos o que representa como fator econômico a conservação das matas e, no caso específico do São Francisco, a existência das caatingas como recursos ditos renováveis. Fonte perene da criação de animais domésticos, sobretudo bovinos, caprinos, ovinos e asininos, a caatinga está destinada a constituir proteção permanente e que se deve submeter a uma exploração adequada e, por isso mesmo, evitar-se o seu completo esgotamento pelo uso em excesso.

Em qualquer caso, faz-se mister, e nisso é que deve consistir a interferência do governo, estabelecer um ritmo máximo de utilidade compatível com a preservação dos referidos recursos.

* * *

O Centro Agro-Industrial do São Francisco, dependência da Divisão de Terras e Colonização do Ministério da Agricultura, rege-se por uma legislação "sui-generis", que aberra de todos os princípios característicos das fundações dessa natureza.

Seu atual plano de colonização atinge uma área de 6.600 hectares a ser transformada em 100 granjas. Cada uma dessas unidades de produção custará ao governo Cr\$ 90.000,00 não incluindo, é evidente, as instalações de interesse comum, inclusive as de caráter social. A venda ao grangeiro far-se-á em 10 prestações anuais, sem juros, a começar no 3.º ano, e este, nesse período de carência, até o início de seus primeiros lucros, poderá fazer empreitadas com a direção do Núcleo, o que lhe permitirá um salário compensador.

Se esse auxílio não fôr considerado satisfatório, o Núcleo ainda preparará 5 hectares de terras próprias para o arroz, que o grangeiro só terá o trabalho de cultivar e colher.

Na granja, além da casa do grangeiro, há duas outras residências no valor total de Cr\$ 16.000,00 destinadas a seus agregados.

A simples enunciação desse paradoxo, pelo qual um colono pode dispor do trabalho braçal de dois agregados, basta para constranger, e até para fazer admirar a originalidade de processo pelo qual o governo pretende colonizar as terras do São Francisco!

E' certo que das 15 granjas em vias de conclusão e que serão equipadas em 1949, nenhuma pode ser considerada como em franco funcionamento, mas a maioria delas está destinada a funcionários do próprio Núcleo, a um aviador das Obras Contra Sêcas e a um empreiteiro de estradas que, nas suas horas de lazer, exerce também a profissão de serralheiro e outras habilidades.

Isso significa que êsses servidores públicos, um dos quais percebe o salário mensal de Cr\$. . 4.500,00, passarão à condição de grangeiro e, travestidos de colonos, poderão ostentar uma prosperidade capaz de produzir inveja a qualquer "plano" de colonização.

Êsses "colonos" gozarão ainda do hospital, do cinema, das escolas, da maternidade e do frigorífico do Núcleo, além da assistência médica e odontológica. Parecendo pouco aos seus merecimentos, o aviador grangeiro ainda consegue comerciar com o Núcleo, adquirindo ovos, galinhas, frangos e verduras, que vende a bom preço nos hotéis de Recife...

A atual rede de irrigação do Núcleo é alimentada por uma bomba de 3.500 rotações e capacidade para 400 litros d'água por segundo. A irrigação não se processa, como seria curial, sob nenhum cálculo de dispêndio do líquido pela unidade de área irrigada.

As vezes que tive a oportunidade de assistir à irrigação das terras cultiváveis, não verifiquei nenhum contrôlo sobre a água consumida, que o era sob o critério exclusivo do interessado, sem qualquer base racional que permitisse o cálculo do custo da área irrigada ou o estabelecimento do quanto do líquido necessário à vegetação e frutificação do que se pretendia produzir. Em resumo, não me apercebi, embora todo o meu desejo, da influência que o trabalho do Núcleo tenha feito sentir na região a que serve, como não compreendi qual a vantagem que as populações agrícolas do São Francisco, o Pôsto de Icó, do DNOCS, do Ministério da Viação e Obras Públicas, trouxe com seus métodos de culturas, cuja divulgação foi feita ou pretendia fazer.

A Seção do Fomento Agrícola de Pernambuco mantém um pôsto nas terras do Núcleo que, embora desvirtuando suas finalidades precípuas, que seriam sua ação junto aos lavradores, ainda constitui uma cogitação de interesse pelo cultivo racional de uma pequena área de suas terras.

* * *

Há no município baiano de Glória um povoado que merece uma menção especial, dada a maneira original de existência de seus habitantes.

Trata-se do lugar denominado "Salgado do Melão" cujo acesso é feito por uma caatinga "sui-generis", ali conhecida pela denominação de "Raso da Catarina".

Deixo à competência do geólogo que ali esteve em nossa companhia, em busca de calcário necessário à instalação de uma fábrica de cimento, o estudo circunstanciado de sua formação geológica e a outro nosso companheiro, a curiosa descrição de seu solo, sob o ponto de vista agrícola.

As informações locais são tôdas unânimes em afirmar a impossibilidade do tráfego de automóvel em toda aquela região, pois o areal, de camada espessa, mal permite o tráfego lento de animais robustos.

Embora assim aconselhados, aventuramos a viagem, que foi possível num jeep, por caminhos mal transitados.

Alcançada a povoação, constituída de uma centena de casas, passamos a viver a tragédia daquela gente que, cercada pela agressividade de escassos recursos naturais, mesmo assim consegue viver.

A atividade local resume-se na criação de bovinos, caprinos e ovinos, mas a terra é tão árida e tão seca que só as vegetações xerófilas são capazes de resistir. A água doce procede de duas léguas, mas seu aspecto terroso impressiona de tal sorte que só a ingere os que a ela já se habituaram pela falta exclusiva de outra melhor. Os habitantes locais bebem em quase sua totalidade a água que exuda das cacimbas mais ou menos superficiais, mas como nessas mesmas cacimbas bebe todo o gado criado na região, percebe-se facilmente qual o aspecto físico que ela apresenta quando colhida para o uso humano.

Acontece ainda que essa água é carregada de sais, sobretudo de cloretos, daí o seu sabor desagradável e difícil de ser suportado pelos que a ela se habituaram ainda pelo uso diário. Os detentores desses bebedouros, onde a lama se mistura às dejeções do gado, informaram que só naquele trecho do povoado é possível obtê-los, originando-se daí o prestígio de quem os possui, mas prestígio acima de qualquer cálculo otimista.

A bebida do gado é governada pelo homem que o traz ao bebedouro de quarenta e oito em quarenta e oito horas, o que não impede, por mais estranho que pareça, que, pelo menos, os bovinos apresentem o aspecto de animais sadios e bem tratados.

A população, dada a carência de água, apresenta um aspecto de sujo permanente e pela falta do hábito comezinho do banho, teme lavar-se, não vá a água causar-lhe moléstias de cura irremediável.

Um garoto de 10 anos, que dormiu numa rede junto à que eu ocupava, recusou-se terminantemente a banhar-se, mesmo sob a promessa, sempre repetida, de que se lhe daria Cr\$ 2,00, se ele tentasse a grande aventura.

Só posteriormente, em viagem para Macururé, conheci a razão da recusa. Interrogada por JOÃO GONÇALVES sobre os seus hábitos de higiene, uma senhora que caminhava alguns quilômetros para adquirir água para beber, explicou que ela e outras residentes numa caatinga, nunca tomaram banho, receosas que lhes arrebetasse a pele!

No povoado que mencionei acima, há 16 cacimbas cujos proprietários, à noite, trancam à chave os cercados que as envolvem. O valor desse bem, tido como inestimável, atinge às raias do absurdo. O proprietário do poço pode dar com todo o prazer suas filhas em casamento, mas recusa-se terminantemente a ceder a água de suas cacimbas aos seus descendentes que, nisso confiados, pretendam criar animais domésticos. Repito que se trata de água salobra de aspecto imundo, mas que a população local utiliza, como o faz seu gado.

Quando escasseiam as chuvas, os animais sem pasto, o qual sempre é precário, alimentam-se pela mão do homem, que de tudo se utiliza para resguardá-los do aniquilamento, inclusive cultivando em comum uma estreita faixa de terra semi-úmida, em que cada proprietário não dispõe de uma frente superior a alguns palmos...

Essa gente e seu gado vivem à margem da administração pública, que só dela se lembra no

momento de cobrança dos tributos e dos movimentos eleitorais...

E isso acontece no município de Glória, cuja sede é situada nas margens do São Francisco!

As Obras Contra as Secas incluíram esse município na zona de sua influência, mas não tomam conhecimento da situação de "Salgado do Melão", onde algumas centenas de brasileiros se esforçam por subsistir, a despeito de seus irmãos de sangue nada fazerem para aliviar ou atenuar suas agruras.

Não sou técnico na matéria, mas a abertura de poços tubulares, na reduzida faixa onde estão situadas as cacimbas, não me parece impraticável e se não fôsse possível a obtenção de água potável, sempre o seria de água salobra, mas colhida em condições de salubridade e em quantidade capaz de atender às necessidades daquela gente que não pode ouvir o alvitre de seu deslocamento, levada por motivos puramente sentimentais.

Sem água, sem produtos vegetais, sem convivência, sem escolas, entregue enfim a sua própria sorte, aquela gente sim, tem o destino dos seres marginais a que se refere a demagogia nacional, quando faz alusão aos habitantes dos morros.

(Continua)

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO ALEXANDRE MORGADO MATTOS

Administração Financeira dos Municípios

JOÃO BATISTA FERNANDES.

ATIVIDADE FINANCEIRA — A ação exercida pela administração municipal para obter os meios necessários à cobertura dos gastos, constitui a atividade financeira do município.

Essa atividade coordena três elementos:

- a) Elemento Político.
- b) Elemento Jurídico.
- c) Elemento Econômico-financeiro.

Elemento Político — O elemento político pressupõe a existência do ente coletivo que constitui a municipalidade com a sua organização política e administrativa.

A atividade financeira municipal é baseada no direito que a municipalidade tem de obter os meios necessários para cobrir os gastos com os serviços públicos locais. Esse direito está intimamente ligado à autonomia municipal, pois os representantes dos munícipes fixam no orçamento municipal, as rendas e os gastos necessários às atividades municipais.

Elemento Jurídico — Este elemento é evidenciado nos critérios de justiça que obedecem à distribuição dos encargos e dos benefícios resultantes das atividades da municipalidade. Daí ser vedado aos municípios conceder isenção tributária, remitir dívidas, dêste ou daquele munícipe.

A distribuição equitativa genérica e pessoal da tributação e dos gastos é o característico do elemento jurídico.

Elemento Econômico-financeiro — A função municipal no campo tributário situa no plano econômico-financeiro, através da incidência dos tributos sobre os seguintes elementos econômicos: (1)

- 1) Riqueza.
- 2) Trabalho.

Esses elementos econômicos no que diz respeito aos municípios estão compreendidos nas seguintes categorias de incidência tributária:

- 1.º Tributação sobre a propriedade.
- 2.º Tributação sobre a circulação da riqueza.

3.º Tributação sobre as atividades dos contribuintes.

4.º Tributação resultante da atividade do Município.

A atividade financeira, por conseguinte, é um meio empregado pela administração municipal para cumprir a sua missão de promover o bem-estar dos habitantes.

A atividade financeira municipal é exercida também com o concurso e coordenação com as atividades financeiras do Governo Estadual e Federal.

A COORDENAÇÃO DAS ATIVIDADES FINANCEIRAS MUNICIPAIS, ESTADUAIS E FEDERAIS

A Constituição Federal especifica a contribuição financeira da União aos municípios. Essa contribuição é desmembrada do patrimônio financeiro da União e será entregue aos municípios para o fortalecimento dos seus recursos financeiros.

Segundo o artigo 15, n.º III e § 2.º, da Constituição Federal, os municípios terão uma cota-parte proporcional a sua superfície, população, consumo e produção, na tributação que incidir sobre:

“produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do país e à energia elétrica”.

Também sobre os impostos federais que incidirem “sobre a renda e proventos de qualquer natureza”, a administração financeira da União entregará aos municípios, excluídos os das capitais, dez por cento dessa tributação. A distribuição, neste caso, será feita em partes iguais ficando os municípios com a obrigatoriedade de aplicar, pelo menos, a metade dos 10% arrecadados em cada município, em benefício de ordem rural.

Foi assegurado aos municípios a percentagem de quarenta por cento nos tributos decretados pela União e Estados e não atribuídos na Constituição Federal. Nestes casos os Estados farão a arrecadação de tais impostos e à medida que ela se efetuar, entregarão vinte por cento do

(1) *Elementos de Administração*, pág. 169 — F. Herrmann Jr.

produto à União e 40% aos Municípios onde se tiver realizado a cobrança (Art. 21, da Constituição Federal).

O Estado também contribuirá para os municípios com 30% do excesso da arrecadação estadual de impostos sobre o total das rendas locais de qualquer natureza.

Pelo artigo 13, das Disposições Transitórias da Constituição Estadual, essa obrigatoriedade começará a ser cumprida gradativamente a partir deste ano e no prazo de cinco anos. Essa gradatividade foi estabelecida de um quinto da contribuição anual (Art. 14, das Disposições Transitórias da Lei n.º 1, de 18-9-47).

As rendas municipais que constituem a receita dos municípios são tributadas nas seguintes verbas: (art. 68, da Lei n.º 1, de 18-9-47):

I — Imposto predial;

II — Imposto territorial sobre terrenos urbanos;

III — Tributos de licença para abertura e funcionamento de estabelecimentos comerciais, industriais e similares; negociantes ambulantes; veículos de qualquer natureza; obras ou edificações em geral; depósito de materiais nas vias públicas; utilização de logradouro público; extração de areia, pedra barro ou quaisquer outros minerais; instalação e funcionamento de ascensores; afiação, colocação e exibição nas vias públicas de letreiros, emblemas, placas, anúncios, toldos, cartazes e quaisquer outros meios de publicidade; instalação e utilização de aparelhos de pesar ou medir artigos destinados à venda;

IV — Impostos de indústrias e profissões;

V — Impostos sobre diversões públicas;

VI — Taxas de conservação de estradas de rodagem;

VII — Taxas de serviços municipais, como aferição de balanças, pesos e medidas e quaisquer aparelhos destinados a pesar ou medir; de fornecimento de água, luz, gás, energia, telefone, esgotos domiciliares, execução e conservação de calçamento, colocação de guias e sargetas, limpeza das vias públicas, remoção de lixo, escórias e resíduos domiciliares, bem como pedágio em estradas, caminhos, pontes, viadutos, e outras obras e serviços executados ou conservados pelo município;

VIII — Taxas sobre localização de negociante em mercado, feira ou em logradouros públicos em geral;

IX — Taxas de inumação, exumação, transferências de sepulturas e concessões perpétuas ou temporárias nos cemitérios municipais, e bem assim taxas de fiscalização de cemitérios particulares;

X — Renda de matadouros e de quaisquer outros estabelecimentos ou serviços municipais;

XI — Emolumentos relativos a atos de sua competência;

XII — Multas por infração de contratos, lei ou ato municipal, e quaisquer outras que revertam em favor da municipalidade;

XIII — Renda dos próprios municipais; e

XIV — Contribuição de melhoria, quando se verificar valorização de imóvel em consequência de obras públicas municipais.

A contribuição de melhoria tem dado margem a controvérsias quanto a sua inclusão na categoria de taxas.

Com a codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios a designação de taxa foi atribuída para os tributos "exigidos como remuneração de serviços específicos prestados ao contribuinte, ou postos à sua disposição, ou ainda para as contribuições destinadas ao custeio de

atividades especiais do Estado ou Município, provocados por conveniência de caráter geral ou de determinados grupos de pessoas" (art. 1.º, § 2.º, do Decreto n.º 2.416).

Pela conceituação de taxa dada pelos técnicos em economia e assuntos fazendários, a contribuição de melhoria é incluída na categoria de taxa. Esse também é o pensamento do Professor Temístocles Brandão Cavalcanti "consideramos a contribuição de melhoria como verdadeira taxa, dentro do conceito das definições..." (2).

A grande dificuldade encontrada pelos especialistas em assuntos fazendários e de economia, no tocante à contribuição de melhoria, é representada na consideração dos métodos que possam determinar as valorizações dos imóveis em consequência de obras públicas.

A Administração Financeira dos Municípios

A administração financeira quer na administração pública, quer nas empresas privadas é constituída pela movimentação dos recursos financeiros.

Essa movimentação compreende:

1) A fonte dos recursos financeiros ou sua origem: e

2) A aplicação desses recursos financeiros.

O esquema abaixo esclarece a fonte e a aplicação dos recursos financeiros na administração pública e nas empresas privadas.

RECURSOS FINANCEIROS

ORIGENS		APLICAÇÕES	
EMPRESAS	ADM. PÚBLICA	EMPRESAS	ADM. PÚBLICA
Capitais próprios Capitais alheios. Capitais adquiridos	Receita ordinária Receita extra-ordinária	Valores diversos: Valores imobilizados, valores disponíveis, valores a realizar, etc.)	Despesa Pública

Na administração financeira dos municípios o conjunto de ações exercidas para movimentar os recursos financeiros desde a sua origem até a sua aplicação, corresponde a três funções: (3)

- função inicial
- função gestiva
- função conclusiva

As funções iniciais compreendem o estudo das propostas orçamentárias, a votação e sanção do orçamento.

As funções gestivas compreendem todas aquelas operações da gestão financeira:

a) lançamento, arrecadação e recolhimento das rendas;

(2) T. B. CAVALCANTI — *Tratado de Direito Administrativo* — Vol. II — pag. 170.

(3) *Lições de Contabilidade Pública* — págs. 26-27, Manuel Marques de Oliveira.

b) empenho, liquidação e pagamento da despesa;

c) movimentação dos valores extra-orçamentários;

d) movimentação dos valores patrimoniais;

e) escrituração e registro das operações.

As funções conclusivas são exercidas mediante a aplicação dos processos de síntese, proporcionados pela técnica contábil e pelo exame sob o ponto de vista jurídico, baseado na lei orçamentária e na legislação ordinária, compreendendo como tal:

a) organização dos balanços e prestação de contas;

b) aprovação de contas.

Verifica-se que às três funções da administração financeira correspondem também as fases da execução orçamentária. Todas essas fases são fiscalizadas pela contabilidade, que verifica "a correta classificação da despesa, se tem cabimento na verba, se a despesa foi feita pela entidade competente e o pagamento realizado nos termos legais" (4).

A aplicação da técnica contábil e a observância dos princípios jurídicos, visa disciplinar o emprego dos dinheiros públicos, de maneira a evitar a quebra da unidade da administração financeira.

A unidade da administração financeira é representada pelo equilíbrio das despesas com as receitas. Esse equilíbrio é alcançado quando os gastos são feitos dentro dos limites de cada dotação e quando os totais gerais da receita e da despesa são balanceados.

A ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E OS SUPERAVITS E DEFICITS

Os administradores municipais se encontram muitas vezes em presença de um *superavit* ou de um *deficit*.

O *superavit* e o *deficit* podem ser de caixa ou orçamentário.

Superavit e deficit de caixa

O *superavit* e o *deficit* são de caixa quando julgamos o movimento financeiro do ponto de vista das disponibilidades de caixa em qualquer momento.

As causas dos desequilíbrios de caixa são motivadas pela marcha dos gastos e da arrecadação.

A análise demonstra que a movimentação das entradas e saídas de caixa na administração municipal não seguem um ritmo paralelo. Pois as receitas se acumulam nos períodos de arrecadação e escasseiam em determinados períodos.

A administração financeira tem que conhecer a trajetória de arrecadação e estudar as suas variações para evitar que a caixa ou a tesouraria do município fique em determinado momento sem recursos para cobrir os gastos.

As despesas municipais seguem também uma marcha, que pode ser regulada pela administração, com muito maior segurança que a receita. Pois as receitas estão na dependência da vontade do contribuinte, que pode pagar no prazo legal ou depois dêste, sujeitando-se à multa moratória sobre a importância em débito.

Nos gastos da administração pública nós verificamos que as dotações orçamentárias são distribuídas pelos seus elementos Pessoal, Material e Despesas Diversas.

O elemento pessoal é subdividido em pessoal fixo e pessoal variável, o elemento material é subdividido em material permanente e de consumo.

Mas do ponto de vista da elasticidade dos gastos nós classificamos:

Gastos	Fixos
	Variáveis

São gastos fixos aqueles que figuram com uma importância quase idêntica mensalmente. Esses gastos são conhecidos na ocasião em que o orçamento é elaborado e são previamente determinados para o exercício financeiro.

No orçamento da despesa esses gastos não poderão ser alterados senão em virtude de lei anterior à vigência orçamentária. Nesta categoria são incluídos os gastos com os vencimentos dos funcionários do quadro, os encargos relativos aos serviços da dívida consolidada, os encargos relativos às obrigações contratuais e cuja alteração não possa ser processada durante o exercício financeiro.

Os gastos variáveis são aqueles como o próprio nome indica, variam de acordo com a dinâmica administrativa. Estes gastos obedecem à rigorosa especificação.

E' de grande conveniência que a administração municipal tenha sempre um quadro dos gastos variáveis, classificados em dois grupos:

I — Gastos variáveis inadiáveis.

II — Gastos variáveis adiáveis.

Essa classificação facilitará articular o plano dos gastos com o ciclo financeiro da receita, isto é, o período de arrecadação. Os *deficits* de caixa poderão ser evitados, e o mau hábito dos administradores municipais, de atrasarem os pagamentos até reunir novos recursos em caixa, seria abolido.

O equilíbrio entre os recursos de caixa e os gastos pendentes de liquidação é uma questão de habilidade na execução dos gastos variáveis adiáveis.

(4) A reorganização financeira — pág. 30 — Oliveira Salazar.

Superavit e deficit orçamentário

O *superavit* e o *deficit* são orçamentários quando julgamos o balanço orçamentário do exercício financeiro. Neste procura-se conhecer se houve desequilíbrio na previsão e execução da receita e despesa. (Vide gráfico na página seguinte).

O *superavit* indica existir um excedente entre a receita e a despesa. Esse excedente pode ser resultante de excesso de arrecadação ou economia obtida em virtude de anulação parcial ou total das dotações orçamentárias.

APLICAÇÃO DO SUPERAVIT

Quanto à aplicação do *superavit* não constam das leis orçamentárias dispositivos relativos ao modo de sua utilização.

A Lei n.º 1, de 18-9-47, que dispõe sobre a organização dos municípios em seu artigo 78 e parágrafo único estabelece o princípio para o emprego dos *superavits* provenientes das rubricas taxas.

"Artigo 78. A receita proveniente de taxa será aplicada, exclusivamente no serviço para o qual foi criada.

Parágrafo único. Se a receita exceder a despesa, apurando-se saldos que não reclamem aplicação no próprio serviço a taxa será reduzida na proporção necessária ou conveniente".

Sendo a designação de taxa reservada para os tributos "exigidos como remuneração de serviços específicos prestados ao contribuinte, ou postos à sua disposição ou ainda para as contribuições destinadas ao custeio de atividades especiais do Estado ou Município, provocadas por conveniências de caráter geral ou de determinados grupos de pessoas" (art. 1.º, § 2.º, Decreto-lei n.º 2.416), os dispositivos do artigo 78 e seu parágrafo único, da Lei Orgânica dos Municípios vem esclarecer a justa aplicação desses tributos, no caso de *superavits* nessas rubricas.

A aplicação dos *superavits* dos balanços orçamentários (Receita e Despesa) obedece em geral a conveniência da administração financeira municipal.

A conveniência pode determinar as seguintes aplicações:

- a) Reduzir as taxas.
- b) Amortizar os empréstimos.
- c) Pagar juros em atrasos.
- d) Reduzir os impostos.
- e) Executar obras reprodutivas.

Quanto a preponderância da aplicação dessas medidas a contabilidade municipal, através dos balanços financeiros, patrimonial e peças anexas, poderá evidenciar tecnicamente quais as necessidades mais urgentes.

CONGELAMENTOS DE VERBAS ORÇAMENTÁRIAS

O congelamento de verbas orçamentárias é uma medida que poderá ser adotada pelas Câmaras Municipais, por ocasião de restrições dos gastos municipais.

Em 1942 esse processo foi adotado pela Administração do Estado.

Vejamos o Decreto-lei n.º 12.490, de 31 de dezembro de 1941 — art. 35, § 4.º:

"Nenhuma despesa será empenhada além da percentagem de 90% (noventa por cento) sobre cada dotação sem que esteja autorizada pelo Chefe do Governo, mediante cabal justificativa da Secretaria interessada".

Verificamos aí o congelamento de 10% de cada dotação orçamentária como medida para cercear os gastos. Havendo dotação, quis o Administrador Público impor às várias Secretarias de Estado, economias, e rever as dotações, porque a "dotação abundante equivale a desperdício e que darão por consequência o mesmo rendimento quando apertados violentamente dentro de limites orçamentários mais baixos" (5).

Esse princípio trouxe, para o Estado de São Paulo, real benefício no ano financeiro de 1942.

Para esse exercício a despesa prevista do Estado deveria atingir a Cr\$ 1.437.829.030,60. Entretanto na execução foi apurada a despesa de Cr\$ 1.245.651.797,50, havendo portanto uma diferença para menos de Cr\$ 192.177.233,10 ou seja a percentagem de 13,36% de créditos orçamentários não utilizados.

O CICLO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

O ciclo da administração financeira municipal difere do ciclo da gestão administrativa.

O ciclo da gestão administrativa compreende o período de governo da administração municipal. Esse período é de quatro anos para o prefeito, sendo de igual período para os vereadores.

O ciclo da administração financeira acompanha os fatos financeiros da administração municipal, nas suas múltiplas fases até a liquidação final encerrando dentro de um período de tempo chamado exercício financeiro.

De acordo com os dispositivos da Lei Orgânica dos Municípios, o exercício financeiro municipal coincide com o ano civil.

O ciclo da administração financeira inicia-se com a execução orçamentária.

A iniciativa da proposta orçamentária cabe ao prefeito, que deverá enviar à Câmara Municipal, até 30 de setembro de cada ano, a proposta orçamentária para o exercício seguinte, acompanhada das tabelas discriminativas da receita e da despesa.

Sendo o orçamento um programa de atividade da administração do município para o ano inteiro, a proposta apresentada pelo prefeito vale, apenas, como demonstração das necessidades dos diferentes setores da administração municipal.

(5) A reorganização financeira — pag. 30 — Oliveira Salazar.

Sem diminuição das suas prerrogativas, a Câmara Municipal pode ou não aceitar as sugestões, concedendo ou deixando de conceder o que é solicitado pelo prefeito para a execução do seu programa administrativo. Se até a data de 30 de setembro, o prefeito não tiver enviado a proposta, a Câmara, independentemente dela, passará à elaboração da lei orçamentária, tomando por base o orçamento vigente.

O ciclo da proposta orçamentária municipal, desde a fase da preparação à sanção é a seguinte:

1. Até 30 de setembro — o projeto de orçamento para o exercício seguinte deverá ser encaminhado à Câmara Municipal;

2. De 30 de setembro a 1 de dezembro — o projeto de orçamento deverá ser votado e enviado à sanção; e

3. De 2 a 31 de dezembro — período para o orçamento ser sancionado.

O novo orçamento não estando aprovado e sancionado até 31 de dezembro, será considerado prorrogado o orçamento do exercício vigente.

CONTRÔLE DO ORÇAMENTO

A execução orçamentária segue em geral dois contrôles:

- 1) Contrôles Administrativo; e
- 2) Contrôles Legislativo.

O controle Administrativo é aquele que se processa através da contabilidade municipal, e que obedece às normas jurídicas impostas pelo Código de Contabilidade Municipal e pelas disposições contidas na Lei Orgânica dos Municípios.

O controle Legislativo é aquele que se processa na Câmara Municipal. O legislativo municipal recebe os balancetes trimestrais, acompanhados de relação das despesas referentes a cada verba. Essas despesas devem estar discriminadas de acordo com as tabelas explicativas, que vigoram na execução do orçamento municipal, devendo essa relação vir acompanhada do gasto realizado, de quem recebeu o pagamento, qual o serviço prestado, ou as mercadorias adquiridas, sempre que a despesa for superior a mil cruzeiros (art. 95, da Lei Orgânica dos Municípios).

Além do controle Legislativo trimestral há o controle Legislativo anual representado pelo balanço anual, que é encaminhado à Câmara com os seguintes anexos:

I — Documentos das despesas efetuadas, classificadas de acordo com as dotações orçamentárias, de conformidade com as tabelas explicativas;

II — Cópia dos contratos celebrados durante o ano;

III — Rol das dívidas passivas;

IV — Mapa comparativo da despesa fixada e da efetivamente realizada;

V — Mapa anual comparativo da receita orçada e da efetivamente arrecadada.

O balanço anual compreende os resultados gerais do exercício, sendo esses resultados demonstrados no balanço financeiro, no balanço patrimonial e na demonstração da conta patrimonial, elaborados na conformidade dos modelos em anexo (A, B, C).

Balanço Orçamentário consolidado dos Municípios do Estado

(em milhares de cruzeiros)

EXERCÍCIOS	RECEITA			% DA MAIOR OU MENOR AR- RECAÇÃO	DESPESA			% DA UTILIZAÇÃO DOS CRÉDITOS OR- ÇAMENTÁRIOS
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	DIFERENÇA		PREVISÃO	EXECUÇÃO	DIFERENÇA	
1931	92 495	90 269	- 2 226	- 2,40	91 610	89 728	- 1 882	- 2,05
1932	92 705	84 643	- 8 062	- 8,63	92 637	83 563	- 9 074	- 9,79
1933	92 330	87 501	- 4 829	- 5,23	92 317	87 264	- 5 053	- 5,47
1934	91 207	92 365	+ 1 158	+ 1,26	91 207	85 921	- 5 286	- 5,79
1935	96 512	98 881	+ 2 369	+ 2,45	96 412	96 891	+ 479	+ 0,49
1936	106 771	111 628	+ 4 857	+ 4,54	106 696	107 319	+ 623	+ 0,58
1937	115 081	116 208	+ 1 127	+ 0,97	114 789	107 797	- 6 992	- 6,09
1938	121 689	119 168	- 2 521	- 2,07	121 675	108 142	- 13 533	- 11,12
1939	134 960	149 634	+ 14 674	+ 10,87	134 960	150 010	+ 15 050	+ 11,15
1940	159 031	160 310	+ 1 279	+ 0,80	159 031	162 000	+ 2 969	+ 1,86
1941	163 972	165 591	+ 1 619	+ 0,98	164 135	183 015	+ 18 880	+ 11,50
1942	166 543	175 420	+ 8 877	+ 5,33	166 807	169 627	+ 2 820	+ 1,69
1943	174 513	197 396	+ 22 883	+ 13,11	174 570	177 505	+ 2 935	+ 1,68
1944	188 184	224 643	+ 36 459	+ 19,37	188 194	214 230	+ 26 036	+ 13,83
1945	217 088	235 319	+ 18 231	+ 8,39	217 934	246 933	+ 28 999	+ 13,30
SOMA	2 013 081	2 108 976	+ 95 895	+ 4,76	2 012 974	2 069 945	+ 56 971	+ 2,83
			Superavit		107	39 031	+ 38 924	
TOTAIS	2 013 081	2 108 976	+ 95 895		2 013 081	2 108 976	+ 95 895	

O balanço orçamentário acima, referente ao período de 1931 a 1945, demonstra o desenvolvimento equilibrado das finanças municipais do Estado de São Paulo.

Esse equilíbrio é fruto da reorganização financeira dos municípios e cujos fundamentos históricos estão consubstanciados nos Decretos nºs 19 398, de 11-11-30 e 20 348, de 29-8-31.

Observação — Os dados referentes ao balanço orçamentário foram colhidos na Seção de Estatística do extinto Departamento das Municipalidades de São Paulo.

(ANEXO A)

RECEITA				DESPESA			
RECEITA ORÇAMENTÁRIA				DESPESA ORÇAMENTÁRIA			
Por Incidência				ORDINÁRIA			
Sem classificação.....				Por Serviço.			
Propriedade.....				Por Administração Geral.....			
Circulação da Riqueza.....				Exação e Fiscalização Financeira.....			
Atividades de Contribuintes.....				Serviços de Segurança Púb. e Ass. Social.....			
Resultantes da Atividade do Estado.....				Serviços de Educação Pública.....			
Rédito.....				Serviços de Saúde Pública.....			
Indivíduo.....				Fomento.....			
Várias incidências.....				Serviços Industriais.....			
				Serviços da Dívida Pública.....			
				Serviços de Utilidade Pública.....			
				Encargos Diversos.....			
				CRÉDITOS ESPECIAIS E EXTRAORDINÁRIOS			
				Por Serviço.			
				Administração Geral.....			
				Exação e Fiscalização Financeira.....			
				Serviços de Segurança Púb. e Ass. Social.....			
				Serviços de Educação Pública.....			
				Serviços de Saúde Pública.....			
				Fomento.....			
				Serviços Industriais.....			
				Serviços da Dívida Pública.....			
				Serviços de Utilidade Pública.....			
				Encargos Diversos.....			
RECEITA EXTRAORÇAMENTÁRIA				DESPESA EXTRAORDINÁRIA			
Restos a pagar (contra partida da despesa a pagar)				Restos a pagar (pagamento no exercício)			
Depósitos.....				Depósitos.....			
Diversos.....				Diversos.....			
Suprimento de Exercício.....				Suprimento de Exercício.....			
SOMA.....				SOMA.....			
SALDOS DO EXERCÍCIO ANTERIOR				SALDOS PARA O EXERCÍCIO			
Em Caixa.....				Em Caixa.....			
Em Bancos.....				Em Bancos.....			
Div. rsos.....				Diversos.....			

(ANEXO B)

A T I V O				PASSIVO			
ATIVO FINANCEIRO				PASSIVO FINANCEIRO			
<i>D'spon vel.</i>	\$ 00			<i>Restos a Pagr.</i>	\$ 00	\$	
<i>Realizável.</i>	\$ 00	\$		<i>Depós'tos.</i>	\$ 00	\$	
<i>Bens Móve's.</i>	\$ 00	\$		<i>D'versos.</i>	\$ 00	\$	
<i>Bens Imóve's.</i>	\$ 00	\$			\$ 00	\$	
<i>Bens de Natureza Industr'al.</i>	\$ 00	\$		PASSIVO PERMANENTE			
<i>Diversas.</i>	\$ 00	\$	\$	<i>D'v'da não Consol'dada.</i>	\$ 00	\$	
SOMA DO ATIVO			\$	<i>D'v'da Consol'dada.</i>	\$ 00	\$	
SALDO ECONÔMICO				<i>D'versos.</i>	\$ 00	\$	\$
<i>Passivo Descolerto</i>			\$	SOMA DO PASSIVO			\$
ATIVO COMPENSADO			\$	SALDO ECONÔMICO			
<i>Valores em Poder de Terce'ros.</i>	\$ 00	\$		<i>Patrimônio Líquido</i>			\$
<i>Valores de Terce'ros.</i>	\$ 00	\$		PASSIVO COMPENSADO			\$
<i>Valores Nom'na's Emitidos.</i>	\$ 00	\$		<i>Contrapartida de Valores em Poder de Terceiros:</i>	\$ 00	\$	
<i>D'versos.</i>	\$ 00	\$	\$	<i>Contrapartida de Valores de Terceiros:</i>	\$ 00	\$	
			\$	<i>Contrapartida de Valores Nominais Emitidos:</i>	\$ 00	\$	
			\$	<i>D'versos.</i>	\$ 00	\$	\$
			\$		\$ 00	\$	\$

DEMONSTRAÇÃO DA CONTA PATRIMONIAL

(ANEXO C)

VARIAÇÕES PASSIVAS				VARIAÇÕES ATIVAS			
DESPESA ORÇAMENTÁRIA				RECEITA ORÇAMENTÁRIA			
ORDINÁRIA				POR INCIDÊNCIA:			
Por Serviço							
Administração Geral.....	\$			Sem Classificação.....	\$		
Exação e Fiscalização Financeira.....	\$			Propriedade.....	\$		
Serv. de Segurança Púb. e Ass. Social....	\$			Circulação da Riqueza.....	\$		
Serviços de Educação Pública.....	\$			Atividade de Contribuintes.....	\$		
Serviços de Saúde Pública.....	\$			Resultante da Atividade do Estado.....	\$		
Fomento.....	\$			Rédito.....	\$		
Serviços Industriais.....	\$			Indivíduo.....	\$		
Serviços da Dívida Pública.....	\$			Várias Incidências.....	\$		
Serviços de Utilidade Pública.....	\$						
Encargos Diversos.....	\$	\$					\$
CRÉDITOS ESPECIAIS E EXTRAORDINÁRIOS							
Por Serviço							
Administração Geral.....	\$						
Exação e Fiscalização Financeira.....	\$						
Serv. de Segurança Púb. e Ass. Social....	\$						
Serviço de Saúde Pública.....	\$						
Serviços de Educação Pública.....	\$						
Fomento.....	\$						
Serviços Industriais.....	\$						
Serviços da Dívida Pública.....	\$						
Serviços de Utilidade Pública.....	\$	\$	\$				
Encargos Diversos.....	\$	\$	\$				
MUTAÇÕES PATRIMONIAIS				MUTAÇÕES PATRIMONIAIS			
Cobrança da Dívida Ativa.....	\$			Construção e Aquisição de Imóveis.....	\$		
Alienação de Imóveis.....	\$			Aquisição de Móveis.....	\$		
Alienação de Móveis.....	\$			Aquisição de títulos.....	\$		
Alienação de Valores.....	\$			Amortização de Dívidas (por verbas orça-	\$		
Recebimentos de Créditos Diversos (por tí-	\$			mentárias).....	\$		
tulos orçamentários.....	\$			Empréstimos feitos (que figuram como des-	\$		
				pensa).....	\$		
Diversas.....	\$	\$	\$	Diversas.....	\$	\$	\$
SOMA.....			\$	SOMA.....			\$
RESULTADO ECONÔMICO DO EXERCÍCIO				RESULTADO ECONÔMICO DO EXERCÍCIO			
Superavit verificado (se fôr o caso)				Deficit verificado (se fôr o caso)			

O PRINCÍPIO DE PUBLICIDADE DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

A publicidade dos fatos que ocorrem na administração financeira do município, deve obedecer ao princípio de publicidade.

Esse princípio não deve ser encarado somente como a observância à letra da lei e sim como uma satisfação que o administrador dá aos munícipes quanto à movimentação diária da caixa municipal.

O relatório do Departamento da Fazenda de 1938 da Prefeitura Municipal de São Paulo (Página 9) salienta a importância do princípio da publicidade na administração dos negócios do município.

"A administração municipal, por ser a que mais contato tem com as populações é a que mais necessita do contínuo e inteligente interesse dos munícipes. Os governos municipais devem apoiar-se na confiança do povo para poderem executar seus planos. O melhor meio de se conseguir a colaboração popular consiste em tornar públicas as informações que se relacionam com o desenvolvimento dos negócios municipais em geral".

A Lei Orgânica no que diz respeito a execução orçamentária determina que o Chefe do Executivo Municipal deve "em edital afixado diariamente no edifício da Prefeitura, publicar o movimento de Caixa do dia anterior e mensalmente o balancete (*vide modelo anexo D*) da receita e despesa, devendo também reproduzir esse movimento no periódico que fizer a publicação dos atos municipais.

A publicidade da marcha financeira da municipalidade serve para a população se cientificar de que não existe segredo na administração do município, e que qualquer cidadão pode muito bem julgar da probidade dos administradores dos negócios municipais.

A primeira publicação referente às futuras atividades do município é o orçamento.

O orçamento depois de promulgado, deverá ser publicado na imprensa local e em avulso, juntamente com os respectivos quadros analíticos, com o formato de 16 x 23 centímetros.

A publicação em avulso do orçamento surgiu com o disposto no artigo 52, do Decreto-lei número 2.416, de 17 de julho de 1940. Hoje essa publicação tornou-se uma necessidade devido ao intercâmbio existente entre os municípios e os órgãos técnicos estaduais e federais, no campo dos assuntos orçamentários.

COOPERAÇÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS COM AS ENTIDADES ASSISTENCIAIS E CULTURAIS

Com a fixação das diretrizes nacionais no tocante às obras de caráter social (6) os municípios já têm sistematizadas as formas de coope-

ração financeira com as entidades de assistência social e cultural.

O extinto Conselho Administrativo do Estado aprovou para todas as municipalidades do Estado, as formas de subvenção para as instituições assistenciais e instituições culturais municipais. Para tanto foram definidas as diferenças essenciais entre as instituições assistenciais e instituições culturais.

Foram consideradas instituições assistenciais aquelas que se destinam a exercer o serviço sociais como as de:

- a) Assistência sanitária;
- b) Amparo à maternidade;
- c) Proteção à saúde da criança;
- d) Assistência a qualquer espécie de doente;
- e) Assistência aos necessitados e desvalidos;
- f) Assistência à velhice e à invalidez;
- g) Amparo à infância e à juventude em estado de abandono geral;
- h) Educação pré-primária, profissional, secundária ou superior;
- i) Educação e reeducação de adultos;
- j) Educação dos anormais;
- l) Assistência aos escolares;
- m) Amparo a toda sorte de trabalhadores intelectuais e manuais; e
- n) Prestação de outras modalidades de serviço social.

Foram consideradas instituições culturais aquelas que se propõem à realização de quaisquer atividades concernentes ao desenvolvimento de cultura tais como as de:

- a) Produção filosófica, científica e literária;
- b) Cultivo de artes;
- c) Conservação do patrimônio cultural;
- d) Intercâmbio intelectual;
- e) Difusão cultural;
- f) Propaganda ou campanha em favor das causas patrióticas ou humanitárias;
- g) Organização da juventude;
- h) Educação física;
- i) Educação cívica; e
- j) Recreação.

Antes da fixação das diretrizes nacionais, as obras de caráter social nas municipalidades não obedeciam "uma orientação geral, prévia e racionalmente traçada (7) e os auxílios e subvenções para as entidades de assistência social e cultural, não tinham o caráter de continuidade. As soluções para cada caso ficavam subordinadas às interpretações pessoais e à pressão das circunstâncias.

(6) Vide Decretos-leis ns. 525 (Institui o Conselho Nacional de Serviço Social), 526 (Institui o Conselho Nacional de Cultura), e 527 (Regula a cooperação financeira da União com as entidades privadas) de 1938.

(7) Conselho Administrativo do Estado de São Paulo — Parecer n.º 318 — relator Antônio Feliciano — "Diário Oficial", de 16-3-44.

BIBLIOGRAFIA

1. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 — Imprensa Nacional.
2. Constituição do Estado de São Paulo de 1947 — Imprensa Oficial do Estado — São Paulo.
3. Lei n.º 1, de 18-9-47 — Dispõe sobre a Organização dos Municípios — Imprensa Oficial do Estado — São Paulo.
4. Decreto-lei n.º 2.416, 17-7-40 — Aprova a Codificação das Normas Financeiras para os Estados e Municípios — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro.
5. Circular n.º 1.007 do Departamento das Municipalidades de São Paulo (D. M.) — São Paulo.
6. Princípios de Política. *Derecho y Ciencia de La Hacienda* — Benvenuto Criziotti — Madrid — Editorial Reus, S. A.
7. *Tratado de Direito Administrativo* — T. B. Cavalcanti. Vol. II — Teoria geral do Direito Administrativo — Direito Financeiro — Atos e Contratos — Livraria Freitas Bastos.
8. *Introducción a la Ciencia Financiera* — Professor Karel Englis, Editorial Labor.
10. *Administração Financeira dos Municípios* — J. B. Fernandes, Publicação do "Jornal de São Paulo" de 29-10-47.
11. *Ciência das Finanças (Teoria e Prática)* — Prof. Francisco D'Auria — Cia. Editora Nacional — São Paulo.
12. *Tratado de Ciencia das Finanças* — Dr. Mar-noco e Sousa — Vol. I — Coimbra Editora Ltda. — Coimbra.
13. *A Reorganização Financeira* — Oliveira Salazar — Coimbra Editora Ltda. Coimbra.
14. Lições de Contabilidade Pública — Manuel Marques de Oliveira — Editora Atlas S. A. — São Paulo.
15. *Do Ajustamento do Balanço em período de oscilação monetária* — Raul Humberto de Lima Simões — Lisboa — Livraria Sá da Costa.
16. *Conselho Administrativo do Estado de São Paulo* — Parecer n.º 318 — Relator Antônio Feliciano "Diário Oficial", de 16-3-44.

NOTA BIBLIOGRÁFICA DAS PUBLICAÇÕES NACIONAIS SOBRE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA

- ARRUDA, João Paulo de — *Aspectos do Capital Financeiro* — Livraria Martins Editora — São Paulo. 1942.
- ARAÚJO, Joaquim Catunda Irineu de — *Autonomia Financeira dos Serviços Industriais do Estado* — Rio de Janeiro, Imprensa Nacional — 1944.
- ARAÚJO, Petrônio B. de, Maurício C. Bicalho e Paulo Rehfeld — *Aulas de Técnica Física e Contabilidade Pública* — Belo Horizonte — Imprensa Oficial de Minas Gerais — 1939.
- AZEVEDO, Whashington — *A Organização Técnica dos Municípios* — Rio de Janeiro — Irmãos Pongetti Editores — 1935.
- BERLINK, Eudoro Lincoln — *Elaboração do Orçamento no Estado Novo* — Rio de Janeiro — Serviço Gráfico do Ministério da Educação e Saúde — 1940.

BIOLCHINI, Oscar Borman e Alberto — *Consolidação das Disposições Orçamentárias de Caráter Permanente* — Rio de Janeiro — Imprensa Nacional — 1927.

BOUÇAS, Valentim F. — *Finanças do Brasil* — Vols. I a XV — Rio de Janeiro — Edições do Conselho Técnico de Economia e Finanças.

BRAGA, Ivo — *Racionalização do Contrôlo Orçamentário na Administração Pública Brasileira* — Bahia — Imprensa Regina — 1941.

BRITO, José do Nascimento — *Economia e Finanças do Brasil* — Rio de Janeiro 1945 — Editora Freitas Bastos.

CARNEIRO, Erymá — *As Autarquias e as Sociedades de Economia Mista no Estado Novo* — Edição do Departamento de Imprensa e Propaganda — 1941.

CARTA ECONÔMICA DE TERESÓPOLIS — Publicação Oficial da Associação Comercial do Rio de Janeiro. Publicação Oficial da Associação Comercial de São Paulo.

CARVALHO, Pinto, Carlos Alberto A. de — *Discriminação de Rendas* — Publicação Oficial da Prefeitura do Município de São Paulo — 1941.

CAVALCANTI, T. B. — *Tratado de Direito Administrativo* — Vol. II — Teoria Geral do Direito Administrativo — Direito Financeiro — Livraria Freitas Bastos — 1942.

CÉSAR, Abelardo Vergueiro — *Os Processos Monetários e o Empréstimo Público Interno como Receita Extraordinária do Estado* — São Paulo — Emp. Gráf. Revista dos Tribunais — 1940.

COMISSÃO DE ORÇAMENTO DO M. FAZENDA — *A Receita Pública* — Separata do Relatório de 1942 — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro.

CONFERÊNCIA DE TÉCNICOS EM CONTABILIDADE PÚBLICA E ASSUNTOS FAZENDÁRIOS — Anais da 1.ª Conferência — Rio de Janeiro — Publicação da Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças — 1940.

CONTADORIA CENTRAL DO ESTADO DE SÃO PAULO — *Contas do Exercício Financeiro* — Anos de 1942, 1943, 1944. — Imprensa Oficial do Estado.

COSTA, Almiro R. da, — *Técnica Orçamentária* — Editora Atlas S. A. — São Paulo.

D'AMORE, Adauto de Sousa Castro e Domingos — *Contabilidade* — 5.º Vol. Bancária e Pública — São Paulo — Livraria Acadêmica — 2.ª edição.

DEPARTAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL — *Código de Contabilidade Municipal e Respectivas Instruções* — Imprensa Oficial do Estado — 1931.

D'AURIA, Francisco — *Contabilidade Pública* — São Paulo — Cia. Editora Nacional — 4.ª edição — 1945. *Estrutura Orçamentária* — Publicação do Departamento do Serviço Público — São Paulo.

Ciência das Finanças — Teoria e Prática — São Paulo — Cia. Editora Nacional — 1947.

DEPARTAMENTO DAS MUNICIPALIDADES — *Instruções para a Elaboração dos Orçamentos para o exercício de 1947* — Circular n.º 1.007.

FARIA, Eduardo Américo de — *Prática do Código de Contabilidade* — 2 volumes — Rio de Janeiro — Imprensa Nacional — 1928.

GIRÃO, Raimundo — *Fiscalização dos Gastos Públicos* — Ceará — Editora Fortaleza — 1937.

GUIDA, Armando — *Unidade de Tributação por grupos de contribuintes. Unidade de Sistema Tributário. Unidade de Arrecadação* — Rio de Janeiro — 1941.

HERRMANN, Jr. Frederico — *Elementos de Administração* — São Paulo — Editora Atlas S. A. — 1944.

Organização Racional do Controle Econômico e Financeiro nas Administrações Públicas — São Paulo — 1938.

Funções Específicas dos Municípios — São Paulo.

HUGON, Paul — *O Imposto* — Editora Renascença S. A. — São Paulo — 1945.

IMPRESA NACIONAL — Decreto-Lei n.º 2.416 — 17-7-40 — Aprova a Codificação das Normas Financeiras para os Estados e Municípios.

LOBO, Ubaldo e Moraes Júnior — *Anteprojeto de Lei de Contabilidade Pública*. Exposição de Motivos e Justificação — Rio de Janeiro — Imprensa Nacional — 1941.

MARQUES DE OLIVEIRA, Manuel — *Lições de Contabilidade Pública* — São Paulo Editora Atlas S. A. — 1947.

MARTINS, Cláudio — *Elementos de Finanças e de Legislação Fiscal* — Rio de Janeiro — Zélio Valverde — 1945.

MARTINS, Coriolano M. — *Elementos de Ciência das Finanças* — São Paulo — Editora Atlas S. A. — 3.ª edição — 1945.

MEDEIROS, Océlio de — *Reorganização Municipal* — Irmãos Pongetti — Editores — Rio de Janeiro — 1946.

MOREIRA, Oscar Vitorino — *Orçamento da Despesa* — Rio de Janeiro — Gráfica do Ministério da Educação e Saúde — 1940.

Técnica Orçamentária para o Brasil — O Material — Rio de Janeiro — Imprensa Nacional — 1941.

PEREIRA DA SILVA, Ranulfo — *Orçamento e Contabilidade Pública* — Rio de Janeiro — Imprensa Nacional — 1944.

RAMALHO, Newton Corrêa — *Aspectos Técnicos do Planejamento* — Rio de Janeiro — Imprensa Nacional — 1944.

Racionalização da Administração Orçamentária — Rio de Janeiro — Imprensa Nacional — 1944.

RIBEIRO, Clóvis — *A Reforma dos Sistemas Tributários e Orçamentários de São Paulo* — Est. Gráfico Cruzeiro do Sul — 1936.

ROURE, Agenor de — *O Orçamento* — Rio de Janeiro — Pimenta de Melo & Cia. — 1926.

Formação do Direito Orçamentário Brasileiro — Rio de Janeiro — Rip. Rodrigues & Cia. — 1916.

SEVERO, Archibaldo — *O Moderno Município Brasileiro* — Porto Alegre — Editora Thurmann — 1946.

SILVA, Agrício e João Batista Fernandes — *Padronização e Análise Orçamentária* — Publicação do Instituto de Administração — São Paulo — 1947.

SILVA, Agrício — *Orçamentos Municipais* — Publicações do Instituto de Administração n.º 10 São Paulo — 1948.

SILVA, De Plácido e — *Noções de Finanças e Direito Fiscal* — Curitiba — Editora Guaíra Ltda. — 2.ª edição em 1941.

Normas Jurídicas na Contabilidade — Curitiba — Editora Guaíra Ltda. — 1944.

SIMÕES LOPES, Luís — *Alguns Aspectos da Elaboração dos Orçamentos dos Estados e Municípios* — Rio de Janeiro — Imprensa Nacional — 1945.

VIANA, Arizio — *O Orçamento na Reforma da Administração Federal* — Departamento do Serviço Público — São Paulo — 1943.

Em busca do Equilíbrio Orçamentário — Separata da Revista do Serviço Público — Rio de Janeiro.

RELAÇÃO DAS PUBLICAÇÕES AVULSAS

N. 1 — EUGÊNIA MORAES DE ANDRADE E RAUL DE MORAES, *Provas Tradicionais e Provas Objetivas em Educação e na Seleção Profissional*, 1947.

N. 2 — JOAQUIM ROCHA PENTEADO, *Uma Padronização de Proventos e um Reajustamento para os Inativos Cíveis do Estado*, 1947.

N. 3 — AGRÍCIO SILVA E JOÃO BATISTA FERNANDES, *Padronização e Análise Orçamentária*, 1947.

N. 4 — MÁRIO WAGNER V. DA CUNHA E MAY NUNES SOUSA, *As Publicações Oficiais no Estado de São Paulo*, 1947.

N. 5 — ALICÉ PIFFER CANABRAVA, *Tendências da Bibliografia sobre a História Administrativa do Município*, 1947.

N. 6 — Índice Alfabético e Remissivo da Lei Orgânica dos Municípios, 1947 (esgotada).

N. 7 — Sugestões para o Regimento Interno das Câmaras Municipais, 1947 (esgotada).

N. 8 — LUCILA HERRMANN, *Flutuação e Mobilidade da Mão-de-Obra Fabril em São Paulo*, 1948.

N. 9 — *Organograma da Prefeitura de São Paulo em 1947, 1948* (esgotada).

N. 10 — *Regiões Administrativas do Estado de São Paulo em 1947, 1948* (esgotada).

N. 11 — *Regulamento do Instituto de Administração*, em 1948.

N. 12 — *Organograma do Governo do Estado de São Paulo em 1947, 1948* (esgotada).

N. 13 — *A Administração Municipal* (Guia para uso dos Prefeitos Municipais), 1948.

N. 14 — RODOLFO LENHARD, *Cinco Palestras aos Mestres da Indústria*, 1948.

N. 15 — LUÍS DE FREITAS BUENO E ANTÔNIO MORALES, *Cálculo Sematístico para Estatística*, 1948.

N. 16 — AGRÍCIO SILVA, *Orçamentos Municipais*, — 1948.

N.º 17 — FLÁVIO PRESTES, *Notas Sobre Desapropriação por Utilidade Pública*, 1948.

N. 18 — ALCEU MAYNARD ARAÚJO, *Caruru*, 1948.

N. 19 — LUÍS DE FREITAS BUENO, *Considerações Sobre o Planejamento Estatístico*, 1948.

Exemplares dessas publicações são distribuídos gratuitamente às pessoas interessadas que os solicitarem ao Prof. Mário Wagner V. da Cunha, Instituto de Administração, Caixa Postal, 240 — B — São Paulo — (Brasil).

ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO OFICIAL ADMINISTRATIVO ISIDORO ZANOTTI

O Secretariado das Nações Unidas

Trabalho editado por Carnegie Endowment for International Peace

(Tradução Especial de ESPÍRITO SANTO MESQUITA para a Revista do Serviço Público).

(Continuação)

III — O SECRETÁRIO-GERAL COMO CHEFE EXECUTIVO

O artigo 97 da Carta das Nações Unidas dispõe: "O Secretariado compreenderá um Secretário-Geral e o pessoal que a instituição possa requerer... Ele será a suprema autoridade administrativa da Organização". A Comissão Preparatória, tendo em mente esta e outras disposições menos taxativas, declarou: "As principais funções atribuídas ao Secretário-Geral, explícita ou implicitamente pela Carta podem ser agrupadas em seis ordens: funções executivas e administrativas em geral, funções financeiras, funções de organização e administração do Secretariado, funções políticas e funções de representação".

Existem outras maneiras de descrever as funções básicas do Secretário-Geral, muito embora a existência sobremodo curta do órgão não permita generalizações definitivas a esse respeito.

Uma maneira igualmente esclarecedora de descrevê-las talvez seja a de considerarmos suas responsabilidades sob três aspectos principais: (1) como as de chefe-executivo das Nações Unidas, (2) como as de coordenador dos órgãos especializados internacionais e (3) como as de suprema autoridade administrativa. Estas são, apenas, sugestões para fins de exposição e análise.

O Secretário-Geral desempenha o seu mais difícil papel quando age como chefe executivo do sistema de Nações Unidas. E' no desempenho dessa função que ele trata das mais importantes questões de política internacional e encontra oportunidades para impor sua orientação no trato de assuntos políticos. Em sua função de chefe executivo, ele se interessa principalmente pelas relações externas do Secretariado, isto é, as relações com a Assembléia Geral, com os Conselhos, com os membros dos mesmos e com o resto do mundo. Essas relações, afetando como afetam os mais amplos setores de ação em que estão envolvidas as Nações Unidas, exigem um Secretário-Geral que compreenda suas responsabilidades em termos de liderança política, seus deveres de personificar os objetivos e a palavra das Nações Unidas e também o cumprimento eficiente de suas decisões. Sua tarefa como chefe executivo constitui, pois, suas atribuições mais árduas!

A evolução por que deveria passar o cargo de um chefe executivo internacional constitui um problema muito delicado. O disposto no artigo 2 da Carta, segundo o qual "a Organização está baseada no princípio da igualdade de soberania de todos os seus membros" estabelece limitações mais severas a um executivo internacional do que as que se podem perceber à primeira vista. O Secretário-Geral é o executivo não de um governo, mas de uma federação de governos soberanos.

Em comparação com o Presidente dos Estados Unidos ou com o Primeiro Ministro do Reino Unido, o Secretário-Geral da ONU desempenha um papel de executivo silencioso. Mas em seu campo peculiar e exclusivo de ação — considerando mesmo as grandes forças que atualmente levam os estados membros a criarem órgãos mais fortes de colaboração internacional — seu cargo lhe dá grande força em potencial para o exercício da chefia, força essa sem precedente na história dos órgãos internacionais!

A autoridade de que está investido o Secretário-Geral como chefe executivo depende, em proporção não muito pequena, de seu prestígio pessoal. Suas qualidades de inteligência (qualidades essas necessárias para que ele corresponda à confiança de que é depositário relativamente ao fato de que ele, conforme definiu a Comissão Preparatória "Mais do que ninguém representa tôdas as Nações Unidas" e "aos olhos do mundo... deve personificar os princípios e os ideais da Carta") exercerão influência sobre o futuro de sua autoridade de chefe. Seu senso de adaptação, sua capacidade de iniciativa, seu autocontrole, sua persistência e energia, sua sensibilidade em face das oportunidades para a iniciativa, sua habilidade para dar soluções satisfatórias aos problemas e promover acomodações hábeis no trato de questões estratégicas, tudo constitui fatores de seu sucesso.

O exemplo que parece mais adequado e instrutivo é da liderança exercida por Albert Thomas no *Internacional Labor Organisation* (Organização Internacional do Trabalho).

A Posição Constitucional do Secretário-Geral

Os elementos promotores do prestígio pessoal do Secretário dependem, no entanto, no que pese sua permanência, da sua posição constitu-

cional perante a Carta. Em comparação com o Chefe-Executivo da Liga das Nações o Secretário-Geral ocupa um cargo constitucional. Na verdade, na Liga não havia um cargo que pudesse ser caracterizado como o de chefe de fato! Por contraste, porém, a constituição da Liga previa um executivo tão poderoso em sua natureza quanto o que as Nações Unidas agora criaram.

O realce dado ao cargo de executivo começa com as disposições sobre a nomeação do Secretário-Geral, realce esse mantido nas definições de sua competência. "O Secretário-Geral", reza o Artigo 97, "será nomeado pela Assembléia segundo as recomendações do Conselho de Segurança". A indicação pelo Conselho de Segurança, desde que se decidiu que essa indicação só poderá ser feita em virtude da aprovação, por voto, de sete membros desse Conselho, inclusive os permanentes, assegura ao Secretário-Geral o apoio unânime e poderoso das grandes potências. Esse fator de prestígio ainda mais aumentou quando o Conselho de Segurança aceitou a sugestão da Comissão Preparatória no sentido de que só seria apresentado à Assembléia um candidato! Não há, na Carta, qualquer garantia de que sempre se procederá dessa maneira, mas há forte predisposição para que se continue a seguir a norma alvitrada pela Comissão citada, isto é, a de que "Tanto a indicação como a nomeação deve ser discutida em reuniões secretas e que a votação, tanto no Conselho de Segurança como na Assembléia-Geral, também será por meio de voto secreto". O Secretário-Geral entra, assim, em exercício sem oposição franca dos demais candidatos ao cargo. Esse processo de nomeação tem o objetivo de reforçar o prestígio de líder do Secretário-Geral.

Outra prova do interesse dos organizadores da ONU em estimular o reforço de um chefe-executivo internacional é a que se encontra nas decisões que limitam o termo do mandato do Secretário-Geral. A Carta, porém, silencia sobre o assunto (como também o *Convenant*) mas a Comissão Preparatória recomendou que o período de exercício do primeiro Secretário-Geral devia ser de cinco anos, "podendo ser reconduzido no fim desse período para ocupar o cargo por mais cinco anos". Essa disposição parece ser por todos aceita como definitiva. Em virtude dela, o Secretário-Geral, pessoalmente e como ocupante de um cargo, teve o seu prestígio reforçado. Se fôsse estabelecido que ele exerceria a função apenas enquanto o quisesse a Assembléia, ele ficaria na dependência de uma maioria instável do órgão. Isto faria com que quase todas as votações relativas a um assunto a cujo respeito o Secretário-Geral tivesse tomado alguma iniciativa ou exercido sua chefia poderiam ser verdadeiros votos de confiança que iriam afetar diretamente seu papel de chefe-executivo. Seguir o exemplo da Liga, estabelecendo um período de exercício de dez anos, não significaria reforço de seu poder como seria possível imaginar. Em vez disso, a relativa estabilidade no poder serviria para restringir seu papel político, isto é, executivo! A

exigência de que o Secretário-Geral deve ter certa regalia pelo exercício contínuo de chefia, mesmo depois de cinco anos de poder, parece inteiramente de acordo com a premissa de que ele deve ser um executivo forte e algo mais do que um servidor civil internacional neutro e imparcial.

A Carta não deixa de conferir ao Secretário-Geral, explícita ou implicitamente ao ver da Comissão Preparatória, a maioria dos poderes constitucionais necessários ao desempenho de seu papel como Chefe-Executivo. No primeiro caso, o Artigo 98 não é ambíguo quanto aos meios de protegê-lo contra os secretários-gerais que funcionam junto aos vários conselhos. "O Secretário-Geral", diz o Artigo, "funcionará como secretário em todas as reuniões da Assembléia-Geral, do Conselho de Segurança, do Conselho Econômico e Social e do Conselho de Curadoria e desempenhará as funções que lhe forem atribuídas por estes órgãos". Confirma-se, assim, claramente, sua função superior de chefia e a unidade das funções de secretariado sob sua direção. Nota-se ainda a intenção dos organizadores, reafirmada aliás no Artigo 101 que, depois de dispor que será pôsto a serviço dos conselhos o pessoal necessário em caráter permanente, determina: "Esse pessoal fará parte do Secretariado". A esses poderes ainda se podem juntar as importantes delegações feitas ao Secretário-Geral nos regimentos adotados pelos vários órgãos principais das Nações Unidas desde 1946. (1)

Em segundo lugar — e, potencialmente, o mais importante de seus poderes executivos — o Secretário-Geral está autorizado pelo Artigo 99 a submeter à apreciação do Conselho de Segurança qualquer assunto que, em sua opinião, possa constituir ameaça à manutenção da paz e da segurança. Essa concessão direta do direito de iniciativa com relação ao trabalho do Conselho de Segurança, (aliada aos poderes que lhe foram conferidos pelo Artigo 98 para apresentar seu relatório anual à Assembléia-Geral, além das contínuas oportunidades que lhe oferece a função de Secretário-Geral) dá-lhe maior soma de autoridade e lhe propicia as ocasiões estratégicas que os Executivos de todos os países acham indispensáveis ao exercício de seu cargo! O uso desses poderes tem sido limitado até agora, mas o exercício do direito de iniciativa pelo Secretário-Geral nos casos do Irã e da Grécia demonstrou sua importância para o exercício da chefia executiva.

Oportunidades para o Exercício da Chefia Executiva

Especialmente quando considerados um conjunto, os Artigos 98 e 99 dão oportunidades ao Secretário-Geral para o exercício de sua Chefia-Executiva. O primeiro Secretário-Geral não deixou de conjugar todos os poderes que lhe foram assim conferidos, usando-os de muitas maneiras.

(1) *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, de L. M. Goodrich e E. Hambro (Edição revista — Boston, World Peace Foundation, 1949).

Aí estão fortes indícios de que ele tem considerado sua chefia executiva em termos de evolução e tem feito tudo no sentido de reforçar seu papel. Algumas dessas oportunidades (e certos exemplos de seu aproveitamento no período a partir de 1946) podem ser notadas de passagem!

O relatório anual do Secretário-Geral sobre o trabalho da organização podia ser, em mãos de pessoa imaginosa, um sumário incolor. Em vez disso, porém, tem sido considerado como um instrumento de sugestões políticas transcendentais, contribuindo para o estabelecimento das agendas para os trabalhos da Assembléia, de uma maneira que não difere muito das mensagens anualmente enviadas pelo Presidente dos Estados Unidos ao Congresso. Assuntos de magna importância têm sido assim encarados com decisão e discutidos com facilidade. Têm sido apresentadas propostas com persuasiva habilidade e em termos que sugere o advento da maturidade no setor da política internacional! O relatório de 1949, por exemplo, dedica grande maioria de suas seiscentas páginas ao exame de questões importantes, acompanhado pela definição clara da posição do Secretário-Geral com relação às providências das Nações Unidas! Entre essas questões estão: a controvérsia entre Ocidente e Oriente, as colônias italianas, o problema do controle da energia atômica, a guarda das Nações Unidas, o objetivo da associação internacional na ONU.

A presença do Secretário-Geral nas sessões da Assembléia-Geral e dos Conselhos, especialmente nas do Conselho de Segurança, tem também criado as necessárias oportunidades para o reforço do cargo de executivo. Ele tem revelado notável disposição para expressar seu próprio ponto de vista, para que seus recursos em termos de informações fornecidas pelo Secretariado influam nas deliberações das Nações Unidas e para trabalhar em íntima colaboração com a presidência do órgão no sentido de levar todas as discussões a bom termo. Essas relações que ele mantém não são as mesmas de um primeiro ministro nos governos parlamentares mas constituem atividades de grande atualidade para a criação do posto de chefe executivo internacional!

Íntimamente relacionadas com a influência exercida na ONU pelo relatório anual e com a participação do Secretário-Geral e dos Conselhos estão as múltiplas oportunidades para a determinação dos assuntos que requerem decisão, oportunidades estas criadas talvez com mais eficiência por meio da preparação dos processos, dos pareceres, da documentação sobre a matéria e sobre as medidas tomadas pelas Nações Unidas em casos idênticos. Esse trabalho é realizado pelo Secretariado sob a direção do Secretário-Geral. Outros exemplos dessa maneira de influir na política são os fornecidos pelo *World Economic Report* (Relatório Econômico Mundial) e pelo relatório do Secretariado sobre assistência técnica prestada às áreas menos evoluídas. Outros exemplos de exercício de chefia executiva estão na assistência prestada pelo Secretariado às Missões das Nações Unidas, nas quais os contatos

mantidos oferecem algumas possibilidades para um entendimento mais amplo entre os delegados e o staff. A escolha de um membro da equipe de funcionários do Secretariado como Mediador para a Palestina, constituiu uma providência incomum mas também um indício seguro do processo de ação.

A condição de chefe-executivo dá ao Secretário-Geral grandes oportunidades para exercer sua liderança nas relações extra-oficiais mantidas com as delegações. Nisto, seu papel como pessoa neutra e bem informada, como autoridade responsável e digna de confiança, permite que ele preste contribuições valiosas à solução das disputas e dê seus conselhos de muitas maneiras dentro do quadro de objetivos das Nações Unidas. O papel de mediador do Secretário-Geral na crise de Berlim em 1948 é um caso esclarecedor.

Não menos importantes são os poderes conferidos pela Carta, poderes esses de que resulta o fóro do qual o Secretário dirige a palavra aos povos do mundo, buscando firmar as bases das Nações Unidas na opinião pública mundial.

De muitas maneiras o mais dramático e talvez, no momento, o mais difícil papel de chefe político desempenhado pelo Secretário-Geral foi o de 1950, quando se empenhou em eliminar o abismo que se alargava entre as Potências Ocidentais e Orientais por causa das delegações chinesas rivais. Para a solução desse intransigente problema, o Secretário-Geral usou quase toda a sua autoridade e deu mostras de que, se necessário, usaria também todas as suas forças em reserva.

O Poder Nomeador

A Carta dispõe, no seu Artigo 101 que "o pessoal será nomeado pelo Secretário-Geral de acordo com os regulamentos baixados pela Assembléia. "O Secretário-Geral fica, assim, investido de autoridade para dirigir o Secretariado, sem o que ele não poderia exercer suas outras funções de chefe executivo. É o trabalho de Secretariado que lhe fornece, de fato, as informações, os elementos necessários às decisões e as suas propostas, as soluções das pendências entre partes em litígio, etc., trabalho esse que serve de base ao desempenho de sua função de executivo. Os termos explícitos da Carta, segundo os quais ele tem competência para admitir seu pessoal, não escaparam à especificação e a uma certa adulteração na prática. Os regulamentos de pessoal dificultam o exercício dessa atribuição em certos casos. As realidades políticas, as necessidades de distribuição geográfica e as normas estabelecidas, criaram outras restrições, especialmente a respeito de sua liberdade para nomear os ocupantes dos altos cargos. Destarte, os Secretários-Gerais Assistentes, os Diretores e os ocupantes de outras posições-chave não são realmente nomeados pelo Secretário-Geral. Seus poderes neste sentido são relativos e não absolutos. As prerrogativas dos membros da Assembléia de serem ouvidos nos casos de nomeações para essas posições constituem restrições à autori-

dade do Secretário-Geral neste particular. Grande habilidade política e capacidade de chefia são elementos essenciais ao seu êxito em matéria de transformação dessas limitações ao seu poder nomeador em simples restrições a sua função de executivo em vez de uma tendência fatal.

Os Métodos de Chefia-Executiva do Secretário-Geral

As responsabilidades do Secretário-Geral como Chefe-Executivo são acentuadas e definidas quando se examinam os instrumentos principais por cujo intermédio ele pode impor e ampliar sua autoridade. São quatro êsses métodos:

1 — O exercício da sua influência no sentido de estabelecer as prioridades entre os muitos assuntos que aguardam vez no calendário da Assembléia-Geral e dos três Conselhos constitui obrigação fundamental do Secretário-Geral como chefe executivo. Os Órgãos citados são, de certo, soberanos em matéria de preparação de suas agendas. O Secretário-Geral, não obstante, tem autoridade claramente reconhecida para participar dos trabalhos de seleção dos assuntos que devem ser discutidos em primeiro lugar, dos que devem ser postos de lado até que chegue ocasião oportuna e dos que serão considerados sem importância. "Com sua equipe de técnicos em matéria econômica, política, social e jurídica e o acervo de informações a seu dispor e sobre as condições políticas, econômicas e sociais em todo o mundo", lembrou o Comité Consultivo sobre Questões Administrativas e Orçamentárias à Assembléia-Geral em 1948, "ele se encontra em posição privilegiada para aconselhar a Assembléia com respeito à urgência e prioridade dos projetos apresentados pelos seus integrantes ou pelos órgãos especializados. (2) Sua autoridade em matéria de preparação da agenda é necessária porque significa uma ajuda para que a Assembléia e o Conselho evitem as prestações e futilidades de uma agenda sobrecarregada (o que se reconhece como um de seus mais sérios problemas). Sua capacidade de iniciativa e sua autoridade para tomar decisões nesse setor são também necessárias, tendo em vista prestar às discussões internacionais a contribuição de suas informações sistematicamente coligidas, das suas apreciações analiticamente consideradas em função dos pontos de vista próprios das Nações Unidas e também dos projetos e propostas devidamente pesados em suas relações com outras atividades e questões. Essas contribuições não poderão ser prestadas a menos que o Secretário-Geral consiga servir as agendas dos órgãos deliberativos com os recursos do Secretariado. As agendas não podem ficar subordinadas à simples conveniência do Secretariado; nem podem os planos de trabalho ser descontínuos ou elaborados ao acaso em virtude da preparação desregrada daquelas agendas. A

solução desse problema é tarefa do Secretário-Geral, tarefa que ele deve realizar exercendo principalmente sua influência sobre a determinação das prioridades (inclusive de todos os elementos mais importantes do calendário) dos assuntos a serem discutidos

2 — O estabelecimento de prioridades é, portanto, simplesmente o primeiro passo no campo da chefia de fato. O Secretário-Geral deve também participar dos trabalhos de formulação de propostas concretas de ação apresentados às Nações Unidas pela Assembléia-Geral, por um de seus conselhos ou comissões e pelo Secretariado! As propostas devem ser levadas aos órgãos deliberativos de várias maneiras e com cuidadoso respeito pela sua opinião sobre as prerrogativas de determinação das diretrizes a seguir! Algumas propostas resultarão muito naturalmente de suas solicitações do Secretário-Geral relativamente a informes sobre alguns assuntos a cujo respeito não estão seguros os membros da Assembléia. Outras ocasiões serão propiciadas pelos relatórios periódicos que o Secretário deve apresentar sobre o trabalho do Secretariado ou sobre alguma atividade específica. Outras oportunidades surgirão ainda do contínuo comparecimento do Secretário-Geral às sessões da Assembléia e dos Conselhos. Alguns dos usos mais estratégicos e importantes dessa faculdade de propor soluções devem tomar a forma de iniciativa direta e não provocada, iniciativa essa do Secretário-Geral. Ele e somente ele pode ser ouvido na formulação das teses e propostas de solução dos casos em termos distintamente internacionais, isto é, em termos das Nações Unidas.

O Secretário-Geral tem amplo arbítrio para decidir sobre a espécie das propostas que fará aos membros da Assembléia e dos Conselhos. Ele pode preferir realçar os fins ou os meios. O exercício de sua autoridade pode ir desde sugestão relativa aos meios através dos quais deverá processar-se a ação — realçando a necessidade de pesquisas e estudos ou recomendando a época para a tomada de providências — até a apresentação de planos completos em que tanto os meios como os fins estejam definidos.

A habilidade e a eficiência com que esta função é desempenhada dependerá, em larga margem, da capacidade do Secretariado para dar ao Secretário assistência geral ou especializada. Por outro lado, a projeção do Secretário-Geral como chefe executivo será determinada, de modo considerável, pela espécie de sua orientação no que pese a apresentação de propostas aceitáveis e viáveis de solução dos mais sérios problemas da Assembléia e dos Conselhos.

3 — O estabelecimento de prioridades e a formulação das propostas concretas devem ser acompanhadas por uma terceira atividade: a de defesa das propostas do Secretariado perante a Assembléia ou de um Conselho. O processo deliberativo desses órgãos representativos se inclina para o trato de coisas estranhas, para a oratória, para o episódio, o divergente! Como chefe exe-

(2) Primeiro relatório do Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions. (Assembléia Geral, Registros Oficiais: Terceira Seção, Suplemento n.º 7).

cutivo, o Secretário-Geral deve agir de modo a impor a concentração dos esforços nos programas em pauta na continuidade dos planos e objetivos, na coerência em todos os setores da atividade internacional. O propósito dessa defesa não é, pois, o de invadir os domínios dos membros soberanos em sua competência para determinar a política mas sim o de determinar o objetivo central de suas deliberações, de assegurar o dispêndio de suas energias no estudo das decisões fundamentais e não de assuntos marginais e subordinados!

A defesa enérgica das propostas originárias do Secretariado expõe o Secretário-Geral à rivalidade com os outros principais órgãos, o que provocará resistência e poderá resultar, talvez, em limitações para sua autoridade. Conseqüentemente, haverá sempre predisposição para agir tão cautelosamente nesse campo de atividade que sua responsabilidade de chefe executivo pode parecer gradualmente uma estratégia de cautela e táticas de confusão. De qualquer modo, porém, o aumento de sua influência como chefe executivo — e também a sua sobrevivência como autoridade de importância — dependerá menos da cautela e da circunspeção do que da natureza das propostas do Secretariado e da enérgica apresentação dos mesmos, isto é, sem timidez ou desculpas. A descoberta tanto da ocasião propícia como dos métodos de apresentação das propostas pelo Secretário-Geral, coisas que podem levar seus planos a uma posição de relevo nas discussões da Assembléia e dos Conselhos, são incumbências do seu pessoal.

4 — O estabelecimento das prioridades, a formulação de importantes propostas e a defesa eficientes dos mesmos pelo Secretário-Geral como partes fundamentais do papel de um chefe executivo internacional, são tarefas que só podem ser realizadas com sucesso dentro do conjunto de relações entre o Secretariado e outros órgãos

principais. O conceito de responsabilidades ultimamente definido pelo Secretário-Geral será importantíssimo para sua posição. O sistema dentro do qual ele deve operar é intrincado. A Assembléia-Geral, seus seis comitês principais (Política e Segurança; Economia e Finanças; Social, Humanitário e Cultural; Curadoria, Administração e Orçamento e Jurídico) e, em menor proporção, seus demais comitês, os três Conselhos e as delegações nacionais, todos têm interesses e objetivos competitivos, divergentes e às vezes persistentemente contraditórios. Como todos o Secretário-Geral e o Secretariado devem manter relações de trabalho objetivas e responsáveis. Estas não podem ser facilmente conseguidas porque são múltiplas, ocorrem em muitos setores e em muitos níveis e em graus altamente variáveis de rapidez e pressão, apresentando numerosas oportunidades para os atos inconsistentes. Neste particular também o Secretário-Geral sofre a tentação de substituir sua autoridade de chefe pela cautela, assumindo o papel de burocrata em vez de executivo. Se ele se entrega de modo grave a essa norma aparentemente mais segura de comportamento, o Secretariado deixará de ser o órgão principal das Nações Unidas, exceto no nome!

A responsabilidade do Secretariado, então, deve ser estabelecida em função de uma chefia enérgica e exercida pelo Secretário-Geral. Iniciativa e firmeza são os elementos básicos em um sistema de responsabilidade perante os órgãos deliberativos. Esses conceitos tanto são de ordem pessoal como institucional, isto é, devem governar tanto o seu comportamento como o do Secretariado em todos os seus setores. Esses conceitos exigem um Secretariado e um Secretário-Geral que não busquem agradar a Assembléia, seus Conselhos e Comitês mas, sim, prestar-lhes assistência com uma análise segura, com propostas claras e com apreciações seguras das alternativas menos próprias.

(Continua)

ADMINISTRAÇÃO GERAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

ORGANIZAÇÃO

Caracterização dos Tipos de Organização

NILO MARTINS RODRIGUES.

(Continuação do número anterior).

CAPÍTULO IV

FUNÇÕES DE INSTRUÇÃO

AS atuais características da produção vieram encarecer e tornar imperativa a disposição adequada de meios racionais para a instrução do pessoal.

Concordamos que o conjunto de problemas reunidos nesse termo — instrução — talvez possa ser denominado de outra maneira. Entretanto, mau grado o generalizado e crescente prestígio da forma neológica — treinamento — reafirmamos nossa preferência por aquêle termo, que, aliás, é usado por Farquhar (1), Kenagy (2) e outros mais.

Domina, cada vez mais, a crença de que, sem desprezar o inestimável valor do fator material, o rendimento do trabalho depende, em primeiro plano, do fator humano. Não foi outra senão essa, uma das resoluções do VIII Congresso Internacional de Ciências Administrativas, realizado em Varsóvia, em 1936. (O. Leimgruber).

Não é destituída de propósito a reprodução de uma interessante fórmula, conhecida como "Richard's Formula", ideada por Charles R. Richards e Charles R. Allen, admitindo que a eficiência de trabalho depende de cinco distintos tipos de fatores:

$$E = M + T + I + J + Mo \quad (3)$$

E — eficiência no trabalho;

M — experiência manipuladora;

T — satisfação da técnica de trabalho;

I — inteligência;

J — julgamento;

Mo — moral no trabalho.

Por seu intermédio se nota o considerável papel desempenhado pela instrução.

Assim, se ao elemento humano devem ser dispensados os maiores desvelos, a instrução figura no conjunto, enfileirando-se entre os seus grandes problemas.

A instrução é um dos deveres da moderna chefia, figurando ao lado de outras funções já estudadas, mas que, ao contrário dos de ordem, pode ser totalmente delegada em sua parte executiva, tal como já foi visto anteriormente.

Já não é mais admissível, sendo até censurável, que a instrução no trabalho seja confiada, apenas, à iniciativa individual dos executantes. Supor que, sem assistência técnica organizada, possam os executantes atingir um grau apurado de perícia, seria desconhecer os resultados de inúmeras experiências, feitas por toda a parte.

De há muito que F. Gilbreth, em valioso trabalho, mostrou eloqüentemente que, dos dezoito movimentos habituais na colocação de tijolos, treze são mero desperdício de energia, perfeitamente dispensáveis. Em tarefa mais simples — colocação de selos em envelopes — Leffingwell provou que poucos são os indivíduos que a realizam de modo econômico. Só após vinte e três anos de persistentes observações, conseguiu Taylor concluir seu famoso estudo sobre o método de corte rápido de metais.

Ordway Tead, no seu conhecido trabalho — *The art of leadership* — fazendo ênfase no papel do "leader as a teacher", é de opinião que:

"The idea that *good training* can largely take the place of order — giving is gaining constantly greater headway in organizations" (4)

(1) FARQUHAR, Henry H. — *Functional Organization, in Scientific Management in American Industry* — New York — 1929 — pág. 141.

(2) KENAGY, H. G. — *The technique of training on the job* — *Handbook of Business Administration* — W. J. Donald — New York — 1931 — pág. 1.216.

(3) CUSHMAN, Frank — *Foremanship and supervision* — New York — 1938 — págs. 243 a 257.

(4) TEAD, ORDWAY — *The art of leadership* — New York — 1935 — págs. 139 a 151.

Por êsses exemplos se vê o quanto é falso esperar que, pela simples observação do trabalho de elementos experimentados, o ingressante possa adquirir a habilidade necessária. Essa forma de instrução, denominada "training by absorption", por Kenagy, tal como êle próprio assevera "does not build correct work habits".

Contrapondo-se a essa "word-of-mouth instruction", devem ser tomadas medidas a fim de instituir uma forma qualquer de "training by intention", na instrução em serviço.

Nesse aspecto vale frisar o importante papel desempenhado pelos chefes diretos, a quem compete sérios deveres.

Referindo-se ao assunto, W. J. Donald, destaca que :

"the newer tendency was for training the worker in actual production under an instructor foreman, and this change in method brought such quick and effective results... (5)

Portanto, havendo interesse em obter uma produtividade elevada, nem deve ser superestimada a capacidade de aprendizagem voluntária dos executantes, nem, ao contrário, subestimada a criação de um sistema de instrução, segundo a natureza, finalidade e meios disponíveis da organização.

O problema da instrução pode ser solucionado — na opinião de Cushman — de quatro modos:

- a) Have the foremen do their own instructing.
- b) Use "call" instructors.
- c) Use departmental instructors.
- d) Have a training department". (6)

Para o fim que se tem em vista, só há necessidade de estudar alguns aspectos das funções de instrução, especialmente os métodos de "training on the job", denominados de *instrução direta*, isto é, quando feitos diretamente de supervisor a supervisionado. Ficam excluídos, pois, outros métodos de treinamento funcional, tais como os de trabalho simulado, instrução a pequenos grupos sobre trabalho idêntico, rotação de trabalho, etc.

O interesse do assunto fica reduzido à responsabilidade e autoridade dos agentes instrutivos. Urge indagar se a instrução (em relação a cada executante) é fornecida por um ou mais encarregados. A seguir (sendo individual ou coletiva), se tais instrutores podem intervir em qualquer assunto, ou se, ao contrário, só atuar em campos delimitados e inconfundíveis, havendo múltiplo contato com os executantes.

Havendo aqui, como nos outros casos, necessidade de estabelecer uma terminologia própria, adotaremos a expressão *instrução individual* e *instrução coletiva* para designar as primeiras hipó-

teses apontadas e propomos os termos *instrução geral* e *particular* respectivamente, conforme o campo seja sem ou com limites.

Combinando essas quatro variedades, duas a duas, teremos assim quatro formas diferentes das funções de instrução: individual-geral, individual-particular, coletivo-geral e coletivo-particular.

A classificação dentro do aspecto necessário ao assunto é a seguinte :

FUNÇÕES DE INSTRUÇÃO

Individual: geral e particular.

Coletiva: geral e particular.

CORRELAÇÃO DE FUNÇÕES

A análise de uma organização de estrutura e funcionamento simples, em que a natureza das operações seja de fácil aprendizagem e a quantidade do produto seja mais valorizada que sua qualidade, revelará ao observador que há uma forte concentração de funções nos cargos de chefia.

Cada chefe dá ordens e efetua o seu controle, e, quando se faz necessário, presta assistência técnica aos novatos, etc.

Em oposição a essa forma, em que se nota a forte concentração, outro há em que, ao contrário, se assinalam graus variáveis de dissociação funcional. Os chefes executivos exercem, por hipótese uma ou duas daquelas funções, enquanto outras são confiadas a outras pessoas.

Além disso, em organizações onde predomina a centralização de certas "house keeping activities" (no sentido de Willoughby) várias funções são subtraídas à autoridade dos chefes, e confiadas a órgãos especializados.

A concentração ou dissociação funcional é outro aspecto das funções que colabora para a perfeita caracterização dos tipos de organização.

PREVALÊNCIA DAS FUNÇÕES DE ORDEM

Não é igual, em todos os tipos, a importância relativa de cada uma dessas três funções. Nuns o maior desvêlo é dirigido para as funções de ordem, que constituem a preocupação dominante, ficando os problemas de controle e instrução apagados no conjunto. Noutros, já se dispensa especial atenção às outras funções de controle e instrução, o que reduz o grau de prevalência das funções de ordem.

Dêsse modo, da análise global dos tipos de organização resulta assinalar que a preponderância das funções de ordem apresenta graus variáveis. Há uma variação acentuada, em que se notam amplas oscilações de grandeza.

Há graus muito fortes, fortes e fracos (conforme o tipo em exame) de prevalência das funções de ordem. Equilíbrio não há, nem poderia haver, pois as funções de controle decorrem das de ordem, assim como as de instrução são simples meios para a realização das ordens expedidas.

(5) DONALD, W. J. — Trends in Personnel Administration, in Handbook of Business Administration — New York — 1931 — pág. 1.053.

(6) CUSHMAN, Frank — op. cit. pág. 97.

CONTATOS DIRECIONAIS

Com esta estranha expressão procuramos exprimir as relações existentes entre chefes e subordinados, que obedecem a formas diversas.

Considerado o assunto do ponto de vista dos executantes, pode-se distinguir casos em que um só chefe entra em contato com o executante, em assuntos relativos às operações, e outros em que o trabalhador mantém entendimentos diretos com mais de um chefe.

Quando os "managerial contacts" como os denomina Gulick estiverem na primeira hipótese, serão classificados na *forma singular* e, filiando-se à outra possibilidade, serão considerados da *forma múltipla*.

Vistos, assim, os aspectos das funções de ordem julgados necessários e suficientes à análise dos tipos de organização, com o fim de traçar seu quadro caracterológico, convém expor um esquema geral do assunto.

Há, a seguir, um quadro sobre essa análise inclusive a da correlação de funções, contatos direcionais e graus de prevalência das funções de ordem.

Estamos, agora, em condições de submeter os tipos de organização fundamentais a um exame, utilizando tão somente os aspectos enumerados.

Se dêse exame resultar a caracterização completa dos tipos, estará provado que não há outros problemas a considerar, e que, portanto, a tese é verdadeira.

E' o que iremos ver adiante.

ESQUEMA DA ANÁLISE DAS FUNÇÕES

I — Correlação de funções.....	{	concentração total	
		concentração parcial	
		dissociação pronunciada	
II — Funções de ordem.....	{	a) — origem..... { singular	
			coletiva
			multipessoal
		b) — jurisdição..... { geral	
			restrita
		c) — área funcional.. { integral	
			parcial
III — Funções de controle.....	{	singular..... { integral	
			dividido
		múltiplo	{ integral
			dividido
IV — Funções de instrução.....	{	individual	{ geral
			particular
		coletiva	{ geral
			particular
V — Contatos direcionais.....	{	único	
		múltiplo	
VI — Prevalência das funções de ordem....	{	muito forte	
		forte	
		fraca	

CAPÍTULO V

TIPO LINEAR

O tipo linear, o mais simples e antigo arranjo de organização de que se tem notícia, representa um estágio rudimentar de organizações, ainda em fase evolutiva, em que os processos de trabalho

não exijam elevada técnica e a divisão de trabalho não tenha sido levada a extremos.

Foi sempre sob esse tipo que se ergueram as diversas organizações de outrora, mesmo as religiosas e militares. Não obstante tenham sido ideados e postos em uso outros mais modernos, o tipo linear apresenta algumas vantagens, que ainda o

tornam digno de certas indicações. Assim é que em organizações de curta duração ou pequenas, onde quer que os processos técnicos sejam simples, e noutras mais hipóteses, o tipo linear possui seu primado. Entretanto, desde que se tenha em vista o apuro técnico, o aperfeiçoamento contínuo do pessoal, deve-se recorrer a outras formas mais adequadas, pois seria condenável procurar resolver problemas complexos adotando um tipo, em que a simplicidade (na opinião de Anderson) é "the most striking advantage" (7)

Tal como havíamos estabelecido, na análise pormenorizada a que iremos proceder só serão empregados os termos propostos e na aceção fixada. Esse método, que será repetido, nos demais casos, determinará grande economia na exposição do assunto, tal como se faz mister.

Neste, bem como nos outros tipos a serem descritos, não nos limitaremos a evidenciar apenas os caracteres próprios ou os comuns, pois que — insistimos — o que distingue os tipos entre si não é só a presença de alguns caracteres próprios, mas a situação conjunta de diversas condições. Não é a forma de controle, a variedade de instrução ou a disposição da autoridade, isoladamente, que identificam este ou aquele tipo. Antes é a reunião de todos os elementos comuns, correlacionados aos respectivos aspectos peculiares, isto é, o quadro geral do comportamento das três funções.

I — CORRELAÇÃO DE FUNÇÕES

Constitui característica principal do tipo linear a *concentração total de funções*, nas mãos de cada chefe. Do alto a baixo da organização, cada chefe possui, em graus variáveis, plenos poderes para emitir ordens, efetuar controle e instruir seus subordinados. Não há dissociação de tais encargos, como acontece noutras formas, em que pessoas diversas exercem uma ou duas dessas funções. Cada chefe deve exercer todas essas funções, pelas quais é responsável único e dispõe da autoridade correspondente.

E' o chefe o único ponto de ligação entre seus superiores hierárquicos e seus subordinados. Todas as funções devem ser exercidas, segundo suas ordens.

a) Origem

A origem das ordens, neste tipo, assume a *forma singular*, havendo, pois, apenas uma pessoa, de onde partem as ordens para cada subordinado.

b) Jurisdição

Obedece à *forma restrita* a jurisdição, no tipo linear. Os chefes só exercem sua autoridade sobre as pessoas colocadas sob suas ordens. Os demais executantes, quando colocados em outras unidades de trabalho, ficam subtraídos de sua esfera de

ação, mesmo que lhes sejam hierarquicamente inferiores.

c) Área funcional

E' de caráter *integral* o exercício das funções de comando. Podem expedir ordens sobre qualquer assunto de serviço, sejam questões de métodos, processos, normas, disciplina, tempo de produção, seqüência, qualidade do trabalho, máquinas, enfim, tudo que se relacione ao trabalho.

II — FUNÇÕES DE CONTRÔLE

Relativamente ao número de chefes com funções de controle do trabalho, a forma é *singular*. No que diz respeito ao campo de ação de tais agentes controladores, a forma é *integral*, isto é, cada chefe é responsável por todas as variedades e natureza de controle. Estas duas características dão em resultado a forma *singular-integral*.

III — FUNÇÕES DE INSTRUÇÃO

Aplica-se a este aspecto do problema o mesmo raciocínio anterior. O número de agentes instrutores enquadra-se na forma *individual*, pois só uma pessoa entra em contato com o executante do trabalho, para transmitir-lhe ensinamentos. Quanto aos assuntos que podem ser objeto de instrução, a forma é a *geral*. Logo, instrução pertence à *individual-geral*.

IV — CONTATOS DIRECIONAIS

Obedecem à *forma singular*, pois só há um chefe para cada executante, responsável por todas as funções.

V — PREVALÊNCIA DAS FUNÇÕES DE ORDEM

No tipo linear há um grau de preponderância das funções de ordem sobre as outras. Procura-se obter uma rápida formulação de ordens e sua pronta execução. Enquanto isso, a eficiência, o aperfeiçoamento do pessoal, o progresso técnico ficam à margem das cogitações principais.

Vistos, assim, os principais aspectos referentes à análise do tipo linear, não deixa de ser oportuno — a título supletivo — tecer breves considerações, em torno de certos problemas de administração de pessoal, decorrentes dos tipos de organização.

Um deles é capacidade necessária para o exercício de cargos de chefia. Tal capacidade não necessita ser a mesma para todos os tipos. No linear, o chefe deverá possuir alta capacidade geral, pois é único ponto de contato para a triplíce função de seus subordinados. Todos os problemas, suscitados no decorrer da execução, devem ser solucionados, exclusivamente, por ele. Deverá assistir seu pessoal na realização de tarefas, sem dispor de técnicos para auxiliá-lo.

Competir-lhe-á controlar a execução das ordens que der ou transmitir, e caber-lhe-á esta-

(7) ANDERSON, E. H. and G. T. Schwenning — The science of production organization — New York — 1938 — pág. 161.

belecer os meios necessários à perfeita execução das ordens.

Portanto, seu conhecimento técnico deve ser invulgar, e rara deverá ser sua habilidade profissional. Na falta desses, bem assim outros predicados pessoais, passará a desempenhar simplesmente o papel de distribuidor ou fiscal de trabalho, perdendo ou não conquistando alto prestígio entre seus subordinados, como é necessário.

Como consequência dessas considerações, o problema da formação, recrutamento, seleção, manutenção e substituição de chefes, no tipo linear, assume importância ímpar. Todo o êxito da organização fica dependendo da capacidade dos chefes de unidades de trabalho, oscilando, conforme sejam super ou subdotados.

Vale mencionar — a título de ilustração — que Anderson, citando Atkins, distingue duas variedades no tipo linear: pura e departamental.

Na pura, diz Atkins: "... The activities on any one level are all the same; that is, every workman has just the same kind of job to do, and so on, up the higher grades..." (8)

A outra variedade, diz ele, "... differs from the pure line only in that each of the divisions or groups in the organization performs essentially different activities of functions". (9).

E' perfeitamente dispensável a distinção de variedades ou subtipos, feita, assim, de modo restrito. Se tal critério fôsse levado a efeito em outros tipos surgiria uma considerável variedade de subtipos, pela combinação de vários elementos, admitidos com fundamentos.

Além disso, convém acrescentar que esse autor, inexplicavelmente, confunde o que ele próprio chama de "bases para grupamento de atividade" com "tipos de organização", mau grado se verifique que, citando T. R. Jones, chama a atenção sobre o assunto.

Esses dois problemas enumerados são totalmente distintos. Nem a caracterização ou instituição de subtipos de organização depende das bases de grupamento de atividade, nem estas daquelas. A par disso, deve ser lembrado que o termo departamental já possui, em técnica de organização, um sentido próprio, que convém ressaltar.

OBSERVAÇÕES

E' caracterizado o tipo linear pelo seguinte :

1.º, quanto à correlação de funções, nota-se *concentração total das funções*, de ordem, controle e instrução;

2.º, quanto às funções de ordem :

a) a origem das funções de ordem obedece à *forma singular*;

b) filia-se à *forma restrita* a jurisdição dos agentes de ordem;

c) pertence à *forma integral* a área funcional das autoridades;

3.º, quanto às funções de controle, vincula-se à *forma singular-integral*;

4.º, quanto às funções de instrução, observa-se a *forma individual-geral*;

5.º, quanto aos contatos direcionais, apresenta-se a *forma singular*.

6.º, quanto à prevalência das funções de ordem, verifica-se um grau *muito forte*.

CAPÍTULO VI

TIPO LINHA-ESTADO-MAIOR

Por mais de uma vez já temos lido e assistido a discussões em torno do termo "staff" e de sua tradução portuguesa em voga: estado-maior.

Confessamos que não está inscrito entre nossos propósitos, avaliar a propriedade ou impropriedade dessa expressão, pois é de reconhecer a extrema necessidade para encontrar palavras correspondentes a "staff".

Aos que optarem pela expressão "estado-maior", deve ficar bem claro que se não deve pretender que tal expressão tenha o mesmo sentido das organizações militares, pois, igualmente, não é fixo.

Inúmeras foram as causas que motivaram o aparecimento deste tipo de organização, quer nas instituições militares, quer nas entidades civis ou mesmo religiosas. Geralmente, o advento do tipo estado-maior representa uma providência de caráter imperativo para organizações, modeladas na forma linear, à vista de modificações substanciais inevitáveis.

Quase sempre, ou, pelo menos, na grande maioria dos casos, surge um dia em que os dirigentes sentem a necessidade de colocar ao seu lado elementos que os aliviem de determinadas funções, cujo exercício se torne impossível ou senão difícil.

Múltiplas são as razões a favor da instituição de "staffs", que, geralmente, ficam colocados ao lado de chefes superiores, nos planos elevados da estrutura da organização. Destinam-se a economizar o tempo disponível, a poupar a energia dos chefes, a complementar ou suplementar a capacidade técnica ou administrativa dos chefes, emprestando-lhes o produto de sua experiência. Com a presença de "staffs", exercendo funções de estudos, fica minorada a soma de trabalho da chefia, além de diminuir o alcance de controle. Suas funções são variadas, ora cabe ao "staff" realizar pesquisas, estudos, observações e experiências, ora organizar planos de ação, propor sugestões e até mesmo exercer certas formas de controle.

Dentro, porém, de todo esse polimorfismo funcional, uma função nunca lhes é cometida: a do

(8) ATKINS, Paul M. — *Factory Management* — New York — 1926 — pag. 36.

(9) ATKINS, Paul M. — loc. cit.

exercício de autoridade sobre quem quer que seja. Pode o "staff" ser de caráter pesquisador, planejador, controlador, instrutivo, e outras mais espécies. Nunca, porém, terá qualquer atuação própria no sentido de formular e aplicar ordens a pessoas da organização. Poderá sugerir a formulação de ordens, cujo cumprimento só se realizará com a sanção do chefe a que serve. Poderá, também, transmitir ordens, desde que tenham sido confirmadas pela autoridade executiva.

Portanto, não obstante suas funções pertençam a gêneros e espécies variadíssimas, não lhes é cometida uma natureza de funções: a de ordens.

Por isso, diz Follet, com muita propriedade:

"... one of the characteristics of advice is that it can be rejected..." (10).

Segundo a Enciclopédia Britânica, o precursor da organização estado-maior, no campo militar, foi o rei Gustavo Adolfo, criador do Exército de Brandenburg. Baseado neste, Cromwell organizou o seu "New Model Army". Embora tais modificações tenham inspirado as atuais funções "staff", das organizações industriais, não há entre elas semelhanças profundas, no que toca à forma. Relativamente aos fundamentos, todavia, há motivos determinantes que se equiparam. Na esfera militar, foi o aparecimento de novas armas, novas técnicas e a inevitável especialização profissional que aconselharam a reorganização dos quadros dos exércitos. Do mesmo modo, reside na multidivisão e respectiva especialização, bem assim no crescimento das indústrias, a causa da adoção do tipo estado-maior no setor industrial.

Simplificando o assunto, pode-se afirmar que, qualquer que seja a forma do "staff", sua situação estrutural, técnica ou finalidade, visará economizar tempo, poupar energias e ampliar ou suplementar a capacidade de ação do chefe executivo. Dentro de tão amplos limites e formas de ação, ora exercendo controle, ora efetuando instrução, nunca terá o "staff" funções de emitir ordens ou exigir sua realização, em nome próprio. Por isso, os elementos "staff" não possuem subordinados, e, por outro lado, ficam subtraídos do poder hierárquico de outros chefes, a não ser daquele a que servem. Em suma, só um ponto de contato para o "staff": seu chefe executivo.

Não tem merecido a devida atenção este tipo de organização, por parte dos tratadistas. Parece derivar-se tal fato da aparente semelhança com o linear. Não obstante, tal como será evidenciado a seguir, a simples colocação de "staff", junto a chefia, modifica profundamente o alcance, a eficiência, o mecanismo e o processo de trabalho da organização.

Obedecerá ao mesmo método anterior, a análise do assunto.

I — CORRELAÇÃO DE FUNÇÕES

Enquanto no tipo precedente foi assinalada uma concentração total de funções, neste pela subtração de certas funções, que são confiadas a "staff", nota-se menor grau de concentração. Algumas dessas atribuições de chefia são delegadas a elementos "staff", que, por essa razão, são responsáveis perante os chefes executivos, de que são subordinados. Já foi dito que não há uma, mas inúmeras funções que podem ser confiadas aos "staffs". Sejam questões de planejamento, instrução, coordenação, registro, orçamento, pesquisas ou quaisquer outras as naturezas dos encargos institucionalizados, isso representará uma forma de desconcentração, em referência à chefia. Portanto, não se verifica, neste tipo de organização, o mesmo grau de concentração do tipo precedente. Há, digamos, uma *concentração parcial*.

No que se relaciona à exata caracterização, dentro do método que estamos seguindo, em que já salientamos a possibilidade de delegar aos "staffs" diversas funções, menos uma (autoridade), vale citar as palavras de Gulick, pela clareza que encerram. Diz ele, referindo-se aos "staffs":

"But they do not organize others, they do not direct or appoint personnel, they do not issue commands, they do not take responsibility for the job". (11)

Continuando, emite sua opinião sobre os fundamentos das funções que pertencem ao campo de ação dos elementos "staffs":

"The chief value of the line and staff classification is to point to the need (11) of developing an independent planning agency as an aid to the chief executive, and (12) of refusing to inject any element of administrative authority and control into such an agency". (12)

II — FUNÇÕES DE ORDEM

Neste aspecto da análise, o tipo linha-estado-maior não apresenta grande interesse, pois os elementos "staff" não possuem autoridade para emitir ordens, qualquer que seja a forma, a não ser "an authority of ideas", conforme salientou E. W. Smith. Por isso, é igual à do tipo anterior, a sua classificação. Quanto à origem se submete à *forma singular*.

Em relação à jurisdição, igualmente, filia-se à *forma restrita*, isto é, cada chefe só possui autoridade sobre os componentes da unidade de trabalho que dirige.

Sobre os assuntos e problemas que possam ser influenciados pela chefia (área funcional), a forma é a *integral*, tal como no tipo linear, não havendo, pois, limites ou restrições à ação dos chefes. Podem interferir em todos os assuntos pertinentes ao trabalho, dentro de sua unidade.

III — FUNÇÕES DE CONTRÔLE

Havendo variadas formas de "staffs", não é possível, *a priori*, no desconhecimento da natureza

(10) FOLLETT, MARY Parker — op. cit. pág. 254.

(11) GULICK, Luther — op. cit. pág. 31.

(12) GULICK, Luther — op. cit. pág. 31.

das funções que lhes são atribuídas, efetuar uma análise rigorosa sobre o assunto. Quando o "staff" não é de natureza controladora, a situação é idêntica à do tipo linear, isto é, obedece à forma *singular-integral*. Uma só pessoa para controlar todo o processo de trabalho.

Modifica-se, todavia, a questão, quando o "staff" possui, de modo exclusivo (ou mesmo cumulativamente), encargos de controlar qualquer fator da produção. Mesmo assim, é mister, para que seja alterada a situação, que seja incluído o *contrôle direto* de pessoas. Caso lhe seja confiado o controle de materiais, de máquinas, de mercados, etc. não se transforma o quadro, bem como a opinião expandida.

Excluída, porém, essa hipótese e admitido "staff" controlador de pessoas, poder-se-á encontrar, no tipo linha-estado-maior, as outras três variedades de controle: 1) singular-dividida; 2) múltiplo-integral e 3) múltiplo-dividida.

IV — FUNÇÕES DE INSTRUÇÃO

A instrução constitui o aspecto fundamental do tipo linha-estado-maior. A admissão de elementos "staff", junto a chefias, irá acarretar aumento de capacidade técnica da chefia e, portanto, amplos efeitos na realização do trabalho.

Dentre a multiplicidade de formas que pode apresentar esse tipo, todas as formas de instrução podem ocorrer. A forma *individual-geral*, característica do tipo linear, é a menos freqüente. Geralmente, os elementos "staff" entram em contato com os próprios executantes de trabalho, prestando-lhes esclarecimentos e fornecendo-lhes ensinamentos técnicos. Nesse caso a instrução passará a obedecer à forma *individual-particular*, à *coletivo-geral* ou à *coletivo-particular*, como acontece na maioria dos casos.

Sheldon acentua esse papel das funções de instrução, neste tipo, sendo de opinião que a organização estado-maior é "uma deliberada organização para o pensamento", enquanto a "organização linear é uma organização para a execução". (13)

V — CONTATOS DIRECIONAIS

O estabelecimento do número de contatos direcionais, no tipo linha-estado-maior, fica dependendo da forma e grau das funções de controle e instrução, cometidas aos "staffs". Desde que essas variam, tal como já foi visto, logo não se prende a uma forma fixa o número de contatos entre chefes e subordinados. Ora são *singulares*, ora *múltiplos*.

VI — PREVALÊNCIA DAS FUNÇÕES DE ORDEM

Assinala-se, aqui, menor grau de supremacia das funções de ordem sobre as outras. Mooney

e Reiley separaram tais funções em três fases, que são:

"informative", isto é, as que se referem a assuntos que o chefe deve saber, ou formular suas decisões;

"advisory", as que constituem conselhos ou sugestões atuais, baseados nas informações precedentes;

"supervisory", quando se verifica a aplicação das fases precedentes a pormenores de execução. (14)

A existência de agentes "staff", exercendo encargos de chefia, aumenta a eficiência dessas funções transferidas, sem contudo abalar ou diminuir as funções de ordem. Verifica-se, assim, uma ampliação de todas as funções de chefia, algumas das quais são cometidas a agentes "staff". É óbvio — e já foi dito — que nem todas as funções podem ser transferidas, pois o "staff" não pode ter autoridade.

A prevalência existe, embora em menor grau, apesar de maior e especial cuidado dispensado aos outros encargos de chefia, especialmente os de instrução, planejamento e controle.

Resta, agora, emitir ligeiras considerações acerca da capacidade para cargos de chefia, no tipo linha-estado-maior. O problema da formação, recrutamento e seleção profissionais, bem assim o da manutenção e substituição de chefes ficam bastante simplificados. Já não há mais necessidade, como tipo linear, de o chefe possuir considerável capacidade técnica, perfeitamente atualizada, para que possa exercer suas funções a contento.

Graças à possibilidade de admitir agentes "staffs", para auxiliá-lo em tais questões, bastará que tenha forte proporção de alta capacidade administrativa, pois que a parte técnica poderá ficar a cargo de seus "staffs". Logo, muito mais fáceis se mostram todos os problemas de administração de pessoal, acima mencionados.

Por fim, vale referir que, Anderson, (15) tal como no tipo linear, admite três variedades de "staff". Na primeira, há um "aidor or counselor outside the hierarchic chain of command". Na segunda, existem dois ou mais agentes, cada qual exercendo funções diferentes, sem laços de hierarquia. Na terceira, vários agentes constituem um órgão apropriado, havendo um deles com funções de chefe.

Merece algumas palavras o "tipo divisional" assim denominado por F.L.Lamson em que há um órgão de natureza "staff", donde saem os agentes para servir junto aos chefes executivos. O "staff Headquarter" presta assistência técnica a tais agentes, bem como deles recebe informações sobre questões técnicas.

(14) MOONEY, James D. and Alan C. Reiley — Industry — New York — 1931 — pág. 60.

(15) ANDERSON, E. H. and G. T. Schwenning — op. cit. págs. 129-130.

(13) SHELDON, Oliver — The Philosophy of Management — Londres — 1923 — pág. 120.

OBSERVAÇÕES

O tipo linha-estado-maior é caracterizado pelo seguinte:

1.º, quanto à correlação de funções, registra-se *concentração parcial*;

2.º, quanto às funções de ordem:

a) a origem é da *forma singular*;

b) a jurisdição classifica-se na *forma restrita*;

c) a área funcional segue a *forma integral*;

3.º, quanto às funções de controle, oferece todas as quatro formas: *singular-integral*, *singular dividida*, *múltiplo-integral* e *múltiplo-dividida*;

4.º, quanto às funções de instrução, podem ser observadas as quatro variedades: *individual-particular*, *individual-geral*, *coletivo-geral* e *coletivo particular*;

5.º, quanto aos contatos direcionais, assinala-se a forma *singular* ou a *múltipla*, segundo a natureza das funções do "staff";

6.º, quanto à prevalência das funções de ordem, verifica-se um grau forte.

CAPÍTULO VII

TIPO FUNCIONAL

De há muito que o surpreendente surto de progresso, próprio do industrialismo, havia abalado o prestígio do simples, porém rígido, tipo de organização militar.

Baseados, preponderantemente, na concentração total, os encargos de chefia, o êxito fica dependendo, neste tipo, quase totalmente, da capacidade desses chefes excepcionais. Há, assim, superestimativa de funções de ordem e sobrecarga das responsabilidades da chefia.

Devido às insuperáveis dificuldades para recrutar, selecionar, manter e substituir tais elementos superdotados, a organização apresenta sérios altos e baixos, conforme a natureza e grau das aptidões profissionais dos chefes.

Para sobrepujar esse óbice, muito antes das organizações industriais, já as organizações militares haviam adicionado ao tipo militar os elementos "staff", exemplo esse que se viu seguido, mais tarde, pelas organizações industriais.

Apesar disso, entretanto, nas últimas décadas do século passado, a indústria continuava lutando com grande dificuldade, motivada pelas exigências técnicas, cada vez maiores; pela inexistência de mão-de-obra qualificada; e pela complexidade dos requisitos dos cargos de direção.

Foi nessa época, por assim dizer, em que a Grande Indústria dava seus primeiros passos, que, graças ao paciente esforço e notável espírito criador de um engenheiro norte-americano — FREDERIC WINSLOW TAYLOR — surgiu um novo tipo de organização. Seu autor denominou-o de "funcional".

Em comunicação feita à "The American Society of Mechanical Engineers", em 1895, o tão

combatido e genial "ex-gang boss" da Midvale Steel Company" deu conta de sua idéia, mediante "A piece rate system and Scientific Management".

Em 1903, sob os auspícios da referida sociedade, o "leading investigator and exponent" da Organização Científica do Trabalho — como diz Henry R. Towne — publicou sua obra "Shop management", dando uma descrição completa das características de seu sistema de organização.

Pelos métodos adotados, consagrou-se o precursor da Organização Científica do Trabalho. No campo da engenharia mecânica, mais tarde, (em 1906), com a obra "On the art of Cutting Metals" veio a conquistar fortuna e fama, após ter estudado "over a period of twen tysix years and involved the expenditure of some \$200,000" a técnica de cortar metais.

Convém — antes de iniciar a análise do tipo funcional — insistir sobre uma confusão que poderá surgir entre o sistema de Taylor e tipo funcional.

São duas questões diversas.

O sistema significa a disposição original de todos os elementos variados, postos em prática, e que lhe dá a identidade. Reúne, entre outras mais, questões de salário, seleção, determinação de tempos de operações e até o tipo de organização funcional.

Logo, o tipo funcional é, apenas, um dos vários fatores que, sobre ser original, integra o sistema Taylor. Pode-se adotar o tipo funcional numa organização, sem que por isso deva estar, obrigatoriamente "taylorizada". Inversamente, porém, dentro do sistema Taylor só poderá haver um tipo de organização: funcional. Em suma: o tipo é um dos fatores componentes do sistema, e o sistema é uma reunião desse fator a diversos outros.

FUNDAMENTOS DO TIPO FUNCIONAL

Que motivos teriam levado Taylor a pensar em criar um novo tipo de organização?

Tal como se irá ver, as razões foram bem simples e continuam a existir para as indústrias atuais. Portanto, vejamos as próprias palavras de Taylor, a esse respeito.

Primeiro, Taylor salienta o fato de que "the duties of the foremen, gang bosses, etc., are so varied, and call for an amount of special information coupled with such a variety of natural ability, that only men of unusual qualities to start with, and who have had years or special training, can perform them in a satisfactory manner" (16).

Segundo, refere-se à "difficulty-almost the impossibility - of getting suitable foremen and gang bosses, more than for any other reason;..." (17), confessando que achou "this difficulty at first to be an almost insurmountable obstacle to his work in organizing. (18)

(16) TAYLOR, Frederick Winslow — op. cit. pág. 93.

(17) Idem, idem, idem.

(18) Idem, idem, pág. 94.

Terceiro, enumera nove qualidades necessárias a um "well rounded man", com funções de chefe, e que são: inteligência, educação, preparo técnico, (ou destreza manual ou força) habilidade, energia, perseverança, honestidade, senso comum (julgamento) e boa saúde.

Discorrendo sobre o assunto, diz Taylor que a maioria dos homens possui, apenas, três desses requisitos e, mais adiante, afirma, com certo espírito aliás, que o "gang boss" deve ter uma grande proporção daquelas nove qualidades, "and if such a man be found he should be made manager or superintendent of a works instead of gang boss" (19).

Por fim, reconhecendo que a maioria dos indivíduos pode reunir quatro ou cinco desses atributos - diz ele - "it becomes evident that the work of management should be so subdivided that the various positions can be filled by men of this caliber, and a great part of the art of management undoubtedly lies in planing the work in this way" (20).

Dessa subdivisão de encargos surgiu o "tipo funcional", cujas modificações principais são:

I — separação dos encargos de planejamento, ficando entregues a um "Planning department", das funções de execução, próprias das oficinas.

II — aplicação da divisão de trabalho às funções de chefia, — dissociando-as — de modo que cada chefe exerça funções definidas e especializadas.

Em consequência dessa dupla divisão de funções, resultou uma simplificação das qualidades de seus ocupantes, ficando, dessa maneira, removido o obstáculo a que aludira Taylor.

Teremos, agora, de analisar o tipo funcional dentro do método seguido para com os anteriores. Antes, todavia, convém pormenorizar alguns pontos da organização, a fim de facilitar a exposição e discussão que o assunto comporta.

No "Planning department" há quatro naturezas de "clerks", a saber: 1 — Encarregado de ordens de trabalho e rotinas ("Order of work and route clerk"); 2 — Encarregado de fichas de instrução ("Instruction card clerk") 3 — Encarregado de tempos e custos ("Time and cost clerk"); e 4 — Chefe de disciplina ("Shop disciplinarian").

Nas oficinas, igualmente, são de quatro naturezas as funções existentes: I — Chefe de grupo ("Gang boss"); II — Chefe de velocidade ("speed boss"); III — Inspetor (Inspectors); e IV — Chefe de reparações ("repairs boss").

Façamos, agora, o estudo pormenorizado do tipo funcional, tal como já havia sido estabelecido.

I — CORRELAÇÃO DE FUNÇÕES

E' diferente dos outros dois tipos a questão da correlação de funções, no tipo funcional. Predo-

mina naqueles a concentração total (tipo linear) ou parcial (tipo linha-estado-maior), enquanto que neste tipo uma dissociação considerável das referidas funções, ficando divididas pelas quatro categorias de "bosses" (nas oficinas) e quatro de "clerks" no "planning department".

A função de emitir ordens fica atribuída ao encarregado das ordens de serviço e rotinas. Sobre esse fato vale referir que há vários autores que afirmam haver, no taylorismo, infração ao princípio da unidade do comando (dizem que há oito espécies de chefes dando ordens aos operários). Gulick pertence ao grupo dos que, assim, pensam.

Outros, ao contrário, discordando dessa opinião, defendem as bases do sistema, afirmando que não há infração ao dito princípio, por isso que cada um dos chefes dá ordens sobre assuntos delimitados e diferentes.

A razão, entretanto, nos parece estar com tais grupos. Julgamos haver unidade de comando no sistema Taylor, pois que só há uma pessoa dando ordens de serviço — cuja própria denominação define essa função — o "order of work and route clerk". Houve, segundo supomos, certa confusão entre contato direcional e ordem. Há multiplicidade de contatos no tipo funcional, mas não há nem poderia deixar de haver obediência ao princípio de unidade de comando. Aliás, sobre esse fato já escrevemos um artigo (21), onde citamos a opinião valiosa de Henry de Chatelier, que convém transcrever, pois o conhecimento desse autor sobre o taylorismo é insuspeitável. Diz ele:

"De ces quatre le second seul (refere-se ao encarregado das ordens) donne des ordres aux ouvriers, de telle sorte qu'il n'y a pas de multiplicité de chefs, comme on l'a parfois reproché, au bureau de preparation du travail" (22).

Na parte referente à origem das ordens, o assunto será retomado.

Finalizando, consignamos que os encargos de controle e instrução se acham repartidos pelas outras sete categorias de chefes. Uns possuem dupla função (controle e instrução), outros apenas uma dessas. Como o assunto terá que ser examinado detidamente, deixamos de lado esta parte por ora.

II — FUNÇÕES DE ORDEM

a) Origem

Embora este aspecto do tipo funcional tenha sido pôsto em dúvida e discutido, confessamos nossa estranheza ante o fato. Efetivamente, a autoridade suprema no tipo ideado por Taylor é exercida exclusivamente pelo "order of work and route clerk". Cabe-lhe estabelecer "the exact

(19) Idem, idem, pág. 98.

(20) Idem, idem, idem.

(21) RODRIGUES, Nilo Martins — Taylorismo e unidade de comando — In Revista do Serviço Público — fevereiro de 1943 — pág. 55.

(22) LE CHATELIER, Henry — L'industrie, la science et l'organisation au XX eme siècle — Paris — 1935 — pág. 67.

route which each piece of work is travel through the shop form machine to machine..." (23)

Mais adiante, lê-se que lhe compete "daily writes lists instructing the workmen". (24)

Por fim, — é de salientar — "these lists constitute the chief means for directing the workmen in this particular function". (25)

Portanto, convém ter sempre presente que a origem das ordens, nesse tipo, obedece à *forma singular*.

Não há várias categorias de pessoas dando ordens, com igual autoridade, o que caracterizaria a *forma multipessoal*, nem há um grupo de pessoas decidindo por meio de votação, o que seria a forma coletiva. Além disso, outra peculiaridade é digna de destaque. Nos outros tipos cada ordem suprema pode motivar várias outras, dela decorrentes, que são meios das primeiras, geralmente expedidas a critério dos chefes executivos. Pois bem, tal como será visto ulteriormente, esse fato não ocorre no tipo funcional. Os "gang bosses" e os elementos do "Planning department" não têm o direito de escolher os meios a fim de cumprir as ordens recebidas. Tudo já vem planejado em seus pormenores: a seqüência das operações, as máquinas, os tempos, os setores, os salários, etc.

Assim, os capatazes nada mais têm a fazer que *controlar* o trabalho, nos moldes por que foram estabelecidos e, prontamente, *assistir, auxiliar* ou *instruir* os operários na realização de suas tarefas.

Suas funções são de controle e instrução. Não possuem autoridade para dar ordens, de qualquer espécie, sobre matéria de serviço. Cada homem recebe sua ficha de instrução, a qual deve ser cumprida. O operário obedece à ficha e não aos "gang bosses".

b) Jurisdição

Não é *restrita*, como nos tipos já descritos, a jurisdição dos chefes, relativamente às funções de ordem. Sua ação se estende a todos os executantes. O departamento de preparação elabora, mediante fichas de instrução, o programa de trabalho para todos os operários. Dêsse modo, nenhum operário foge a esse contato indireto (por escrito) com o encarregado das ordens de serviço e rotina. É a *forma geral*, pois o chefe, nos limites de suas funções próprias, interfere sobre o trabalho em qualquer executante.

c) Área funcional

No tocante aos assuntos de que tratam as ordens, ao contrário, há limites à ação da chefia. Cada assunto, conforme a natureza, fica confiado a uma variedade de chefe, havendo, assim, uma

divisão de áreas funcionais, que passam a pertencer à *forma parcial*.

III — FUNÇÕES DE CONTRÔLE

Afasta-se completamente dos tipos anteriores o sistema de controle no tipo funcional. O controle é sempre confiado a vários chefes (controle múltiplo) e o campo de ação desses agentes controladores não é integral, antes é *dividido*. Reunindo esses dois elementos, o controle adquire a *forma múltiplo-dividida*.

Assim Taylor entregou a cada um de seus chefes um encargo diferente de controle. O "gang boss" tem por dever "to see that every man under him has at all times at least one piece of work ahead"... (26) Além disso é responsável "for the work being accurately and quickly set,..." (27)

O "speed boss" deve verificar se "the proper cutting tools are used for each piece of work, that the work is properly driven, that the cuts are started in the right part of the piece", (28)

Ao "inspector" compete verificar "the quality of the work" (29).

É dever do "repair boss" verificar se "each workman keeps his machine clean, free from rust and scratches". ... "and all of the standard established for the care and maintenance of the machines and their accessories are rigidly maintained,..." (30) Não há necessidade de transcrever todas as funções, pois não infirmam a assertiva.

IV — FUNÇÕES DE INSTRUÇÃO

Nenhum tipo sobrepuja o funcional no cuidado dispensado às funções de instrução. Pode-se mesmo dizer que é o taylorismo o único sistema que faz com que a técnica "desça à oficina de modo satisfatório e permanente". Cada operário tem nos "bosses", não fiscais de sua conduta ou apontadores, como em outros tipos, mas, acima de tudo, experimentados trabalhadores, dotados de reais capacidades de trabalho e prontos a acudi-lo, imediatamente, na primeira dificuldade que surja, desafiando sua competência. São instrutores, permanentemente colocados junto aos operários.

Do ponto de vista do número de agentes controladores a forma é *coletiva*, por serem diversos os detentores de funções de instrução. Como o campo de ação desses agentes é *particular* a forma é coletivo-particular.

V — CONTATOS DIRECIONAIS

A presença, junto a cada executante, de diversos chefes com funções de controle e instrução dá ao tipo funcional a *forma-múltipla* de contatos. A confusão entre contato e ordens explica — tal como já foi dito — a controvérsia sobre a infração

(23) TAYLOR, Frederick Winslow — op. cit. pag. 102,

(24) Idem, idem, idem.

(25) Idem, idem, idem.

(26) TAYLOR, Frederick Winslow — op. cit. pag. 100.

(27) Idem, idem, idem.

(28) TAYLOR, Frederick Winslow — op. cit. pag. 101.

(29) Idem, idem, idem.

(30) Idem, idem, idem.

ao princípio de unidade do comando, no taylorismo.

VI — PREVALÊNCIA DAS FUNÇÕES DE ORDEM

As maiores preocupações do tipo funcional são: manter o operário, sempre, em boas condições profissionais, instruir os novatos e controlar as operações. A instrução ocupa o lugar de maior destaque no tipo funcional. Busca-se nesta qualidade de trabalho, produção intensiva, tudo isso, porém, dentro dos métodos e processos preestabelecidos. Daí a instituição do controle *múltiplo-dividido* e instrução *coletivo-particular*.

Embora as funções de ordem prevaleçam, o grau dessa prevalência é muito menor que no tipo linear, e bem inferior ao do tipo linha-estado-maior.

Enquanto no primeiro tipo descrito, as funções de ordem absorvem e impedem o exercício razoável das demais funções, e no tipo anterior já se destacam as funções de instrução, neste tipo maior o grau de prevalência daquelas funções, que passa a ser, comparativamente, *fraco*.

Separando as atividades ditas intelectuais das de execução, e, a seguir, subdividindo o campo de ação de cada chefe, Taylor reduziu a soma de capacidade exigida para os cargos de chefia, que passou a ser de natureza especializada, em vez de caráter geral (como no tipo linear-estado-maior) ou total (a exemplo do tipo linear).

Do mesmo modo, a formação, recrutamento e seleção profissionais tornam-se mais simples, pela redução das funções, responsabilidades e autoridade de responsáveis pela unidade de trabalho.

OBSERVAÇÕES

O tipo funcional é caracterizado:

1.º, quanto à correlação de funções, nota-se *considerável dissociação funcional*;

2.º, quanto às funções de ordem:

- a) a origem é da *forma singular*;
- b) a jurisdição enquadra-se na *forma geral*;
- c) a área funcional pertence à *forma parcial*;

3.º, quanto às funções de controle, registra-se a *forma múltiplo-dividida*;

4.º, quanto às funções de instrução, observa-se a *forma coletivo-particular*;

5.º, quanto aos contatos direcionais, verifica-se a *forma múltipla*;

6.º, quanto à prevalência das funções de ordem, assinala-se um *grau fraco*.

CAPÍTULO VIII

TIPO COMISSIONAL

Representa a comissão a forma mais variável e complexa dos tipos de organização. Sua análise, através das três funções, deve ser mais pormenorizada, pela diversificação de formas que assume.

Diante disso, antes dessa análise, impõe-se um estudo ligeiro sobre sua sistemática, de modo a facilitar a exposição do assunto.

Não há acôrdo sobre a classificação de formas do tipo comissional. Uns tomam, como pontos de referência, certos aspectos, ora os fins da comissão, ora sua posição nos quadros organizacionais. Outros procuram definir o seu modo de atuação, o que, num e noutro caso, produz uma variedade de classificações, todas destituídas de exatidão, e, sobretudo, incompletas.

Anderson distingue duas variedades nesse tipo: a "joint" (junta) e "committee" (conselho ou comissão). Na primeira, seus componentes exercem suas funções com igual autoridade, fazendo-os "jointly an severally". (31) O exemplo dessa variedade é encontrado nas pequenas organizações comerciais, em que os sócios possuem iguais poderes sobre todos os membros e atividades da organização. Consultando-se mutuamente ou optando pelo exercício de funções particulares, não perdem, mesmo assim, seu poder, individual e isolado.

A outra variedade é constituída por um grupo de pessoas que só possui autoridade, agindo coletivamente. Individualmente, na variedade "committee", nenhum integrante dispõe de autoridade própria, qualquer que seja a forma. Geralmente, suas atribuições consistem em ser informados, emitir opinião, discutir propostas e sugestões e votar as matérias submetidas a exame do órgão. A ação da comissão só pode ser tomada pelo conjunto, total ou em maioria.

Willoughby (32) propõe para a primeira dessas variedades a denominação de "commission", e para a outra a de "Board", o que é o oposto do pensamento de Anderson.

Não se limitam apenas a essa diferenciação, as dificuldades do tipo comissional. Há formas de comissão que apresentam uma dupla atuação: ora seus membros atuam isoladamente, exercendo funções de certa natureza, ora, ao revés, agem em conjunto, como órgão colegiado, exercendo funções de natureza completamente diversa das primeiras.

Esse caso é fartamente ilustrado pela administração de muitos municípios, cidades e vilas norte-americanas. Segundo a opinião de Austin F. Macdonald (American State Government and Administration) as "commissions forms" são encontradas em centenas de cidades. Foi instituída, pela primeira vez, em Galveston, em 1901. Os comissários possuem dupla função: em conjunto constituem o "City Council" órgão que traça a orientação dos negócios do governo e legisla (funções executivas e legislativas), isoladamente, cada um desses membros é "head of administrative department" (funções administrativas). Isso serve para evi-

(31) ANDERSON, E. H. e G. T. Schwenning — op. cit. pág. 146.

(32) WILLOUGHBY, W. F. — Principles of Public Administration — New York — 1927 — pág. 123.

denciar uma das extremas complexidades que o assunto encerra.

Por isso, há necessidade de passar em revista algumas classificações existentes sobre o tipo comissional, a fim de facilitar sua análise, dentro do método seguido.

Oliver Sheldon (33), classificando as comissões segundo suas finalidades, admite quatro variedades, que são:

- I — executivas
- II — consultivas
- III — educativas
- IV — coordenadoras

À primeira variedade pertencem as comissões que, além de estabelecer a política da organização, tomam as respectivas decisões, necessárias à sua efetivação. Geralmente, limitam-se a formular ordens de caráter geral ou a interferir somente em assuntos de maior relevância.

Outras vezes, a comissão executiva possui, diretamente subordinados, agentes administrativos para pôr em execução os planos traçados e as ordens emanadas. Por fim, há casos em que a comissão fixa, exclusivamente, a orientação a ser adotada pela instituição, desobrigando-se dos métodos e processos que devam ser escolhidos para o alcance dos objetivos fixados.

Na variedade consultiva, as comissões são constituídas de técnicos, da mesma ou diferentes especialidades, o que empresta um caráter de "staff" ao conjunto. Funcionam, geralmente, tais comissões, junto às autoridades superiores da organização. Suas funções são puramente de natureza "staff"; nem dão ordens, nem mesmo efetuam controle, nem ainda podem influir nos métodos de trabalho, sem autorização superior.

As comissões, na variedade educativa, destinam-se, principalmente, a congregar elementos "staff", esparsos pelos vários órgãos da instituição, para discutir, periodicamente ou ocasionalmente, assuntos de importância geral, trocar impressões e opiniões, a fim de ajustar os planos de ação e trocar impressão sobre assuntos gerais.

Por meio de reuniões e contatos pessoais, a variedade coordenadora visa conseguir maior aproximação entre o pessoal dirigente, encorajando, dêsse modo, o espírito de cooperação e favorecendo a unidade de direção. Serve, igualmente, para evitar paralelismos e antagonismos de ação, duplicidades de funções, e outros males decorrentes da existência de compartimentos estanques, onde cada qual age a seu modo, muitas vezes afastado das diretrizes gerais.

Em que pese a autoridade de Sheldon, é dever reconhecer que há formas de comissão, que não encontram lugar em sua classificação. As comissões, exclusivamente, com funções de controle estão nesse caso, como as comissões especuladoras, planejadoras.

Bem diferente do ponto de vista de Sheldon é a classificação de Anderson. Para o mestre da Carolina do Norte, há quatro classes de comissões:

- I — comissões com maior ou menor pleno poder e controle;
- II — comissões com poderes parciais e limitados;
- III — comissões de natureza puramente consultiva ou "staff";
- IV — comissões com propósitos de discussão, contato, informação ou instrução, sem poder de ação.

PRIMEIRA CLASSE

Nesta classe Anderson considera três gêneros:

- 1. Comissões representativas
- 2. Comissões administrativas
- 3. Comissões executivas.

1. Comissões representativas

São órgãos integrados por pessoas possuindo e defendendo interesses peculiares e congregadas por propósitos comuns. A missão principal consiste em estabelecer a orientação geral da instituição.

As comissões representativas são destituídas de funções executivas ou instrutivas. Como diz Anderson, estabelecem "in general terms the objective of the enterprise and the election of an administrative body or officer" (34).

2. Comissões administrativas

Neste gênero, a Comissão possui autoridade suprema e plena sobre qualquer pessoa ou órgão da instituição. Todos os elementos são subordinados à Comissão, que, sobre eles exerce todos os poderes.

3. Comissões executivas

A comissão do gênero executivo possui poderes para executar atividades, conforme decisão por ela própria traçada.

Poderá ou não delegar poderes a certos agentes, que lhe ficarão, nesse caso, subordinados. Traça a política e põe em prática a ação correspondente aos fins que traçou.

SEGUNDA CLASSE

Nesta classe Anderson destaca dois pontos de vista sob os quais devem ser estudadas: a força da autoridade e a extensão de poder sobre as várias funções e atividades da organização. As limitações de poder são efetuadas de variadas formas, podendo ser "directly or functionally". O voto ou a proporção elevada de votantes (unanimi-

(33) SHELDON, Oliver — op. cit. — pág. 123.

(34) ANDERSON, E. H. e G. T. Schwenning — op. cit. pág. 149.

dade mesmo) constituem formas de limitações diretas. As restrições de funções representam formas de limitações funcionais.

TERCEIRA CLASSE

Existem para emitir pareceres, formular recomendações, efetuar investigações, elaborar relatórios, etc. São comissões exclusivamente com funções instrutivas podendo, às vezes, planejar, mas tais planos só poderão ser postos em prática após a aprovação por parte de autoridades executivas, às quais estejam subordinadas tais comissões.

QUARTA CLASSE

São antes assembléias ou conferências. Por isso, não decidem por meio de voto. Destinam-se a "to bring certain individuals together as a body for some stated purpose, such as to convey information, secure mutual understandings, form personal contacts, and the like" (35).

Façamos, agora, o exame pormenorizado deste tipo, utilizando o método seguido, e encarando os mesmos aspectos das funções consideradas.

I — CORRELAÇÃO DE FUNÇÕES

Vimos que há um tipo em que há *concentração total* de funções (linear), outro em que se nota *concentração parcial* de certas funções (linha-estado-maior), e outro, ainda em que se assinala uma *dissociação considerável* das três funções de chefia.

No tipo comissional o comportamento das funções e seu grau de maior ou menor dissociação oscilam, segundo a classe e o gênero considerado.

Na variedade "joint" há *concentração total*, na "committee" (no sentido de Anderson) registram-se graus variáveis de concentração, que escapam à análise geral, pelo desconhecimento da natureza das funções das comissões.

Entretanto, convém ressaltar que as funções são comuns a um grupo de pessoas e não a pessoas isoladas. Ou ficam constituindo responsabilidades do conjunto (comissão propriamente dita) ou distribui-se igualmente pelos componentes do órgão (junta).

II — FUNÇÕES DE ORDEM

a) Origem

Tal como vimos, nem todas as variedades de comissões exercem funções de ordem. Quando dispõem dessa prerrogativa, notam-se formas diferentes: na variedade "joint" as ordens são de cunho *multipessoal*, e na "committee" são de natureza *coletiva*. Só a forma singular deixa de existir.

b) Jurisdição

Relativamente às pessoas que estão sujeitas a receber, diretamente, ordens das comissões (executivas ou administrativas), assinala-se a jurisdição de *forma geral*, isto é, abrangendo qualquer pessoa integrante da organização, bem como a de *forma restrita*.

c) Área funcional

Sobre a questão dos assuntos em que podem interferir os membros das comissões, não é uniforme a sua atuação. Ora a área funcional é *integral*, envolvendo qualquer aspecto inerente às atividades da empresa, ora é *parcial*.

III — FUNÇÕES DE CONTRÔLE

Tal como no tipo funcional, o controle, em relação ao número de agentes, é *múltiplo*. Entretanto, não é igual, no que concerne ao campo de ação, que é *integral* ou *dividido*. Portanto, obedece à forma *múltiplo-integral* e à *múltiplo-dividida*.

IV — FUNÇÕES DE INSTRUÇÃO

Os contatos para fins de instrução de executantes, quando existem, são de forma *coletiva*, pois são extensivos a todos os membros da comissão. De outro lado, podem assumir a *forma geral*, no que concerne ao campo de ação dos instrutores, ou a *particular*. Logo a forma de instrução *coletivo-geral* ou a *coletivo-particular* podem ser encontradas.

V — CONTATOS DIRECIONAIS

Só há contatos *múltiplos*, pois as funções, autoridade e responsabilidade, nas comissões, são extensivas a todos os seus componentes.

VI — PREVALÊNCIA DAS FUNÇÕES DE ORDEM

As comissões podem ter finalidades diferentes e funções simples ou grupadas. Nesta última hipótese haverá prevalência das funções de ordem sobre as outras, cujo grau variará de acordo com a natureza e fins da comissão, pelo que, o assunto foge à análise geral.

E' incontestavelmente mais fácil recrutar e selecionar pessoas para integrar uma comissão do que chefes para qualquer outro tipo de organização. Em vez de procurar elementos com considerável capacidade, pode-se, por exemplo, aceitar pessoas para cada técnica, necessária às atividades do órgão. Reunir-se-ão, dessa maneira, várias pessoas, cada qual especialista em campo diferente, de tal modo que a comissão fique integrada por variados técnicos. Tanto a comissão poderá ser constituída de elementos de capacidade geral, especial ou total. Deve haver grande liberdade para constituir o órgão, como para modificá-lo, a qualquer momento.

(35) ANDERSON, E. H. e G. T. Schwenning — op. cit. pág. 149.

A formação profissional, bem assim o recrutamento e a seleção, não são problemas para as comissões, nem representam obstáculos à sua composição. Geralmente são formadas de pessoas já experientes, com longo tirocínio sobre a matéria.

OBSERVAÇÕES

O tipo comissional é caracterizado :

1.º, quanto à correlação de funções, a questão assume graus variáveis de concentração e dissociação de funções, consoante a natureza das funções da comissão.

2.º, quanto às funções de ordem :

a) nem tôdas as comissões exercem funções de ordem. Quando possuem tais funções pertencem às duas formas; relativamente à origem: *multipessoal* (na variedade "joint" de Anderson) e *coletiva*.

b) a jurisdição não é uniforme. Tanto pode ser *geral* como *restrita*.

c) a área funcional, também, apresenta variações. Pode ser *integral* ou *parcial*.

3.º, quanto às funções de controle, nota-se, em relação ao número de controladores, a *forma múltipla*, e no que diz respeito ao campo de ação a *forma integral* ou *dividida*, de que resultam as *formas múltiplo-integral* e *múltiplo-dividida*.

4.º, quanto às funções de instrução, pode ser encontrada a *forma coletivo-geral* como a *coletivo-parcial*.

5.º, quanto aos contatos direcionais, nota-se a forma múltipla.

6.º, quanto à prevalência nas funções de ordem, o assunto não comporta classificação geral, devido às diferentes naturezas e fins das comissões.

TIPOS DE ORGANIZAÇÃO	CORRELAÇÃO DE FUNÇÕES	FUNÇÕES DE ORDEM			FUNÇÕES DE CONTRÔLE	FUNÇÕES DE INSTRUÇÃO	CONTACTOS DIRECIONAIS	PREVALENCIA DAS FUNÇÕES DE ORDEM
		ORIGEM	JURISDIÇÃO	ÁREA FUNCIONAL				
LINEAR	concentração total	singular	restrita	integral	singular integral	individual geral	singulares	grau muito forte
LINHA ESTADO MAIOR	concentração parcial	singular	restrita	integral	singl.-integ. sing.-divid. múlt.-integ. múlt.-divid.	indiv.—part. indiv.—geral col.—part. col.—geral	ou	grau
FUNCIONAL	DISSOCIAÇÃO	singular	geral	parcial	múltiplo —	coletivo particular		grau fraco
COMISSSIONAL	variável	múlti — pessoal ou coletiva	restrita ou parcial	integral ou múltiplo —	múltiplo— integral ou col.—part. dividida	col.—geral ou	múltiplos	variável

TERCEIRA PARTE

CONCLUSÕES

De tudo o que foi exposto, ficou provado que:

I — os problemas das funções constituem a parte fundamental do funcionamento de qualquer organização;

II — dentre variados gêneros de funções diferenciadas, há algumas que são comuns e essenciais a qualquer organização, seja pequena ou grande, simples ou complexa, provisória ou permanente;

III — o funcionamento racional exige conveniente *repartição de funções adequadas, fixação de responsabilidade e respectiva outorga de autoridade*;

IV — as funções de *Ordem, Controle e Instrução* estão entre as que existem em qualquer organização;

V — essas funções podem assumir formas diversas, relativamente à repartição, responsabilidade e autoridade;

VI — algumas dessas formas são necessárias e suficientes à caracterização dos denominados tipos de organização fundamentais;

VII — efetuada a análise dos quatro tipos fundamentais, em termos exclusivos de alguns aspectos ou formas daquelas três funções, se obtém o quadro geral de cada um dos tipos, com vários caracteres próprios e comuns;

VIII — não existem outros aspectos das três funções destacadas, nem mesmo de outras funções, que possam influir na exata identificação de outras propriedades, e portanto, na caracterização dos tipos de organização;

Logo, à vista do resultado obtido e das considerações feitas, deve-se admitir, tal como queríamos provar, que :

"a exata caracterização dos tipos de organização fundamentais só pode ser efetuada pela análise de certos aspectos das funções, de ORDEM, CONTRÔLE e INSTRUÇÃO".

BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, E. H. and G. T. Schwenning — The science of production organization. New York, John Wiley & Sons, 1938.
- ANDRADE, Odilon C. — Serviços públicos e de utilidade pública. São Paulo, Saraiva, 1937.
- APPLEBY, Paul H. — Organization for overhead management. *In Public Administration Review*, v. II, número 1, 1942.
- BENSON, George S. — Organização administrativa interna. *In Revista do Serviço Público*, Ano V, v. II, n.º 3, junho, 1942.
- BRICARD, Georges — L'organisation scientifique du travail. Paris, Armand Colin, 1937.
- CANTANHEDE, Cesar — Organização do trabalho. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1942.
- CASACOF, Christo — La direction des entreprises industrielles. Paris, Dunod, 1937.
— La rémunération et le contrôle du travail dans l'industrie. Paris, 1936.
- CHAVIGNY, P. — Organização do trabalho intelectual. Rio de Janeiro, Pap. Muniz, 1933.
- CHEVALIER, Jean — La technique de l'organisation des entreprises. Paris, Dunod, 1937. 2 vols.
- CORNELL, William B. — Organization and management in industry and business; a revision of industrial organization and management. New York, The Ronald Press Co., 1928.
- CUSHMAN, Frank — Foremanship and supervision — New York — 1938.
- DIEMER, Hugo ed. Factory organization and administration. New York, Mac-Graw-Hill Book Company, 1935.
— Wage-payment plans that reduced production costs. New York, Mac-Graw-Hill Book Company, 1930.
- DONALD, W. J. ed. — Handbook of business administration. New York, Mac-Graw-Hill Book Company, 1941.
- DUBOIS-RICHARD, Paul — L'organisation technique de l'état. Paris, Recueil Sirey, 1930.
- DUTTON, Henry P. — Principles of organization; as applied to business New York, Mac-Graw-Hill Book Company, 1931.
- EMERSON, Harrington — The twelve principles of efficiency. New York, The Engineering Magazine Company, 1924.
- FARQUHAR, Henry H. — Functional Organization, in Scientific Management in American Industry — New York — 1929.
- FAYOL, Henri — Administration industrielle et générale. Paris, Dunod, 1931.
- FENELON, K. G. — Management and labour. New York, Chemical Publishing Company, 1939.
- FERNSTROM, Karl D. and brothers — Organization and management of a business enterprise. New York, Harper & Brothers Publishers.
- FOLLET, Mary Parker — Leader and Expert — in Dynamic Administration — H. C. Metcalf e L. Urwick — New York — 1942.
- FOLTS, Franklin E. — Introduction to industrial management. New York, 1938.
- FORD, Henry — Hoje e amanhã. S. Paulo, Ed. Nacional 1927.
— Minha vida e minha obra. São Paulo, Monteiro Lobato, 1925.
- FOUGEAUD, André — La rationalisation: Ésts-Unis, Allemagne, Paris, Payot, 1929.
- FREUND, Ernst — Administrative powers over persons and property. Chicago, The University of Chicago Press.
- GAUS, John M. — A theory of organization in public administration. *In The Frontiers of public administration*.
- GILBRETH, Lillian Moller — The psychology of management. New York, The MacMillan Company, 1921.
- GLASSER, Comstock — Managing committee in a large organization. *In Public Administration review*, v. I.
- GULICK, Luther and Urwick e. — Papers on the science of administration. New York, Institute of Public Administration, 1937.
- JONES, Eduardo D. — Organización y administración de empresas industriales. Barcelona, Editorial Labor, 1934.
- KIMBALL, Dexter S. — Principles of industrial organization — New York, MacGraw-Hill Book Company, 1939.
— Principios de organizacion industrial. Version española de Ricardo J. Gutierrez y Maria Delia Abrines. Buenos Aires, 1940.
- LE CHATELIER, Henry — L'Industrie, la science et l'organisation sociales d'action familiale du Moulin vert. Paris, Dunod, 1935.
— Le Taylorisme. Paris, Dunod, 1934.
- LEFFINGWELL, William Henry — Office management, principles and practices. New York, Mac-Graw-Hill Book Company, 1925.
- LEIMGRUBER, O. — La rationalisation dans les administrations et entreprises de l'état et des communes.
- MACDONALD, Austin F. — American city government and administration. New York, Thomas y Crowell Company, 1941.
- MAIA, Felinto — Do emprêgo da mecanização nos serviços públicos. Ano IV, v. II, n.º 3, junho, 1941.
- MITCHELL, William N. — Organization and management of production. New York, Mac-Graw-Hill Book Company, 1939.
- MOONEY, James D. and Alan Reiley — The principles of organization. New York, Harper & Brothers Publishers, 1939.
- NASSER, Alfredo — O Funcionamento na Racionalização Administrativa — Rio de Janeiro — 1942.
- PAGANO, Mário — Princípios e técnica de racionalização industrial — São Paulo, 1942.
- PRATES DA FONSECA, Tito, — Autarquias administrativas. São Paulo. Liv. Acadêmica, 1935.
- ROBINSON, Webster — Fundamentals of Business Organization — New York — 1925.
- RUBEY, Harry — Industrial organization. Boston, Ginn and Gom., 1931.
- SÁ, Paulo Accioli de — Racionalização dos métodos de trabalho, a organização racional dos serviços. *In Revista do Serviço Público*, Ano, II, v. 1 ns. 2 e 3, fevereiro, 1939.
- SAKSENA, Chandra R. — A organização e administração científica de indústria e comércio. Rio de Janeiro, 1940.
- SALES DE OLIVEIRA, Francisco — Educação e organização científica do trabalho. São Paulo, Editora Nacional, 1938.
— Conferências realizadas sobre a reorganização da administração do governo do Estado de São Paulo, São Paulo, 1936.

- SHELDON, Oliver — *The Philosophy of Management* — Londres — 1923.
- SMITH, Elliot Dunlap — *Technology and labor; a study of the human problems of labor saving*. London, Yale University Press, 1939.
- TAYLOR, Frederick Winslow — *Shop Management* — New York — 1911.
— *Principes d'organisation scientifique*, Paris, Dunod, 1929.
- TEAD, Ordway — *The art of leadership* — New York — 1935.
- TOWNE, Henry R. — *In Foreword of Shop Management* — New York — 1911.
- THOMPSON, Clarence Bertrand — *The theory and practice of scientific management*. Boston, Houghton Mifflin Co., 1917.
- TRUNDLE, George T. Jr. — *Production Control, in Handbook of Business Administration* — New York — 1931.
- URWICK, L. — *Organization as a Technical Problem, in Papers on the Science of Administration* — Luther Gulick and L. Urwick — New York — 1937.
- VALLE, J. Rodrigues — *Curso de direito administrativo*. Rio, A. Coelho Branco, 1941.
- VITELES, Morris Simon — *The science of work*. New York, Norton, 1934.
- WALLACE, Schuyler C. — *Federal departmentalization; a critique of theories of organization*. New York, Columbia University Press, 1941.
- WALKER, Harvey — *Public administration in the United States*. New York, Farrar & Rinehart, 1937.
- WALTERS, J. E. — *Modern management*. New York, John Wiley & Sons, 1937.
- WILLOUGHBY, William Franklin — *Principles of public administration*. Washington, The Brookings Institution, 1927.
- ZINK, Harond — *Government of cities in the United States*. New York, MacMillan Company, 1939.

ORÇAMENTO

O Problema do Equilíbrio Orçamentário

JOÃO BATISTA FERNANDES

ORIGEM DO ORÇAMENTO

O ORÇAMENTO, outrora, não era um plano de ação das atividades do Estado, mas sim um instrumento de oposição à tirania dos soberanos.

As atividades democráticas do Estado Moderno não podem ser comparadas com as atividades do Estado da antiguidade, pois neste o Estado e a pessoa do rei quase se confundem.

A reivindicação democrática, que exige a prévia autorização, por parte dos representantes do povo, da receita e da despesa pública (1), deu origem ao orçamento público. Essa reivindicação democrática tinha no passado o objetivo de limitar a competência real a respeito do lançamento de novos tributos e de restringir a extensão dos gastos e compromissos que o rei poderia efetuar, num período, à custa do Tesouro Público. (2)

(1) Depart. do Serv. Público do Estado de São Paulo, 1945, *Instruções para o Orçamento de 1946* — O Orçamento.

(2) ARIZIO DE VIANA, *Orçamento Brasileiro*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1943.

A palavra inglesa "budget" (orçamento) era empregada, originariamente, para designar a grande bolsa de couro usada para guardar os documentos a serem apresentados ao Parlamento da Inglaterra, expondo as necessidades do país e os meios de provê-las. (3).

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DO ORÇAMENTO BRASILEIRO

A Constituição Imperial de 1824 dava ao Poder Legislativo a atribuição de:

Fixar anualmente as despesas públicas, e repartir a contribuição.

Com o Ato Adicional, lei de 12 de agosto de 1834, é estabelecida a competência quanto à fixação das despesas nas provinciais e nos municípios.

A Constituição de 1891 estipula:

Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1 — Orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro.

(3) NORMAN F. HARRIMAN, *Princípios de Compra Científica*. São Paulo, Editora Atlas S. A., 1946 — p. 198.

Esse dispositivo foi alterado pela Reforma Constitucional de 1926, passando a ter redação um pouco diferente.

Com a revolução de 1930, tais foram os ajustamentos e retificações processados no orçamento de 1931, que o direito orçamentário brasileiro teve uma evolução rápida.

A Constituição de 1934 consagrou em seu texto os novos princípios orçamentários e a Constituição de 1946 conservou-os.

ORÇAMENTOS PRIVADOS E ORÇAMENTOS PÚBLICOS

A finalidade essencial da elaboração orçamentária é constituir um plano escrito abrangendo a estimativa da receita e da despesa proposta. Daí o orçamento nos fornecer uma visão clara das operações de uma unidade econômica. Nestas condições o orçamento tanto pode ser utilizado para a economia nacional como para economia dos indivíduos ou das empresas.

Diz Norman Harriman: que até alguns anos atrás, o controle orçamentário era considerado principalmente em relação aos órgãos governamentais e que hoje os homens de negócios recorrem à experiência do legislador de ontem e se utilizam dos princípios orçamentários para operar com maior probabilidade de êxito. (4)

Há, porém, uma grande diferença entre os orçamentos elaborados por organismos de economia pública ou por organismos de economia privada. Aquêles produzem bens ou serviços de natureza pública, visando o bem da coletividade e estes produzem bens ou serviços procurando um rendimento monetário. Logo as finanças das empresas particulares não obedecem às mesmas teorias e práticas das finanças públicas.

No Estado, às vezes, o equilíbrio orçamentário constitui uma política sã e conveniente, outras vezes, um desastre.

O PENSAMENTO SOBRE O EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO.

Em nosso meio, sustenta-se o princípio de que o orçamento público deve ser sempre equilibrado.

Se alinharmos os pareceres dos relatores das Comissões de Finanças, quer federal quer estadual, verificaremos que o deficit orçamentário tem sempre sido encarado como um fantasma, por significar ou aumento de impostos ou aumento da dívida pública.

Entretanto, a influência de Lord Keynes no pensamento econômico de nossos dias veio originar novas idéias no tocante às finanças públicas.

O pensamento clássico, em matéria de finanças públicas, é que os orçamentos devem ser equi-

librados. Orçamentos deficitários provocam o crescimento constante da dívida pública, e esse crescimento põe em perigo a estabilidade financeira do país.

O pensamento oriundo das idéias de Keynes afirma justamente o contrário. Para esta nova corrente uma dívida pública elevada constitui uma parte do ativo nacional e não do passivo, dado o incremento que proporciona à economia nacional.

Estamos, pois, em presença de duas concepções opostas sobre finanças públicas.

A primeira é constituída pelo pensamento tradicional que defende o equilíbrio do orçamento. Para estes tradicionalistas um orçamento desequilibrado e uma dívida pública crescente desmoram a organização financeira da Nação.

Os adeptos de nova concepção, defendem pontos de vista opostos: progressivos deficits orçamentários e avolumada dívida pública são males vitais para a prosperidade econômica. Para estes falar em orçamento equilibrado é referir-se a dogmas econômicos antiquados.

Portanto as finanças públicas contemporâneas devem ter em vista essas duas concepções: a do equilíbrio e a do desequilíbrio orçamentário.

Na América do Norte, essas idéias estão em choque. Na Europa, diversos países acham necessário o desequilíbrio do orçamento público para o desenvolvimento da circulação monetária e aumento dos meios para o combate ao desemprego.

Nos Estados Unidos, o Ministério da Fazenda, os governadores do Sistema da Reserva Federal e parte da máquina administrativa constituem o grupo defensor da doutrina tradicionalista. A favor da nova teoria estão: o Departamento de Planificação dos Recursos Nacionais, parte de organismos oficiais e diversos grupos não relacionados com a administração pública.

Essas idéias novas sobre as finanças públicas são revolucionárias, porquanto, em todos os países, sempre, o desenvolvimento da ação econômica tem sido baseado na restauração das finanças públicas.

A chamada ditadura financeira de Oliveira Salazar dizia-se que era um mal necessário.

A nova concepção precisa ser estudada e difundida, pois irá dar uma estrutura diferente às finanças públicas e permitir aos países novos o aproveitamento das grandes áreas ainda não colonizadas.

São as áreas a colonizar potencial para o progresso econômico. Este depende, em primeiro lugar, do crescimento rápido da população e da abertura de novas áreas produtivas. O nosso problema é o do alargamento das novas áreas produtivas e isso depende do aumento dos gastos do Estado nos Serviços de Imigração, Colonização e no campo das obras públicas.

Não será com a redução das despesas públicas que iremos conseguir incrementar a agricultura, a

(4) N. F. HARRIMAN, *ob. cit.*, p. 196.

indústria e o comércio. Nos dias atuais é o Estado quem promove o aumento da riqueza particular, pois o crescimento desta concorre para o aumento da receita pública.

No passado, era somente o particular quem concorria para o aumento dos rendimentos do Estado, mas agora o caso inverteu-se.

Segundo o conceito tradicional em finanças públicas o orçamento deve ser equilibrado, para se manter a solidez fiscal: um orçamento desequilibrado significa deficit, sendo que este se traduz em dívidas, as quais devem ser satisfeitas com um aumento de impostos.

Segundo Moulton (5) o Conselho de Governadores do Sistema da Reserva Federal e o Conselho Consultivo Federal, expressavam o seu pensamento através do Annual Report of the Board of Governor, 1940, (p. 69) dizendo que:

Qualquer que seja o nível a que o orçamento deva equilibrar-se, é indubitável que sempre que o país esteja próximo de um estado de plena utilização de sua capacidade econômica, outorgada a consideração devida tanto à ocupação como à produção, o orçamento deve equilibrar-se. Isto será essencial para fazer frente, com eficácia, à responsabilidade monetária.

O "National Resources Planning Board" (Departamento de Planificação dos Recursos Nacionais), organismo oficial encarregado do vasto campo de planificação econômica e social, no tempo do Presidente Roosevelt, não julgava essencial o equilíbrio do orçamento.

Esse organismo traçando um programa para o pós-guerra não fazia referência ao equilíbrio orçamentário nem à limitação do crescimento da dívida pública.

Em nosso país, os orçamentos públicos têm vivido no regime de cronicidade deficitária. Nem por isso a União, os Estados e Municípios chegaram à bancarrota.

Em finanças públicas, o fator confiança é de grande importância. A confiança no progresso econômico do país estimula as gerações presentes a emprestarem ao Estado os recursos necessários para levar avante uma política de obras públicas que traga benefícios não só às gerações presentes, como propiciando o aumento da riqueza nacional, beneficiem também as gerações futuras.

Um dos defeitos dos nossos orçamentos é incluir gastos com obras reprodutivas que enriquecem o patrimônio público. Esses gastos são custeados pela contribuição tributária, quando deveriam ser custeados por meio de empréstimos a longo prazo. Assim a política financeira do Estado no tocante às obras públicas em geral deve ser uma política de obtenção dos recursos por meio de empréstimos.

(5) HAROLD G. MOULTON, *La Nueva Concepcion de la Deuda Publica*. Madrid, Revista de Occidente, 1947, p. 21.

O EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO

Os orçamentos podem ser aprovados, equilibrados ou evidenciando o deficit de sua execução. Em geral, todos os governantes gostam de aprovar orçamentos equilibrados; para isso basta que a soma das despesas esteja balanceada com as receitas.

Mas, é na execução orçamentária que se verifica a falsidade dos orçamentos equilibrados. Muitas vezes, é a estimativa otimista da receita que traz o desequilíbrio do orçamento. Outras vezes é a estimativa falha da despesa.

Os créditos adicionais representam sempre majorações das verbas orçamentárias. Analisando os créditos adicionais autorizados no Estado de São Paulo, no período de 1938 a 1948, constatamos que representam as seguintes percentagens sobre o total da receita prevista:

1938	19,16%
1939	16,89%
1940	30,32%
1941	22,43%
1942	23,38%
1943	37,87%
1944	54,59%
1945	45,78%
1946	46,60%
1947	35,12%
1948	10,18%

Observa-se que em 1939 e 1948 a percentagem foi de 16,89 e 10,18 por cento respectivamente.

Por que os créditos adicionais apresentam índices mais baixos em 1939 e 1948? E' simples, o orçamento foi aprovado com deficit.

Verifica-se que aprovar orçamentos equilibrados nada representa, se na execução orçamentária formos obrigados a abrir créditos adicionais.

Em 11 anos, a percentagem média anual dos créditos adicionais abertos em relação à receita prevista foi de 31,47%.

E' evidente que os créditos abertos não são utilizados em sua totalidade, pois foram as seguintes as percentagens dos créditos orçamentários não utilizados:

Da despesa fixada no ano	
1938	12,58%
1939	12,56%
1940	11,57%
1941	11,99%
1942	15,43%
1943	20,21%
1944	20,54%
1945	21,20%
1946	16,83%
1947	16,72%
1948	18,72%

Mas esses créditos sempre representam uma majoração das verbas orçamentárias.

De conformidade com o disposto no § 2.º, do art. 11, do Decreto-lei n.º 2.416, a abertura de créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis.

São considerados como recursos disponíveis:

- 1 — os decorrentes de saldos disponíveis de exercícios anteriores;
- 2 — os provenientes de excesso de arrecadação previstos por meio de índices técnicos;
- 3 — os resultantes de real economia, obtida em virtude de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias;
- 4 — o produto de operações de crédito.

Quando não se verificam os três primeiros casos, isto é, saldos de exercícios anteriores, excesso de arrecadação, economia nas dotações, utiliza-se o Estado de operações de crédito.

Aliás, o Estado sempre se utiliza de operações de crédito, porque os créditos adicionais são sempre maiores que o excesso de arrecadação e maiores que a economia realizada nas dotações.

ANÁLISES DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Analizando a situação financeira do Estado, podemos salientar a necessidade de se atender a dois problemas fundamentais para o equilíbrio orçamentário. Isto implica de um lado numa ação mais rápida na liquidação da Dívida Ativa para com o poder público, isto é, o crédito do Estado contra os contribuintes e outros. Por outro lado deve o Estado liquidar os débitos com os seus fornecedores.

A esse respeito posso salientar que o Crédito do Estado contra os contribuintes e outros tem sido o seguinte:

Da receita arrecadada

1938	33,57%
1939	29,69%
1940	44,40%
1941	41,97%
1942	41,69%
1943	30,60%
1944	23,76%
1945	27,13%
1946	22,67%
1947	32,07%
1948	44,23%

O débito do Estado com os seus fornecedores tem sido o seguinte:

Da receita arrecadada no ano

1938	4,77%
1939	6,18%
1940	8,44%
1941	9,19%
1942	24,25%
1943	20,18%
1944	22,38%
1945	30,17%
1946	22,85%
1947	30,95%
1948	46,10%

Aliás, a marcha financeira do Estado pode ser observada nos quadros seguintes:

QUADRO CLÍNICO DAS FINANÇAS DO ESTADO DE SÃO PAULO—PERÍODO DE 1938 A 1948

ANOS	Coeficiente Orçamentário	Porcentagem do Deficit ou Superavit sobre a receita arrecadada	Porcentagem da Dívida Ativa em relação a receita arrecadada	Porcentagem dos saldos dos restos a pagar em relação a receita arrecadada	Porcentagem dos Bônus do Tesouro e Promissórias em relação a receita arrecadada	D+E	F-C	Porcentagem dos depósitos detecidos em relação a receita arrecadada	Porcentagem da Dívida Interna Fundada em relação a receita arrecadada	Porcentagem da Dívida Externa Fundada em relação a receita arrecadada	Coeficiente Financeiro Sêco	Coeficiente Financeiro Comum
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
1938	113,19	— 13,19	33,57	4,77	78,47	83,24	49,67	116,02	165,16	238,05	165,69	602,57
1939	122,70	— 22,70	29,69	6,18	62,62	68,80	39,11	111,91	155,16	196,50	151,02	532,37
1940	126,19	— 26,19	44,40	8,44	61,47	69,91	25,51	123,04	162,69	186,40	148,55	542,04
1941	109,54	— 9,54	41,97	9,19	58,96	68,15	26,18	100,06	133,55	129,60	126,24	431,36
1942	106,95	— 6,95	41,69	24,25	54,06	78,31	36,62	96,84	127,77	113,00	133,46	415,92
1943	95,04	+ 4,96	30,60	20,18	44,83	65,01	28,41	56,02	97,89	81,90	84,43	300,82
1944	97,11	+ 2,89	23,76	22,38	20,82	43,20	19,44	44,90	74,58	60,00	64,34	222,68
1945	115,04	— 15,04	27,13	30,17	15,41	45,58	18,45	2,90	105,96	52,42	21,35	206,86
1946	104,56	— 4,56	22,67	22,85	21,31	44,16	21,49	3,00	87,22	41,46	24,49	175,84
1947	120,11	— 20,11	32,07	30,95	24,44	55,39	23,32	3,46	112,48	28,53	29,78	199,86
1948	121,41	— 21,41	44,23	46,10	29,43	75,53	31,30	4,16	117,46	23,36	35,46	220,51

Observações:

Coeficiente Orçamentário: Relação da despesa total para a receita total.

Coeficiente Financeiro Sêco: Relação da diferença entre a Dívida Flutuante e a Dívida Ativa com a receita arrecadada.

Coeficiente Financeiro Comum: Relação entre a soma das Dívidas Flutuante e Consolidada (Interna e Externa) com a receita arrecadada.

QUADRO COMPARATIVO DA PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO PERÍODO 1938-1948

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCÍCIOS	RECEITA			DESPESA					RESULTADO DO EXERCÍCIO	
				FIXADA			DESPESA REALIZADA	EXCESSO DA DESPESA FIXADA S/A REALIZADA	DEFICIT	SUPERAVIT
	PREVISÃO (1)	EXECUÇÃO	DIFERENÇA	PREVISÃO (1)	CRÉDITOS ADICIONAIS	SOMA				
1938.....	744.402	696.033	— 48.369	744.402	142.625	887.027	787.906	+ 99.121	91.873	—
1939.....	947.669	843.231	— 104.108	1.005.413	159.980	1.165.393	1.035.386	+ 130.007	192.154	—
1940.....	948.701	878.204	— 70.497	948.701	287.656	1.236.357	1.108.174	+ 128.183	229.970	—
1941.....	1.089.078	1.095.055	+ 5.977	1.089.078	254.326	1.343.404	1.199.502	+ 143.842	104.507	—
1942.....	1.165.399	1.164.732	— 667	1.165.399	272.430	1.437.829	1.245.652	+ 192.177	80.920	—
1943.....	1.287.961	1.554.371	+ 266.410	1.287.961	487.780	1.775.741	1.477.219	+ 298.522	—	77.152
1944.....	1.554.164	2.052.365	+ 498.201	1.554.164	848.411	2.402.575	1.993.125	+ 409.450	—	59.240
1945.....	2.322.441	2.428.109	+ 105.668	2.322.441	1.063.123	3.385.564	2.793.419	+ 592.145	365.310	—
1946.....	2.575.752	3.069.909	+ 494.157	2.575.752	1.174.522	3.750.274	3.210.055	+ 540.219	140.146	—
1947.....	3.265.850	3.147.485	— 118.365	3.265.850	1.147.026	4.412.876	3.780.554	+ 632.322	632.069	—
1948.....	3.911.860	3.818.852	— 93.008	5.105.947	398.280	5.504.227	4.636.396	+ 867.831	817.544	—
SOMA.....	19.812.947	20.748.346	+ 935.401	21.065.108	6.236.159	27.301.267	23.267.448	+ 4.033.819	2.655.493	130.392

(1) — Foram tomadas como previsão as importâncias constantes das leis orçamentárias. Os dados referentes aos anos de 1939, 1940 e 1941, foram extraídos dos relatórios da Secretaria da Fazenda, os demais dados foram extraídos das "Contas" publicadas pela Contadoria Central do Estado referentes aos respectivos anos.

MELHORIA DO APARELHO ARRECADADOR

Tem se afirmado que a melhoria do aparelho arrecadador fornece recurso hábil para a promoção de futuras despesas.

Esse otimismo financeiro constitui uma grave falta, pois são estimadas despesas em função de uma receita contingente.

Ora, a melhoria do aparelho arrecadador não se faz em um ano. Depende de estudos e a implantação de novos métodos de exação e fiscalização financeira é fruto do tempo.

Ademais, deve-se ter em vista a grande diferença que existe entre a previsão e a execução orçamentária.

Durante o ano financeiro, inúmeros créditos adicionais são abertos, modificando inteiramente o orçamento do início do exercício.

E' o caso do orçamento da despesa da União e do Estado que não tem no fim do exercício nem mera semelhança com o orçamento inicial.

A melhoria do aparelho arrecadador sempre foi objeto de análise dos governantes.

No século passado, o Presidente da Província de São Paulo, pedia aos legisladores medidas para melhorar a prosperidade da receita pública. Isto se passou na Sessão Ordinária da Assembléia Legislativa da Província, a 3 de outubro de 1834.

Nessa ocasião, o Presidente da Província, Rafael Tobias de Aguiar, dizia em seu relatório à Assembléia:

Sendo evidente que a receita é a mola principal da máquina social, sem a qual não pode levantar-se melhoramento algum, havendo *deficit* como já vos expus, e competindo-vos pela lei de 8 de outubro do ano passado organizar regulamentos para arrecadação dos impostos pro-

vinciais, cumpre, que vos dediqueis incessantemente a este trabalho, tanto para removerem-se os estorvos, e embaraços que obstem o progresso desta renda, como porque não podem deixar de influir na renda geral, de que igualmente depende a prosperidade pública.

Isto, senhores, foi pronunciado há 114 anos, mas estas palavras podem ser reproduzidas novamente porque constituem ensinamento em matéria de finanças públicas.

Era o fortalecimento da receita porque havia deficit, o que o Presidente da Província pedia à Assembléia Legislativa de São Paulo.

Hoje, o que se pede é o fortalecimento da despesa, sem o necessário aumento da receita. E por que? Porque há deficit.

Ainda recentemente foram baixadas normas para a melhoria da arrecadação do Estado. E' necessário, agora, que no orçamento não se fixem despesas baseadas nessa melhoria, porque se assim fôr, inegavelmente haverá deficit.

A INFLUÊNCIA DOS NÍVEIS DE PREÇOS NA ECONOMIA PÚBLICA

Sabemos que "a despesa pública baseia-se num determinado nível de preços, condicionados por numerosos fatores que sofrem, por sua vez, forte influência da política econômica, social e financeira do Governo". (6)

Devemos ter em vista que, no orçamento, a influência do poder aquisitivo da moeda é incontestável. A fixação da despesa pública pressupõe certa estabilidade do poder aquisitivo da moeda;

(6) D.A.S.P., *Reajustamento dos Vencimentos do Pessoal Civil e do Pessoal Militar*, p. 27.

se esse poder aquisitivo sofrer grande alteração a despesa pública deverá ser reajustada.

O cruzeiro vem perdendo o seu poder de compra, provocando oscilações nos níveis de preços. As oscilações do nível de preços atuam de modo considerável, não só sobre as verbas das despesas como também sobre as fontes de receita do Estado.

A despesa pública pode ser dividida em duas grandes categorias: despesas fixas e despesas variáveis.

As despesas fixas abrangem os gastos com o pessoal fixo e as amortizações da dívida consolidada (externa e interna), ou melhor, todas as obrigações cujos montantes são previamente determinados para um período longo.

As despesas variáveis abrangem os gastos com o pessoal variável, as compras de material e outros gastos que obedecem à marcha da dinâmica administrativa.

Entretanto, nas despesas públicas cumpre distinguir a realização do gasto sob o ponto de vista jurídico.

As despesas com material e com o serviço da dívida pública são verdadeiros contratos bilaterais, ao passo que os pagamentos aos servidores do Estado, a título de remuneração pelos seus serviços, são fixados unilateralmente pelo Governo.

Assim, se o Governo julgar necessário modificar os vencimentos do pessoal porque o poder aquisitivo da moeda sofreu grande melhoria, os servidores públicos não têm o direito de se oporem a essa medida.

Por outro lado, o Estado deve proporcionar aos seus servidores meios de subsistência e um padrão de vida decente.

No caso da perda do poder de compra da moeda, deve o poder público agir de modo inverso, isto é, estabelecer níveis retributórios de vencimentos de acordo com a queda do valor da moeda.

Aliás, o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União e do Estado, estabelece, nos artigos 219 e 217, respectivamente, que o Governo promoverá o bem-estar e o aperfeiçoamento físico, intelectual e moral dos funcionários e de suas famílias.

A exposição de motivos, do *Reajustamento dos Vencimentos e Salários do Pessoal Civil e do Pessoal Militar*, pág. 31, esclarece muito bem o assunto, quando diz:

A noção do bem-estar implica, não somente um mínimo de subsistência, mas, ainda, um padrão de vida que proporcione aos funcionários certo conforto. (Art. 219, parágrafo único, II).

Os salários, vencimentos e outros tipos de remuneração do trabalho dos servidores públicos são em geral pagos em dinheiro: mas não é o seu valor nominal que determina o padrão de vida e sim o poder aquisitivo da moeda. Desde que suba o custo de vida e não se eleva proporcionalmente a remuneração — já não é possível manter o mesmo padrão com igual quantia.

O Estado jamais ignorou este fato fundamental e sempre adaptou as remunerações de seus servidores ao nível dos preços. Mesmo antes da expressão "poder aquisitivo" se tornar corrente no debate das questões relativas a preços e salários, o fato era bem conhecido e levado em conta pelos poderes públicos, por ocasião da fixação de vencimentos e salários. Se o Estado considerasse as remunerações dos funcionários como grandeza imutável, sujeita apenas às reformas de ordem técnica — novas classificações, alterações em virtude da criação de novos serviços e de novas funções — os vencimentos e salários nominais seriam ainda hoje os mesmos de há 100 anos.

Mas o Estado é responsável pela sorte da população em geral, pois o parágrafo único do art. 145 da Constituição Federal de 1946 determina que: "A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna".

Por outro lado, a Constituição determina assistência aos desempregados. A previdência social onera o orçamento público, em diferentes aspectos, obrigando o Estado a tributar à massa dos produtores para melhorar, por um favor especial, a sorte dos agentes da produção.

O CUSTO DA MÁQUINA ESTATAL

Há uma grande confusão no tocante ao custo da máquina estatal. A despesa com o pessoal quer na União, quer no Estado, tem sido, em média, nos últimos anos de 45 por cento sobre o orçamento.

E' comum fazerem-se comparações entre a despesa com o funcionalismo público de outros países e o nosso.

Essas comparações apresentam grandes divergências, porque o cálculo de custo da máquina estatal é coisa muito distinta do que comumente se entende por despesa com pessoal.

O sistema de contabilidade pública classifica os gastos com o pessoal sem especificar se esses gastos são de Administração Geral, de Assistência Social e Educacional, da Magistratura e Ministério Público, de Serviços Industriais, ou de mão-de-obra necessária às obras públicas. Cada país tem o seu sistema de apurar o custo dos serviços prestados pelo Estado.

O Decreto-lei n.º 2.416 instituiu uma classificação que permite uma visão segura dos gastos com o pessoal. E' a apuração dos custos que determina a percentagem do gasto com o pessoal burocrata em relação ao total do orçamento.

A Comissão encarregada da análise da situação financeira do Estado, chegou à seguinte conclusão: (7)

<i>Gastos com Pessoal</i>	<i>Do orçamento</i>
Administração Geral	20,50%
Magistratura e Ministério Público ..	1,30%
Força Militar	4,00%
Ensino	11,11%
Serviços Industriais e Operários em geral	8,37%
Inativos	4,21%
Soma	49,49%

(7) *Análise da Estrutura Orçamentária do Estado de São Paulo, Anexo n.º 20.*

O excesso de pessoal tem sido apontado como causa da insuficiência dos recursos do Estado para atender à melhoria dos serviços públicos.

“O caráter coletivo e perpétuo dos interesses a que correspondem os serviços públicos dá necessariamente caráter especial à sua organização, no que se refere ao pessoal como a muitos outros respeito. Parece, à primeira vista, que por este lado são muito comparáveis às grandes empresas particulares, principalmente às que se organizam como sociedades anônimas. Mas existe uma diferença essencial na situação dos chefes

Hoje prevalece um novo modo de designação dos Chefes dos Estados em que o povo é único senhor de seus destinos, e também nas grandes empresas organizadas como sociedades anônimas. Em ambos estes casos é pela eleição que são designados os representantes a quem se confia a administração dos interesses comuns. Nem uns nem outros podem com razão pretender que a eleição lhes dê o direito de administrarem a seu capricho um negócio que não é deles, e lhes confira os conhecimentos técnicos necessários para dirigir com competência os diferentes serviços.

Não podem os acionistas, como não podem também os eleitores, escolher diretamente os homens que têm aptidões profissionais indispensáveis; a missão essencial dos representantes a quem eles investem da sua confiança consiste em descobrir esses homens e fiscalizar a sua administração, para adquirir a certeza de que ela é sempre “orientada segundo os interesses dos seus cometentes” (8)

Tratando-se de sociedades anônimas a concorrência elimina as que não aplicam as regras da boa administração. O mesmo não acontece com os serviços públicos. Os políticos que ficam a frente destes serviços sabem que a conservação do seu partido no poder depende do número de candidatos aos empregos públicos que forem atendidos.

E' esta porventura a maior dificuldade que hoje encontra a boa administração dos negócios públicos: é até um dos mais graves perigos que ameaçam a ordem social e as finanças públicas (9).

O EQUILÍBRIO FINANCEIRO ATRAVÉS DA RENDABILIDADE DOS ORGANISMOS ECONÔMICOS

Os organismos econômicos podem ser classificados quanto a sua função social em organismos econômicos de economia pública e organismos econômicos de economia privada.

Da conexão de ambos resulta um só organismo econômico social.

O característico essencial dos organismos econômicos é a coordenação de suas atividades para produzir bens ou serviços, isto é, criar utilidades.

Os organismos econômicos de economia pública produzem bens ou serviços de natureza pública visando o bem da coletividade. Os serviços, ou bens de natureza pública são aqueles que visam o interesse geral e caracterizam-se pelo

“uso de um poder coercitivo para obter, por vontade ou sem ela, o concurso de pessoas ou de fundo e as cessões de propriedade necessárias ao seu andamento”. (10).

A economia privada produz bens ou serviços visando a acumulação de riqueza.

Na estrutura social, os organismos econômicos, tanto públicos como privados, criando utilidades, recebem denominações variadas.

Na economia pública podemos classificar a produção de serviços segundo o Prof. Tito Prates da Fonseca.

Prestação de Serviços	Direta	Repartição Pública
		Conjunto autônomo administrativo
de	Indireta	Concessionário
		Economia mista
		Autarquia

As repartições públicas são criadas em vista da sua utilidade para produzir serviços. Portanto, a finalidade da repartição pública é produzir serviços; desde que não cumpram esta finalidade devem ser extintas.

Quando se processa a análise da situação atual de uma repartição pública, analisa-se a finalidade do organismo administrativo e as causas determinantes de sua criação.

Os organismos de economia privada, tendo por fim a acumulação da riqueza, têm duas funções que os diferenciam dos serviços públicos: uma é a produtividade e o modo de produzir e outra é a rentabilidade.

A produtividade deve existir não só nas empresas privadas como também nos serviços públicos.

Se a prestação de serviços públicos é limitada pelas necessidades individuais e da sociedade em geral, a produção dos bens pelas empresas particulares sofre igual limitação.

A produtividade implicando nas quantidades que devem ser produzidas e no modo de produzi-las, determina o grau de realização dos objetivos.

A produção quer de serviços como de bens, tanto nas administrações públicas como nas empresas privadas, tem que ser evidenciada em consonância com as causas determinantes de sua criação.

O organismo produtor, tendo em vista as necessidades da sociedade em geral, tem que ser elástico, uma vez que as necessidades sociais são de ordem dinâmica. Assim é que, sob o ponto de vista da produtividade, um organismo de produção de serviços públicos ou uma empresa privada

(8) C. COLSON, *Organismo Econômico e Desordem Social*, p. 170.

(9) C. COLSON, *op. cit.*, p. 172.

(10) C. COLSON, *op. cit.*, p. 7.

tem que ajustar a sua rotina de produção de serviços tendo em vista:

- a) o grau de realização dos objetivos;
- b) a situação no conjunto das organizações similares; e
- c) o funcionamento.

A queda da produtividade nos serviços públicos e privados atinge todo o arcabouço social. Os bens devem ser produzidos e os serviços executados da maneira mais econômica possível, não existindo produtividade máxima se existe desperdício de material, energia ou tempo.

Na produção de bens e na execução de serviços a lei da menor despesa deve ser aplicada e a sua aplicação está na dependência da organização racional do trabalho.

Assim, a produtividade dá o grau de realização dos objetivos nas atividades públicas e privadas, sendo que nestas se traduz pela rendabilidade.

Mas, exigindo os interesses da coletividade que os organismos encarregados de prover às múltiplas necessidades sociais produzem de maneira adequada e o mais economicamente possível, a isto os organismos produtores têm que combinar harmoniosamente:

- a) os recursos pessoais, materiais e financeiros;
- b) as instalações; e
- c) a localização.

Assim, os serviços executados e os bens produzidos qualitativa e quantitativamente pelos organismos públicos e privados, a baixo preço por êste e economicamente por aquê, representam uma riqueza social, cumprindo ambos a sua função de utilidade pública.

Se os organismos privados devem ter uma rendabilidade, a organização racional se impõe para que o preço de venda seja tanto mais diferido do de custo.

O traço diferencial entre os serviços públicos e os privados é constituído pela rendabilidade ou benefício.

Nos serviços públicos a rendabilidade deve surgir do maior aperfeiçoamento do serviço. Está, pois, na produtividade.

Entretanto, a produtividade nos serviços públicos deixa muito a desejar, ela não corresponde às necessidades gerais quer quantitativa quer qualitativamente. Daí a grande desproporção entre os resultados obtidos e as despesas realizadas.

O levantamento dos recursos humanos, materiais e financeiros nas administrações públicas

e privadas é de grande importância pois constituem fatores de êxito na execução dos objetivos dessas administrações.

A lotação de cada setor de uma administração deve ser determinada, sendo preciso não haver dois agentes administrativos onde poderia estar um, pois, onde estão dois no lugar de um, em geral, os dois fazem a metade do trabalho de um.

Pela exposição que acabo de fazer o equilíbrio orçamentário está na dependência da racionalização dos serviços públicos. Esta medida virá reduzir o custo da máquina estatal e assegurar o fortalecimento do crédito público, permitindo que a política financeira do Estado, no tocante às obras públicas em geral, seja uma política de obtenção de recursos por meio de empréstimos a longo prazo. Nessas condições, a contribuição tributária deveria atender aos gastos normais da administração, evitando-se assim o aumento da pressão tributária, através dos constantes aumentos de impostos.

BIBLIOGRAFIA

1. ARIZIO DE VIANNA, *Orçamento Brasileiro*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1943.
2. Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo, *Análise da Estrutura Orçamentária*. São Paulo, 1948.
3. TITO PRATES DA FONSECA, *Lições de Direito Administrativo*. São Paulo, Livraria Freitas Bastos, 1943.
4. Departamento do Serviço Público do Estado de São Paulo, *Instruções para o orçamento de 1946 — Orçamento*, São Paulo, 1945.
5. D.A.S.P., *Reajustamento dos Vencimentos do Pessoal Civil e do Pessoal Militar*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1943.
6. ALVIN H. HANSEN, *Política Fiscal y Ciclo Económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1945.
7. HAROLD G. MOULTON, *La Nueva Concepción de La Deuda Publica*. Madrid, Revista de Occidente, 1945.
8. C. COLSON, *Organismo Económico e Desordem Social*. Lisboa, Livraria Aillaud e Bertrand, s.d.
9. NORMAN R. HARRIMAN, *Princípios de Compra Científica*. São Paulo, Editora Atlas S. A., 1946.
10. *Constituições do Brasil — 1824 — Ato Adicional — 1891 — Reforma de 1926 — Constituições de 1934 e 1937*, Livraria Cristo-Rei Editora — S. Paulo, 1944.
11. Imprensa Nacional, *Constituição de 1946*, 1946.
12. SIGISMOND WITKOWSKI, *Le Rendement des Entreprises et leur Direction Rationnelle*, 1932.
13. Contadoria Central do Estado de São Paulo, *Contas do Exercício Financeiro de 1938*.
14. Contadoria Central do Estado de São Paulo, *Contas do Exercício Financeiro anos de 1942, 1943, 1944, 1945, 1946, 1947 e 1948*. Imprensa Oficial.
15. Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda — *Relatórios dos anos de 1939, 1940 e 1941*.
16. Decreto-lei Federal n.º 2.416, de 1940.

APERFEIÇOAMENTO

Curso de Organização e Administração

IBANY DA CUNHA RIBEIRO

CURSOS DA BIBLIOTECA NACIONAL

(Criados pelo Decreto-lei n.º 6.440, de 27-4-944)

CURSO SUPERIOR — 2.º ANO

GRÁFICOS DE ORGANIZAÇÃO

NORMAS PARA DESENHAR ORGANOGRAMAS

1. Organograma é a representação gráfica de órgãos e relações de autoridade existentes entre eles, indicando-se aqueles por meio de retângulos e estas por meio de linhas.

§ 1.º Entendem-se por órgãos os de direção; os de estado maior ("staff"), quer tenham apenas função consultiva, quer suas decisões, de natureza técnica, tenham autoridade de linha ("staff" funcional); e os de execução.

§ 2.º Entendem-se por relações de autoridade as que se apresentam com os seguintes aspectos:

I — Autoridade integral, ou subordinação sem um sentido especial, quando o órgão dirigente tem completa responsabilidade pelas atividades do órgão dirigido.

II — Autoridade puramente administrativa, quando o órgão dirigente apenas tem responsabilidade pelas atividades administrativas do órgão dirigido.

III — Autoridade puramente técnica, quando o órgão dirigente apenas tem responsabilidade pelas atividades técnicas do órgão dirigido.

IV — Contrôlo, referindo-se a palavra à faculdade de verificar se determinada ação se desenvolve segundo o estabelecido.

V — Coordenação, referindo-se a palavra à faculdade de tomar decisões que garantam a necessária unidade de ação.

§ 3.º A autoridade integral envolve tôdas as outras.

§ 4.º As autoridades administrativa e técnica envolvem o contrôlo e a coordenação.

§ 5.º O contrôlo e a coordenação só aparecem nas relações entre órgãos dos sistemas centralizado e descentralizado.

2. São as seguintes as convenções para representação dos elementos constitutivos de um organograma :

I — Órgãos: retângulos, dispensável o que limita exteriormente o gráfico, quando o organograma fôr desenhado em papel de formato retangular.

II — Relações de autoridade, em organograma de uma só côr :

a) autoridade integral: linha cheia;

b) autoridade puramente administrativa: linha interrompida;

c) autoridade puramente técnica: linha pontilhada;

d) contrôlo: linha pontilhada e interrompida;

e) coordenação: linha dupla.

III — Relações de autoridades, em organogramas coloridos:

a) autoridade integral: linha preta;

b) autoridade puramente administrativa: linha azul (ou traço, ponto, etc.);

c) autoridade puramente técnica: linha vermelha (ou pontilhada);

d) contrôlo: linha verde (ou dois pontos, traço, etc);

e) coordenação: linha amarela (traços interrompidos).

3. As convenções usadas devem ser indicadas no organograma, sob o título *Convenções*.

4. Deve-se evitar o mais possível o cruzamento de linhas.

5. Sempre que uma linha estiver desenhada em sentido horizontal, far-se-á na extremidade uma seta, para evidenciar a direção em que se projeta a autoridade.

Parágrafo único. Não se compreendem como linhas horizontais os segmentos horizontais de linhas quebradas.

6. Sempre que entre dois órgãos houver duas linhas de autoridade, exercendo um, autoridade administrativa sobre o outro e este autoridade técnica sobre aquele, ainda que as linhas estejam em sentido vertical é preciso orientá-las com setas nas extremidades.

7. Sempre que um órgão for integrante de outro, deve-se inscrever o retângulo representativo do primeiro no retângulo representativo do segundo.

Parágrafo único. Entendem-se por órgãos integrantes de um outro, os que estão subordinados ao dirigente deste, mediata ou imediatamente.

8. Dentro dos retângulos representativos dos órgãos apenas se deverão escrever os nomes destes.

9. Os retângulos representativos dos gabinetes, secretários, etc., devem ficar justapostos à base do retângulo representativo do órgão dirigente.

10. Em se tratando de organogramas dos Ministérios, além de observadas as normas precedentes, deverão ser obedecidas as seguintes:

I — Os vários níveis do organograma corresponderão às espécies de órgãos representados:

a) no primeiro nível, ficarão os órgãos "colegiais": (1) Conselhos, Comissões, etc.;

b) no segundo nível, ficarão os órgãos que exercem "atividades meios", de administração geral ou não;

c) no terceiro nível, ficarão os órgãos que exercem "atividades fins".

II — Os órgãos que exercem "atividades fins" serão grupados — apenas por proximidade

— segundo certas afinidades existentes entre eles, a critério de quem planejar o organograma.

Achamos, entretanto, contrariando a teoria da organicidade da direção que o dirigente de uma repartição, empresa, etc., pode ser representado por uma linha de grossura dupla da de subordinação — que dá idéia nítida, evidente, de unipersonalidade. Assim, levada esta parte em consideração, seria preciso incluir nas normas para desenhar organogramas mais uma convenção: a linha dupla para demonstrar unipersonalidade.

Outro fato não citado, mas, muito comum — o dos órgãos do Serviço Público de existência sem criação legal — de representação obrigatória nos casos de levantamento para reorganização, achamos que deva ser convencionada por uma linha sinuosa contínua com as representações das linhas reais (subordinação, coordenação, etc.). A linha sinuosa contínua, pela quebra de estética do gráfico, chama a atenção permanentemente para a correção da anormalidade. Assim, teríamos mais uma convenção: a linha sinuosa contínua para os órgãos sem criação legal.

Exemplo de organização: a da Biblioteca do D.A.S.P.:

CHEFIA	Turma de Aquisição
	Turma de Catalogação e Classificação.
	Turma de Empréstimo
	Turma de Referência.

Serviço de Intercâmbio de Catalogação

CARTAS FUNCIONAIS

Carta funcional é um organograma no qual se incluem as funções de cada órgão, dentro do retângulo respectivo, que alguns autores chamam também de funcionograma.

Os organogramas devem mostrar a ossatura da instituição com as linhas de autoridade e controle. As cartas funcionais devem mostrar as atribuições legais e mais aqueles trabalhos realizados pela instituição, superposta àquela ossatura, deixando ver, também, claramente, as linhas de autoridade e controle.

O organograma é simples. A carta funcional é complexa.

A carta funcional é indispensável nos trabalhos de levantamento, planejamento e implantação, sendo que neste último caso, sempre aparecem duas cartas funcionais: antes e depois da implantação da reforma.

(1) Órgão "colegial" é todo aquele no qual o poder de decisão cabe em partes iguais a todos os seus componentes ao contrário dos demais órgãos nos quais o poder de decisão se concentra numa só pessoa.

CHEFIA

TURMA DE AQUISIÇÃO

Atribuições:

- A. Seleção. I. Organizar uma coleção de catálogos bibliográficos de editores fichar os de sugestões; II. Selecionar publicações da Biblioteca;
- B. Aquisição. III. Comprar as publicações; IV. Realizar o serviço de permuta;
- C. Registro. V. Registrar e controlar periódicos e demais publicações;
- D. Serviços Diversos. VI. Agradecer as publicações doadas; VII. Fazer a estatística dos trabalhos da referida turma.

TURMA DE CATALOGAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO

Atribuições:

- I. Receber as publicações da T.A., realizar a pesquisa, classificar e catalogar as publicações da Biblioteca;
- II. Organizar o catálogo topográfico, lista de cabeçalho de assunto;
- III. Remeter publicações à encadernação, preparar as publicações para o empréstimo, adquirir fichas impressas no SIC;
- IV. Organizar o Catálogo Dicionário;
- V. Catalogar analiticamente o *Diário Oficial*;
- VI. Fazer estatística dos trabalhos.

TURMA DE EMPRÉSTIMO

Atribuições:

- I. Registrar os leitores, renovar inscrições, realizar o empréstimo das publicações;
- II. Prestar informação pessoalmente e pelo telefone;
- III. Fazer estatística dos trabalhos da referida turma.

TURMA DE REFERÊNCIA

Atribuições:

- I. Orientar o leitor na Biblioteca;
- II. Organizar bibliografias, conferências, cursos de leitura e exposições de livros novos;
- III. Realizar o empréstimo entre Bibliotecas.

SERVIÇO DE INTERCÂMBIO E CATALOGAÇÃO

Atribuições:

Reunião e revisão das fichas bibliográficas organizadas por sistema de bibliotecas brasileiras; edição, impressão e distribuição a essas bibliotecas e a outras assinantes. Funciona em colaboração com o Departamento de Imprensa Nacional e Fundação Getúlio Vargas.

Na fase do levantamento as cartas funcionais são usadas para mostrar :

- a) funções legais;
- b) funções não autorizadas legalmente;
- c) funções importantes;
- d) funções pouco importantes;
- e) funções importantes negligenciadas;
- f) duplicidades de funções, no próprio órgão, ou com outros;
- g) funções subdivididas e que deveriam ser reunidas;
- h) funções distribuídas sem lógica;

- i) subordinação inadequada;
- j) grupamento de atividades inadequadas, etc.

As cartas funcionais são obrigatórias no planejamento e servem de comparação com a situação atual. Algumas instituições usam mostrar seu organograma por serem mais completas, pois, dando logo uma visão das atribuições dos órgãos, mostram, da mesma forma, a linha de estrutura da hierarquia e do controle.

A carta funcional, o organograma, o fluxograma, e o harmonograma são os gráficos de organização que mais interessam ao nosso curso.

Notas sobre Legislação de Pessoal

A Revista do Serviço Público inicia neste a publicação de algumas notas destinadas a divulgar a legislação de pessoal relativas aos servidores públicos, com as recentes alterações que têm sido adotadas. Breves comentários acompanham as transcrições e referências ao texto da lei, possibilitando, assim, mais cômodo estudo da matéria, pois que os conceitos, vazados em linguagem simples e direta, dispensam a consulta a compêndios e outras fontes nem sempre disponíveis no momento em que faz necessário solver de pronto uma dúvida ligeira. Decalcadas nas súmulas de aula do Curso de Legislação de Pessoal, dos C. A. do D. A. S. P., as notas que compõem a série que iniciamos neste número, conservam sua feição original, quanto ao estilo didático e o caráter de iniciação com que o assunto foi tratado pelos professores Tomás de Vilanova Monteiro Lopes e Pedro Augusto Cisneiros.

NOMEAÇÃO E ADMISSÃO

NOMEAÇÃO

Conceito: Nomeação é o ato da autoridade competente pelo qual é conferido um cargo público a alguém.

Requisitos para a nomeação regular

A fim de que possa haver a nomeação regular para um cargo é necessário sejam preenchidos diversos requisitos.

Em primeiro lugar mister se faz que o cargo esteja vago e tenha dotação.

Quando a nomeação fôr feita para vaga resultante de falecimento, a pessoa nomeada não poderá entrar em exercício antes de decorridos trinta dias do falecimento (§ 1.º do art. 186 do E. F., com a redação dada pelo D. L. 3.768, de 2-10-41).

Por outro lado, o ato de nomeação deve ser expedido pela autoridade competente para fazê-lo.

O Presidente da República é a autoridade competente para prover os cargos públicos federais, em face do que dispõe o art. 87, item V da Constituição e o art. 11 do Estatuto dos Funcionários, o primeiro assim redigido:

“Art. 87. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....

V — prover, na forma da lei e com as ressalvas estatuídas por esta Constituição, os cargos públicos federais;”

Porém, os cargos integrantes das Secretarias da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas e dos Tribunais Eleitorais, do Trabalho e da Justiça Comum Federais são providos pelos respectivos Presidentes.

A nomeação deve ainda obedecer à forma prescrita em lei.

Por sua vez, para que uma pessoa possa ser nomeada para cargo público federal deve satisfazer os seguintes requisitos exigidos pelo art. 13 do E. F.:

I) Ser brasileiro.

A prova pode ser feita pela apresentação dos seguintes documentos:

- a) certidão de nascimento;
- b) certificado de reservista;
- c) título de naturalização.

A respeito da nacionalidade brasileira e de sua perda devem os alunos consultar os arts. 129 e 130, da Constituição e a Lei n.º 818, de 18 de setembro de 1949, publicada no *Diário Oficial* de 19 de setembro de 1949, a qual regulou a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade e a perda dos direitos políticos.

II) Ter completado 18 anos de idade.

Este requisito pode ser comprovado com a certidão de nascimento.

De acordo com a circular 8/37, da Secretaria da Presidência da República, a certidão de nascimento ou de idade pode ser suprida pelos seguintes documentos, desde que, dos mesmos, conste a declaração do ano:

- 1) certidão de batismo para os nascidos anteriormente a 1889;
- 2) certidão de casamento;
- 3) justificação judicial na forma do Decreto n.º 3.607, de 10 de fevereiro de 1886;
- 4) caderneta ou certificado de reservista;
- 5) título de eleitor, desde que não seja proveniente de alistamento *ex-officio*;
- 6) título declaratório de naturalização;
- 7) documento de isenção ou quitação do serviço militar obrigatório;
- 8) diploma ou título científico de estabelecimento oficial; e
- 9) certidão, de inteiro teor, de qualquer dos documentos indicados extraída de processos em andamento ou arquivados em repartições públicas federais, estaduais ou municipais ou em estabelecimentos oficiais de ensino.

III) haver cumprido as obrigações e os encargos para com a segurança nacional.

Ver o art. 181, e seus parágrafos, da Constituição e o D. L. 9.500, de 23-7-46 e Lei 439, de 18-10-48 — *Diário Oficial* respectivamente de 25 de julho de 1946 e 27-10-48.

Comprova-se essa exigência mediante:

- 1) Certificado de Alistamento Militar até 20 anos.
- 2) Certificado ou Caderneta de Reservista; e
- 3) Certificado de Isenção do Serviço Militar.

IV) Estar no gozo dos direitos políticos.

São direitos políticos aqueles que a Constituição e as Leis atribuem a brasileiros, principalmente, o de votar e ser votado.

Ver a respeito o art. 135, da Constituição e a Lei 818, já citada nesta súmula.

V) Ter bom procedimento.

Comprova-se mediante fôlha corrida ou atestado de boa conduta passado por dois funcionários.

VI) Gozar de boa saúde.

Comprova-se com o exame de sanidade e capacidade física.

Ver a respeito os seguintes Decretos-lei:

- 7.319, de 14 de fevereiro de 1945.
- 8.384, de 17 de dezembro de 1945.
- 9.016, de 23 de fevereiro de 1946 (art. 1.º).
- 9.320, de 3 de junho de 1946 (art. 1.º) modificado pelo de n.º 9.622, de 2 de setembro de 1946.

VII) Possuir aptidão para o exercício da função.

VIII) Ter-se habilitado previamente em concurso salvo quando se tratar de cargos isolados para os quais não haja essa exigência;

De um modo geral, os concursos são realizados pelo D. A. S. P.

Leis posteriores ao E. F., porém, dispensaram para determinadas carreiras a exigência do concurso, substituindo-o, às vezes, por cursos.

Assim, o ingresso na carreira de Diplomata está regulado pelo D. L. n.º 9.032, de 6 de março de 1946. O referido ingresso é feito mediante concurso de provas realizado pelo Instituto Rio Branco, do Ministério das Relações Exteriores, ou por uma seleção entre candidatos aprovados nos exames finais do "Curso de preparação à carreira de Diplomata", do mesmo Instituto.

O provimento na carreira de Comissário de Polícia, de acordo com a Lei n.º 705, de 16 de maio de 1949, é feito da seguinte forma:

"... um terço por concurso de provas e títulos e dois terços pelos alunos habilitados no Concurso de Comissário de Polícia da Escola de

Polícia do Departamento Federal de Segurança Pública".

O ingresso na carreira de Oficial Administrativo é feito, na forma do Decreto-lei n.º 8.700, de 17 de janeiro de 1946.

50% das vagas, mediante concurso; os outros 50% mediante nomeação de ocupantes da classe final da carreira de escriturário.

O ingresso na carreira de Bibliotecário, de acordo com o disposto na Lei n.º 705, de 16 de maio de 1949, é feito mediante a nomeação de ocupantes da classe final da carreira de Bibliotecário Auxiliar, portadores do curso oficial de Biblioteconomia.

IX) Ter atendido às condições especiais prescritas para determinados cargos ou carreiras.

As condições a que se refere este artigo dizem respeito à conclusão de curso superior, ou a satisfação de exigências especiais determinadas em leis ou regulamentos.

Modalidades:

De acordo com o art. 14 do E. F. as nomeações são feitas:

a) para estágio probatório, quando se tratar de cargo público de provimento efetivo, isolado ou de carreira e ainda que preenchido por concurso:

b) em comissão, quando se tratar de cargo isolado que, em virtude de lei, assim deva ser provido; e

c) interinamente:

1) no impedimento do ocupante efetivo do cargo isolado; e

2) em cargo vago de classe inicial de carreira, para o qual não haja candidato legalmente habilitado.

De acordo com o que dispõe o § 1.º do art. 17 do E. F. o funcionário ocupante de cargo de carreira não poderá ser provido interinamente em outro cargo de carreira.

Determina, ainda, o E. F. que, após o encerramento das inscrições, as nomeações interinas só poderão recair em candidatos inscritos, condição que não será exigida para o preenchimento de claro de lotação de órgão sediado em Estado onde não houverem sido abertas as inscrições. Nestes casos o interino não poderá ser removido nem ter exercício em repartição ou serviço sediados em outra localidade (§§ 6.º, 7.º e 8.º do art. 17, do E. F., com a redação dada pelo D. L. 6.558, de 5 de junho de 1944).

Sobre nomeação interina ver, também, a Lei n.º 1.110-A, de 24 de maio de 1950, D. O. de 30 de maio de 1950, regulamentada pelo Decreto n.º 28.424, de 27 de julho de 1950.

A respeito da nomeação de ex-combatentes ver a Lei n.º 1.147, de 25 de junho de 1950, publicada no D. O. de 7 de julho do mesmo ano (art. 3.º).

Efeitos:

São efeitos da nomeação:

1.º) atribuir, condicionalmente, o cargo a determinada pessoa, a qual, porém, não está obrigada a aceitá-lo e só se investe no mesmo mediante a posse; e

2.º) fixar o início do prazo concedido para tomar posse, que começa a ser contado a partir da data da publicação do ato de nomeação no *Diário Oficial* (art. 29 do E. F.).

Admissão:

Admissão é o ato da autoridade competente pelo qual é conferida a uma pessoa uma função de extranumerário.

O pessoal extranumerário compreende quatro modalidades distintas, a saber:

Contratado

Mensalista

Diarista

Tarefeiro

A admissão em cada uma dessas modalidades se processa de modos diferentes.

A admissão do contratado, como o nome mesmo indica, é feita mediante a assinatura de um contrato bilateral entre o interessado e o Governo da República, representado, no ato, em geral pelo Diretor da Divisão do Pessoal do respectivo Ministério.

Os contratos não poderão ser feitos por prazo superior a 4 anos.

Sobre o processamento da admissão do contratado ver o Capítulo II (arts. 16 a 24), do Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943, publicado no *D. O.* de 8 de janeiro de 1943, reproduzido no *D. O.* de 21 de janeiro de 1943 e retificado no *D. O.* de 5 de março de 1945, com as novas redações dadas aos arts. 21 e 22, pelo D. L. 5.688, de 22 de julho de 1947, publicado no *D. O.* de 24 do mesmo mês.

A admissão do mensalista é feita mediante portaria individual baixada pelo chefe da repartição a que pertencer a Tabela.

Normalmente, as admissões dependem de prova de habilitação realizada pelo D. A. S. P. e são feitas nas referências iniciais das séries funcionais.

No entanto estas normas têm exceções permitidas pelo D. L. 5.175-43.

Ver a respeito do assunto o Capítulo III do Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943, (arts. 27 a 32), com as redações dadas aos arts. 30, 31 e 32, pelo D. L. 8.201, de 21 de novembro de 1945, publicado no *D. O.* de 24 do mesmo mês.

No entanto, cumpre ressaltar que o processamento dessas admissões só prevalece para as repartições que dispõem de Tabelas próprias.

Esta observação se prende ao fato de o art. 21 da Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948 haver determinado a existência de uma única Tabela de Extranumerário-mensalista em cada Ministério, com exceção das repartições regionais, de caráter industrial.

Assim, conforme vêm dispondo os decretos que aprovam as diversas Tabelas Únicas a admissão do mensalista (*quando se tratar de Tabela Única*) é feita por *portaria do Ministro de Estado*. O processamento dessas admissões, porém, ainda não está regulamentado.

As admissões de diaristas são feitas por portaria do chefe de serviço que possua Tabela Numérica de Diarista, respeitado o limite do crédito próprio, o nível de salário e o número de funções fixado na respectiva Tabela.

As admissões dos diaristas poderão ser feitas por meio de portarias coletivas. (Ver a respeito os artigos 33 a 35, do D. L. 5.175-43).

A admissão do Tarefeiro é feita pelo chefe de serviço, respeitado o limite de crédito próprio e mediante indicação de trabalho, fixação de prazo, mínimo e máximo de produção e condições de execução, acabamento e pagamento.

As admissões de tarefeiro também podem ser feitas em portarias coletivas. (Ver, sobre o assunto, os arts. 37 e 38, do já mencionado D. L. número 5.175-43).

DOCUMENTÁRIO

Princípios e Problemas de Governo

CHARLES GROVE HAINES (Professor de Ciência
Política da Universidade da Califórnia)

E

BERTA MOSER HAINES
(Tradução de Espírito Santo Mesquita).
(Continuação)

CAPÍTULO V

Problemas da regulamentação da indústria, do trabalho e do bem-estar social

Nem o individualismo sem restrições, nem o socialismo ou uma das formas modificadas desse último — o bolchevismo e o fascismo — falaram ao coração do povo dos Estados Unidos. O regime individualista e capitalista do século dezenove vem sofrendo, porém, uma série ininterrupta de medidas de regulamentação oficial. Embora seja impossível tratar, dentro do escopo ou tendo em vista o propósito desta obra, de todas as providências tomadas com o intuito de regulamentar o trabalho, a indústria, e as condições sociais em geral, pode-se sintetizar aqui algumas tendências, características e problemas ligados ao movimento em prol do controle oficial como sintoma da modificação dos conceitos relativos aos fins e aos propósitos do Governo.

Regulamentação das atividades privadas em geral e do comércio

A regulamentação das atividades privadas e do comércio em geral nos Estados americanos — além do controle exercido sobre os serviços de utilidade pública e que só será examinado num outro capítulo (1) foi muito ampliada (I) por meio da medida de concessão de licença para a organização de corporações (II), pela supervisão especial de certos setores de atividades como o dos bancos e companhias de seguro e (III) pelas medidas tomadas com o objetivo de manter condições justas no campo do comércio e da concorrência.

A concessão de licença para a formação das corporações — o que era antigamente da competência do legislativo — tornou-se mais tarde objeto de leis ordinárias, pelas quais as licenças podem ser concedidas pelo secretário de estado ou outra autoridade qualquer. Era costume estimular a formação das empresas desse tipo, exigir

das mesmas um pequeno número de requisitos e conceder as necessárias licenças para um período de muitos anos ou mesmo em caráter permanente. Cobrava-se uma taxa ou cota, acontecendo mesmo que alguns Estados chegaram a obter grandes rendas com esse processo, adotando uma política liberal de licenciamento. Uma licença concedida por um Estado dava à empresa o direito de exercer a respectiva atividade em outros, respeitadas certas condições estabelecidas para as corporações estrangeiras. Muito embora as licenças para a formação de corporações possam ser revogadas por meio de um mandato, o de *quo warranto*, em face do possível abuso da força que possuem, o processo é de natureza judicial, de difícil aplicação na prática e raramente empregado pelas autoridades dos Estados. Tem-se porém formulado ultimamente, com base em dispositivos constitucionais e por força de outras leis, exigências e requisitos mais severos para a formação dessas corporações, principalmente no que dizem respeito às licenças por prazos muito longos e a outros privilégios especiais freqüentemente concedidos às empresas.

Criou-se posteriormente uma barreira contra a fundação de companhias destinadas a venda de títulos, ações etc., com a aprovação das "blue sky laws", que vedam a concessão de licenças para explorar uma atividade dentro de um Estado sem a devida autorização de uma autoridade estadual. Essas leis exigem informações a respeito das condições financeiras e os bens da corporação que deseja emitir ações. As leis geralmente exigem que os títulos sejam classificados em grupos de acordo com o seu caráter mais ou menos especulativo para que o capitalista ou o indivíduo que deseja adquirir títulos possa avaliar qual a espécie que está realmente comprando. Essas medidas serviram de meio de controle para evitar certas fraudes grosseiras no setor da emissão e venda de ações sem valor, — mas a crise da bolsa em 1929 mostrou como podiam ser ineficazes essas leis como meios de defesa do público contra a emissão fraudulenta de títulos pelas grandes empresas e consórcios.

As empresas bancárias e de seguros foram consideradas como de utilidade pública em sua

(1) Vide capítulos VI e VII.

natureza, cercando-as desde então de medidas especiais a fim de proteger o público. As companhias que exploram esses dois ramos estavam sujeitas à fiscalização e ao controle de uma comissão ou de um agente do Estado cuja função era a de verificar se as leis eram cumpridas. A falência de milhares de bancos de âmbito estadual e nacional durante o período da depressão revelou, porém, a ineficiência dessas leis reguladoras das atividades bancárias e também da supervisão do Estado sobre um sistema bancário imperfeito. Certas unidades federadas adotaram então medidas de ampliação das respectivas regulamentações bancárias, exigindo que os estabelecimentos dessa espécie mantivessem uma reserva que se destinava a garantir o reembolso dos depositantes em caso de falência. As medidas destinadas a proteger os depósitos feitos nos bancos de âmbito estadual foram, porém, inoperantes, fracassando totalmente durante a depressão. “A própria condição do fundo”, manifestou-se a Suprema Corte de Nebraska, “era uma ameaça e um perigo em vez de ser um fator de estabilização” (2).

Os Estados pretendiam evitar a fraude, garantir a segurança da administração e impor o pagamento de juros razoáveis. Com a medida de exigir licença para funcionamento e a de impor fiscalizações previstas em lei, aos estabelecimentos bancários, os órgãos estaduais muito fizeram no sentido de proteger os capitais investidos em seguros e de inspirar confiança pública no setor dos negócios.

Além das regulamentações ordinárias relativas às concessões de licença, muitos Estados tomaram medidas destinadas a impedir a criação de monopólios e evitar a concorrência desonesta. As disposições estatutárias tiveram um duplo objetivo: primeiro proteger os homens de negócios contra os processos ilegais de concorrência e, segundo, defender o público contra o comércio desonesto e fraudulento.

As leis *antitrustes* abrangem, em vários Estados, uma grande variedade de processos considerados perniciosos no campo dos negócios. Entre as leis aprovadas com esse objetivo, a principal é a que proibiu os monopólios, os cartéis, os acordos ou entendimentos que pudessem redundar em restrições às atividades comerciais e à concorrência, com o conseqüente controle dos preços, fixando-lhes um padrão, fazendo discriminações locais, limitando a produção, promovendo a divisão do território ou impondo limitações às vendas. Muito embora os monopólios e os acordos destinados a restringir o comércio estejam enquadados no princípio da concorrência desonesta, pareceu necessário aprovar leis especiais segundo as quais podia perfeitamente existir uma “concorrência razoável”, leis estas que apoiavam a doutrina da “livre e honesta concorrência” como direito natural do povo.

É difícil resumir as leis que tratam do tema “concorrência desonesta”. A proibição dessa espécie de atividade é usualmente acompanhada de leis que proibem a formação de cartéis e acordos que redundam em restrições ao comércio. Recentemente, os estatutos trataram mais completa e especificamente destas práticas que estão sendo classificadas sob o título de “concorrências desonestas”. Como resultado da experiência dos últimos dez anos, quase todos os Estados aprovaram leis e regulamentos relativos aos monopólios e contra as restrições ao comércio ou às discriminações injustas de preço. Na maioria dos Estados tem-se procurado tratar de todas essas três modalidades de processos ilegais no campo dos negócios (3). Há uma séria tendência para colocar fora da lei todos os entendimentos levados a efeito com o intuito de restringir o comércio, de limitar a produção, de fixar preços ou de evitar a concorrência. Prevê-se geralmente uma penalidade pela violação do estatuto e não muito raramente o Procurador-Geral se vê encarregado de executar a lei por meio de processo criminal, utilizando o mandato de *quo warranto* ou por meio de outras medidas contra as combinações criminosas. É muito conhecido o fato de que esses estatutos raramente são cumpridos nos Estados. O espantoso aumento das grandes corporações (que eram, via de regra, grandes monopólios nos respectivos campos de ação), durante o último meio século, revelou a impraticabilidade das medidas tomadas com o intuito de regular as atividades industriais, medidas essas que eram realmente tomadas esparsamente por quase cinquenta diferentes legislativos.

Regulamentação pelo Governo Federal

O primeiro esforço significativo da parte do Governo Federal para regulamentar os negócios foi feito com a aprovação do *Interstate Commerce Act* de 1887 e com o *Sherman Anti-Trust Act* de 1890. A natureza da primeira lei será examinada quando for estudada a questão da extensão do controle federal sobre as estradas de ferro e outras utilidades públicas (4); a última foi a culminação de um movimento antimonopolista que teve início nos Estados e visava proibir todos os contratos e conchavos que redundassem em restrições ao comércio punindo os violadores com multas e outras penas. A fé na concorrência desenfreada e livre a interferência do Governo não foi logo seriamente abalada com a aprovação dessas leis.

Durante a administração de Theodore Roosevelt, porém, uma série de investigações revelou a existência de espantosa corrupção e desonestidade no setor das grandes empresas. A vista das provas obtidas, fez-se um novo esforço para executar a lei antitruste de Sherman, surgindo logo um outro número de casos com relação àquela

(2) Vide a monografia de D. McCahan em *The Annals da American Academy of Political and Social Science* (março de 1927).

(3) *Harvard Law Review*, (novembro de 1933) vol. XLVII, pág. 105.

(4) Inframencionado, pág. 134.

lei. Foi nesta época que a Suprema Corte aplicou "o princípio da razão" na interpretação da lei, sustentando que a Lei Sherman só condenava as medidas de restrição desarrazoada ao comércio. Era função do Estado, porém, discernir entre o "bom" e o "mau" truste.

A execução da Lei Sherman, a par da crescente atividade dos Governos estaduais no setor a que ela se refere, teve freqüentemente por consequência apenas simples modificações da forma de organização das empresas com a preservação de grande número de práticas nocivas condenadas pela opinião pública. Em alguns casos, isto provocou uma ação tão drástica que os interessados pelas empresas atingidas por essa ação apelaram para os tribunais e obtiveram sua proteção, invalidando-se por isso as medidas até então contra elas adotadas. Criou-se uma situação de incerteza porque as corporações achavam que era impossível saber adiantadamente quais eram os seus direitos e privilégios em face da lei, iniciando-se então um movimento em prol da formação de comissões industriais cuja função deveria ser a de conceder licenças e definir, de acordo com as leis gerais, as condições em que as empresas podiam funcionar nos Estados ou nêles operar por meio de suas agências. Idêntica incerteza a respeito do controle sobre as corporações que operavam no setor interestadual, incerteza essa decorrente da maneira por que era executada a *Lei Sherman*, preparou o caminho para duas novas leis: o *Federal Trade Commission Act* e o *Clayton Act*.

A lei de criação da Comissão Federal de Comércio não só colocou à margem da lei os processos desleais de concorrência comercial como também mandou que a Comissão tomasse as necessárias providências para que os indivíduos, as sociedades ou as empresas não usassem tais processos, não lhe dando porém competência para fiscalizar os bancos ou as organizações comuns de transportes. A Comissão foi autorizada a expedir, depois da necessária citação e audiência, ordens de suspensão da prática de atos desonestos, cabendo, se necessário, aos tribunais executar tais ordens.

A proibição dessas práticas desonestas estendeu-se mais tarde por vários artigos da Lei Clayton, que considerou criminosa qualquer pessoa que, empenhada em atividades comerciais, discriminasse o preço para diferentes compradores de mercadorias vendidas para uso, consumo ou revenda dentro do território jurisdicional da União, desde que dessa discriminação pudesse advir a diminuição substancial da concorrência ou a possibilidade de criação de um monopólio. Considerava essa lei ilegal o ato de qualquer pessoa que, empenhada em atividades comerciais, arrendasse ou vendesse mercadorias, patenteadas ou não, fixasse o preço ou a porcentagem de desconto com a condição de que o arrendatário ou o comprador não adquirisse os mesmos artigos a um competidor, arrendamento ou venda que poderiam contribuir substancialmente para diminuir a concorrência ou criar um monopólio. As

organizações agrícolas ou hortícolas assim como os sindicatos operários estão, por um artigo especial da lei, livres dessas exigências, muito embora os tribunais anulassem as cláusulas que abriam exceção para o operariado relativamente a essas exigências achando que elas estavam em desacordo com igual cláusula de proteção contida na Décima Quarta Emenda. Em vez de definir especificamente o que é concorrência desonesta, o Congresso condenou de modo geral os processos desleais deixando que a Comissão Federal de Comércio determinasse quais eram as práticas nocivas. O trabalho da Comissão foi consideravelmente restringido pelos tribunais devido ao fato de que êles insistiram no direito de dar a definição final e autorizada de métodos "nocivos" e fazer substituir o parecer da Comissão pelos seus próprios no que dissesse respeito ao valor ou mérito das provas apresentadas.

As leis Sherman e Clayton são de certo modo definições de um princípio do direito comum, de acordo com o qual "os acordos tendentes a fixar preços ou controlar o mercado podem ser anulados e considerados desprovidos de valor como medida de restrição ao comércio". De acordo com êsse princípio a Comissão e os tribunais desenvolveram a doutrina de concorrência desonesta, baseando-a em grande parte na tese de que as regras dos negócios e os acordos não devem ser absurdos ou prejudiciais à política pública. O efeito geral da execução do *Trade Commission Act* foi o de impor restrições às práticas comerciais que envolvessem falsa informação, fraude ou falsificação, métodos de coação ou de restrição ao comércio.

Durante os últimos anos a Comissão auxiliou os interessados, tanto os do setor do comércio com os da indústria, a determinar os métodos honestos de negócios, incitando-os a pô-los em vigor por meio de entendimentos e concessões mútuas.

Foram aprovadas numerosas leis estaduais que condenam os processos desonestos, chegando então os tribunais, federais ou estaduais, a conclusão de que, no processo competitivo, o indivíduo tem direitos que, sejam ou não considerados como inerentes à sua pessoa conferirão o direito de serem protegidos, concluindo também que as práticas desonestas, tanto para o prejudicado como para o público devem ser declaradas ilegais e serem portanto evitadas por meio de processos judiciais em geral.

Com o desenvolvimento dos grandes consórcios destinados a controlar e monopolizar a indústria da energia (pelo menos dentro de grandes áreas) e o fracasso ou impotência das autoridades estaduais para resolver a questão, o Congresso estabeleceu em 1920 a *Federal Power Commission* composta a princípio dos secretários da Agricultura, do Interior e da Guerra. Esta Comissão foi reorganizada em 1930, tendo-lhe sido então conferida maior autoridade para controlar a produção de energia em usinas construídas em terras do Estado ou à margem de

curios navegáveis. Por meio de um processo de licenciamento, pode a Comissão determinar as taxas, a qualidade dos serviços e a emissão de títulos pelas empresas empenhadas em produzir e formar força elétrica dentro da órbita de sua jurisdição.

Em face da necessidade de regularizar, em todo o país, o comércio e a indústria, tendo em vista a promoção da melhoria das condições de trabalho, o Congresso aprovou, em 1933, leis que abrandaram certas disposições restritivas das Leis Sherman e Clayton. Muito embora continuem ainda fora da lei os monopólios criados para controlar os preços e obter lucros excessivos, deve-se aprovar as combinações feitas com o objetivo de promover acordos destinados a propiciar a estabilização das condições de trabalho na indústria, impedir o pagamento de salários desarrazoadamente baixos e promover a moralização dos negócios.

Os esforços empregados pelos governos estaduais para regulamentar as atividades privadas e as industriais, quer considerando-as como de utilidade pública ou regulando-as, quer restaurando a concorrência por meio de controle de seus movimentos (para evitar a criação e a exploração de cadeias de empresas) vem enfrentando os obstáculos que a Suprema Corte levanta empregando as expressões "processo justo" e "igual proteção" contidas na Décima Quarta Emenda.

Uma lei de Oklahoma declarou que a fabricação, a venda e a distribuição de gelo eram matéria de interesse público, dispondo portanto que ninguém poderia explorar esse ramo de negócio sem ter previamente procurado obter a necessária licença da comissão estadual. Nenhuma licença poderia, porém, ser concedida se não houvesse prova concreta de que a empresa candidata a licença era de fato necessária ou se as fábricas já em funcionamento estivessem suprindo perfeitamente o mercado. A Suprema Corte dos Estados Unidos considerou, porém, nula essa lei, baseando-se no argumento de que a indústria do gelo era particular e não pública e que a regulamentação estatal não pode restringir "os direitos de empenhar-se o indivíduo em atividades privadas que estejam dentro da lei". Sustentou, além disso, que o objetivo do Estado não era o de estimular a concorrência mas sim o de evitá-la; não era o de regulamentar os negócios mas, sim, o de impedir que outras pessoas os explorassem. De acordo com o parecer do Ministro Sutherland, "the privilege is embedded in our constitutional system that these and certain essentials of liberty with which the state is not entitled to dispense in the interest of experiments" (5). Para os juizes que discordaram dessa tese, um abastecimento regular de gelo pode, em certas circunstâncias, ser considerado tão necessário a vida quanto a água, o gás, a eletricidade e portanto sujeito a regulamentação do Estado.

(5) New State Ice Company x Liebmann, 285 U. S. 262 (1932).

Certo ou errado, diz o Ministro Brandeis:

"Muitas pessoas pensam que as principais causas (da depressão econômica) foi a concorrência desenfreada. Manifesta-se cada vez mais a dúvida de ser ou não economicamente ou moralmente certa a tese de que se pode permitir que os homens se dediquem a certos ramos de atividades industriais que já estão mais do que suficientemente explorados. Justificando essa dúvida, os homens apontam para o excesso de capacidade de nossos estabelecimentos fabris, excesso esse resultante de uma expansão que não corresponde ao aumento da capacidade de consumo do povo. Sustentam que pelo aperfeiçoamento dos métodos de manufatura — aperfeiçoamento este possibilitado pelo progresso da ciência, pelas invenções e pela grande acumulação de capitais — nossas indústrias poderão produzir de trinta a cem por cento mais do que se consumia mesmo em tempos de flagrante prosperidade, o que a atual capacidade excederá, por muito tempo, as necessidades industriais. Todos concordam que as irregularidades no campo do emprego — um dos nossos piores males — não podem ser eliminadas a não ser que se consiga estabelecer um pouco mais de equilíbrio entre a produção e o consumo. Muitos insistem que deve existir uma forma qualquer de controle econômico. Há muitas propostas de estabilização. Alguns homens inteligentes e de grande experiência insistem que todos os projetos de estabilização e limitação serão inúteis a menos que o equivalente a um atestado da conveniência ou da necessidade pública seja considerado requisito indispensável para emprego de novos capitais numa indústria cuja capacidade já excede as necessidades de produção" (6).

Para o Ministro Brandeis pareceu ser essencial que a comunidade, por meio de seus órgãos legislativos e administrativos, exerça um controle mais severo e mais extenso sobre as indústrias que interessem mais de perto o bem-estar público.

Flórida cobra um imposto extra pelo privilégio de manter cadeias de lojas, imposto este fixado a tanto por loja, sem levar em conta porém o volume de seus negócios. Esse imposto é ainda majorado progressivamente de acordo com o número de lojas mantidas pelos respectivos proprietários. Foi porém considerada nula a parte da lei que criava um imposto mais pesado por loja, imposto esse cobrado ao proprietário cujas casas estivessem espalhadas por diferentes condados, argumentando o judiciário que essa medida implicava num método injusto de discriminação. (7) Discordando dessa tese, proferiu Brandeis o seguinte parecer:

"Há uma crença generalizada de que o desemprego existente é o resultado, em grande parte, da grande desigualdade na distribuição da riqueza e das rendas, desigualdade esta que as

(6) 285 U. S. 280.

(7) Liggett Company x Lee, 288 U. S. 517 (1933).

gigantescas corporações fomentam; de que, devido ao controle que uma minoria exerce por meio dessas gigantescas corporações, paralisou-se a iniciativa e o esforço individual destruindo-se a capacidade criadora ou inventiva, diminuindo a felicidade do homem; de que a nossa verdadeira prosperidade no passado não foi produto das grandes empresas, mas sim, da coragem, da energia e dos recursos do homem do povo; de que só se pode restaurar a confiança em nosso futuro e acabar com a atual miséria, libertando do controle das grandes empresas a capacidade de tantos indivíduos agora anônimos e oferecendo de novo aos mesmos as oportunidades de acesso aos postos de direção e de que só por meio da participação de muitos nas responsabilidades e nos trabalhos de orientação dos negócios é que poderão os americanos promover o aperfeiçoamento moral e intelectual que é tão importante para a preservação das suas liberdades. Se os cidadãos da Flórida participam dessa opinião, nada vejo então na Constituição que possa impedir o Estado de procurar pôr em prática a idéia e assim evitar que o seu comércio interno seja dominado por essas empresas em cadeia, cobrando às mesmas taxas discricionárias pelas respectivas licenças. A esse respeito, os cidadãos dos Estados são senhores dos próprios destinos”.

Regulamentação dos Interesses do Trabalho

Na época em que o mundo vivia sob o domínio da teoria do individualismo, ninguém imaginava que o Estado viesse a interferir nos contratos de trabalho. Nas condições então predominantes, isto é, que imperavam no período em que começou a Revolução Industrial, havia relativamente pouca necessidade de regulamentação dos salários ou das condições do trabalho por parte dos poderes públicos. Muito embora houvesse muitas injustiças e desigualdades sociais no sistema de indústria doméstica do século dezoito e dos princípios do dezenove, a atitude paternal e os interesses do lar raramente estavam ausentes da pequena oficina, contribuindo mesmo para criar no patrão um interesse humano e para despertar nele uma maior atenção pelas condições do trabalho. Só depois que a falta de terras tornou impossível a aquisição de propriedades com o produto do trabalho pessoal — contribuindo a produção em alta escala para que uma determinada classe ficasse permanentemente na dependência do salário, — é que se tornou necessária a regulamentação oficial no campo das atividades privadas. Mesmo assim, o progresso da legislação trabalhista foi vagaroso, sendo obrigada a enfrentar muitos obstáculos antepostos a sua aprovação e respectiva execução.

Muito embora sob o regime do *laissez faire*, a preservação da vida, da saúde e da energia dos que viviam de salários fôsse considerada como uma questão que o indivíduo devia procurar resolver por sua própria conta, verificou-se, com o desenvolvimento do comércio e das indústrias, que era im-

perativa a intervenção do Estado nesse setor para que a vida e a saúde dos cidadãos não fôssem afetadas ou mesmo eliminadas. (8) Consequentemente, para salvaguardar o trabalhador contra acidentes, para defendê-lo dos perigos das moléstias profissionais e proteger mulheres e menores, adotou-se toda a sorte de medidas necessárias, prevendo-as nos textos das leis sobre a matéria. A maior parte da legislação era, porém, falha devido ao fato de não ser completa, porque não existiam normas bem definidas ou porque os métodos de execução eram inadequados. A maneira de regulamentar o trabalho nas indústrias por meio de atos administrativos, baixados por uma comissão permanente resultou, em vários Estados, num ajustamento progressivo da fiscalização do trabalho e da sua regulamentação aos novos riscos de acidentes que surgiram acompanhando a criação da moderna indústria.

Outro setor do trabalho diante do qual o Governo não pode ficar indiferente é o da greve e dos “lock-out”. Os prejuízos e aborrecimentos que acarretam e a ameaça à paz pública que envolvem obrigam o Governo a tomar conhecimento do problema e, em muitos casos, interferir mesmo no assunto. Os órgãos do Governo são, em geral, incumbidos principalmente da manutenção da paz e da prevenção de desordens nas zonas afetadas pelas greves. Como porém durante os movimentos grevistas as propriedades e as vidas estão freqüentemente ameaçadas de sofrer danos parciais ou totais, a atitude que o Governo assume em face desses movimentos é de importância vital para a sua solução. Por meio de uma política preventiva e com o emprêgo dos mandatos de injunção possui êle as necessárias armas para impor a aquiescência com as suas condições.

Uma das principais causas da agitação que se verifica no meio industrial é a crença do operariado de que os tribunais não tratam honesta e imparcialmente as duas partes nos dissídios. No caso da injunção, diz o Dr. White: “não existem radicais ou conservadores no movimento trabalhista; o trabalhador é uma só unidade em sua oposição às ordens de injunção e em sua crítica aos tribunais (10). Muito embora tenham sido feitas várias tentativas para restringir o emprêgo dos mandatos de injunção nos dissídios trabalhistas, até agora só conseguiram elas efeitos insignificantes. A Lei Norris-La Guardia, de 1932, dispôs sobre a impossibilidade de serem os contratos (chamados de contratos “yellow dogs”) postos em vigor pelos tribunais federais, e proibiu as câortes federais de expedir ordens de injunção contra os operários por motivo de greves ou por

(8) Para melhor exame da questão, vide *Principles of Labor Legislation*, de John R. Commons e John B. Andrews (Harper and Brothers, 1927).

(9) *The Government in Labor Disputes*, de EdWin E. White (McGraw-Hill Book Company, Inc., 1932) pág. 6.

(10) *Ibid.*, pág. 7.

fôrça de atos relacionados com as mesmas. Os trabalhadores, por outro lado, devem evitar a prática de atos de violência e fraude; uma ordem de injunção pode ser expedida, porém, se o empregador puder provar que envidou todos os esforços possíveis para evitar ou pôr termo à greve e que o fracasso das medidas adotadas teria por consequência perdas irreparáveis.

O Estado do Colorado aprovou em 1915 um *Industrial Disputes Act* copiado do plano canadense de solução do problema das greves por meio de investigação e denúncia pública contra aqueles que as provocam sem razões. As greves e os *lock-outs* nas indústrias que são de interesse público são proibidas, estando as questões de dissídios nesse setor pendentes dos estudos da Comissão Industrial, do Estado do Colorado. A lei vem sendo posta em prática com êxito num certo número de dissídios trabalhistas.

Mediação e Arbitramento nos Dissídios do Trabalho

O movimento em prol da conciliação no setor do trabalho de que resultou a criação de tribunais especiais na Austrália e em outros países vem recebendo, de uns tempos para cá, a devida consideração nos Estados Unidos. Depois de muitas tentativas no sentido de promover o recurso voluntário ou compulsório à medida do arbitramento nos dissídios entre empregados e empregadores das companhias de estrada de ferro, criou-se em 1926 o *Board of Mediation* (Junta de Conciliação) cujos membros eram nomeados pelo Presidente da República. Outras juntas de ajustamento, criadas para cada sistema ferroviário, prestam assistência à junta nacional, fornecendo-lhe informações e auxiliando-a a promover o apaziguamento entre a direção das empresas ferroviárias e os respectivos empregados. Desde 1913 que o Secretário do Trabalho está investido de poderes para nomear conciliadores para os casos de desentendimentos no trabalho, contando-se aos milhares as controvérsias que são, pelo menos em parte, resolvidas pelos representantes desse departamento.

A maioria dos Estados aprovaram leis sobre a maneira de resolver os dissídios no trabalho, criando, via de regra, juntas ou comissões permanentes de conciliação e arbitramento. Os Estados da União Norte-Americana não foram tão longe quanto certos países em que foram cassados os direitos de greve no setor das estradas de ferro ou de outros serviços de utilidade pública. Em certos casos esse direito não é negado mas apenas restringido, exigindo o Governo uma comunicação prévia e um adiamento ou retardamento do movimento até que o Governo possa realizar as suas investigações e preparar o seu relatório a respeito do caso. Os tribunais especiais conhecidos por "côrtes da indústria" são às vezes criados para resolver os dissídios relativos aos contratos de trabalho entre empregadores e empregados. Os países da Europa Continental possuem usualmente esse tribunais constituídos de representantes de

empregadores e de empregados. O processo de trabalho nessas côrtes é idêntico ao dos tribunais de conciliação descritos em outro capítulo (11). Os advogados são, não raro, delos excluídos, sendo também a mais simples, rápida e barata a sua ação.

Um tipo especial de órgão destinado a resolver os problemas do trabalho foi o do Whitley Council na Inglaterra. Como resultado de um inquérito parlamentar, foram feitas as seguintes sugestões com o objetivo de conseguir uma melhoria permanente das relações entre patrões e operários.

Seria criada uma forma de organização industrial com quatro tipos: 1) comissão constituída dentro de uma empresa ou de uma oficina; 2) conselhos distritais para discussão entre empregadores e empregados; 3) conselhos conjuntos de trabalho para toda a indústria e 4) tribunais de apelação para resolver os impasses surgidos entre os conselhos. Os conselhos conjuntos que não forem criados por um estatuto mas sim sancionados pelo ministério são considerados órgãos competentes para tratar dos assuntos relativos à indústria em geral. Por volta de 1930 havia mais de cinquenta conselhos em funcionamento, afetando dois ou três milhões de operários, conselhos esses que foram muito bem sucedidos, de um modo geral, no mister de afastar as dificuldades que surgiam nos respectivos setores industriais (12). Muito embora o plano não fôsse de início destinado a ser aplicado ao serviço civil, verificou-se um grande aumento no número de conselhos em vários setores de atividade (13).

A participação do Estado na resolução dos dissídios do trabalho foi de certo modo ampliada pelo *Industrial Courts Act* (1919) da Grã-Bretanha. Criou-se um tribunal permanente de arbitramento a que eram submetidos os dissídios do trabalho caso as partes nêles interessadas com isso concordassem. Dispôs a lei sobre a criação de côrtes de instrução que realizariam investigações imediatas de qualquer dissídio, apresentando um parecer imparcial sobre os méritos da causa. Entretanto, a tentativa de usar nos Estados Unidos os processos judiciais visando à solução dos dissídios do trabalho com a criação da *Kansas Court of Industrial Relations* (Côrte de Relações na Indústria) não deu resultado devido às decisões da Suprema Côrte a seu respeito. Sustentava-se que a lei que criara aquele órgão constituía uma negação do processo judiciário tradicional porque autorizava um tribunal a controlar, dirigir e explorar uma indústria em que empregadores e empregados

(11) Vide infra, capítulo XXII.

(12) *Industrial Arbitration in Great Britain*, de Lord Amulree, (Oxford University Press, 1929) pág. 154.

(13) *Whitley Concils in the British Civil Service*, de Leonard D. White (University of Chicago Press, 1933).

(14) *The Industrial Courts Act* (1919) e *Conciliation and Arbitration in Industrial Disputes*, de W. H. Stoker (Stevens & Sons, 1920).

não pudessem chegar a um acôrdo satisfatório a respeito de salários (15).

De outro lado, depois de citar numerosos casos de não se ter conseguido promover um progresso satisfatório do arbitramento por processos legislativos e administrativos, Lord Amulree volta-se para os excelentes resultados obtidos por meio dos esforços espontâneos do operariado e dos empregadores. A lista de exemplos, observou êle, de que por meio dos esforços voluntários se conseguiu fazer o que a legislação não pôde realizar é expressiva e revela a existência de um movimento em prol da paz defendida pela acomodação mútua e pelo ajustamento (16).

As medidas mais recentes destinadas a regulamentar os salários foi a tomada com a lei de salário mínimo. Numerosas investigações, nos Estados Unidos e em outros países, revelaram que a maioria dos operários não especializados percebiam salários baixos demais para que pudessem viver decentemente. Uma das primeiras tentativas de remediar essa situação por ato legislativo foi feita, em 1896, com a aprovação da lei de salário mínimo em Vitória, Austrália. Essa medida, que implica na criação de conselhos de representantes encarregados de determinar as escalas de salários em certas indústrias, conselhos êsses designados pelo legislativo, foi adotada na Inglaterra e em outros Estados americanos mas, nestes últimos, só foi realmente posta em prática no que se referia a salários de mulheres e menores.

Desde 1896 que as leis sôbre salário mínimo vêm sendo promulgadas em mais de uma dúzia de Estados da União Norte-Americana e em muitos países estrangeiros. A maioria dos estatutos sôbre salários aprovados nos Estados Unidos só dizem respeito às mulheres, sendo poucos os casos de fixação de pagamentos feita diretamente pelo legislativo. Via de regra, quando êsses estatutos são levados aos tribunais estaduais são pelos mesmos considerados procedentes; mas quando o Congresso aprovou a lei de salário mínimo visando com isso defender os operários do Distrito de Colúmbia e encarregou um conselho de administrar a lei, as ordens dêste foram submetidas à apreciação do judiciário, tendo a Suprema Côrte julgado inconstitucional aquêle ato do legislativo (17). A maioria dos magistrados sustentou o ponto de vista de que o direito de contratar os serviços de alguém faz parte da liberdade dos indivíduos, liberdade essa defendida pela Quinta Emenda. Citando, com aprovação dessa maioria, o muito discutido parecer do Ministro Peckhan, proferido no caso *Lockner* contra *New York*, o Ministro Sutherland concluiu que o ato do Congresso foi "simples e exclusivamente de fixação de salários, ato êsse de ação limi-

tada às mulheres adultas que, no entanto, perante a lei, são tão competentes quanto os homens para firmar os seus contratos de trabalho. Impede, além disso, que duas partes que estão em pleno gôzo de sua capacidade — sujeitas a penalidades quanto ao empregador — firmem livremente contratos relativos ao preço que deverá ser pago pelos trabalhos prestados a uma pela outra num emprêgo de caráter puramente privado, caso em que as duas estão prontas a entrar em acôrdo". As normas estabelecidas na lei para servirem de guia ao conselho foram consideradas tão vagas quanto impossíveis de serem aplicadas na prática porque levaram em conta apenas os interesses e necessidades de uma das partes no contrato e fixava um salário arbitrário, ferindo assim o princípio do *laissez faire* econômico. Além disso, foi a lei caracterizada como "exercício claro e arbitrário do poder".

O Ministro Taft, discordando dêste ponto de vista, levantou a questão com a tese de que há, em muitos casos, uma certa igualdade entre o empregador e o empregado. Admitiu que a política de um salário mínimo compulsório é aquela a cujo respeito se trava muita discussão; mas êle pensava que "não é função desta Côrte invalidar atos do Congresso simplesmente porque êles consubstanciam pontos de vista sôbre matéria econômica que o supremo órgão do judiciário considera imprudentes ou errôneos". O princípio da limitação da liberdade de contrato foi reconhecido pela Côrte na regulamentação dos salários e das condições de trabalho como da competência do Estado para usar o seu poder de policiamento, achando difícil, porém, compreender qual a diferença existente entre regulamentar a maneira e o tempo de pagamento de salários e a fixação do número máximo de horas de trabalho e salário mínimo. Em sua opinião, o caso *Lockner* foi anulado e êle manifestou sua surpresa por ter a maioria citado o caso como um precedente. A alegação de que o efeito dos pareceres anteriores foi enfraquecido pela Décima Nona Emenda foi refutada com a declaração de que aquela emenda não modificou as diferenças existentes entre homens e mulheres, conforme reconheceu o Congresso aprovando êsse ato. A lei de salário mínimo nos Estados Unidos enfrentou pois um obstáculo que refreou os movimentos favoráveis à política de contratos voluntários ou facultativos ou no sentido da continuação do princípio do salário mínimo pela cooperação e acôrdo até que as condições criadas pela depressão econômica pusessem de novo em grande evidência a necessidade extrema de uma lei compulsória e eficiente sôbre o mesmo salário.

O artigo 7 da National Recovery Act, de 1933 dispunha que os empregadores devem respeitar o salário mínimo aprovado ou determinado pelo Presidente Roosevelt que declarou considerar êsse dispositivo como uma das medidas mais significativas para o melhoramento das condições do trabalho que o Governo estava procurando realizar. As medidas de contrôle do trabalho dos menores também mereceram especial consideração nas sessões dos legislativos estaduais no ano de 1933.

(15) *Wolf Packing Company x Industria Court*, 262 U.S.522 (1923) e *Dorchy x Kansas*, 264 U. S. 296. .. (1924).

(16) Lord Amulree, op. cit. pág. 96.

(17) *Adkjins x Children's Hospital*, 261 U. S. 525 (1923).

(18) 198 U. S. 45 (1905).

Alguns Estados aprovaram a emenda à Constituição federal relativa ao trabalho de menores, tendo sido também aprovadas novas leis estaduais que proibiam o pagamento de salários muito baixos às crianças e mulheres. As características da lei modelo elaborada pela National Consumers League (Liga Nacional de Consumidores) foram em geral respeitadas nessas leis. Criou-se uma comissão para fiscalizar as empresas e verificar se os salários nelas pagos estavam “justa e razoavelmente de acordo com o serviço ou classe de serviços prestados”. Definiu o salário injusto ou excessivamente baixo como o que “está abaixo do valor justo e razoável dos serviços prestados e não é suficiente para atender às despesas mínimas da vida indispensáveis à preservação da saúde”. Espera-se que as objeções feitas em 1923 pela Suprema Corte serão contornadas com a nova legislação. E’ possível, por outro lado, que os dez anos que se passaram possam ser traduzidos em modificações das opiniões jurídicas que mesmo em 1933 eram preponderantemente favoráveis a essa modalidade de regulamentação por lei (19).

Horas de Trabalho — A regulamentação das horas de trabalho foi outro assunto em que o Estado entrou com sua autoridade legislativa e administrativa. O movimento em prol da diminuição do número de horas de trabalho teve início nos meados do século dezenove, definindo as primeiras leis a respeito, de uma maneira vaga, porém, o dia de trabalho e estipulando, regra geral, o dia de dez horas além de sugerir um dia ideal de apenas oito horas. Como, porém, não havia meios de evitar que se fizessem contratos para dias de trabalho cujo número de horas ultrapassasse o estipulado, pouco efeito fizeram essas leis. A primeira medida eficiente em matéria de lei sobre horas de trabalho foi introduzida com as cláusulas que proibiam os trabalhadores de trabalhar e os patrões de exigir trabalho que excedesse o tempo estipulado pelas leis. As mais eficientes delas eram as que tratavam do trabalho dos menores. Para as estradas de ferro, os legislativos fixaram um mínimo de horas durante as quais se poderia exigir que um maquinista trabalhasse sem folga, determinando, além disso, o número de horas de descanso que deve haver entre um e outro dia de trabalho. As horas de trabalhos para as mulheres foram fixadas na maioria dos Estados. Alguns delas permitem, porém, que o tempo de trabalho seja fixado por uma comissão especial. Por meio da legislação, de acordos coletivos e de outros instrumentos, tem-se conseguido operar uma grande redução das horas de trabalho exigidas em importantes estabelecimentos industriais.

A tendência para essa redução revela-se nos registros feitos em 1921 de que 3.500.000 assalariados, comparados com menos de 1.000.000 em 1914, ou quase 50% do operariado, estavam tra-

balhando em estabelecimentos cujo horário de serviço era de quarenta e oito horas por semana ou até menos. As alterações de ordem econômica provocadas pela mecanização, pelo aperfeiçoamento da administração e por outros motivos, tornaram desnecessários os dias de trabalho de muitas horas, mostrando mesmo a experiência que os horários muito longos eram prejudiciais à própria indústria e também à sociedade (20). Muito embora houvesse um rápido decréscimo do número de horas de trabalho entre 1920 e 1930, a depressão econômica contribuiu para aumentar a semana de trabalho até que o Governo interveio para deter o aumento do número de horas de expediente. Uma das principais medidas adotadas pelas autoridades estaduais e federais para aliviar o desemprego foi a de impor a redução do número de horas de trabalho e um conseqüente aumento de empregos. Os dispositivos do Recovery Act e as exigências previstas nos planos de obras públicas revelaram uma tendência para a adoção do padrão de 30 horas de trabalho semanal.

Seguro Social

As leis destinadas a proteger os operários que percebem baixos salários ou que, por doença ou acidentes, ficam incapacitados para o trabalho regular, são de significação toda especial. O termo aplicado a essa espécie de assistência é o de “seguro social”. Este pode ser: 1) por acidente; 2) por desemprego; 3) por doença. O propósito do seguro social é o de assegurar um grau razoável de segurança econômica ao operário, dispondo sobre o auxílio ou indenização que lhe será pago para cobrir perdas ou despesas acarretadas por qualquer dano por ele sofrido. E’ enorme o número de infortúnios que dão direito a uma forma qualquer de auxílio, sendo alarmante o total quando além dos prejuízos causados por acidente o indivíduo ainda venha a adoecer e perder o emprego. O objetivo dessa espécie de legislação é, na expressão de Lloyd George, o de drenar o pântano da desventura, da pobreza e da degradação que resulta dos infortúnios quando atingem aqueles que ganham muito pouco.

Exemplo típico da intervenção do Estado na regulamentação das atividades privadas e da economia é o da gradual adoção pelos governos estaduais e pelo federal dos planos de indenização pelos acidentes no trabalho. No antigo sistema, o empregador que não quisesse pagar uma indenização razoável ao seu empregado, recorria a três argumentos: podia dizer que o operário quis correr o risco e, por isso, ele, empregador, não podia responsabilizar-se pelo acontecido; podia insistir que o operário provocou o acidente com a sua negligência e, por isso, não podia responsabilizar o patrão e podia também alegar que a negligência de um outro operário foi que causou o acidente. Na maioria das causas levadas aos tri-

(19) Artigo de Thomas Reed Powell intitulado “*The Judiciality of Minimum Wage Legislation*”, publicado em *Harvard Law Review* (março, 1924) vol. XXXVII, pág. 545.

(20) John R. Commons e John B. Andrews, op. cit., pág. 242.

bunais — para o empregador era sempre pecuniariamente vantajoso levar esses casos ao judiciário — o empregado ou seus dependentes saíam, conseqüentemente, perdendo. Como a maioria dos acidentes não podia ser atribuída à negligência do empregado e nem do empregador, não havia base em que apoiar a reivindicação e o operário e sua família eram obrigados a sofrer os prejuízos deles decorrentes. Assim, os menos afortunados e de menos posses é que eram obrigados a arcar com os prejuízos acarretados pelos acidentes no trabalho.

A legislação sobre acidentes modificou, porém, algumas das idéias que presidiam as relações entre empregadores e empregados. A teoria do êrro cometido foi eliminada e o empregador não pôde mais ser considerado culpado de não cumprimento do dever para com o empregado. O princípio fundamental do plano de indenização por acidente no trabalho é o de que as empresas devem arcar com as despesas dela decorrentes como uma parte do custo de produção. Por meio do seguro, porém, a empresa e o consumidor de seus produtos — e não o operário acidentado — é que devem arcar com o peso das indenizações por acidentes que ocorrem no respectivo setor de trabalho. As leis sobre o assunto e, que a princípio sofreram a oposição do judiciário, principalmente se possuíam caráter compulsório, foram por ele gradualmente aprovadas com base na tese do direito de exercer o Estado o seu poder de polícia.

O propósito do seguro social é o de dar um grau razoável de segurança econômica ao operário. Além desse propósito, leis sobre salário mínimo visam servir como meio de proteção contra os períodos de aperturas decorrentes da incapacidade para o trabalho, do desemprego e dos casos de morte. Certos mal-entendidos têm procurado desacreditar o seguro social nos Estados Unidos. Em primeiro lugar, os males que devem ser reparados são, segundo pensam, devidos aos próprios operários e devem ser pois sanados com a criação de oportunidades de trabalho regular e o pagamento de salários adequados. Vários milhões de pessoas desempregadas durante a maior parte do ano parecem não discordar da tese comum em que se baseia esse ponto de vista. Mas quando o número de pessoas incluídas nas folhas de pagamento de auxílios aos desempregados atinge a casa dos quinze milhões, essa tese já não pode mais ser defensável. Outra idéia errada que foi muito defendida em oposição ao seguro social é a de que tais seguros são uma “esmola” e que esta deve ser decisivamente evitada por ser contrária aos ideais e princípios americanos.

Vejamos o sistema inglês que é comumente citado por causa dessa condenável esmola. O operário inglês não só está protegido contra os acidentes como contribui para o fundo de seguro social para o qual também contribui o empregador e o Governo. “E’ um fundo que sustenta o em-

pregado e sua família quando ele está doente ou não pode arranjar trabalho. E’ desse fundo que sai a pensão que o empregado (ou sua esposa) recebe quando atinge os sessenta e cinco anos de idade ou a que recebe sua viúva ou filhos no caso de sua morte. Sistemáticamente e de uma maneira idêntica à adotada na economia particular, o operário cria um pecúlio para enfrentar os azares que ocorrem inevitavelmente e para evitar a degradação da miséria” (21).

Esse sistema de contribuição para o fundo de seguro foi um fator importante que ajudou o povo inglês a suportar a terrível situação que se criou a partir de 1921. Além da Inglaterra, outros países europeus adotaram o sistema de seguro contra o desemprego que é, em muitos casos, tido como um dos característicos necessários da moderna vida industrial.

Os Estados americanos quando propõem planos destinados a resolver os problemas do desemprego estão sempre inclinados a substituir os fundos gerais pelos individuais, criando reservas em vez de adotar um sistema de seguro contra o desemprego (22). O plano do Estado de Ohio segue, porém, uma norma diferente; ele dispõe que todas as contribuições sejam recolhidas a um único fundo sem que se estabeleça qualquer distinção para um empregador ou indústria, quaisquer que sejam. A American Association of Labor Legislation (Associação Americana de Legislação do Trabalho) lutou pela criação de reservas para indenização por desemprego como passo útil e necessário na direção de um plano eficiente e claro de seguro social. Quer o modelo usual europeu seja obedecido, quer fôsse um plano melhor adaptado à experiência americana, certo é que os legisladores e administradores já não podem ignorar o problema do desemprego.

Muito embora em grande número de países os sistemas de pensões à velhice sejam administrados pelo Estado, tendo a Alemanha iniciado suas experiências nesse campo em 1889, os Estados americanos só muito vagarosamente adotaram esse tipo de legislação. De 1923 para cá, porém, mais de vinte Estados aprovaram leis, inaugurando uma ou outra forma de assistência aos velhos. Diante da depreciação do crédito e da queda das rendas devido à depressão, as comissões estaduais descobriram que, para a maioria dos operários, o poder de ganhar a vida termina entre 55 e 65 anos de idade e que um quarto mais ou menos desses operários vivem do trabalho e dos respectivas rendas. As primeiras leis foram facultativas para os condados e foram

(21) *The Annals*, número de novembro de 1943. Artigo de Barbara Nachtrieb Armstrong intitulado “*The Nature and Purpose of Social Insurance*”, (Vol. CLXX, pág. 3).

(22) Vide *The Wisconsin Idea*, de Paul A. Raushenbush em *Unemployment Reserves* e também *The Ohio Idea* na mesma publicação.

ineficazes mas de 1929 para cá a tendência foi para adotar leis compulsórias para todo o Estado. A experiência com essas leis é muito limitada para que se possa formar um juízo a respeito do custo de tais pensões e das vantagens que se pode ter com a assistência estatal; mas parece provável que um sistema geral de pensão à velhice será considerado uma feição indispensável do programa de bem-estar social.

Estão em vigor em cerca de vinte e cinco países leis compulsórias de seguro saúde; entretanto, esta forma de promoção do bem-estar social não encontrou ainda o seu lugar no nosso regime de Governo. O relatório da *President*

Hoover's Committee on the Cost of Medical Care, publicado em 1932, mostrou como os órgãos existentes não podiam atender as necessidades dos que vivem de salários no setor do tratamento e cura das doenças. As organizações filantrópicas de previdência e de assistência médica não podem enfrentar adequadamente a situação. Embora haja uma ampla divergência de opinião a respeito do grau de responsabilidade que o público pode assumir pela assistência médica e quanto ao melhor método de financiar os respectivos serviços, é claro que essa questão não pode ser posta de lado sem acarretar sérias conseqüências.

(*Continua*)

Domínio e Posse

OLIVEIRA E SILVA

NENHUMA definição mais clara e concreta que a de Ihering sobre domínio e posse: aquele é o direito, enquanto esta é o fato.

Embora o amplo debate que, entre nós, suscitara a interpretação do art. 505 do Código Civil, a jurisprudência modernamente se orienta no sentido de não ser a exceção do domínio oposta ao fato da posse. Na primeira parte daquele preceito, se lê que "não obsta à manutenção ou reintegração, na posse, a alegação do domínio ou de outro direito sobre a coisa. Pela segunda "não se deve, entretanto, julgar a posse em favor daquele a quem, evidentemente, não pertencer o domínio".

Será conflitante, paradoxal, o que contém o art. 505 do Código Civil? Sabe-se que na discussão do projeto do Código, a exceção da propriedade fôra suprimida por emenda, no Senado, não se manifestando a Câmara a respeito.

Mas o que parece controvertido se pode ajustar, porque o legislador encarece que não é lícito julgar a posse em favor daquele a quem, evidentemente, não pertencer o domínio.

Diz CARVALHO SANTOS (Cod. Civ. Bras. Interp., vol. VII, pág. 160);

"O que ali se determina não é que se decida sobre domínio, etc., mas, unicamente, a prova evidente do domínio serve para esclarecer a natureza da posse que se quer seja protegida".

Acresce que o domínio deverá revestir-se de tal evidência, que não seja possível, honestamente, contestá-lo.

A jurisprudência brasileira, na interpretação do art. 505 do Código Civil, vai chegando a uma conclusão perfeitamente lógica: a de que nas ações possessórias, por sua natureza e finalidade, não se deve nem se pode cogitar de debate em torno do domínio para verificação de quem seja o seu titular. Naquelas ações compete ao autor provar a existência do fato, ou seja, a sua posse e não do direito, ou seja, o domínio.

A natureza e finalidade do interdito proibitório não comportam discussão sobre domínio, exigindo o art. 377 da nossa lei adjetiva que haja posse da parte dos demandantes, ameaçada de turbacão ou esbulho, pelos réus, ou justo receio.

Na lição de TITO FULGÊNCIO, em seu livro clássico "Da Posse e das Ações Possessórias", as questões relativas ao domínio ou ao direito sobre

a coisa devem, em regra, ficar excluídas da discussão possessória, doutrinando ASTOLFO REZENDE ("A Posse e sua Proteção", vol. II, pág. 451, n.º 7) só é dado às partes discutir posse e não matéria do domínio, nem mesmo evidente e notório.

No conceito de RAVIART (*Traité des Actions Possessoires et du Bornage*, fls. 384), a missão do juiz deve consistir, unicamente, na apreciação dos fatos da posse que lhe são submetidos, abstração feita da questão da propriedade.

Para EDGAR BASSENT ("Les Actions Possessoires", n.º 136), o juiz não deve decidir da posse por motivos tirados, exclusivamente, da propriedade ou fundo de direito.

Lícito, portanto, numa demanda, não confundir possessório com petitório, não se justificando que, num interdito proibitório, em vez de provar o autor o fato de sua posse pretenda que o juiz lhe reconheça o direito ao domínio em face dos títulos que apresente.

Ora, manutenção ou reintegração de posse implica a existência de posse anterior, pelo que o demandante, ao pleitear o remédio possessório, não se deve fundar, exclusivamente, em título de domínio, caso em que a ação cabível seria a de natureza reivindicatória ou de imissão.

Em Acórdão de 9 de novembro de 1948, o Supremo Tribunal Federal, no recurso extraordinário n.º 10.422, estabelece:

"A posse, como se está a ver, é o primeiro requisito da ação. Ela é um poder ou relação de fato, que se manifesta por um conjunto de atos (*corpus*), que realizam a vontade do possuidor, no sentido de utilizar e aproveitar, economicamente, a coisa pelo exercício de algum ou alguns dos poderes elementares do domínio ou propriedade, senão de todos, tais como o uso ou utilização, a fruição, a livre disposição, etc. E' a exterioridade da propriedade, no dizer de IHERING, ou seja: "o estado normal externo da coisa no qual ela preenche a sua destinação econômica de servir aos homens."

A prova da posse faz-se por todos os meios legais, por presunções, por documentos e, principalmente, por testemunhas".

O Acórdão citado invoca a autoridade de ASTOLFO REZENDE (ob. cit. n.º 183), quando doutrina:

"As regras gerais do direito probatório são aplicáveis nas ações possessórias; quem alega a posse, deve prová-la. A prova incumbe, pois, ao autor, o

qual deve provar o fato material de sua posse; não lhe bastaria invocar uma presunção mais ou menos poderosa.

Mas, esta prova, uma vez feita, a obrigação do autor está cumprida: ao adversário é que incumbe demonstrar a existência de vícios de clandestinidade, descontinuidade, precariedade, etc., que, porventura, atribua à posse invocada. São admissíveis todos os meios de prova, até mesmo as presunções".

Voltando à interpretação do art. 505 do Código Civil, não raro jovens advogados periclitam, no seu ataque ou defesa acastelados na alegação e prova do domínio, em plena questão possessória. Enconcham-se na segunda parte daquele preceito legal que preceitua: "Não se deve, entretanto, julgar a posse em favor daquele a quem, evidentemente, não pertencer o domínio", esquecidos de sua exegese e do elemento histórico.

E' que incidem no êrro, muito natural nos que começam a esgrima judiciária, em se ater à letra da lei, às vezes deslumbrados com a sua cla-

reza excessiva... O adversário, mais hábil, mais antigo, orienta a defesa no exame do mesmo texto, da sua inteligência e do seu ajustamento com os preceitos que regem a matéria.

As leis, às vezes, nos parecem extravagantes, desconcertantes, contraditórias, se nos restringimos, apenas, ao seu corpo. Convém procurar-lhes o sentido, para não resvalarmos nas conclusões disparatadas ou iníquas, pensando sempre que o objetivo do legislador é a obtenção da paz social e nunca a vitória do arbitrio ou da confusão.

Daí a advertência que os mais velhos deverão fazer aos advogados mais novos, principalmente no debate de institutos complexos como o da posse e da propriedade: a de não tomarem a lei ao pé da letra, descuidando o seu espírito. Decorem, sobretudo, a lição concisa e admirável de IHERING: "O domínio é o direito e a posse é o fato".

NOTAS

SOB A ORIENTAÇÃO DO OFICIAL ADMINISTRATIVO MARIA
DE LOURDES LIMA MODIANO

Publicações recebidas

Recebemos e agradecemos:

Hacienda, Economía y Previsión — Gobierno de Buenos Aires — Ns. 4 e 5 — Año II — Buenos Aires.

Red Tape — The Official Organ of the Civil Service Clerical Association — Vol. 40 — No. 469 — December, 1950 — London.

Boletim — de Informações Argentinas — Ano IV — N. 12 — Buenos Aires.

Notícias de Portugal — Ano IV — N. 194 — Janeiro de 1951 — Lisboa.

O Amigo da Universidade — Ano III — N. 3 — Agosto de 1950 — Boletim periódico da Associação dos Amigos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Escola Rural — Boletim dos Cursos de Aperfeiçoamento para Professores Rurais — N. 5 — Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais.

Revista Brasileira de Odontologia — Ano VIII — N. 48 — Novembro-Dezembro de 1950 — Rio.

Coleção das Leis e Decretos de 1948 — Volume II — Estado de Minas Gerais.

Boletim do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem — N. 9 — Dezembro de 1950 — Rio.

Direito do Colono de Fazenda às Férias Anuais Remuneradas — Sentença — V. César da Silveira — Juiz de Direito em S. Manuel — São Paulo.

Derecho del Trabajo — Revista Crítica Mensual de Jurisprudência, Doctrina y Legislación — Año X — N. 12 — Diciembre — 1950 — Buenos Aires.

Resenha Econômica — Ano III — N. 11 — Novembro de 1950 — Banco do Brasil — Rio.

Vida e Saúde — Ano 13 — Fevereiro de 1951 — N. 2 — São Paulo.

State Service — Journal of the Institution of Professional Civil Servants — Vol. XXXI — N. 1: January — 1951 — London.

Relatório — Apresentado à Câmara Municipal pelo Prefeito Engenheiro Ildo Meneghetti — Abril de 1950 — Vol. 1 e 2 — Município de Porto Alegre.

Arquivos Mineiros de Leprologia — Ano X — N. 2 — Abril de 1950 — São Paulo.

Revista de Direito Municipal — Vol. X — Ano V — Fasc. XXVIII — Julho e Agosto de 1950 — Bahia.

Arquivos da Polícia Civil de São Paulo — Volumes XVII — XVIII — 1.º e 2.º Semestres — Ano de 1949 — São Paulo.

Revista do Trabalho — Ano XVIII — Dezembro de 1950 — Vol. XVII — Rio.

Revista de Las Fuerzas Armadas de La Nación — Año X — Nos. 115, 116 — 117 y 118 — Julio y Agosto — Setiembre e Octubre — 1950 — Republica del Paraguay.

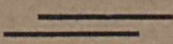
Américas — Janeiro — Fevereiro — 1951 — Vol. III — Ns. 1 e 2 — Washington. D. C.

I. A. P. S. E. — Ano IV — N. 20 — Dezembro de 1950 — Rio.

Aviação — A voz Independente da Aeronáutica Brasileira — Outubro de 1950 — Ano X — N. 153 — Vol. XII — Rio.

Anais do Conselho Nacional de Educação — Ano de 1949 — II — Ministério de Educação e Saúde — Rio.

O Minério de Ferro na Economia Nacional — O Vale do Rio Doce — Dermeval José Pimenta — 1950 — Rio.



Departamento de Imprensa Nacional
Rio de Janeiro - Brasil - 1951

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I			VOLUME II			VOLUME II		
VOLUME I			N. 1 — abril (esg.)	1942		N. 1 — abril	1946	
N. 1 — novembro (esg.) ..	1937		N. 2 — maio (esg.)	1942		N. 2 — maio	1946	
N. 2 — janeiro (esg.)	1938		N. 3 — junho (esg.)	1942		N. 3 — junho	1946	
N. 3 — fevereiro (esg.) ..	1938		VOLUME III			VOLUME III		
N. 4 — março	1938		N. 1 — julho (esg.)	1942		N. 1 — julho	1946	
VOLUME II			N. 2 — agosto	1942		N. 2 e 3 — agosto e setemb.	1946	
N. 1 — abril (esg.)	1938		N. 3 — setembro (esg.) ..	1942		VOLUME IV		
N. 2 — maio	1938		VOLUME IV			N. 1 e 2 — out. e nov.	1946	
N. 3 — junho	1938		N. 1 — outubro (esg.) ..	1942		N. 3 — dezembro	1946	
VOLUME III			N. 2 — novembro	1942		ANO X		
N. 1 — julho	1938		N. 3 — dezembro	1942		N. 1 e 2 — jan. e fev.	1947	
N. 2 — agosto	1938		ANO VI			N. 3 e 4 — março e abril.	1947	
N. 3 — setembro	1938		VOLUME I			VOLUME II		
VOLUME IV			N. 1 — janeiro	1943		N. 1 e 2 — maio e junho.	1947	
N. 1 — outubro	1938		N. 2 — fevereiro	1943		N. 3 e 4 — julho e agosto.	1947	
N. 2 — novembro	1938		N. 3 — março	1943		VOLUME III		
N. 3 — dezembro (esg.) ..	1938		VOLUME II			N. 1 e 2 — set. e out.	1947	
ANO II			N. 1 — abril	1943		N. 3 e 4 — nov. e dez.	1947	
VOLUME I			N. 2 — maio	1943		ANO XI		
N. 1 — janeiro	1939		N. 3 — junho	1943		VOLUME I		
N. 2 e 3 — fev. e março.	1939		VOLUME III			N. 1 e 2 — jan. e fev.	1948	
VOLUME II			N. 1 — julho	1943		N. 3 e 4 — março e abril.	1948	
N. 1 e 2 — abril e maio..	1939		N. 2 — agosto	1943		VOLUME II		
N. 3 — junho	1939		N. 3 — setembro	1943		N. 1 e 2 — maio e junho .	1948	
VOLUME III			VOLUME IV			N. 3 e 4 — julho e agosto.	1948	
N. 1 e 2 — julho e agosto.	1939		N. 1 — outubro (esg.) ...	1943		VOLUME III		
N. 3 — setembro	1939		N. 2 — novembro (esg.) ..	1943		N. 1 e 2 — set. e out.	1948	
VOLUME IV			N. 3 — dezembro (esg.) ..	1943		N. 3 e 4 — nov. e dez.	1948	
N. 1 e 2 — outubro e nov.	1939		ANO VII			VOLUME I		
N. 3 — dezembro (esg.) ..	1939		VOLUME I			N. 1 — janeiro	1949	
ANO III			N. 1 — janeiro (esg.)	1944		N. 2 — fevereiro	1949	
VOLUME I			N. 2 — fevereiro (esg.) ..	1944		N. 3 — março	1949	
N. 1 — janeiro (esg.)	1940		N. 3 — março (esg.)	1944		VOLUME II		
N. 2 — fevereiro (esg.) ..	1940		VOLUME II			N. 1 — abril	1949	
N. 3 — março (esg.)	1940		N. 1 — abril	1944		N. 2 — maio	1949	
VOLUME II			N. 2 — maio	1944		N. 3 — junho	1949	
N. 1 — abril (esg.)	1940		N. 3 — junho	1944		VOLUME III		
N. 2 — maio (esg.)	1940		VOLUME III			N. 1 — julho	1949	
N. 3 — junho (esg.)	1940		N. 1 — julho (esg.)	1944		N. 2 — agosto	1949	
VOLUME III			N. 2 — agosto	1944		N. 3 — setembro	1949	
N. 1 — julho (esg.)	1940		N. 3 — setembro	1944		VOLUME IV		
N. 2 — agosto (esg.)	1940		VOLUME IV			N. 1 — outubro	1949	
N. 3 — setembro	1940		N. 1 — outubro	1944		N. 2 — novembro	1949	
VOLUME IV			N. 2 — novembro	1944		N. 3 — dezembro	1949	
N. 1 — outubro (esg.) ..	1940		N. 3 — dezembro	1944		ANO VIII		
N. 2 — novembro (esg.) .	1940		VOLUME I			ANO XII		
N. 3 — dezembro	1940		N. 1 — janeiro	1945		VOLUME I		
ANO IV			N. 2 — fevereiro	1945		N. 1 — janeiro	1949	
VOLUME I			N. 3 — março	1945		N. 2 — fevereiro	1949	
N. 1 — janeiro (esg.) ...	1941		VOLUME II			N. 3 — março	1949	
N. 2 — fevereiro (esg.) ..	1941		N. 1 — abril	1945		ANO XIII		
N. 3 — março	1941		N. 2 — maio	1945		VOLUME I		
VOLUME II			N. 3 — junho	1945		N. 1 — janeiro	1950	
N. 1 — abril (esg.)	1941		VOLUME III			N. 2 — fevereiro	1950	
N. 2 — maio (esg.)	1941		N. 1 — julho	1945		N. 3 — março	1950	
N. 3 — junho (esg.)	1941		N. 2 — agosto	1945		VOLUME II		
VOLUME III			N. 3 — setembro	1945		N. 1 — abril	1950	
N. 1 — julho (esg.)	1941		VOLUME IV			N. 2 — maio	1950	
N. 2 — agosto (esg.)	1941		N. 1 — outubro	1945		N. 3 — junho	1950	
N. 3 — setembro (esg.) ..	1941		N. 2 — novembro	1945		VOLUME III		
VOLUME IV			N. 3 — dezembro	1945		N. 1 — julho	1950	
N. 1 — outubro (esg.) ..	1941		ANO IX			N. 2 — agosto	1950	
N. 2 — novembro (esg.) .	1941		VOLUME I			N. 3 — setembro	1950	
N. 3 — dezembro	1941		N. 1 — janeiro	1946		VOLUME IV		
ANO V			N. 2 — fevereiro	1946		N. 1 — outubro	1950	
VOLUME I			N. 3 — março	1946		N. 2 — novembro	1950	
N. 1 — janeiro (esg.) ...	1942		ANO X			N. 3 — dezembro	1950	
N. 2 — fevereiro (esg.) ..	1942		VOLUME I					
N. 3 — março (esg.)	1942		N. 1 — janeiro	1946				

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

DISTRIBUIÇÃO DO PESSOAL

PELAS DIVERSAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO

1950

DASP - BIBLIOTECA
BRASILIA

