

d. g. u. i.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO XII
Volume I — N. 1
Janeiro de 1949

**DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO
PÚBLICO**

PALACIO DA FAZENDA - 6.º e 7.º andares

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO: DASP

**DIRETOR-GERAL
Mário de Bittencourt Sampaio**

**CONSULTOR JURÍDICO
Carlos Medeiros Silva**

**DIRETOR DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO E
ORGANIZAÇÃO
João Maria Broxado Filho**

**Chefe do Serviço de Coordenação e Planejamento
Administrativo
Eurico Siqueira**

**Chefe do Serviço de Racionalização Administrativa
Isnard Garcia de Freitas**

**DIRETOR DA DIVISÃO DO PESSOAL
Marcos Botelho**

**DIRETOR DA DIVISÃO DE SELEÇÃO E
APERFEIÇOAMENTO
Cesar Dacorso Netto**

**DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO
Joaquim Moreira de Souza**

**DIRETOR DA DIVISÃO DE EDIFÍCIOS
PÚBLICOS
Liberato Soares Pinto**

**DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO
José Machado de Faria**

**DIRETOR DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO
Lopo de Carvalho Coelho**

**Diretor da Revista do Serviço Público
Ibany da Cunha Ribeiro**



DASP - BIBLIOTECA
BRASILIA

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 XII

JANEIRO DE 1949

Vol. I - N. 1

SUMÁRIO

EDITORIAL

O Orçamento Norte-americano e o brasileiro	3
TÓPICOS	
O art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	5
O Orçamento é um plano de trabalho	5
Financiamento da Colonização	5
Inversões da Previdência Social	7

COLABORAÇÃO

O plano oleífero brasileiro — JOAQUIM BERTINO DE MORAIS CARVALHO	9
A Ciência da administração — II — CELSO DE MAGALHÃES	22
Algumas observações sobre o estado de nossa produção agrícola — NEWTON BELLEZA	24
Articulação do Ensino Superior com os demais níveis do ensino — NAIR FORTES	
ABU — MERRHY	26
Assistência Social na Suécia (Tradução de E. S. Mesquita — KONRAD PERSSON	31
Acidentes do Trabalho — DEPUTADO ALUIZIO ALVES	36
Introdução ao estudo da organização — OCÉLIO DE MEDEIROS	50
A situação atual do Sistema de Material no Serviço Público Civil Federal — OSCAR VICTORINO MOREIRA	58

ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL:

Assembléia Geral das Nações Unidas — ISIDORO ZANOTTI	61
--	----

ADMINISTRAÇÃO LOCAL:

Podem os municípios ter imposto de selo — OTTO PRAZERES	70
As receitas municipais e os 30% do excesso da arrecadação estadual — DESIRÉ SILVA	71
Municipalismo (Entrevista concedida pelo Ministro Adroaldo Mesquita da Costa sobre o movimento municipalista)	75

DOCUMENTÁRIO

REPORTAGEM:

O Superior Tribunal Militar — F. de A. Nogueira	77
---	----

ADMINISTRAÇÃO GERAL:

Organização — JAMES O. MOONEY e ALAN C. REILEY — (Tradução de Espírito Santo Mesquita) (continuação)	
--	--

Princípios de Organização	86
---------------------------	----

MATERIAL

Ementário da Legislação sobre Material	89
--	----

Pessoal

Um pequeno problema de chefia — ITAGILDO FERREIRA	92
Licença prêmio — J. A. DE CARVALHO E MELLO	93

Seleção — BELMIRO SIQUEIRA

Questões objetivas — Diversos tipos	95
-------------------------------------	----

Aperfeiçoamento — OSWALDO FETTERMANN

A situação dos servidores públicos recrutados para a Organização Mundial de Saúde (OMS)	99
---	----

DECISÕES ADMINISTRATIVAS

102

NOTAS:

Condições de vida da população brasileira — GUERREIRO RAMOS	107
---	-----

Inaugurou-se, em Petrópolis a 1.ª Colônia de Férias dos Servidores Públicos	108
---	-----

Cursos da Biblioteca Nacional	111
-------------------------------	-----

Cursos de Administração na Bahia	112
----------------------------------	-----

Ari de Castro Fernandes	114
-------------------------	-----

Publicações recebidas	114
-----------------------	-----

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público

(Decreto-lei n.º 1870, de 14 de dezembro de 1939)

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda - 6.º andar — Sala 613

Rio de Janeiro — Brasil

TELEFONES: Redação..... 22-9961 Ramal 543
Administração..... 22-9961 Ramal 527
Expedição..... 22-9961 Ramal 525

Enderêço telegráfico: REVISDASP

Diretor — IBANY DA CUNHA RIBEIRO

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.

7577 9. x 1. 49

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

O orçamento americano e o brasileiro

A recente apresentação, pelo Presidente Harry Truman, de sua mensagem ao Congresso norte-americano encaminhando a Proposta Orçamentária para o próximo exercício financeiro, a começar em 1 de julho do ano corrente, enseja e convida à comparação, ao menos em rápido esboço, com o documento análogo enviado pelo Presidente Eurico Dutra ao Congresso Nacional e que, após o curso parlamentar costumeiro, se transformou no nosso Orçamento em vigor.

A defesa nacional atribui a proposta do executivo americano 14,3 bilhões de dólares, contra 11,8 bilhões votados para o passado ano fiscal. Aquela dotação representa 34% da despesa total e o aumento proposto de 2,5 bilhões corresponde a 21% da dotação atual.

Aos compromissos internacionais foram reservados 6,7 bilhões ou 16% da despesa. Dessa categoria de gastos, 70% destinam-se à continuação da política de fortalecimento econômico das nações da Europa Ocidental. A dotação autorizada para o ano em curso fôra de 7,2 bilhões, importando, assim, a proposta em sensível redução — o que afetou, todavia, o programa de auxílio à reconversão européia. Este — disse o Sr. Truman — “é o maior programa de assistência econômica em que estamos agora empenhados”. Contra 4,6 bilhões que lhe foram dedicados no ano corrente, à sua manutenção foram propostos 4,5 bilhões.

O vulto financeiro dessas duas finalidades, correspondendo à sua importância política, foi ressaltada incisivamente na mensagem presidencial norte-americana: O orçamento de 1950, como os mais desde o fim da guerra, são dominados pelos nossos programas nacionais e internacionais de segurança. Reunidos, estima-se atinjam 21 bilhões de dólares ou metade do total das dotações orçamentárias.

A dívida pública e a assistência aos veteranos totalizam 26% da despesa ou 11 bilhões, dos quais metade para a dívida (5,4 bilhões) e metade para os veteranos (5,5 bilhões). A despesa com a dívida mantém-se no nível a que atingiu em 1949 (5,3 bilhões); os gastos com veteranos, entretanto, tiveram apreciável redução, de 6,8 bilhões que foram autorizados para 1949.

Os programas com bem-estar público, a saúde e o seguro social atingem 2,4 bilhões ou 6% da despesa. Para o desenvolvimento dos recursos naturais, incluindo energia atômica foram solicitados 1,9 bilhões, para a agricultura 1,7 bilhões, para os transportes e comunicações 1,6 bilhão.

O total da despesa alcança 41,9 bilhões, sendo que a renda estimada não ultrapassou 41 bilhões, restando, portanto, um deficit de quase 900 milhões, apesar do aumento solicitado da tributação, que poderá proporcionar ao governo mais 4 bilhões no próximo exercício. Justificando esse aumento, o Sr. Truman afirmou destiná-lo a “constituir uma reserva para as contingências, permitir uma redução da dívida pública, obter uma base adequada para o financiamento futuro de nossos encargos presentes e reduzir as pressões inflacionárias”.

Dentro dessas diretrizes básicas, o presidente dos Estados Unidos apresentou, em termos financeiros, o seu programa administrativo para o próximo exercício.

Enquanto não nos chegam os dados definitivos pelos quais terá o Capitólio apreciado as indicações da Casa Branca, é útil estabelecer um paralelo, em largos traços, com a atitude e as tendências do executivo brasileiro, expressas na proposta orçamentária para 1949 e já com as modificações introduzidas pelo Congresso Nacional.

Não dispondo o processo orçamentário brasileiro de uma classificação de despesas públicas por finalidades, não se torna fácil dizer de imediato o

montante exato dos gastos autorizados para cada um dos objetivos do Estado, tanto os essenciais como os opcionais.

Isto pôsto, embora não favoreça à comparação com o orçamento norte-americano, vale apreciar qual o volume das principais dotações propostas e autorizadas para o presente exercício, por ministérios — o que proporciona, pelo menos, uma idéia das tendências do executivo e de como o legislativo as admite.

Se, grosso modo, entendermos por dotações com a defesa nacional as destinadas aos ministérios militares, teremos que o Catete solicitou 5.406 milhões de cruzeiros e as Câmaras concederam 5.736 milhões, ou seja 29,6% da despesa, contra 7.015 milhões ou 48% no Orçamento de 1948.

O Brasil não possui, no campo internacional, as graves responsabilidades dos Estados Unidos. O ônus que a sua participação na comunidade das nações livres lhe impõe não afeta de forma impressiva o seu orçamento. Por outro lado, não se vê na contingência de atender aos encargos oriundos da assistência a um número considerável de veteranos. E o ônus com a amortização e pagamento de juros da dívida pública, que se mantém quase no mesmo nível nos últimos orçamentos, está ficando cada vez menos pesada ao Tesouro, em comparação com os encargos enquadrados nas outras verbas. O orçamento brasileiro de 1949 destina 1.262 milhões à dívida, isto é, 6,5% da despesa. Em 1946 essa relação foi de 19,1%, em 1947 de 10,7% de 8,8%.

Ao Ministério da Agricultura foram destinados 1.064 milhões ou 5,5% da despesa. O Congresso manteve praticamente, portanto, o pedido do Executivo, que alcançava 910 milhões.

Ao Ministério da Viação e Obras Públicas, solicitados 2.667 milhões, foram concedidos 3.319 milhões ou 17,1% da despesa. Foi esta uma alteração sensível, resultando, principalmente, da concessão de novos auxílios ou ampliação dos já previstos a serviços e obras de caráter local.

Ao Ministério da Educação e Saúde, solicitados 1.725 milhões, foram concedidos 2.180 milhões. Esse aumento também foi afetado de forma decisiva pelo critério mais largo, de caráter extensivo, adotado pelo Legislativo na concessão de créditos para encargos vários de natureza local, desde a construção ou equipamento de escolas e hospitais a auxílios a entidades privadas de fins esportivos.

Dos ministérios o que logrou menor dotação foi o das Relações Exteriores, com 154 milhões. O que alcançou dotação maior foi o da Fazenda, com 3.429 milhões. Isso não significa sejo o que gasta mais — é pelo menos, o que paga mais. Basta considerar o fato de que a Verba 6 — Dívida pública lhe é privativa, não ocorrendo na previsão orçamentária dos demais, a cujos serviços, muito embora, fartas parcelas dos créditos obtidos através de empréstimos tantas vezes se destinam.

Ao Plano Salte a proposta presidencial destinou 1.100 milhões, distribuídos em vários ministérios e cuja discriminação final deverá ser dada pelo Congresso.

O total da despesa na proposta alcançava 17.440 milhões, enquanto se estimava a receita em 17.451 milhões. O orçamento elevou a despesa para 19.370 milhões, retificando a estimativa da receita para 18.229 milhões. Dessa maneira, o superavit previsto a princípio de 11 milhões transformou-se no deficit de 1.141 milhões. Tal aumento faz-se sentir com mais intensidade na Verba 1 — Pessoal, pelo reajustamento dos vencimentos e salários dos servidores do Estado, e na Verba 3 — Serviços e encargos, com a atitude já enunciada do Legislativo quanto às dotações de finalidade local.

Na receita estimada, a maior contribuição cabe à renda tributária com 14.660 milhões. Nesta, a maior parcela é a do imposto de consumo com 43,4% da mesma ou 6.359 milhões, seguindo-se o imposto sobre a renda com 29,5% ou 4.329 milhões.

O Art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

...sivelmente o critério para contagem do tempo de serviço para efeito de equiparação.

A Circular n.º 15-47 restringiu muito o quinquênio necessário para que o extranumerário, à data da Constituição, pudesse ser beneficiado pelas vantagens ali explicitas. Até a expedição da Lei n.º 525-A-48, apenas o tempo de serviço prestado em função de extranumerário da União ou em cargo público federal se computava.

Com a referida lei, o critério se alargou e abrangeu também o tempo de serviço, contínuo ou não, prestado pelo extranumerário nos Estados e Municípios. Outrossim, considerou o tempo de serviço prestado às forças armadas e não mandou descontar o tempo decorrente de licença para tratamento da própria saúde.

A orientação da lei se coaduna com o que dispõe a Constituição sobre tempo de serviço estadual ou municipal. O art. 192 da Carta Magna determina que se considere integral, para efeito de aposentadoria e disponibilidade, aquele tempo, o qual,

A Lei n.º 525-A, de 7-12-48, disposto sobre a regulamentação daquele artigo, ampliou sensivelmente o critério para contagem do tempo de serviço para efeito de equiparação.

pelo art. 100 do Estatuto dos Funcionários, era contado pela terça parte.

A Lei n.º 525-A-48, neste particular, concorreu para equiparar numerosos extranumerários que até então não estavam dentro das condições exigidas.

E' preciso compreender que o tempo de serviço estadual ou municipal é apenas complementar; o extranumerário agora para ser equiparado carece de cinco anos corridos de serviço público na data da Constituição, não importa a distribuição deste tempo, quer como federal, em cargo ou função de extranumerário, quer como estadual ou municipal.

Uma vez que era extranumerário da União àquela data, mesmo que fôsse admitido dias antes, sem prova de habilitação, e contasse o tempo restante para completar cinco anos na qualidade de funcionário estadual ou municipal, a equiparação se impõe, sem sombra de dúvida, nos termos do art. 3.º da Lei n.º 525-A- de 7-12-48.

O serviço de pessoal dos Ministérios deverá rever a situação dos extranumerários ainda não amparados para verificar aqueles que passaram a gozar do benefício constitucional, de acordo com o espírito da recente lei.

* *

*

O orçamento é um plano de trabalho
(HARVEY WALKER)

atender aos gastos de um determinado período fiscal são assegurados e distribuídos às repartições competentes para a execução desses serviços. Deve basear-se nos serviços que vão ser prestados, os quais são condicionados pelos compromissos e funções que o Estado reconheça serem de sua competência. O orçamento é apenas uma expressão, em termos monetários, do trabalho que o Governo pretende executar durante um período determinado.

O orçamento é, ou deve ser, o plano pelo qual ou segundo o qual os recursos financeiros para

Deve ter como base um plano de trabalho. Isso é mais importante do que sua forma ou do que a receita e a despesa em que se classifica. Os pedidos de verba dos órgãos administrativos deverão, primeiro, ser expressos em termos do trabalho que pretendem realizar e, só depois de examinado e aprovado esse trabalho, é que se fará sua tradução em termos do dinheiro que será necessário para cumprimento do programa a que corresponde. Tanto o plano de trabalho como o plano financeiro deverão ser apresentados pelo órgão administrativo à agência de orçamento, que precisará conhecer, também, todas as operações que foram feitas para traduzir um nos termos do outro.

* *

*

Financiamento da Colonização

Internacional de Reconstrução e Fomento está examinando atualmente, a concessão ao Brasil de um empréstimo destinado ao financiamento da colonização.

Essa interessante notícia merece ser examinada mais detidamente.

De acordo com as últimas informações que nos trouxe a imprensa, o Banco

Um dos sintomas mais alarmantes da época em que vivemos é a paralização quase que completa dos movimentos migratórios e entre estes o da colonização agrícola, economicamente mais promissor. A crise da colonização, nacional como internacional, agrava em muito os já acentuados desajustamentos da distribuição dos recursos naturais, bem como da população economicamente ativa.

Se ultimamente ressurgiu inesperadamente a doutrina neomaltusianista representada sobretudo

pelos trabalhos de William Vogt, o celebre "Road to Survival" que prevê crises catastróficas em viriude da discrepância entre o ritmo do acréscimo do fator humano e os recursos alimentícios muito maior preocupação poderá causar, sem dúvida alguma, a anti-econômica, contraproducente e inadequada distribuição da população em completo desacordo com localização das riquezas naturais alimentícias, aumentando assim cada vez mais, as pressões demográficas; os principais efeitos dessas angustiosas pressões, são os ciclos de guerras e revoluções que vimos assistindo ultimamente.

Não pode haver dúvida alguma que a América, sobretudo a sua parte setentrional, deve a sua grandeza aos processos de colonização maciça e espontânea, efetuadas no século XIX e que possibilitaram sua plena valorização, devida em grande parte à adiantada economia agro-pecuária das grandes e férteis áreas desse Continente. Será pois que a América Latina, que naquela época não conseguiu realizar os seus grandes planos de colonização agrícola, não poderá, realizá-los agora? Será que a colonização não vêm sendo mais considerada pelos países da América Latina como um instrumento particularmente eficaz da política agrária e demográfica, capaz de contribuir de melhor modo para aumentar e melhorar a produção agrícola, povoar os seus espaços desertos, rompendo-se assim, o círculo vicioso da sua economia rural deficiente e atrasada?

Basta um relance de olhos sobre o mapa geoeconômico desta vasta região, para responder negativamente a essas perguntas. O progresso econômico social da América meridional e, em particular, do Brasil, depende, em grande parte, da execução de um dinâmico plano de colonização em grande escala.

Não falta tampouco, as disponibilidades de contingentes de colonos, de notável qualidade, sobretudo os provenientes da Europa meridional, que podem ser aproveitados com sucesso na realização desses planos. Então será lícito perguntar-se: porque a realidade, aparentemente, não corresponde às possibilidades tão atrativas para os países interessados? Como interpretar a liquidação quase completa das correntes da colonização sob todas as suas formas?

Entre os fatores que dificultam, ou mesmo, ao que parece, impossibilitam as grandes iniciativas nesse sentido, destaca-se o encarecimento sensível da colonização, medido pelo elevado "custo do colono", consequência natural: 1) da industrialização da técnica da produção agrícola, da sua mecanização, do uso de fertilizantes, inseticidas etc. 2) das crescentes exigências sociais do colono que não se contenta mais com as condições primitivas de habitação que lhes são oferecidas, e que insiste em conseguir condições sanitárias e sociais adequadas 3) do esgotamento do terreno mais acessíveis, localizados perto dos centros de consumo, e várias outras condições concomitantes.

A colonização não é mais um negócio fácil, e muito lucrativo; ela exige inversões consideráveis

de longo prazo cuja rentabilidade dificilmente poderá atingir as taxas de juros que assegura, de modo geral, a aplicação do capital em atividades industriais ou comerciais no nosso Continente, predestinado a tornar-se o centro mundial das futuras correntes colonizadoras. Os países de alto potencial de colonização, países que sofrem da aguda subcapitalização, não podem mobilizar, para esse efeito, capitais privados de vulto necessário para atacar-se com sucesso e em escala desejável o programa da colonização agrícola. Eis a chave da crise atual da colonização: impossibilidade do seu financiamento pelos países diretamente interessados no seu êxito: nem pelos países latino-americanos, a serem colonizados, nem tampouco pelos países europeus, "exportadores" dos colonos, tão pauperizados pela última guerra.

Como porém acabamos de salientar acima, não são só esses países que têm interesse em promover a colonização; sem o menor exagero pode-se afirmar que o seu fomento se relaciona intimamente com mais relevantes interesses da coletividade mundial inteira.

Não é portanto de admirar que, desde muito tempo, se cogite da criação dos fundos internacionais, a serem destinados às aplicações nesse setor. Assim, a segunda conferência de trabalho dos Estados da América, realizada em Havana entre 27 de novembro e 2 de dezembro de 1939, pronunciou-se a favor da constituição de um instituto internacional de financiamento da colonização.

O fato de que, apenas um década mais tarde, o Banco Mundial está estudando, ao que se sabe, pela primeira vez na história das grandes instituições bancárias, a concessão de um empréstimo internacional ao Brasil para a colonização de aproximadamente 200.000 colonos, parece significar uma vitória indireta dessa interessante idéia.

A concessão definitiva desse empréstimo e, como é natural, ainda mais a sua realmente proveitosa aplicação depende da elaboração de um grande plano nacional de colonização agrícola, e note-se bem: não de um programa estratossférico, cheio de generalidades, mas, sim, de um concreto, amplo e cuidadosamente estudado plano. Esse plano deverá abranger todos os elementos desse complexo e intrínseco conjunto de problemas: seleção dos colonos, a sua readaptação às condições do clima e solo subtropical, a sua localização em regiões mais convenientes para tal fim, o tipo de culturas e indústrias agro-pecuárias correlatas, às quais caberia de preferência, as facilidades quanto a sementes, instrumentario maquinaria agrícola, fertilizantes, inseticidas etc., inversões públicas nas respectivas áreas, relacionadas com os melhoramentos do sistema rodoviário e saneamento condições de crédito de curto ou longo prazo etc.

Em confronto com essa grande obra de planejamento devem ser relegadas para um plano secundário as providências legislativas e organizadoras (reforma da legislação de 1945 e centralização dos órgãos federais que atuam nesse setor atualmente), às quais se costuma atribuir entre nós

demasiada importância, acreditando-se, às vezes, na onipotência de tais medidas meramente jurídicas e administrativas.

Finalizando esses ligeiros comentários que se nos oferecem à margem do financiamento internacional da colonização brasileira, convém tornar bem patente que seria errôneo apresentar a colonização interna e a colonização com aproveita-

mento das levas de colonos alienígenas como duas soluções rigorosamente opostas, de modo a optarmos necessariamente a favor da primeira ou da segunda. Ambas modalidades de colonização completam-se mutuamente como partes integrantes e indissolivelmente ligadas do grandioso programa da colonização do Brasil e da valorização de suas riquezas naturais.

*

*

*

Inversões da Previdência Social

Não constitui segredo para os que estão familiarizados com a técnica

da Previdência Social, que o regime de capitalização coletiva, base atuarial dos seguros sociais no Brasil, leva necessariamente à acumulação de grandes reservas, cujo rendimento tem que preencher rigorosamente as exigências mínimas da matemática de seguro social, quanto a juros que se destinam à cobertura das despesas futuras do seguro de longo prazo.

Não se pode menosprezar os serviços prestados pelos seguradores sociais à economia nacional, como instrumentos poderosos que são da capitalização pública, da acumulação de capitais que, subtraídos ao direito e imediato consumo, podem ser aproveitados em outros setores, nos quais, de acordo com os imperiosos interesses nacionais, o seu aproveitamento poderia se tornar mais importante e urgente. Nas condições em que se encontra a economia brasileira, sofrendo de uma subcapitalização aguda, o papel que as instituições sociais vêm desempenhando nesse sentido, papel quantitativamente superior a tudo aquilo que possam executar as Caixas Econômicas ou companhias de seguro privado, deve ser salientado como altamente benéfico, sob o ponto de vista do progresso econômico-social do País. Esses processos de acumulação de capitais preenchem as lacunas deixadas pelo volume insatisfatório do acréscimo espontâneo da capitalização privada, resultado fatal da poupança individual deficiente, e, por outro lado, da aplicação insuficiente dos capitais assim formados para fins produtivos e construtivos da legislação social.

Segundo dados da exposição que acompanha o projeto (substitutivo) da lei orgânica da Previdência Social, os fundos de garantia das instituições de Previdência Social atingiram no dia 31 de dezembro de 1946 a importância total gigantesca de Cr\$ 8.906.675.265,90, que se discrimina de seguinte modo: 6.835.245.161,20 — propriedade dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e 2.071.430.104,70 — propriedade das Caixas de Aposentadoria e Pensões. Esses algarismos não abrangem a evolução dos fundos de seguro social no prazo desses últimos dois anos.

As instituições previdenciárias gozavam no passado de autonomia financeira, teoricamente ilimitada, procedendo a seu critério às aplicações de

suas reservas, em parte destinadas a garantir a si mesmas, remuneração financeira adequada (inversões financeiras) é, simultaneamente, à consecução dos seus grandes objetivos sociais como por exemplo: as aplicações destinadas a proporcionar às classes trabalhadoras a elas vinculadas, moradia econômica e higiênica (inversões sociais).

Tal autonomia financeira dos seguradores sociais não pode, todavia, deixar de provocar certas críticas baseadas na apreciação negativa de determinadas aplicações, sob o ângulo dos seus efeitos sobre vários elementos econômicos e financeiros da economia nacional, considerada em seu conjunto.

Prevalece hoje em dia a opinião segundo a qual as inversões das instituições não possam ser mais consideradas como um assunto interno, doméstico por assim dizer, das duas classes — empregados e empregadores — filiadas ao seguro social obrigatório. E' evidente que as diretrizes da política inversionista dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões podem produzir efeitos inflacionistas ou deflacionistas, contrariando talvez, até certo ponto e em determinadas situações os rumos do programa financeiro do Governo. A base financeira da Previdência Social de acordo com a Constituição vigente é a tripartite, abrangendo, além da contribuição dos segurados e seus empregadores, a contribuição da União. E' verdade que a dívida da União para com a Previdência Social vem sendo resgatada apenas numa parcela mínima. Mesmo que ela venha a ser diminuída, sem guardar a atual proporção paritária, isso não afetaria de modo algum o fato de que quem suporta em última análise, os encargos desse instrumento relevante da política social, não é outro que não o consumidor, isto é, toda a população nacional, tanto a socialmente assegurada como a que ainda se encontra fora da órbita de atuação da Previdência Social.

Todas essas considerações parecem justificar a tendência predominante tanto no Brasil como no estrangeiro, no sentido de destruírem-se essas "murallas chinasas", que separam atualmente no setor em aprêço a Previdência Social do mecanismo da vida econômico-social do País, substituindo assim, o separatismo financeiro das instituições previdenciárias por entozá-las mais intimamente com os centros de disposição da política econômica e financeira da União.

Essa tendência, por si só legítima, encontrou porém, no projeto de lei bancária de 1947 uma

expressão, motivada pela sua orientação extrema e que provocou, por sua vez, uma atitude de crítica por parte de todos os interessados na manutenção intacta e desenvolvimento vigoroso desse grande instrumento do progresso social que é a Previdência Social brasileira.

Indo muito além dos seus objetivos diretos e que merecem toda a simpatia, esse projeto preconiza uma solução que causaria a supressão não somente da autonomia financeira da Previdência Social como também o caráter autárquico dos seguros sociais brasileiros, dessa grande comunidade de interesses que, com toda a razão poderá ser considerada como uma das mais acertadas realizações da política social do novo Brasil.

Com efeito, o projeto de lei bancária estatui que competirá ao Banco Central à aplicação das disponibilidades das Instituições de Previdência Social, encaminhando tais recursos para os bancos especializados semi-estatais, a serem criados pela mesma lei. Exceção feita para a administração das aplicações sociais (aliás não claramente definidas), as instituições previdenciárias perderiam a sua autonomia financeira, transformando-se, conseqüentemente, em simples órgãos de arrecadação de contribuições e concessão de benefícios. Ademais, ultrapassando visivelmente a alçada da legislação bancária, mesmo interpretada do modo mais extensivo possível, o projeto ataca a organização da Previdência Social, pronunciando-se a favor da fusão imediata completa dos seguradores sociais, solução essa que não pode ser aceita sem várias e muito essenciais ressalvas.

Não proporciona subsídio relevante para a solução definitiva desse magno problema nem o projeto de lei orgânica da Previdência Social da autoria do deputado Aluísio Alves (que sugere apenas a centralização da administração das inversões da Previdência Social num órgão especial: o Serviço de Aplicação das Reservas da Previdência Social, contornando o cerne da questão: o maior entrosamento entre os centros de disposição da política social e bancária, nem o projeto do Banco da Previdência Social (que contraria o princípio da

futura organização bancária, baseado na especialização dos estabelecimentos de crédito segundo o critério do destino das operações de crédito e não o da fonte dos seus recursos).

Cumpra procurar um compromisso razoável e harmonioso, equidistante do atual separatismo autonomista das instituições de seguro social e da regulamentação extremada, anti-social, pleiteada pelo projeto de lei bancária.

Tal solução poderia obedecer, a nosso ver, às seguintes idéias:

1) Os órgãos públicos bancários limitar-se-iam à determinação geral, das diretrizes que deveriam reger as aplicações financeiras da Previdência Social em determinado exercício (p. ex. estabelecimento dos limites máximos das inversões de uma determinada espécie ou, mesmo, a proibição de certos gêneros de inversões consideradas incompatíveis com a política nacional de crédito). Dentro dessas diretrizes, a serem estabelecidas, depois de ouvido o órgão previsto abaixo no item c, as instituições previdenciárias operariam à vontade, podendo se servir para a execução das operações bancárias, dos serviços das entidades semi-estatais bancárias, nas condições a serem previamente estabelecidas.

2) Deverá ser garantida às instituições previdenciárias a possibilidade do aproveitamento para fins de aplicações sociais de uma determinada parcela mínima do acréscimo anual de suas reservas.

3) As inversões, sobretudo as sociais, deverão ser subordinadas aos planos, de início, anuais, posteriormente de longo prazo, de cujo estabelecimento seria encarregado um órgão colegial, central, representativo de todas as instituições de Previdência Social, sob a presidência do Diretor-Geral do Departamento Nacional da Previdência Social.

4) Deverão ser proibidas terminantemente quaisquer intromissões de quem quer seja no sentido de coagir as instituições a procederem às inversões específicas (p. ex. subscrição de determinados títulos ou concessão de um determinado empréstimo).

* *

*

EXTENSÃO E COMPLEXIDADE DAS FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

O orçamento público é o processo pelo qual a política financeira de um governo, incluindo as despesas em que incorrerá, é formulada, aprovada e posta em prática. Esse processo não é, de maneira nenhuma, de natureza simples. Envolve todos os ministérios e demais órgãos públicos por cujo intermédio o Estado arrecada ou gasta dinheiro. Afeta, além disso, todos os recursos econômicos da comunidade, recursos esses que garantem o custeio da máquina governamental. Do ponto de vista da execução, o orçamento público exige, da parte das autoridades administrativas, capacidade técnica, competência executiva para determinar as necessidades do governo, além de uma perfeita compreensão dos problemas tributários, da cooperação entre o executivo e o legislativo em matéria de planejamento e de uma organização sistemática do aparelhamento de governo auxiliado pelos modernos métodos de administração financeira. Quando é adequadamente instituído e administrado, o orçamento é o instrumento mais eficiente até agora concebido para fins de exercício de controle do tesouro público.

O plano oleífero brasileiro

Joaquim Bertino de Moraes Carvalho.

Plano Salte e a Missão Abbink

Planejamento, programação e execução são três vocabulos que estão na moda. Falam, as vezes, sobre os assuntos que eles encerram, sem o distinguir e classificar, e compreender que para se chegar aos seus limites, quaisquer que eles sejam, é indispensável uma série de conhecimentos anteriores.

Lógicamente, não é possível improvisar qualquer planejamento. Quando se assim procede, chega-se ao fracasso com facilidade, com a agravante de se não ser mais levado a sério.

O planejamento oleífero e cerífero brasileiro, que constitui uma parte do Plano Salte, é uma resultante de uma série de estudos realizados durante um número elevado de anos.

Lembremos alguns fatos iniciais: a realização do Primeiro (22 — 29-XI-24) nesta Capital, e o Segundo (29-V — 5-VII-27) realizado em São Paulo, Congressos Nacionais de Óleos, Gorduras, Cêras e Resinas, e seus derivados; estudos efetuados pelo Conselho Federal de Comércio Exterior, relatados por Artur Tôrres Filho, Valetim F. Bouças e outros, de 1935 até o presente.

Para facilitarmos aos estudiosos, incluímos no nosso trabalho — *Os Óleos Vegetais na Economia Mundial* (Relatório sobre a viagem de estudos a Trinidad e aos Estados Unidos da América do Norte ao Senhor Ministro Fernando Costa) aqueles pareceres e mais outros de interesse para os pesquisadores, planejadores e programadores.

Nesse nosso trabalho, publicado logo após a nossa segunda viagem aos Estados Unidos, em 1939, oferecemos aos interessados elementos para um planejamento. Esses elementos foram resultados de pesquisas técnico-econômicas e observações realísticas, do ponto de vista da produção e comércio oleífero brasileiro e as necessidades americanas, que levariam aquele país amigo a dar cooperação ao Brasil, até o momento em que o seu capital não tivesse diminuído das garantias usuais.

Em 1942, vem ao Brasil uma Comissão Americana de Técnicos em Óleos Vegetais, composta

de elementos notáveis, de real prestígio no meio científico, industrial, comercial e oficial. O seu relatório é valioso. Foi publicado e distribuído pelo governo americano, e traduzido pelo governo brasileiro, que o distribui também em larga escala.

Logo em seguida, veio a Missão Cook, que estudou as necessidades brasileiras e inclusive os óleos vegetais, tendo muito pouco falado sobre este assunto, por haver sido bem elucidado pela Missão Americana de Técnicos de Óleos Vegetais. Colaboramos também com essa Missão.

O governo americano publicou uma nova edição do Relatório da Comissão Americana de Técnicos em Óleos Vegetais, completada com novas estatísticas etc.

Não é temeridade afirmar que nenhuma das missões americanas vindas ao Brasil, inclusive a presente, tem, naquele meio especializado, o prestígio daquela consituída de conhecedores reais do assunto que vieram estudar.

O estudioso que ler aquele Relatório, publicado pelo Serviço de Informação Agrícola do Ministério da Agricultura com o título — “*O Brasil e os Óleos Vegetais*” — Relatório da Comissão Americana de Técnicos em Óleos Vegetais, 1942, notará com grande espanto que timbraram os setores brasileiros, que podiam resolver, realizar o *contrário do que havia sido aconselhado*, por técnicos experimentados, após uma visita feita pelo interior do País, a convite do governo brasileiro e com a cooperação do governo americano.

Mais tarde, o Conselho Federal de Comércio Exterior renova a sua campanha a favor dos oleaginosos, dada a insistência do notável Engenheiro Agrônomo Artur Tôrres Filho, e fomos chamados a apresentar as bases para um planejamento oleífero, que foram por esse Conselho estudadas e, posteriormente, por ele resolvido e enviado ao Exmo. Senhor Presidente da República, que remeteu o processo ao Ministério da Agricultura.

Em seguida fomos convidados a colaborar na Comissão de Estudos para a Conferência Internacional de Comércio e Emprego, do Ministério das Relações Exteriores, cujos trabalhos serviram

à Delegação Brasileira em Genebra. Evidentemente, restringimos os nossos estudos aos oleaginosos, cerosos, resinosos etc.

Em 1946 apareceram uns dados de informações técnico-administrativas, organizadas por um dos diretores do Ministério da Agricultura por determinação do Ministro, que não sintetizam o pensamento da maioria dos responsáveis pela direção dos serviços, por terem as suas opiniões, em vários casos, sido alteradas por aquêle colecionador dos dados.

Após a sua divulgação, solicitou-nos o atual Ministro da Agricultura um "plano para os óleos". Ampliamos o apresentado ao Conselho Federal de Comércio Exterior com as dotações necessárias a sua programação e execução. Esse plano e alguns dados anteriores constam no Relatório de 1947 do Diretor do Instituto de Óleos.

Analisando o exposto, concluiremos, muito tristemente, que não tem faltado relatórios, anteprojetos e projetos para qualquer coisa apresentada, apenas o que não existia no Brasil era, pelo menos, um esboço aceitável de um plano, na concepção técnica da expressão.

No decorrer desta exposição, notareis que homens chamados a colaborar são quase sempre os mesmos, em vários setores.

Se eles são capazes, porque se não acredita nos seus trabalhos e se executa, pelo menos, uma parte de projetado?

Os problemas econômicos brasileiros, agravados por uma série de fatores conhecidos por todos há mais de vinte anos, chegaram a um ponto que não poderiam deixar de impressionar, severamente, a S. Excia. o Senhor Presidente da República General Eurico Gaspar Dutra.

Como resolver os problemas da fome, do vestir e de outros fatores do Bem-Estar e garantidores da estabilidade nacional, sempre incerta onde reina a fome, senão através da coordenação de tudo que foi anteriormente estudado visando as necessidades brasileiras, em um *Plano de Trabalho*, que será depois programado para ser executado.

Este Plano está resumido no Plano Salte.

PLANO SALTE

Por maiores que sejam as críticas feitas, não haverá quem negue a seguinte verdade: o Brasil, pela primeira vez, apresenta ao julgamento público um conjunto de idéias, resultantes de pesquisas técnico-econômicas prolongadas, analisadas, dis-

cutidas e recomendadas por uma turma de técnicos, sem outro interesse maior que o da causa nacional.

Este trabalho de conjunto, visando os problemas de maior interesse técnico-econômico, no momento, deu lugar a um *planejamento, denominado Plano Salte*, das necessidades brasileiras.

Dentre estas necessidades destacam-se as específicas ao *Setor Alimentos*.

Este Setor coordena os problemas da Agricultura, da Pecuária e das Indústrias que têm correlação com os fatores da produção e distribuição da matéria-prima.

Os seus problemas foram estudados por técnicos do Ministério da Agricultura e da Secretaria da Agricultura de São Paulo, em mesa redonda e sob a supervisão de um profissional capaz, que soube tirar de todos o máximo em benefício das resoluções dos problemas apresentados, no esquema das possibilidades brasileiras.

Neste *Setor Alimentos* estão os óleos vegetais e submeteremos à apreciação dos estudiosos os princípios básicos que determinaram a orientação traçada no *Planejamento da Industrialização dos Óleos Vegetais, Cêras e Resinas*.

O estudioso de assuntos técnico-econômicos sabe que o Brasil precisa: *Produzir — Armazenar — Distribuir* a matéria-prima para a sua industrialização.

Produzir matéria-prima em zonas econômicas, que precisam ser divididas e classificadas tendo em vista os fatores da produção agrícola.

Foram previstas neste setor do Plano Salte, na parte dos óleos vegetais, as seguintes: o aproveitamento da região. Este para um vasto plano oleífero; ampliação das culturas das palmeiras; acordos de cooperação com os agricultores para produção de sementes e mudas de oleaginosos, e com os Estados para fomento da cultura oleífera e cerífera de real valor econômico, e inclusive para realização de trabalhos experimentais agrícolas.

Armazenar — A "estocagem" é um fator de grande importância, ainda pouco compreendido no nosso meio.

Não é possível industrializar um país, quando a produção de matéria-prima não pode ser economicamente distribuída.

No *Setor dos Oleaginosos*, a estocagem exige, em certos casos, o preparo da matéria-prima que deve ser armazenada, e foram previstas as instalações de secadores.

Ela tem também o valor de regularizar as correntes de transporte e evitar as oscilações brutas do custo da matéria-prima no mercado consumidor

Distribuir matéria-prima livre de impurezas e beneficiada é aumentar a capacidade de transporte.

O *transporte* que facilita a distribuição, assegura o êxito da produção em bases econômicas. Elas não existirão se não houver uma rede de armazéns ou depósitos tecnicamente distribuídas pelas zonas produtoras.

Condições especiais de transporte existem para os oleaginosos e cerosos, e foram previstas no "Setor Oleífero".

Para *armazenar e distribuir* foi prevista uma dotação de cento e trinta milhões de cruzeiros (Cr\$ 130.000.000,00), que será confiada ao órgão especializado.

O "Setor Oleífero" não deixou de considerar certos fatores que determinam o aproveitamento da matéria-prima, em pequena escala, em suas zonas de produção. Este problema não é considerado de fácil resolução nas bases dos ensinamentos econômicos. Cada caso apresentado terá que ser estudado e resolvido de acordo com o sistema básico, e para segurança de êxito foi prevista uma dotação de cento e vinte e oito milhões de cruzeiros (Cr\$ 128.000.000,00), que irão também para a parte de distribuição de recursos financeiros, apenas, não será disvirtuada a sua aplicação, e assim serão amparados os pequenos produtores de óleos ou gorduras, de óleos essenciais e de cêras vegetais.

Esta fase do problema é bastante interessante por vir beneficiar o transporte, aumentando a sua capacidade, assim como, a da estocagem, na base do fator tempo e do consumo.

Industrializar em bases econômicas é preciso que haja produção de matéria-prima, em qualidade e quantidade, transportada à região industrial consumidora.

O "Setor Oleífero" considerou a evidência do Brasil industrializar a sua matéria-prima oleífera, tanto quanto possível, nos seus estabelecimentos industriais, *para ser vendida*.

A produção da matéria-prima deverá ser orientada para as necessidades dos mercados interno e externo, assim como, a sua industrialização.

O "Setor Oleífero" estudou os mercados brasileiros e estrangeiros que permitirão a competição brasileira, já tão sacrificada por uma legislação

trabalhista pesada e avançada, e dezenas de outras dificuldades já consideradas naturais.

Aumentar a industrialização para atender ao acréscimo da produção é uma necessidade indiscutível, e foi para isso prevista uma dotação de cento e vinte milhões de cruzeiros que reverterão completamente ao órgão financeiro.

Amparando o capital privado, tanto quanto possível, e evitando a transformação do Governo em industrial, nos casos em que a experiência não aconselha orientação contrária far-se-á um benefício ao progresso econômico da Nação.

O Setor Oleífero considerou também as necessidades brasileiras, expressas nas de cada região; discriminou as de cada Estado e as dotações indispensáveis a programação e execução do previsto, sem regionalismo e sem outro anseio senão o de servir ao Brasil.

Não fez e nem poderia fazer, na fase de *planejamento*, a programação das prioridades, especificando até as unidades de operações e de processos tecnológicos industriais, em detalhes indispensáveis a execução.

Por isso encontra-se no Plano Oleífero: "Num plano dêste vulto não há vantagem em se conservar uma rigidez absoluta na distribuição das dotações, num momento como o presente, em que se é obrigado a alterar, quase que diariamente, os orçamentos e as preferências iniciais de qualquer programação".

Cooperação dos Interessados

Basta transcrevermos o existente no plano oleífero, para ficar mais conhecida a orientação que seguimos, quando escrevemos: "No programa dessas indústrias foram considerados os pontos mais urgentes ao progresso econômico do País, levando em conta a produção agrícola de oleaginosos que poderá ser muito desenvolvida, através do fomento, observadas as tendências nacionais da produção e consumo.

"Urgente também é a cooperação dos Estados, para não haver dualidades de planos e de execução.

"Qualquer plano referente aos oleaginosos, cerosos e resinosos, as tintas e vernizes, deverá ser examinado, conjuntamente, pelos setores interessados. Ao contrário, haverá um desperdício de esforços, intelectuais e materiais, necessários à coletividade.

Só a cooperação de todos os interessados poderá concorrer para o êxito de qualquer realização".

Ação financeira

A parte financeira, isto é, os meios para execução do Plano Salte constituem assunto de outro *Setor* especializado. Nêle encontrarão todos os detalhes do sistema que fornecerá aquelas dotações e as bases previstas para todos os investimentos etc.

Somos francamente adeptos da cooperação do capital estrangeiro, nas bases que defendemos.

Capital estrangeiro

Fazemos também parte do *Setor Indústria* da Comissão Brasileira, que coopera com a Comissão Abbink.

Quando apresentamos o "Planejamento Oleífero" não constituíu objeto de estudo o capital estrangeiro em tôdas as suas diversas modalidades, apenas, o empréstimo e a vinda de técnicos foram previstos.

Por ocasião da Primeira Reunião da *Comissão de Indústria*, expusemos o nosso ponto de vista, que, em resumo foi o seguinte: favorável a vinda do capital estrangeiro para se associar ao capital nacional, através da aquisição de ações de companhias brasileiras; a vinda de técnicos especializados e de equipamentos para melhoria da atual indústria nacional e para a instalação de novas indústrias.

Tratando da discriminação da preferência do emprêgo do capital, salientamos achar vantajoso para o Brasil o seguinte:

Dividir o País em zonas preferenciais de produção agrícola e de produção industrial.

Discriminar as indústrias de produção extrativa, agrícola, manufatureira ou fabril de maior interesse para o País, num prazo determinado.

Discriminar essas indústrias, em vista as zonas preferenciais de produção.

Discriminar as favores ou facilidades ou preferências que serão concedidos ao capital empregado ou a retribuição do capital empregado (juros etc.), de acôrdo com a zona preferencial de produção agrícola ou fabril e a indústria em que tiver empregado.

O Governo não deve impedir o emprêgo do capital estrangeiro em indústrias de produção agrícola ou manufatureira não discriminada na sua lista de preferências, mas, não deve conceder qualquer preferência direta ou indireta, ao emprêgo do capital e a sua retribuição, fora das prioridades

previstas na classificação normal das condições exigidas para a remessa de juros, etc.

Antes de terminar a reunião o presidente organizou as subcomissões e fomos incluídos na de *Indústria*, Discriminação de capital, conjuntamente com os Drs. Hamilton Prado e Kafkd.

O Dr. Hamilton Prado apresentou-nos uma exposição de princípios básicos para aplicação do capital, que mereceram imediatamente o nosso apoio, por estarmos cem por cento com as idéias nêle contidas.

A Exposição Hamilton Prado constituiu o trabalho de Subcomissão e foi, unanimemente, aprovado pelos membros presentes da Comissão *Indústria*.

Dela destacamos os seguintes pontos básicos:

"Dentro dessas premissas, o Brasil podê e deve acoroçar a cooperação norte-americana sob a forma de investimento do capital particular em nosso País sob um regime de discriminação que obedea, em princípio, aos seguintes critérios gerais independentemente de outros que possam ser julgados necessários ou convenientes para a defesa da soberania e da economia nacional:

"a) Nos casos de capitais e iniciativas estrangeiras se investirem em certos setores de atividade ainda não explorados no País, que ofereçam riscos excepcionais, considerável imobilização de capital, longo prazo para obtenção de rendimento etc. (até ultimização do acôrdo seria feito um levantamento enumerativo de tais investimentos, no terreno dos transportes para regiões pouco exploradas, produção de energia elétrica em regiões distantes e desertas, recuperação de certas zonas do País para a economia nacional — como o Nordeste etc.) seriam beneficiados com certas isenções de impostos, com subsídios, eventual cooperação governamental além de outras garantias com relação à própria estabilidade dominial durante um prazo longo da empresa, liberdade na conversão dos rendimentos e retôrno do capital etc.

"b) Nos casos de investimentos em setores de atividade ainda não explorados no País, que exijam apreciáveis imobilizações de capital, riscos que possam ser considerados comuns, seriam êles beneficiados com isenção de impostos alfandegários para importação de máquinas e material necessário à sua instalação, isenção de certos impostos, durante um determinado período, eventualmente subsídios, além das garantias com relação à estabilidade dominial, durante um prazo longo, liberdade na con-

versão dos rendimentos e retorno do capital etc. (também destes setores de atividade se apresentaria uma relação taxativa).

"c) Nos casos de investimentos em setores de atividade que produzem bens para exportação ou para substituição de manufaturas e produtos cuja importação onere especialmente a nossa balança comercial, ou ainda, produtos necessários à subsistência e dos quais haja deficit considerável no País, eles gozarão da garantia da estabilidade dominial por longo período, além de liberdade na conversão dos rendimentos e retorno do capital (uma relação de tais atividades também será fornecida).

"d) Nos casos de investimento em setores de atividade já satisfatoriamente desenvolvidos em nosso País, o investimento do capital particular estrangeiro, na presente conjuntura (caracterizada por carência de suprimentos de máquinas, de crédito, e financiamento, de uma política cambial e adequada às efetivas necessidades da economia nacional), não é julgado interessante, pelo desgaste de riqueza que seria suscitado por ocorrências internas em que a economia nacional ficaria sacrificada, quer pela ulterior capitalização desses investimentos decorrentes de acumulação de lucros cuja retirada irá onerar a balança de pagamentos do País no futuro, quer pela injustiça que se faria à iniciativa e ao capital nacionais que: —

"I — criaram e desenvolveram à sua custa o mercado consumidor interno;

"II — arcam hoje com os ônus sociais derivantes da circunstância de possuírem muitos empregados idosos a seu serviço e realizarem frequentemente, obra de assistência a seus antigos empregados inválidos ou famílias de empregados falecidos, complementarmente aos institutos de previdência, pela insuficiência dos socorros ministrados por estes;

"III — contribuíram para o esforço de guerra do País e vêm há anos concorrendo para a riqueza nacional e por circunstância independente de sua vontade, mas decorrentes da guerra e do não fornecimento de maquinária pelos países mais industrializados não puderam renovar as suas instalações, não podendo, em consequência, lutar sequer em condições de igualdade com esses capitais estrangeiros, ligados alguns a poderosos trustes que

controlam, inclusive, o fornecimento da maquinaria em certos países amigos.

"Tendo em vista que nestes setores de atividade o capital particular estrangeiro não viria produzir ou economizar diretamente divisas, antes iria determinar diretamente evasão das mesmas, quer quando remetesse os seus rendimentos para o exterior, quer quando, sub-repticiamente, fizesse evadir parte dos seus lucros para o exterior com a aquisição de matérias-primas ou instalações de lá providas a preços majorados (exemplos que infelizmente têm ocorrido e não se podem evitar) escapando, inclusive, aos ônus dos tributos fiscais principalmente o da renda, tais investimentos devem ser submetidos a tratamento especial, inclusive:

"A) Só admiti-los quando fique assegurado por convênio entre o Brasil e os Estados Unidos, igualdade nas facilidades para obtenção de maquinaria e bens de produção relacionados com essas atividades no mercado fornecedor norte-americano;

"B) Limitação da percentagem da conversão permitida quer para remessas de dividendos, quer para retorno de capital.

"C) Maior rigor na fiscalização sobre o preço do custo das matérias-primas, materiais que importem, fiscalização essa, que, de maneira geral, deve ser sempre realizada para resguardo da honesta arrecadação do imposto de renda e impedimento de evasão sub-reptícia de divisas".

Aplicação de capital no Setor Oleífero do Plano Salte

As opiniões expressas anteriormente, que justificamos e defendemos perante a Subcomissão "Discriminação de Capital", ao discutir o trabalho do Dr. Hamilton Prado, leva-nos a definir e justificar o nosso ponto de vista, ao encararmos as necessidades das culturas industrializadas de oleaginosos.

Se o Plano Salte já tivesse sido aprovado pelo Congresso Nacional, poder-se-ia pensar na programação e na execução do planejamento.

A parte financeira, da maneira que foi concebida, não constitui operação nova no sistema de

crédito e apresenta garantias seguras para qualquer transação bancária.

Não tememos em afirmar que se não torna necessário a vinda de novo capital estrangeiro para se organizar no Brasil uma grande indústria oleífera, em bases técnico-econômicas.

Os industriais brasileiros e estrangeiros, que aqui vivem colaborando para o progresso do Brasil, nas mesmas bases de garantias e incertezas, têm o capital-moeda necessário para qualquer investimento neste setor.

Manda a verdade que se diga, o fator mais sério, o mais exigente e que é sintetizado em um simples vocábulo, é a falta de *confiança*. Não analisaremos a origem desta situação.

Uma outra dificuldade, não menos séria, que dificulta a industrialização oleífera, é a *falta de garantia da vinda de equipamentos*, em prazo oportuno. Se os fornecedores norte-americanos pudessem concedê-la, prestariam um grande serviço ao Brasil.

Esta situação poderá ser atenuada com a aquisição de maquinaria em outros países, se a situação mundial não piorar.

Um auxílio valioso que poderá ser dado pelos Estados Unidos, que representa um capital de emprêgo eficiente, é facilitar a vinda de técnicos americanos.

Em vários casos, o *capital-técnico* é muito mais importante do que qualquer outro, *por não existir no Brasil*, em condições de ser empregado imediatamente.

Para facilitarmos aos estudiosos, faremos um resumo dos pontos principais dos planos oleíferos inglês e francês, publicados na revista técnica *Oleagineux*, 1947 e 1948.

O *Plano Inglês* refere-se, exclusivamente, ao amendoim e o Governo publicou-o, em suas minúcias, no "*Livro Branco*".

Os pontos principais do Plano são os seguintes:

1.º) A Grã-Bretanha tem um déficit anual equivalente a 1.250.000 tons. de amendoim.

2.º) Preferiu o amendoim dado o seu ciclo vegetativo e por ser uma cultura mais apropriada para atender, rapidamente, a penúria atual, por fornecer maior rendimento em óleo por unidade de superfície, por poder ser quase que inteiramente mecanizada, com redução de mão-de-obra, por permitir assim atingir o seu *plano de produção* de 50.000 tons. em 1943, 400.000 tons., no máximo, em 1951, e 609.000 tons, em 1952.

Estudando a realização do projeto, economicamente, calculou "uma economia para a Grã-Bretanha de 10.000.000 de libras, só pela diferença de preço estimado para o que cai produzir e o adquirido, atualmente", e o *capital* necessário para o projeto, em 24.000.000 libras.

O Governo Inglês, através do Secretário de Estado das Colônias, no curso dos debates sobre as previsões coloniais salientou que uma exploração dessa ordem deveria ser executada por uma companhia, se bem que inteiramente de propriedade do Governo de Sua Majestade, que fôsse agir com uma grande liberdade de ação, funcionando segundo os métodos comerciais.

Organizou um Conselho de Pesquisas Médicas e Sociais; estudou em detalhes a questão da mão-de-obra africana, as variedades de sementes recomendadas e a sua importação, traçou um plano de pesquisas e um programa agrícola envolvendo todas as pesquisas e operações agrícolas, e estimou o número de agrônomos, químicos, entomologistas, veterinários, químicos do solo, estatísticos, geneticistas, fitopatologistas etc.

Dividiu o território a explorar em cinco zonas de culturas e confiou a execução do Programa a "United Africa Company, Ltd".

Preferiu o território da "Província Central de Tanganica, apesar de ter que construir um tronco de via férrea e estrada de rodagem, pela sua acessibilidade, relativamente fácil, a Dar-es-Salam.

Enviou uma "*Missão aos Estados Unidos para estudar os diferentes tipos de máquinas utilizadas pela cultura de amendoim em Geórgia e Carolina do Sul*, e o seu fornecimento.

Chegou a conclusão que seriam necessários dois anos para as firmas inglesas fabricarem o material necessário a execução do Plano e diante disto foi feito um contrato com uma *firma canadense* para fornecimento do material agrícola exigido para o programa dos dois primeiros anos.

Dificuldades de transporte, conseqüentes da crise de carvão, impediram e recebimento do material antes de 25 de fevereiro de 1947, quando chegaram os primeiros tratores, vinte e cinco dos cento e vinte e cinco comprados na Inglaterra.

Essa demora, o pequeno número de tratores, a falta de mecânicos e operários qualificados, e outros meios para reparação de material prejudicaram a marcha rápida do Plano.

Apesar destas dificuldades é notável o número de tratores pesados que fizeram funcionar em Tanganica e a estatística seguinte nos informa: maio 161, junho 185, julho 258, agosto 330, setembro 330, outubro 367 e novembro 420.

Adquiriram "jeeps" e aparelhos de laboratório, projetaram construções para o conforto do pessoal do ponto de vista higiênico, escolas, hospitais, centros médicos, estradas de rodagem etc. e empregaram operários italianos especializados.

Em resumo são salientados "certas analogias do plano e as operações militares da última guerra. Os dois planos mais importantes, o abastecimento e o transporte, e a experiência dos seis primeiros meses na província central de Tanganica não fez aparecer nenhum fator imprevisto de natureza a colocar em dúvida a validade dos princípios fundamentais sobre os quais o Plano é estabelecido. Há evidentemente numerosos problemas técnicos a resolver, cuja solução exigirá um alto grau de saber executar e de supervisão de direção".

O *Plano Francês* é mais vasto e variado, e trataremos, apenas, da parte referente ao óleo de dendê, analisado por Gerard Bourlet, no seu artigo "L'Afrique un Travail les Huileries du Plan (Oleagineux, 3.^o an. 8-9 — 1948 — 363).

O Governo Francês decidiu construir oito fábricas de óleo de palma na África, a 4.^o da latitude norte.

O Plano da França foi confiado aos técnicos do "Instituto de Pesquisas dos Óleos de Palma e Oleaginosos".

As usinas terão uma capacidade de mil a quatro mil toneladas de óleo por ano, com possibilidade de extensão a quarenta mil toneladas. E serão assim distribuídas: três em Dahomey, duas em Cameroun, uma em "Cote d'Ivoire, uma em Fogo e uma em A. E. F. Cinco estão em construção, a mais avançada é a de Dibombari au Cameroun, que estará em condições de funcionar em 1949.

As máquinas são de fabricação holandesa e os processos de extração variam segundo os frutos tratados: prensas hidráulicas, centrífugas etc.

O financiamento é feito através do fundo de investimento para o desenvolvimento econômico e social dos territórios de além-mar, e estabeleceu o direito de propriedade do território sobre todas as instalações fixas das usinas.

"Os objetivos que justificam o Plano Francês, iniciado o seu estudo em 1946, e adotado em fevereiro de 1947, estão reforçados por estes dois fatores novos:

"1.^o — A necessidade, cada dia mais evidenciada, de acelerar o progresso desses territórios, especialmente da África Preta por não ser possível sem a sua ajuda a prosperidade econômica, estabilidade política e segurança nacional.

"2.^o — Aplicação do Plano Marshall, donde resulta uma dupla e imperiosa obrigação, nos ajudar a nós mesmos, se não quisermos ver esgotada a assistência americana.

Assim se externou por ter o Departamento de Estado Americano, em 22 de janeiro de 1947, solicitado à França, em termos extremamente urgentes, que tomasse medidas enérgicas e imediatas para estimular a produção de amendoim e de óleo de dendê na África Francesa, e obter um aumento desta produção".

A França está preocupada com o equilíbrio da sua balança de pagamento, com a venda da borracha e dos oleaginosos, e não deixou de levar em consideração os planos de outros países.

No seu Plano de Oleaginosos, não se descuidou das bananas, do côco e do café, e nem tão pouco dos técnicos e de todos os demais detalhes necessários à execução.

A Itália luta pelas suas colônias e as instituições governamentais estudam o aproveitamento da África, com especial carinho.

O progresso da África não pode passar despercebido ao Brasil. Estão nele interessadas nações, tecnicamente poderosas e que serão financeiramente amparadas, se preciso por outras nações mais ricas em dólares, que acreditam na ação desses países.

O Plano Marshall e o Brasil — A dignidade do indivíduo está também no reconhecer os seus próprios erros.

Muito se tem escrito e discutido sobre o Plano Marshall, dando lugar as mais controvertidas opiniões e diga-se a verdade, criando uma situação de antipatia do nosso povo para com o governo dos U. S. A.

Acima de tudo amamos a nossa Pátria. Nada existe no mundo a ela superior. Deus, na Sua Infinita Bondade, ensinou-nos a amar à família, considerá-la o alicerce máximo da estabilidade da nacionalidade e da soberania da terra que nascemos, para que possamos bem defendê-la.

Mas, não se contrói uma Pátria forte, negando a verdade, iludindo o povo, aplicando mal o seu patrimônio, sacrificando a sua liberdade com empréstimos sem objetivos e aplicações estudadas.

Não estamos aqui para defender os Estados Unidos. O seu povo sabe e sente quanto o Brasil é dele amigo e irmão das horas amargas.

Desejamos, apenas, encarar o problema oleífero brasileiro, dizendo a verdade, porque constrói.

A *indústria oleífera brasileira* tem progredido com o emprêgo do capital americano, no nosso País. De um modo direto, com a instalação de fábricas americanas de óleos, tintas e vernizes, e indiretamente, concorrendo para a melhoria das suas operações e processos tecnológicos.

O Congresso Americano, graças a ação do senhor Embaixador Osvaldo Aranha, isentou as amêndoas e óleo de babaçú da taxa alfandegária de três centavos por libra pêso.

O Brasil não soube aproveitar essa grande vantagem.

Veio a Segunda Guerra Mundial. Era o momento da Nação colaborar, pensando no futuro econômico, mas, por motivos os mais diversos, que sintetizam, em vários casos, erros graves daqueles que falavam em nome das nações interessadas, muito pouco ou nada se fez de estável para o futuro.

A preocupação máxima era ganhar a guerra e todo o meio que fôsse empregado poderia ser considerado, dentro de certos limites, aceitável.

O governo americano, por solicitação do governo brasileiro, envia uma Comissão Técnica de Especialistas em Óleos Vegetais, composta dos doutores George S. Jamieson, nome mundial na especialidade e Química Chefe do Serviço de Química e Engenharia do Ministério da Agricultura, Charles E. Lund, economista muito conhecido no meio especializado e chefe da Seção de Óleos e Gorduras da Divisão do Ministério do Comércio; James R. Mood, economista da Comissão do Tarifas dos Estados Unidos, comissão esta de um prestígio incalculável nêsse país; John B. Gordon, economista e Secretário do Serviço de Matérias-Primas para as indústrias americanas de óleos e gorduras, que o tem como um dos eminentes técnicos e companheiros de luta; H. W. Vahlteich, tecnólogo-químico americano dos mais conhecidos na especialidade e diretor técnico da "Best Foods", companhia de real prestígio, e Marvin Wood, Presidente da Marwood Company Inc., companhia localizada em Chicago, Ill., e interessada em óleos etc.

Esses técnicos, em companhia de técnicos brasileiros, constituíram a Comissão Americano-Brasileira, e visitaram tôdas as fábricas de Belém, São Luís do Maranhão, tendo uma turma che-

gado por terra em Teresina e outra de avião, e dessa cidade fomos à Parnaíba, após visitar os melhoramentos do Estado, e daí pelo interior até Recife, após conhecer fábricas encontradas no interior e nas cidades de Fortaleza, João Pessoa, Instituto Agrônômico, Açudes e tudo mais que nos foi possível ver e estudar.

Em Recife, após visitar as suas fábricas e instituições de ensino, sobrevoamos Alagoas e Sergipe, e em Salvador foram visitadas as suas fábricas e a Comissão foi até Nazaré ver as boas instalações da fábrica de óleos ali existentes.

De Salvador veio ao Rio e aqui visitou fábricas de óleos, instituições de ensino etc., o mesmo fazendo em Belo Horizonte, Minas Gerais, onde se impressionou, extraordinariamente, com o que estava ali sendo realizado pelo Engenheiro Israel Pinheiro, Secretário da Agricultura.

Esta mesma orientação foi seguida na sua visita a São Paulo e Campinas (Estado de São Paulo) e um dos seus membros americanos, Dr. John B. Gordon, foi até o Rio Grande do Sul.

De regresso aos Estados Unidos apresentou o seu Relatório que foi impresso pelo Governo Americano e teve a mais ampla divulgação.

O "Foreign Commerce Weekly", de 13 de junho de 1942, publicou um artigo do Sr. Donald R. Crone, do Ministério do Comércio, e várias outras revistas divulgaram notícias sobre a Comissão e os seus trabalhos.

A ação da Comissão Americana não ficou no Relatório, dirigiu-se ao senado americano através do senador Walter F. George, Presidente da Comissão de Finanças do Senado, apoiando a resolução apresentada ao Congresso (H. R. 6.682), defendida pelo "Board of Economic Warfare" de eliminar a taxa do óleo de côco. Ela também concorreu para a alteração a favor do Brasil, da taxa do óleo de mamona desidratado, e esta sua ação repercutiu na Conferência de Genebra, dado o apoio da representação americana.

Posteriormente, veio a Missão Cook e estivemos com um dos seus técnicos, na qualidade de membro brasileiro, estudando o problema oleífero, e muito pouco existe no seu Relatório por ter sido considerado básico o defendido pela Comissão anterior.

No "Plano Taub, organizado em julho de 1943, por uma Comissão de técnicos norte-americanos, por determinação do Presidente Roosevelt, se en-

contra: Para os óleos vegetais — melhoramentos de transporte, melhor controle de qualidade, ajuda educacional e tecnológica e elevação do potencial de babaçu a cinco vezes o valor de toda a safra do café” (“Correio da Manhã”, de 26 de setembro de 1948).

Não tinha necessidade de se estender sobre o dendê, mamona, macaúba e tudo mais que foi tratado pela Comissão Técnica Americana de Óleos Vegetais.

Que fez o nosso País? Não afirmamos mal, se dissermos: traduziu o relatório, distribuir e arquivou.

O exemplo de desinteresse por um assunto tão importante não fica entre as fronteiras de um país e não podemos exigir, naquela época, confiança na sua organização.

Sabemos que o assunto é muito grave, mas, estamos convicto pelo que temos lido da situação internacional, do ponto de vista da alimentação e da política, que não era possível esperar, quando se tem que salvar alguma coisa, que alguém se convença do valor da cooperação, sem vantagens mútuas.

Um povo que tem fome não pode esperar e daí o Plano Marshall apoiar a Europa na exploração da África, que será mais um concorrente, bem organizado contra os nossos produtos tropicais.

Consideramos, se alterações outras antes não vierem, os anos 1951 e 1952, os mais sérios para a economia brasileira.

Com a consciência da gravidade do momento, o Exmo. Senhor Presidente da República, agiu como um chefe de Estado-Maior, mandando organizar o Plano Salte e como Chefe de um Poder Político, submetendo apreciação dos partidos nacionais, este Plano.

Se despertar na consciência nacional a confiança tão necessária ao seu êxito, teremos, quem sabe, evitado desgraças futuras para o Brasil.

Para que isto aconteça é evidente que as forças políticas, representadas pelos Senadores e Deputados, estudem o Plano Salte na concepção de um plano, que é o primeiro apresentado ao País.

A Nação não sabe se este Plano será aprovado, como se pode exigir a sua programação e detalhes para execução.

A África não amedrontará o Brasil na luta oleífera.

Se agirem sem preocupações regionalísticas, poderemos constituir o maior setor oleífero do mundo, congregando Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais, na execução do Plano Salte — Setor Oleífero.

Temos ainda facilidades que a África não possui, só nos resta saber aproveitá-las.

A soda cáustica e outros produtos necessários à indústria de óleos poderão ser produzidos na zona oleífera — Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais.

As zonas Norte e Nordeste, como estão planejadas, progredirão no campo oleífero, ampliando a riqueza nacional.

O Brasil tem um potencial oleífero extraordinário e corre o risco de perder, quase que completamente, dentro de cinco anos, se medidas técnico-econômicas não forem adotadas com urgência.

Lestes, anteriormente, que a Inglaterra e a França nos seus planos oleíferos deram o máximo de facilidades a direção executora, para que obtivessem resultados práticos.

No Brasil, se não for adotada esta mesma orientação, nada será obtido.

Precisamos ser sinceros e realistas, tanto quanto os demais povos.

Com a organização administrativa atual, tudo é difícil.

Ninguém ignora a situação da cera de carnaúba no Brasil. Ao Instituto de Óleos do Ministério da Agricultura estão entregues os problemas tecnológicos. O regulamento subordinou-o a duas diretorias. O Diretor-Geral é o único que despacha com o Ministro. É zootecnista especializado, em assuntos de caça e pesca. Nunca teve oportunidade de trocar idéias com esse Diretor sobre ceras e evidentemente, só pode transmitir o que lhe é possível resumir dos ofícios etc., de modo que até hoje, não existe um programa de fato para amparar a catástrofe da cera de carnaúba, em que colaborem todos os órgãos interessados, em socorro de Estados brasileiros, que precisam ser olhados de outra maneira.

Não se diga que o Senhor Presidente da República não tem constantemente determinado essas medidas, mas, os papéis demoram muito a circular, o Regimento não permite o contato direto da autoridade superior com o Diretor e enquanto isto a pobreza vai invadindo aqueles Estados, sem esperanças de salvação.

Por isto que somos francamente apologistas de um órgão centralizador e executor do Plano

Salte, por não permitir certas organizações administrativas à sua execução eficiente.

Que produz o Brasil?

As estatísticas de produção de óleos elaboradas pelo Serviço de Estatística da Produção do Ministério da Agricultura, informa-nos que em 1946, o Brasil produziu de óleos ou gorduras: 58.024.118 quilos de óleos de algodão; de oiticica 15.894.796; mamona 12.679.742; babaçu 12.004.778; linhaça 7.687.065; cacau 6.685.772 e vários outros, no valor Cr\$ 771.550,498 cruzeiros.

Em 1947, é observável o progresso de certas culturas oleíferas e a produção de óleos ou gorduras.

O óleo de amendoim produzido em 1946 em São Paulo foi de 2.607.617 quilos e em 1947 subiu a 8.185.207 quilos; o de gergelim de 420.468 quilos para 1.748.820 quilos.

No Pará, a maior produção foi de óleos de babaçu, que passou de 823.051 quilos em 1946, para 1.356.964 quilos e notaram que muitos quilos de amêndoas de babaçu foram recebidas de Goiás; murumuru em 1946 a produção foi de 581.589 e em 1947, de 406.888 quilos.

No Maranhão, a produção de óleo de babaçu passou de 2.020.796 quilos para 3.300.810 quilos em 1947.

No Piauí o único óleo que teve a sua produção, aliás pequena, foi o de óleo de algodão, que de 54.342 quilos em 1946 se elevou a 93.013, em 1947.

No Ceará, é notável o aumento da produção de óleo da casca da castanha de caju, que foi em 1946 de 80.150 quilos e em 1947 alcançou a elevada cifra de 774.897 quilos; o óleo de algodão de 3.393.730 quilos foi a 3.973.461 quilos em 1947; o de mamona de 126.950 quilos a 1.272.710 quilos; o de babaçu de 681.858 quilos a 908.180 quilos em 1947, tendo caído a produção de óleo de oiticica de 12.163.874 quilos para 5.109.839 quilos em 1947.

No Rio Grande do Norte e na Paraíba a produção de óleo de algodão é aumentada, sofrendo decréscimo em 1947, a de óleo de oiticica.

Em Pernambuco, a produção de óleo de algodão, de côco (Cocos nucifera), murumuru e ucuúba caíram, tendo sido aumentada a da babaçu, de 1.088.662 quilos a 1.307.244 quilos em 1947; mamona 2.584.430 quilos a 3.182.074 quilos em 1947; ouricuri, 17.964 quilos a 25.435 quilos. É preciso que se note, não ser esse Estado produtor de ucuúba e ouricuri.

No Setor oleífero Alagoas, Sergipe e Bahia a produção oleífera foi a seguinte:

Alagoas, o óleo de algodão de 351.103 quilos passou a 470.736 quilos em 1947; côco da Bahia de 435.957 quilos a 668.585; mamona de 22.077 quilos a 31.769 quilos.

Sergipe, óleo de algodão 264.05 quilos a 237.582 em 1947, côco da Bahia, 422.675 caiu em 1947 para 363.641 quilos; mamona, 30.940 quilos em 1946 e, 31.769 quilos em 1947.

Bahia, côco de babaçu, de 615 quilos a 305.137 em 1947; côco da Bahia, 305.137 para 402.060 em 1947; tendo sido notada a diminuição na produção de óleos de coquilhos diversos, dendê, mamona, manteiga de cacau, ouricuri, em consequência da maior exportação da matéria-prima e outros fatores econômicos.

As culturas oleíferas de amendoim e de outros oleaginosas estão em progresso nesse Estado e oferece várias oportunidades para outros oleaginosos.

Nesse setor é digno de atenção as facilidades de transporte fluvial, marítimo e terrestre em relação aos portos de embarques, energia elétrica, no futuro próximo, e outros fatores que justificam a localização preferencial de uma indústria. Podemos notar que em Salvador vai ser construída uma grande base naval e a exploração de petróleo será feita com maior intensidade, graças as resoluções patrióticas já tomadas pelo Exmo. Senhor Presidente da República.

Pelas estatísticas observa-se que esses Estados produzem óleos de palmeiras: dendê (Palm oil), Cocos nucifera, ouricuri, babaçu e de outras palmeiras; algodão, mamona, manteiga de cacau etc., estando em estudos experimentais culturas de outros oleaginosos.

Do ponto de vista da produção e da Defesa Nacional, ligado ao Estado de Minas Gerais, constituirá um sistema de grande alcance estratégico, inclusive do ponto de vista da produção e da distribuição da matéria-prima e do produto manufaturado.

Minas Gerais produz, atualmente, os seguintes óleos: amendoim, algodão, babaçu, macaúba (óleo da polpa e de amêndoa) e a mamona, dando um total de quilos inferior à Bahia, entretanto, as possibilidades minerais são bem grandes e poderão ser aproveitadas economicamente, de acordo com o planejado no Plano Salte.

São Paulo é o maior produtor de óleos vegetais do Brasil.

Paraná e Santa Catarina são pequenos produtores, mas, poderão aumentar as suas culturas de oleaginosos.

Rio Grande do Sul, dada a sua própria situação, a sua produção oleífera deverá ser aumentada. É bem verdade, que esse Estado mais se preocupa com a indústria animal, entretanto, já tem uma produção oleífera quase idêntica, em toneladas, ao Estado da Bahia. Produz óleos de amendoim, linhaça, mamona e tungue, ouricuri e côco da Bahia.

No Plano Salte estão estudadas todas as possibilidades de cada Estado.

Apesar da enorme riqueza oleífera brasileira, ainda importamos vários óleos, cujas importações seriam aumentadas se não fossem as tarifas alfandegárias protecionistas.

O país precisa produzir para competir independente do protecionismo, que já está encontrando sérias barreiras na vida internacional.

Como aumentar a produção?

Além de outros fatores normais que influem na produção, a indústria precisa saber o que pode produzir para vender, sem alternativas que trazem em constante perigo a sua própria estabilidade.

Este nosso pensamento é conseqüente de observações últimas, em relação o que pode e o que não pode ser exportado.

Para se ter uma orientação segura, pesquisas deverão ser feitas em vários setores para não prejudicar a indústria de óleos, e, mais uma vez, o Plano Salte estudando as necessidades da Produção Animal facilitou o conhecimento do consumo da produção de tortas oleaginosos no País.

Não somos industriais e nem temos interesse material de espécie alguma ligado a qualquer indústria, mas, não podemos deixar de estudar e salientar os empecilhos existentes ao progresso do Brasil.

Os estudos tecnológicos e econômicos que temos realizado, sem idéias regionalísticas e procurando interpretar dados estatísticos em base dos fatores da produção agrícola e industrial, levam a qualquer estudioso afirmar que o Brasil poderá atender as necessidades americanas de óleos ou gorduras, subprodutos e derivados, assim como, das zonas não produtoras da Europa, em base de preços não superior a de países livres.

A Missão Abbink, Plano Marshall e o Capital Americano.

A Comissão Abbink ao estudar o Setor Oleífero do Plano Salte notará a modéstia das dotações pedidas, mas, se pesquisar a sua origem, certificar-se-á do cuidado com que foi feito.

Não há vantagem em se pedir empréstimos para realizar o possível com o capital nacional e nem tão pouco pensar em grandes empreendimentos, somente pela preocupação de que o País é imenso de oportunidades inexploradas. Para as aproveitar é preciso saber prover, em conseqüência de pesquisas tecnológicas e econômicas — os resultados advirão das operações a realizar.

Os industriais brasileiros e estrangeiros que aqui trabalham fraternalmente nas indústrias de óleos, gorduras, tintas e vernizes, subprodutos e derivados, poderão colaborar no programa modesto que lhe fôr apresentado. Entretanto, se fôr necessário ampliar o Plano, para atender uma maior exploração de oleaginosos no *Setor Oleífero Este*, inclusive o aumento de trabalhadores imprescindíveis a execução do Plano, que exigirá imigrantes selecionados, torna-se necessário a *vinda do capital estrangeiro — Moeda*.

O *capital equipamento e o técnico* foram considerados no modesto Plano Oleífero e muito maior serão as suas necessidades num vasto plano de aproveitamento oleífero brasileiro.

O Plano Marshall excluiu, inicialmente a América Latina, para as suas soluções de emergência. Aceitamos aquela exclusão temporária, pela força das circunstâncias.

Não é possível neste momento, mantermos aquele raciocínio exposto ao tratarmos desse Plano Marshall porque o governo do Brasil tem planejado o aproveitamento inicial das riquezas nacionais em bases justificáveis a segurança econômica, que preocupa a sua Administração, e ela dá o *fator confiança indispensável a qualquer empreendimento*.

É inaceitável que os Estados Unidos da América ampare o progresso da África com detrimento do Brasil. Quem assim se expressa é um dos brasileiros que muito estimam os Estados Unidos, não por benefício materiais recebidos, mas, pelo benefício que lhe causou com os seus magníficos institutos de tecnologia, universidades, laboratórios de pesquisas, bibliotecas e tudo mais que possa beneficiar a vida, facilitando o aumento dos seus conhecimentos, ensinando a confiar na ciência e na tecnologia, e no valor da cooperação.

Relembramos com saudades e gratidão o Carnegie Institute of Technology, cujo lema é "colocar o coração no trabalho", na frase expressiva de Andrew Carnegie.

Se forem postos corações estadunidenses e brasileiros no trabalho técnico-econômico do aumento da produção brasileira, firmando na concepção de um planejamento, em que foram conhecidos todos os elementos reais para programação e execução, os Estados Unidos não deixarão de tirar também os resultados dos benefícios obtidos pelo Brasil, por poderem firmar o seu comércio interamericano em bases mais sólidas e realísticas.

Uma pergunta é sempre feita a quem expõe uma idéia, baseando-se nos princípios da Organização Industrial.

Qual a organização técnica que tendes, para auxiliar o Planejamento, a Programação e a Execução da idéia, que foi lançada no Plano Salte a favor da produção oleífera e cerífera brasileira.

A resposta é simples, o Instituto de Óleos

INSTITUTO DE ÓLEOS

O Instituto de Óleos é, salvo engano, a única instituição que se não afastou, até hoje, dos seus objetivos, o de formar técnicos e de ser o centro de pesquisas científicas e tecnológicas, das plantas oleaginosas, cerosas, resinosas, dos óleos, cêras e resinas, tintas e vernizes.

Idealizado e organizado para atender as necessidades da indústria, funciona na seguinte base de organização: os trabalhos analíticos referentes àqueles produtos são efetuados na divisão de *Tecnologia analítica*; os específicos a industrialização da matéria-prima, dos seus produtos, subprodutos e derivados, na de *Tecnologia e Engenharia Industriais*, e os à economia industrial, ao sistema de documentação e de divulgação na divisão específica: — *Documentação e Economia*.

Seguindo a orientação que guiou a sua criação, tem, em início de funcionamento, uma *Comissão de Pesquisas Econômicas*, composta de delegados do Ministério da Fazenda, Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (Departamento Nacional de Indústria e Comércio), Ministério da Agricultura (Instituto de Ecologia e Experimentação Agrícola, Serviço de Economia Rural, Divisão do Fomento da Produção Vegetal, Instituto de Óleos) e o Banco do Brasil (Carteira de Exportação e Importação). Esta Comissão estudará os problemas técnico-econômicos de valia para o progresso econômico do País.

Além disto, o Instituto de Óleos trabalhará, a exemplo do que se faz nos Estados Unidos e em outros países, em mútua colaboração com a Associação Técnica das Indústrias Nacionais de Óleos (ATINO), composta de produtores da matéria-prima, e de produtos manufaturados. Será uma associação privada, que tratará, exclusivamente, de assuntos técnicos, independente de qualquer influência do Instituto de Óleos sobre a sua orientação, apenas, como os interesses são os mesmos, não deverão essas instituições trabalhar afastadas uma da outra.

O Instituto de Óleos já chegou no meio das negociações para a vinda de técnicos estrangeiros e dentro de alguns meses, se a burocracia não dificultar ainda mais, terá especialistas ingleses e italianos notáveis, trabalhando na execução do programa traçado, conseqüente de um planejamento cuidadoso e que deverá seguir a sua marcha normal.

O Instituto de Óleos está nas mesmas condições dos seus congêneres estrangeiros, e a execução do Plano Oleífero, nas bases propostas pelo Governo no Plano Salte, ficará sob as responsabilidades desse Instituto.

O Governo confiou toda a parte de ensino e resquias ao Instituto de Óleos, e as demais constantes na parte referente ao Setor Oleífero deverão ficar ao encargo dos órgãos especializados, que agirão em colaboração com este Instituto

Mais do que nunca compreendemos, hoje, as grandes desvantagens desse Instituto ser localizado afastado do meio industrial.

A sua verdadeira subordinação deveria ser ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, mas, a sua permanência no Ministério da Agricultura não impede que seja construído na zona industrial e nem tão pouco que continue na organização do C. N. E. P. A., que tem os institutos agrônômicos e dezenas de estações e campo experimentais, afastados do Km. 47.

Oportunamente, publicaremos a nossa opinião sobre o que se está fazendo no Km. 47, já expressa em documentos dirigidos a um professor e a um deputado, para a verdade não ser mais sacrificada e bem reconhecido o alto mérito de um ato muito expressivo da elevada preocupação do Senhor Presidente da República, General Eurico Gaspar Dutra, de fazer justiça ao Trabalho.

O Plano Salte, uma vez que sejam satisfeitas as necessidades mínimas da instituição anteriormente destacada, concorrerá para a reconstrução da riqueza oleífera brasileira.

Em resumo, apresentamos as seguintes conclusões:

1. O Brasil deverá favorecer a vinda de capital estrangeiro, nas bases expostas anteriormente, para auxiliar o seu desenvolvimento oleífero.

2. O Brasil deverá empregar os seus bons ofícios no sentido de renovar ou aumentar o equipamento das suas fábricas de óleos.

3. O Brasil deverá auxiliar, tanto quanto possível, a vinda de técnicos especializados para as suas instituições de ensino e pesquisas, e indústrias privadas.

4. O Brasil deverá considerar o Plano Salte, como apresentado pelo Exmo. Sr. Presidente da República, básico para o início da sua programação nos setores que este Plano encerra.

5. O Brasil deverá considerar como uma necessidade o aproveitamento da sua riqueza oleífera, desenvolvendo as culturas das palmeiras oleí-

feras e ceríferas, e de outros oleaginosos mais recomendados as zonas de produção, na base das necessidades do consumo interno e internacional.

6. O Brasil deverá empregar os seus máximos esforços para a industrialização da matéria-prima oleífera ser efetuada no País, nas zonas produtoras que atendam as exigências da boa localização industrial e também da Defesa Nacional.

7. E não deve deixar de considerar na execução de qualquer programa oleífero, as recomendações da Comissão Americana de Técnicos em Óleos Vegetais, feitas em relatório, traduzido pelo Serviço de Informação Agrícola do Ministério da Agricultura.

8. O Governo da União, para bem atender a execução do Plano Salte, terá que entrar em contato imediato com os Estados produtores oleíferos e ceríferos, no sentido de obter leis estaduais que facilitem a cooperação do Estado na execução desse Plano, e dar localização definitiva, nesta capital, ao Instituto de Óleos.

* *

*

MECANISMO DAS PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS E SUA IMPORTÂNCIA COMO PROGRAMA DE TRABALHO

No governo federal, o Poder Executivo transmite ao Legislativo não apenas a proposta das dotações senão também a justificação das mesmas, a qual oferece, com pormenores, os programas e projetos da repartição e revela o processo pelo qual ela se propõe empregar os recursos que solicitou. Alega-se às vezes que as justificações são utilizadas para "impingir" um programa mas esquecidas, logo que a proposta é aprovada. A verdade é que as justificações só desempenharão papel importante nos métodos orçamentários se forem acompanhadas de relatórios; cumpriria, pois, que estes revelassem até que ponto os programas e projetos foram executados no ano anterior e quais as modificações que sofreram. Poderes discricionários coexistindo com dotações globais podem favorecer uma administração econômica mas também conduzir a abusos; convém corrigi-los pela contabilidade. O princípio do arbítrio executivo em questões de orçamento, se fôr completado por um sistema de relatórios e por uma tomada de contas independente, servirá, com efeito, aos mesmos fins para que foi concebido o princípio fiscalizador da especificação orçamentária.

HAROLD SMITH

* *

*

FUNÇÃO DO ORÇAMENTO E SUA MISSÃO DE EQUILÍBRIO

A administração visa principalmente a mobilização de recursos e a sua utilização com o objetivo de realizar os fins em vista. Cabe ao orçamento, como instrumento de administração, verificar as necessidades de um dado grupo ou grupos, comparados uns com os outros, distribuir equitativamente os recursos disponíveis para atender esta ou aquela necessidade e controlar a execução dos trabalhos ou programas desses grupos. No verdadeiro sentido, o processo orçamentário, como a organização e a administração, é, em grande parte, um problema de divisão e de síntese, especialização e coordenação. Está se transformando, cada vez mais acentuadamente, em principal instrumento de planejamento e administração.

CATHERYN SECKLR — HUDSON

A Ciência da Administração

CELSE DE MAGALHÃES

III

MODALIDADE DA AÇÃO ESTATAL

COMO foi dito nos artigos anteriores — e quão distantes estão eles — a Administração Pública pode ser considerada sob o ponto de vista jurídico e sob o ponto de vista técnico; havia que considerar sempre a distinção entre ciência da Administração e Direito Administrativo, como entre Administração e Política; não obstante ser a Ciência da Administração de natureza política, não era a Ciência Política por excelência. Vejamos os novos aspectos.

A Administração, como técnica, revela-se por intervenções do Estado nos diversos setores das atividades sociais, ainda que de âmbito particular.

Nenhuma atividade ou função social escapa hoje à intervenção do Estado; ainda que o Estado não se imiscua em tudo, detém, todavia, o direito de o fazer. Esse o caráter distintivo entre a forma atual e a forma antiga de Estado.

Mas não é a Ciência da Administração que estuda as funções sociais para indicar em qual delas se deverá fazer sentir a intervenção do Estado. Não é a Ciência da Administração que cabe indicar ao Estado a finalidade útil, o objetivo que cumpre a este alcançar pela ação direta ou indireta numa determinada função social ou econômica. Essa tarefa compete à Ciência Política.

Dado que essa última ciência já se tenha manifestado e que já seja conhecido o fim a alcançar, cabe então à Ciência da Administração indicar os casos e os modos de intervenção, para que, agindo a Administração Pública, obtenha o Estado aquilo que a Política lhe indicou como objetivo melhor.

Vários são os modos de o conseguir, dependendo tudo das características do caso concreto a considerar.

Nem sempre se torna, por exemplo, imprescindível, para isso, uma atividade administrativa. Deixa o Estado livre, então, a iniciativa particular, reservando-se, nos casos de maior interesse, o direito de coordenar entre as várias atividades individuais.

Por vezes, a liberdade de iniciativa se contém dentro de limites e modalidades que o Estado impõe, conforme o objetivo que pretende alcançar.

De outras vezes, ainda, o Estado substitui a iniciativa privada por uma atividade da própria Administração Pública, agindo direta ou indiretamente.

Quando o Estado pretende impedir que a atividade privada ultrapasse certo limite, podendo tornar-se nociva ao bem público, os meios para o fazer, são as normas jurídicas. Nesse caso, estabelece ele quando se torna ilícita a atividade privada e quais as sanções aplicáveis aos transgressores das normas. E' daqui que se origina o imenso campo do direito privado, pois esse direito nada mais representa que a intervenção do Estado em funções sociais consideradas importantes para a vida coletiva.

Evidentemente, quase nada tem a ver com isso a técnica da Administração, pois os assuntos se projetam sobretudo no âmbito particular da Sociologia, do Direito, da Economia, da Política... A assistência judiciária, a tutela e a curatela, as normas de trabalho, os bens patrimoniais do Estado, os cartórios e tabelionatos... são as exceções mais evidentes, porquanto, nesses casos, Ciência da Administração é chamada a agir.

E' o postulado hedonístico, amplamente discutido nos artigos anteriores, que regula a parte atribuível à Administração: quando os serviços, executados pelos próprios particulares, se tornam mais caros do que se fôssem prestados pelos órgãos estatais, deve a Administração Pública intervir.

Se o Estado não visa apenas à limitação das atividades particulares, sua intervenção deverá ser mais pronunciada. Isso acontece, por exemplo, na proibição de certos atos reputados nocivos ao bem público; na imposição de modalidade que orientem os esforços no sentido mais útil; na obrigatoriedade do fornecimento ao Estado de meios físicos, econômicos e intelectuais.

Essa forma de intervenção estatal é bem distinta da primeira. Com efeito, uma tem por fim a melhor satisfação de um interesse particular, ao passo que a outra, a segunda, é determinada pela satisfação duma necessidade pública.

Quando se verifica essa última forma de intervenção, a Administração Pública é sempre chamada a agir e se pode apresentar quer pela concessão de prêmios e de vantagens, quer através de proibições apoiadas em penalidades definidas.

Vantagens e prêmios podem ser concedidos direta ou indiretamente. De modo indireto quando o Estado dificulta outras atividades similares, para deixar o campo livre àquela que pretende proteger: estão nesse caso as tarifas protecionistas. De modo direto quando concede favores especiais como, por exemplo, isenção de impostos.

Se o Estado proíbe certas atividades, no interesse público, essas proibições só terão eficácia, quando acompanhadas de sanção penal; se o não forem, os atos nocivos continuarão a ser praticados e os prejuízos serão inevitáveis.

O papel da Administração Pública, nesse caso, consiste em praticar uma vigilância atenta para descobrir os transgressores e reunir as provas que justifiquem as penas. E', pois, um papel puramente defensivo, cheio de dificuldades.

A intervenção do Estado para o fim de restringir as atividades particulares a certos limites pode ser feita de vários modos; por exemplo; proibição de executar certos atos sem prévio aviso à Administração Pública; proibição de executar certos atos sem autorização estatal; obrigatoriedade de registro de certos atos executados, a fim de possibilitar uma fiscalização *a posteriori* pelo Estado.

A Administração Pública age de imediato nos casos em que o serviço seja direta ou indiretamente executado pelo Estado. Em casos tais, pode o Estado permitir a concorrência de atividades particulares semelhantes, ou então, reservar-se o monopólio dos serviços, pois tudo depende do fim a obter.

Por vezes, essa intervenção é transitória e visa o afastamento duma crise nociva aos interesses sociais. Assim, por exemplo, quando a Intendência da Guerra resolve vender banha à população do Rio de Janeiro, para extinguir a exploração do mercado negro.

O Estado deve realizar os serviços, direta ou indiretamente, quando se verificam determinadas ocorrências. Por exemplo: a função social ou econômica não se pode desenvolver em condições de livre concorrência, seja pela própria natureza da função, seja pela facilidade do aparecimento de trustes. As ferrovias servem de exemplo para

o primeiro caso, dependendo o segundo de condições peculiares às diversas regiões consideradas; se se trata de função que só poderá ser realizada economicamente por intermédio da Administração Pública, o Estado o deverá fazer. E' o caso do serviço de correios: entregue à concorrência de várias empresas particulares, ele não seria econômico, pois cada uma delas teria de arcar com os ônus das despesas gerais; se os particulares não dispuserem de meios para realizar a função de interesse coletivo, o Estado terá de intervir. E' o caso, entre nós, da Siderúrgica Nacional: o fabrico de aço, por muito dispendioso, não animou a atividade particular, forçando o Estado a arcar com a maior parte do ônus da produção; se a função, abandonada à iniciativa particular, tiver tendência a desviar-se para rumos diferentes daqueles previstos pelo Estado como os mais condizentes com o interesse público, cabe à Administração Pública entrar em atividade. E' o caso, hoje tão debatido, do petróleo nacional; e, finalmente, se o Estado deseja aumentar suas rendas, absorvendo os lucros certos e elevados duma qualquer das indústrias do país, cabe à Administração Pública realizar os serviços. E' exemplo típico, o jôgo em Monte Carlo.

Num Estado de organização jurídica, num Estado constitucional, qualquer que seja a modalidade de intervenção nos setores de atividade particular, tudo terá de subordinar-se às prescrições da lei. Ora, a lei é a norma de Direito Administrativo; logo, a Ciência da Administração, que regula os métodos a serem adotados pela Administração Pública nos vários casos concretos que se forem ocorrendo no dinamismo estatal, fica na dependência do Direito Administrativo, sem o qual não poderá ter aplicação.

Cabe, pois, ao jurista, antes que ao técnico de Administração, a primazia na solução dos problemas ligados ao funcionamento da maquinaria do Estado.

* *

*

CARACTERÍSTICAS DE UM ORÇAMENTO

O orçamento é algo mais que uma simples previsão de receita ou estimativa de despesa. E' — ou deve ser — ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta. E' — ou deve ser — um documento por cujo intermédio o chefe executivo, como autoridade responsável pela conduta dos negócios do governo, apresenta-se a autoridade a quem compete criar fontes de renda e conceder créditos e faz perante ela uma exposição completa sobre a maneira por que ele e seus subordinados administraram os negócios públicos no último exercício; é — ou deve ser — o documento em que ele expõe a situação do tesouro público no momento. Na base dessas informações, é que ele traça o seu programa de trabalho para o exercício seguinte então como acha ele que deve ser financiado esse programa. A característica mais importante de um orçamento é que ele seja claro e abranja todas as atividades governamentais. Deve reunir, numa exposição concisa, todos os dados relativos às despesas do governo, relativos ao exercício passado e ao futuro, à receita e a condição financeira do tesouro. Esses dados devem além disso ser apresentados por meio de exposições comparativas de maneira que as relações entre as atividades passadas e as propostas para o futuro, entre a receita e as despesas e entre os recursos disponíveis e as obrigações assumidas possam ser perfeitamente percebidas.

Algumas observações sobre o estado de nossa produção agrícola

NEWTON BELEZA

É bastante generalizada a crença de que nossa produção agrícola decresceu consideravelmente nestes últimos anos. A primeira vista parece realmente, dada a incapacidade de a produção atender ao consumo, que estamos em linha descendente. E aparentemente não há razão para isso, num país de vastas extensões territoriais como o Brasil.

A observação dos fatos, entretanto, não confirma a crença tão generalizada de queda da produção. Através das estatísticas se vê antes que a nossa marcha, embora lenta, é em linha ascendente. Nestes dois últimos anos, apenas, houve um ligeiro decréscimo, de caráter transitório, que não desmente, do ponto de vista de uma análise estatística, a tendência para um aumento constante e moderado da produção.

Devemos reconhecer, sem dúvida, que não é desejável essa marcha lenta num País de tantas possibilidades de expansão. E urge que se examinem com rigorosa precisão as causas que a têm entorpecido. As afirmativas feitas sem rigor só servem para perturbar e estabelecer uma confusão improdutiva.

* * *

Justamente quando o Brasil ensaiava os seus passos para a mecanização da lavoura, porque precisava multiplicar os braços disponíveis; quando começou a ter exigências inadiáveis de adubação de suas terras, como consequência de seu esgotamento pelas colheitas sucessivas, sobreveio a segunda grande guerra mundial. Paralisou-se o fornecimento de máquinas e até de instrumentos manuais, e houve uma tremenda escassez de adubos.

Essa situação ainda não se normalizou. E, dessa forma, privado dos dois principais instrumentos de produção, teve o Brasil de se conservar na posição em que a guerra o encontrou. Quanto a máquinas, quer quanto a adubos, principalmente quanto às primeiras, temos um deficit tão grande que a corrente normal de abastecimento não daria para cobrir, tão cedo.

Entretanto, a própria corrente normal não foi sequer restabelecida (sobretudo se admitirmos, como é natural, que as nossas exigências normais agora não são as mesmas de período anterior à guerra), porque os países produtores estão desviando as suas máquinas e os seus adubos para a recuperação da Europa.

Sem que isso importe em acusação, porque, no desenrolar dos acontecimentos do mundo, é difícil

dizer-se o que está certo e o que está errado do ponto de vista geral, o plano de recuperação da Europa significa, pois, para nós um retardamento do nosso progresso, do nosso adiantamento, não só porque estamos sendo desfalcados do que precisamos, como porque outros estão sendo ajudados a tomar a posição que talvez fôsse nossa por escolha do destino.

A história ainda não nos mostrou até agora que houvesse possibilidades de que todos fôssem ao mesmo tempo prósperos. O avanço de uns sempre se faz com sacrifício de outros. Neste momento, por exemplo, o mundo todo passa sérias dificuldades justamente porque um país é detentor de mais de 60% da economia universal.

Além da peia decorrente da falta de máquinas e fertilizantes, a nossa agricultura não pôde avançar muito também por falta de gente habilitada para as atividades agrícolas racionais. Não há propriamente um desequilíbrio entre a população rural e a população urbana quando aquela ainda conta com mais de 70% da população total do País. Mas a população disponível para a agricultura tem um preparo deficiente que não permite, de modo geral, ir além de uma técnica primitiva de produção.

Aos fatores intrínsecos já apontados aliam-se outros que agem como entorpecentes sobre a produção agrícola nacional, quais sejam: dificuldade de meios de transporte, falta de armazéns e frigoríficos, ausência de mercado interno de consumo. Sem a garantia de escoamento protetor para a produção, tem ela sem dúvida de definhar.

Há um fator ainda que interessa à produção e à circulação dos produtos — o crédito, que praticamente não existe para as atividades agrícolas, quer sob o ponto de vista de sua penetração e acessibilidade a todos, quer o grave ponto de vista de prazo de empréstimo e taxa de juros.

Eis por que o Brasil conta apenas com 15.630 hectares cultivados num total de 851.115, isto é, 1,8%, enquanto a Argentina cultiva 27.000 hectares com um território de 279.270, ou sejam 9,7%. Entretanto, a área de terra disponível por habitante é de 17,34 hectares na Argentina, e no Brasil de 17, 19.

Se levarmos em conta todas essas coisas, chegamos a uma conclusão de que não podemos recriminar a nossa agricultura porque, em verdade, sobrepondo-se a tantas causas adversas (inclusive pequena área cultivada), ainda consegue ter a sua significação no cômputo da produção mundial.

Tem sido ela até agora que vem operando o milagre de fazer um Brasil, que sem dúvida poderia ser economicamente muito maior.

Qual será, por exemplo, a posição do Brasil quando ele cultivar ao menos a área que a nossa república irmã atualmente cultiva, para orgulho de toda a América Latina?

Para alcançar esse objetivo teremos unicamente de concentrar todos os nossos esforços na anulação, tanto quanto possível e no mais curto prazo, dos fatores intrínsecos e extrínsecos que se opõem ao desenvolvimento acelerado de nossa produção agrícola, através da qual se poderá assegurar aos brasileiros (auxiliando também o resto do mundo): melhor alimentação, melhor vestuário, melhor habitação.

Cada qual, assim provido de mais conforto material, terá melhores oportunidades morais e recreativas e passará a valer mais como fator decisivo na renda nacional. Todas as questões sociais encontrarão uma solução natural, como acontece nos Estados-Unidos, onde todos desfrutam um relativo bem-estar.

* * *

A impressão de que a nossa produção decresceu consideravelmente resulta da conjunção de quatro ordens de ocorrências:

1 — aumento vegetativo da população, verificado, aliás, com um índice muito alto;

2 — desenvolvimento acentuado dos centros urbanos, que são altamente consumidores de produtos agrícolas sem compensação;

3 — maior procura de gêneros alimentícios como consequência da campanhas educativas feitas para a boa alimentação;

4 — solicitação crescente dos mercados exteriores, acossados pela escassez de gêneros alimentícios e outros produtos agrícolas tropicais.

Para fazer face a essas exigências novas é que devemos empenhar-nos em maior produção, pois o ritmo desta não acompanhou o daquelas pelos motivos já expostos. Na medida da industrialização do País essas exigências crescerão cada vez mais.

E o desenvolvimento da agricultura, com benefícios reais para as classes agrícolas, se impõe por sua vez como garantia de sobrevivência da própria indústria, que só assim poderá dar vazão correspondente ao volume de sua produção.

Não é difícil chegar-se a uma conclusão de que não pode haver bem-estar geral, sem bem-estar dos que se dedicam às atividades agrícolas, fonte de elementos básicos para a vida de todos, e onde se encontra a grande massa consumidora dos produtos industriais, desde que o seu padrão de vida lho permita.

* *

*

O ORÇAMENTO É ANTES DE TUDO UM INSTRUMENTO DE CONTRÔLE DO GOVÊRNO PELO POVO

Nos 250 anos transcorridos desde a "Declaração de Direitos" na Inglaterra, e nos 150 anos de govêrno democrático nos continentes europeus e americano, as limitações orçamentárias foram ideadas numa tentativa de apertar o contrôle do Executivo pelo Legislativo. Durante esse período princípios orçamentários concebidos com o fim de assegurar ao Legislativo inteira liberdade em manejar os "cordões da bolsa" emergiram gradualmente, refletindo aspectos vários da luta secular entre a Coroa e o Parlamento pelo contrôle democrático do govêrno; mas, conquanto a luta tenha começado na Inglaterra, os princípios prôpriamente ditos se desenvolveram notadamente na França. A origem histórica — o firme desejo dos Parlamentos de conservar a Coroa sob fiscalização — explica pois a sua unilateralidade. Ainda assim, representam eles padrões a que se deve atender (ressalvadas as exigências de uma gestão eficaz) em moderna concepção de orçamento democrático; eis porque os repito, como base para ulteriores considerações.

HAROLD SMITH

* *

*

SALÁRIO FAMÍLIA à espôsa abandonada por servidor público.

O salário-família só pode ser concedido ao servidor ou àquele que, sob qualquer forma, ainda mantém relação de emprêgo com a União. Isso quanto à concessão, mas quanto ao pagamento nada impede seja o mesmo efetuado à espôsa doservidor, quando o Juiz assim o entender, por arresto, juntamente com a quantia destinada a alimentos.

Processo n.º 7.485-48 — Pareceres da D.P. e do Consultor Jurídico do DASP em 18-9-48, aprovados pelo Diretor Geral em 6-10-48. (D.O. 15-10-48).

Articulação do Ensino Superior com os demais níveis do ensino

NAIR FORTES ABU-MERHY

Durante muito tempo só ingressava no curso superior quem tivesse os seus "preparatórios" ou curso secundário de duração de cinco anos. Com a reforma Francisco Campos, veio a obrigatoriedade de um curso secundário de maior extensão.

Reconheceu o reformador o absurdo que representava o simples exame vestibular para ingresso no curso superior e sugeriu uma articulação dos dois níveis de ensino. Criou, para isso, o Colégio Universitário.

Na realidade, porém, nunca a experiência foi tentada com o espírito que a inspirara. Aquêles alunos que fizeram o curso complementar, nas suas especializações prevocacionais, tinham que submeter-se, no recinto da escola superior, à última prova do curso secundário, sob a forma de um concurso.

Entretanto, ninguém se lembrava disso e exigia-se um exame vestibular em tudo semelhante aos anteriores, como se os cursos secundário e superior fôsem estanques e não se entrossassem.

E tanto é verdade que nunca deixaram de existir cursos especiais que preparavam para êsse exame que, apesar de batizado como "concurso de habilitação" (para perder o caráter de vestibulo), passou a denominar-se, na linguagem corrente, concurso vestibular. Tal é a força da tradição e a falta de ambiente para a realização completa dessa experiência.

Tenho sempre lastimado que não se tenha pôsto em execução a reforma Campos, em tôda a sua inteireza e em bloco. Veio outra reforma — a Capanema — baseada em considerações de ordem doutrinária, mas não vinculada às experiências da reforma anterior. Projeta-se nova reforma, cujo teor não foi dado a conhecer, oficialmente, aos técnicos de educação — que se limitaram a ler o que a imprensa divulgou.

Estranhos, assim, ao processamento dos fatos, temos que limitar-nos ao seu histórico, quando seus frutos dão resultados que não são controlados. Não poderão, pois, ser criticados e servir de base a outras modificações.

* * *

Começando por 1931, verificamos que os estudantes que tinham o curso secundário ginasial (5 anos) e o complementar (2 anos) poderiam ingressar nos seguintes cursos superiores:

1. *Música, Pintura, Escultura, Gravura e Veterinárias*: 5 anos de ginasial;

2. *Engenharia* (civil, industrial, eletricista, minas) *Química Industrial, Agronomia e Arquitetura*: 5 anos de ginasial mais 2 complementares de engenharia, química industrial e arquitetura;

3. *Medicina, Odontologia e Farmácia*: 5 anos de ginasial mais 2 complementares de medicina, odontologia e farmácia;

4. *Direito*: 5 anos ginasial mais 2 complementares de direito.

Foi reconhecido o direito dos alunos que terminaram o curso de acôrdo com o plano de estudos anterior. Assim sendo, quem tivesse o curso secundário até 1934 (ou 2.^a época, isto é: março de 1935), poderia ingressar em curso superior, independentemente de curso complementar. Quem tivesse realizado os exames do art. 100 do decreto 21.241, de 1932, poderia inscrever-se em concurso de habilitação, se tais exames tivessem terminado até fevereiro de 1937.

Todos aquêles que tivessem curso secundário concluído antes do advento da reforma tiveram também seus direitos assegurados.

Passamos a indicar as circulares que vigoraram para o concurso de habilitação.

A primeira, sob o n.º 1.200, de 1-6-1937 do Departamento Nacional de Educação — vigorando em 1938 — para o primeiro ano em que houve concurso de habilitação para alunos com o curso complementar — foi completada pela de n.º 3.344, de 1-11-1937 — D. N. E.

As Faculdades de Educação (Ciências e Letras (hoje Faculdades de Filosofia) — que se criaram então, embora sem padrão federal — tiveram que pautar-se por "Instruções" baixadas em 5-11-1937, pelo Departamento Nacional de Educação, de acôrdo com o Parecer n.º 174-37 do Conselho Nacional de Educação.

A essas Faculdades eram admitidos candidatos:

a) que tivessem concluído o curso secundário fundamental;

b) que apresentassem diploma de professor normalista reconhecido pelo govêrno do Estado respectivo;

c) que fôsem professores secundários, registrados no Departamento Nacional de Educação, de acôrdo com o art. 305 do decreto 19.852, de 11 de abril de 1931.

Foi assinada a Circular n.º 1.100, de 22-8-38 do Departamento Nacional de Educação, revigo-

rando, para 1939, as circulares 1.200 e 3.344 de 1937.

Nada a respeito das Faculdades de Filosofia. Nesse ano, foi, porém, criada a Faculdade Nacional de Filosofia pelo Decreto-lei n.º 1.190, de 4 de abril de 1939. Seu art. 31 determinava que se aceitassem apenas certificado de curso secundário até 1940 e daí por diante curso secundário completo. Esse dispositivo foi prorrogado pelo Decreto-lei n.º 2.971, de 22-1-41, até 1942 e pelo Decreto-lei 5.125, de 22-12-42, até 1943.

Em 23-12-39, foi baixada a Portaria 490, do Departamento Nacional de Educação, sobre concurso de habilitação nas Faculdades de Filosofia, para o ano de 1940. Permitia o ingresso de normalistas. Mas o Aviso do Ministro da Educação, publicado no *Diário Oficial* de 11-1-40, proibiu o ingresso de normalistas nas Faculdades de Filosofia, restringindo, assim, a Portaria n.º 490, acima citada.

Em 1941, 1942 e 1943, ao que eu saiba, não foram publicadas portarias a respeito do assunto, vigorando as anteriores, salvo para os cursos das Faculdades de Filosofia. Em 8-11-1943, a Portaria Ministerial 567, dispôs sobre admissão a essas Faculdades de Filosofia. Em 16-12-43, a Portaria 655 do Departamento Nacional de Educação baixou também instruções para 1944. Interessante que, embora se reportasse ao Decreto-lei n.º 5.125, de 22-12-1942, permitia ingresso a quem tivesse apenas certificado de conclusão do curso secundário fundamental, quando aquele Decreto-lei exigia, a partir de 1944, o curso complementar.

Em 16-8-1944, foi assinada a Portaria Ministerial n.º 386, sobre a realização do concurso de habilitação em 1945. E em 29-11-1944, foi expedida a Portaria Ministerial 535, regulando o concurso de habilitação para o mesmo ano de 1945 e determinando que o Departamento Nacional de Educação baixasse instruções sobre o processo de realização do mesmo. Em consequência, foi assinada a Portaria 492, de 9 de dezembro de 1944.

Como tivesse sido permitida, por lei, a 2.ª chamada em concurso de habilitação, foi baixada a Portaria Ministerial n.º 162, de 20-3-45.

Em 5-12-1945, foi expedida a Portaria Ministerial n.º 596, dando diretrizes sobre o concurso de habilitação em 1946, adjetivada pela de número 512, de 11-12-1945. Foi ainda assinada a Portaria Ministerial n.º 637, de 29-12-45, completando a de n.º 596.

A Portaria n.º 175, de 20-2-1946, isentava do exame de desenho os candidatos ao concurso de habilitação, em 1946, nas Escolas de Engenharia.

A Portaria n.º 664, de 28-11-46, dava instruções sobre o concurso de habilitação em 1947. Esta Portaria não vigorou. A lei n.º 20, de 10 de dezembro de 1947, autorizou o Ministro da Educação a expedir instruções para os concursos de habilitação. Foi então baixada a Portaria Ministerial n.º 85, de 15-2-1947, para os concursos

de habilitação em 1947. Para 1948, foi baixada a Portaria Ministerial n.º 545, de 14-11-1947, adjetivada pela Portaria n.º 91, de 14-11-1947, do Diretor do Ensino Superior (x).

A Portaria Ministerial 605, de 23-12-1947, permitia inscrição no concurso de habilitação aos alunos dependentes de 2.ª chamada ou 2.ª época, no curso secundário.

Para o ano de 1949, vigorará a Portaria n.º 110, de 30-11-48, do Diretor do Ensino Superior, que adjetiva a Portaria Ministerial n.º 596, de 30 de novembro de 1948.

E' de observar que se deram alterações profundas no Ministério de Educação e Saúde, nesse interregno. A Diretoria do Ensino Superior que, com o nome de Divisão do Ensino Superior, integrava o Departamento Nacional de Educação, passou a ser diretamente subordinada ao Ministro de Estado (Decreto-lei n.º 8.535, de 2-1-1946).

Houve a reforma Capanema em 1942, para os cursos: *secundário, comercial e industrial*. Com ela, ampliou-se a articulação do ensino superior.

A fiscalização do Curso de Ciências Econômicas, até então feita pela Divisão de Ensino Superior, hoje, respectivamente, Diretoria do Ensino Comercial e Diretoria do Ensino Superior.

A admissão ao Curso de Ciências Econômicas, nessa época, obedecia à Portaria n.º 167, de 19-2-1941, revigorada pela de n.º 620, de 5 de dezembro de 1941 e n.º 4, de 14-1-1943, ampliada pela Portaria n.º 16, de 24-1-1946.

Com o advento do Decreto-lei n.º 7.988, de 22-9-1945, o ensino de ciências econômicas e atuariais passou para o plano do ensino superior. A partir de então, têm sido aplicadas, para esses cursos, as portarias gerais que regulam o concurso de habilitação.

Feito este esboço histórico das instruções que regem a matéria nos cursos subordinados ao Ministério de Educação e Saúde, passemos ao estudo da atual articulação do ensino superior, nêles ministrados, com os demais níveis de ensino.

O curso de normalista dá, atualmente, direito a ingresso:

- a) nos cursos de enfermagem (que se vão diferenciando do nível médio para o nível superior);
 - b) nas faculdades de filosofia — apenas nos cursos de pedagogia, letras néo-latinas, anglo-germânicas, letras clássicas, geografia e história.
- O curso secundário ginásial (4 anos) dá direito ao ingresso:
- a) nos cursos de música (instrumentistas e cantores);
 - b) nos cursos de pintura, escultura e gravura;
 - c) nos cursos de enfermagem.

(x) Primeira portaria sobre concurso de habilitação expedida pela Diretoria do Ensino Superior, muito embora este órgão já não integrasse o D. N. E. desde 1946).

O curso secundário colegial (clássico ou científico) dá direito a ingresso nos seguintes cursos:

farmácia
odontologia
medicina
direito
engenharia (qualquer especialidade)
arquitetura
urbanismo
agronomia
veterinária
ciências contábeis e atuariais
ciências econômicas
qualquer curso das Faculdades de Filosofia
jornalismo
música
pintura
escultura
gravura
enfermagem

A exigência do curso colegial é suprida pelo seguinte:

a) o curso de bacharelado, doutorado ou licenciado em Faculdade de Filosofia (Decreto-lei n.º 8.195, de 20-11-1945);

b) curso das Escolas Preparatórias do Ministério da Guerra (Decreto-lei n.º 5.550, de 4 de junho de 1943).

Qualquer curso comercial técnico dá direito a ingresso nos cursos de ciências econômicas e de ciências contábeis e atuariais.

Os cursos de ensino industrial dão direito a ingresso em curso superior, na forma do Decreto-lei n.º 4.073, de 30-1-42, adjetivado pela Portaria Ministerial n.º 38, de 22-1-46:

“Art. 1.º O diploma de conclusão de curso técnico a que se refere o item III, art. 18, do Decreto-lei n.º 4.073, de 30 de janeiro de 1942, permite ao seu portador inscrever-se no concurso de habilitação para matrícula em curso superior relacionado ao diploma, da seguinte forma.

I — Diploma de técnico em máquinas e motores, curso de engenheiro industrial, modalidade mecânica.

II — Diploma de técnico em eletrotécnica, curso de engenheiro eletricitista.

III — Diploma de técnico em edificações, curso de arquitetura ou de engenharia civil.

IV — Diploma de técnico em pontes e estradas, curso de engenharia civil.

V — Diploma de técnico em química industrial, curso de química industrial.

VI — Diploma de técnico em mineração, curso de engenharia de minas.

VII — Diploma de técnico em desenho cartográfico, topográfico e de obras de arte, curso de engenheiro geógrafo.

VIII — Diploma de técnico em desenho (de máquinas e eletrotécnica), curso de engenharia industrial, modalidade mecânica.

IX — Diploma de técnico em desenho (móveis e arquitetura), curso de arquitetura.

X — Diploma de técnico em artes aplicadas ou em decorações interiores, curso de pintura ou de escultura.

“Art. 2.º A fim de que possam ser válidos para a inscrição no exame de habilitação, de que trata o artigo anterior,

os diplomas de cursos técnicos deverão estar devidamente registrados na Diretoria do Ensino Industrial.

“Art. 3.º As exigências relativas ao concurso de habilitação são as mesmas exigíveis dos demais candidatos.”

Esta Portaria foi completada pela de n.º 182, de 28-2-46, nos seguintes termos:

Art. 1.º Os diplomas de conclusão dos cursos técnicos de agrimensura e de metalurgia, a que se refere o item III do art. 18 do Decreto-lei n.º 4.073, de 30 de janeiro de 1942, permitem aos seus portadores inscrição no concurso de habilitação para matrícula nos cursos superiores de engenharia de minas e civil.

Art. 2.º A fim de que possam ser válidos para inscrição no exame de habilitação, de que trata o artigo anterior, os diplomas de cursos técnicos deverão estar devidamente registrados na Diretoria do Ensino Industrial.

Art. 3.º As exigências ao concurso de habilitação são as mesmas exigíveis dos demais candidatos.

Para os cursos de técnicos agrícolas, determinou a Portaria Ministerial n.º 179, de 15-3-1948 o seguinte:

“Art. 1.º É assegurado aos portadores de diploma de conclusão de cursos Técnico Agrícola a que se refere o Decreto-lei n.º 9.613, de 20 de agosto de 1946, o ingresso em curso superior, atendidas as demais exigências regulamentares, com as seguintes restrições:

a) Cursos Técnicos de Zootécnica, Práticos Veterinários no Curso Superior de Veterinária.

b) Cursos Técnicos de Agricultura, Horticultura, Indústrias Agrícolas, no Curso Superior de Agronomia.

c) Curso Técnico de Mecânica Agrícola no Curso Superior de Agronomia, no de Engenheiros Industriais e no de Engenheiros Eletricitistas.

d) Curso Técnico de Laticínios nos Cursos Superiores de Agronomia, de Veterinária e de Química Industrial.

Parágrafo único. Será exigido, antes do concurso de habilitação, a prestação de exame, em estabelecimentos oficiais, das disciplinas Latim (programa do curso ginasial) e Filosofia.

“Art. 2.º Aos diplomados por Escolas Técnicas de Agricultura mantidas pela União, pelos Estados e Municípios, ou por particulares, fiscalizados pelo Ministério da Agricultura, ou sujeitos ao regime universitário, fica assegurado o direito ao ingresso no curso superior de Agronomia após a realização de exames em estabelecimento oficial, das disciplinas não incluídas nos currículos desses cursos, e correspondentes ao curso ginasial.

“Art. 3.º São mantidas as matrículas de Técnicos Rurais, em Cursos Superiores de Agronomia e Veterinária, efetuadas no ano de 1947. Será também permitida a matrícula dos portadores de diploma de Técnicos Rurais nos referidos cursos.

§ 1.º Será exigida a prestação de exames em estabelecimento oficial, antes do concurso de habilitação, das disciplinas: Latim (programa do curso ginasial), e Filosofia, História Geral e do Brasil, aos portadores de diploma de técnicos rurais.

§ 2.º Aos Técnicos Rurais, já matriculados em 1947, nas Escolas de Agronomia e Veterinária, será permitida a realização dos exames das disciplinas referidas no parágrafo primeiro deste artigo em estabelecimento oficial, antes da terminação do curso.

“Art. 4.º A presente Portaria entrará em vigor na data da sua publicação.

“Art. 5.º Revogam-se as disposições em contrário.

Para ingresso nos cursos das Faculdades de Filosofia, há certas facilidades criadas pelo Decreto-lei n.º 8.195, de 20-11-45.

Nêles podem ingressar os seguintes candidatos:

I — Todos os que têm curso superior (x) isto é: diplomados em medicina, farmácia, odontologia, engenharia, arquitetura, urbanismo, química industrial, agronomia, veterinária, direito, música, jornalismo, pintura, escultura gravura, cursos de museu, de educação física, de ciências econômicas, de ciências contábeis e atuariais.

Mesmo os que se diplomaram pelo plano de estudos do decreto 20.158, de 30-6-1931, poderão ingressar nas Faculdades de Filosofia, nos termos do Parecer n.º 57-48 do Conselho Nacional de Educação.

Tais diplomas devem estar registrados na Diretoria do Ensino Superior.

II — Os sacerdotes, religiosos, ministros de culto que tenham concluído regularmente os estudos em seminário idôneo, nos cursos de filosofia, letras clássicas, letras néo-latinas, letras anglo-germânicas e pedagogia.

III — Os ex-seminaristas — na forma do Parecer n.º 25-46, do Conselho Nacional de Educação.

IV — Os professores normalistas com curso regular de, pelo menos, seis anos e exercício magisterial na disciplina escolhida, nos cursos de pedagogia, letras néo-latinas, letras anglo-germânicas, letras clássicas, geografia e história.

V — Os professores já registrados na Diretoria do Ensino Secundário, com exercício eficiente por mais de três anos nas disciplinas do curso em que pretendam matricular-se.

VI — Os autores de trabalhos publicados em livro, considerados de excepcional valor pelo Conselho Técnico Administrativo da Faculdade, no curso correspondente ao assunto científico, literário, filosófico ou pedagógico em apêço.

Para ingresso no curso de jornalismo, há medidas transitórias, que alcançam até o ano de 1950.

Há, nesse curso, três seções::

- a) de formação;
- b) de aperfeiçoamento;
- c) de extensão cultural.

Afora o certificado de conclusão de curso secundário completo, que habilita a ingressar em qualquer das seções, será admitido que ingressem, na de formação, os jornalistas inscritos em associações de classe ou portadores de carteira profissional.

Nos cursos de aperfeiçoamento, só se inscreverão os profissionais da imprensa. Os de extensão são de livre acesso.

* * *

A estrutura do sistema brasileiro de ensino vai se tornando mais flexível, permitindo maior nú-

mero de entrosamentos, no plano vertical. Quanto ao plano horizontal, é de observar que têm sido permitidas adaptações de um curso a outro, como passamos a exemplificar

1. aproveitamento de curso de direito para curso de ciências econômicas, contábeis e atuariais — Parecer n.º 11-48 do Conselho Nacional de Educação;

2. aproveitamento do curso de escola militar para as escolas de engenharia — Vide Decreto 20.654, de 13-11-1931;

3. aproveitamento do curso de ciências sociais para geografia e história das Faculdades de Filosofia — Despacho Ministerial autorizando;

4. aproveitamento de alunos com certificado de aprovação na 1.ª série das escolas de engenharia ou das seções de matemática e física, das faculdade de Filosofia, para admissão na Escola Técnica do Exército, do Ministério da Aeronáutica — Portaria n.º 166, de 19-8-1948, do Ministro da Aeronáutica;

5. aproveitamento do curso de belas artes para o licenciado em desenho — Despacho Ministerial de 22-10-1940, autorizando.

Uma decisão importante, que merece ampla divulgação, é a do aproveitamento dos cursos das Sociedades de Cultura Inglesa. Transcrevemos, por isso, o Parecer 408-47, do Conselho Nacional de Educação, homologado em 28-11-1947, pelo Ministro de Estado da Educação e Saúde:

"O Conselho Britânico em longo memorial dirigido ao Exmo. Sr. Ministro da Educação e Saúde estende-se em consideração sobre a conveniência que resultaria para o ensino da língua inglesa no Brasil da adoção das medidas que sugere:

Em primeiro lugar menciona o memorial a importância do Certificado de Proficiência em Inglês (Certificate of Proficiency in English) fornecido pela Universidade de Cambridge e aceito para a admissão por esta Universidade e pela de Oxford, e cujos cursos estão difundidos em quase todo o mundo, através das Sociedades de Cultura Inglesa.

Salienta, entretanto, o proponente que, para uma perfeita qualificação dos portadores desses certificados, precisam eles de um teste prático em Pedagogia e Técnica de Ensino, o que poderia ser feito em cursos ministrados nas Faculdades de Filosofia do País.

Constituiria, assim, a Cambridge Proficiency Certificate um documento básico para o exercício da profissão de professor de inglês.

Acredita o Conselho Britânico, que, por tal maneira, teríamos dentro em breve um número satisfatório de professores habilitados para o ensino do referido idioma.

A Comissão de Legislação tomando na devida consideração o memorial, sugere, depois de minucioso estudo do assunto de que é objeto, a possibilidade de se matricularem os portadores dos referidos certificados, nas Faculdades de Filosofia, e frequentarem os cursos de língua portuguesa, psicologia educacional, fundamentos biológicos da educação e didática especial, os quais teriam a duração de uma ano.

Essa matrícula efetuar-se na qualidade de alunos avulsos, nos termos da letra b do art. 29, do Decreto n.º 1.190, de 4 de abril de 1939, e, uma vez concluído o curso com proveito, os certificados acima referidos seriam apostilados com a declaração de poderem ser registrados no Ministério da Educação e Saúde, para efeito do exercício do magistério como professor de língua inglesa nos estabelecimentos brasileiros de ensino secundário.

(x) É de observar que, para ingresso em qualquer outra Faculdade que não a de Filosofia, não é permitido substituir, pelo diploma de curso superior, os certificados de conclusão do curso secundário.

No momento atual em que se intensificam cada vez mais as relações do nosso País com os de língua inglesa, se nos afigura valiosa a cooperação que ora nos oferece o Conselho Britânico, no desejo de fortalecer o intercâmbio cultural entre a Inglaterra e o Brasil.

Para atingir êsse objetivo sob todos os aspectos útil aos interesses dos dois países seria necessário apenas criarmos facilidades que não importariam em concessões contrárias ao espírito das leis brasileiras, antes nelas se amparam ao tempo em que os propósitos que os animam se casam em perfeita harmonia.

Com a presente sugestão, a Comissão de Legislação julga ter-se desobrigado da incumbência que lhe foi cometida”.

Nossos estudantes nunca foram orientados para as carreiras mais condizentes com as suas tendências. A escolha dos cursos, que a elas conduzem, tem sido feita, via de regra, ao acaso, ao

sabor dos caprichos pessoais ou sugestões de terceiros.

O indivíduo que tivesse ingressado, até pouco tempo, em determinado plano de ensino médio, teria que nêle permancer ou renunciar ao que fizera para começar outro plano que desse acesso ao curso superior.

A multiplicidade de cursos médios — que facilitaria a escolha, quer sob o ponto de vista da tendências e aptidões individuais, quer sob o ponto de vista dos reclamos sociais — deixava de produzir seus frutos, porquanto não havia a necessária articulação.

Atingimos, hoje, um estágio mais avançado no setor da flexibilidade dos cursos, conforme pretende ter deixado claro êste trabalho.

* *

*

BUREAU OF BUDGET

(Órgão Central do Orçamento, dos Estados Unidos da América).

Antes de ser sancionada em 1921 a lei que criou essa repartição e lhe deu a incumbência de anualmente estudar e preparar a proposta orçamentária que o Presidente deve remeter ao Congresso, era o Ministro do Tesouro que recebia as estimativas dos outros ministérios e as canalizava à legislatura, sem procurar modificá-las. Não havia, pois, no Executivo um órgão responsável pelo orçamento total. Verdade é que o Presidente tinha autoridade para estudar com os ministros as suas diferentes propostas, mas a tradição vigorante era que semelhante estudo cabia só ao Congresso.

A campanha levada a efeito por diversos estudiosos do assunto, e principalmente por W. F. Willoughby, Diretor do Instituto for Government Research, preparou o terreno para a implantação de um novo sistema. O exemplo inglês, bem elucidado em uma das monografias daquele instituto, muito influiu.

O Budget and Accounting Act de 1921 consagrou uma das inovações mais importantes no sistema financeiro do governo federal. Essa lei investiu no Presidente da República a responsabilidade final da proposta orçamentária; criou o Bureau of Budget para elaborar a mesma e o colocou sob a direção do Presidente (que nomeia o seu Diretor e o Assistente dêste), embora situando-o no Ministério do Tesouro; deu ao mesmo Bureau a função de estudar a organização e as atividades dos diferentes ministérios, bem como os meios mais econômicos de promover a sua eficiência; finalmente, criou o General Accounting Office, de que adiante falaremos.

A colocação do Bureau no Ministério do Tesouro era uma simples homenagem à tradição e a prova é que êle ficou sendo o único intermediário obrigatório entre os ministérios e o Presidente, no tocante à elaboração orçamentária. Perto de vinte anos depois, em 1939, essa situação se tornou definitivamente consagrada, pois, de acordo com os planos de reorganização levados a efeito pelo Presidente Roosevelt, com autorização do Congresso, o Bureau foi transferido para a Secretaria do Presidente, “Executive Office of the President”.

O Bureau, que, até 1936, só tinha 38 empregados, hoje tem cerca de 100, distribuídos por 4 divisões. Dêles, muitos são funcionários de escrita, destinados a compilar os balanços financeiros, mas outros têm a missão especial de investigar o funcionamento das diferentes repartições e de apurar as suas necessidades. Os chefes de serviços administrativos no Children's Bureau e no Office of Education manifestaram ao autor, em 1938, a sua satisfação pelo conhecimento progressivamente crescente que êsses investigadores manifestavam quanto às referidas necessidades, por ocasião das discussões anuais sobre as propostas orçamentárias.

Seja como fôr, o método empregado na elaboração das propostas, oferece ampla oportunidade para as repartições defenderem os seus projetos. E a criação do Bureau obedeceu a uma real necessidade, segundo o consenso geral.

Por ocasião dos debates em 1937 sobre os planos de reorganização administrativa, houve um acordo geral em pugnar por que o Bureau tivesse uma expansão das suas atividades no que diz respeito ao controle da gestão financeira e à investigação sobre a eficiência e o custo dos trabalhos administrativos. Como resultado disto, o Congresso deu verbas maiores, e o Presidente, legalmente autorizado, traçou ao Bureau por um decreto executivo de 1939, um amplo programa de estudos e pesquisas.

Assistência Social na Suécia

KONRAD PERSSON

Diretor-Geral e Chefe do Royal
Pensions Board (Tradução de
E. S. Mesquita)

Resumo das partes mais importantes da atual legislação de seguro social, de assistência aos pobres e também das reformas planejadas nesses setores.

ATUALMENTE, muito se tem feito na Suécia com o objetivo de promover o desenvolvimento do seu setor de assistência e previdência social, conseguindo mesmo realizar considerável progresso. Praticamente, em todos os ramos dos serviços sociais foram aprovadas novas leis reguladoras ou foram revistas as que já estavam em vigor. Esse trabalho de revisão está a cargo das Comissões Reais, principalmente da Comissão de Serviços Sociais. A exposição que se segue tratará do Plano Nacional de Pensões, do abono por filho, do seguro de saúde, do seguro contra acidente ou desemprego e, finalmente, da assistência aos pobres.

O PLANO NACIONAL DE PENSÕES

Esse plano foi introduzido na Suécia em 1913. Cedo, porém, verificou-se que as quantias pagas sob a forma de pensões eram insignificantes, evidenciando-se de fato nestes últimos anos, muito embora fossem elas sucessivamente majoradas, a sua insuficiência. A Lei Nacional de Pensões, de 29 de junho de 1946, que entrou em vigor a 1 de janeiro de 1948, teve por objetivo sanar essa deficiência. A idéia que serviu de base à nova legislação era a de que a pensão nacional devia ser, via de regra, suficiente para garantir ao indivíduo o essencial à sua subsistência de modo a que ele não precisasse recorrer ao auxílio reservado à pobreza.

Em princípio, só os cidadãos registrados na Suécia podem fazer jus a uma pensão. O sistema se divide entre a pensão por motivo de velhice, a pensão por motivo de invalidez, o abono por doença ou a pensão por motivo de viuvez.

A primeira modalidade de pensão é a que se paga a uma pessoa que já tenha atingido a idade de 67 anos. A pensão por motivo de invalidez, enfermidade ou viuvez é a que se pode pagar ao indivíduo antes de ter atingido aquela idade. Esses benefícios diferem não só quanto às condições exigidas para o seu recebimento como também quanto à maneira de calcular a quantia em que eles importarão.

A *Pensão por Motivo de Velhice* é a que se paga à razão de 800 coroas (1) a uma pensionista casada, cujo marido seja beneficiário do sistema de pensões nacionais ou que já perceba o tão falado "abono por espôsa" (assunto que será examinado mais adiante) e à razão de 1000 coroas no caso de qualquer outra pessoa com direito a uma pensão. As quantias mencionadas são pagas sem que se leve em conta a existência de rendimentos provenientes de outras fontes.

A *Pensão por Invalidez* é a que se paga a qualquer indivíduo que, antes de atingir a idade de 67 anos, em virtude de doença física ou mental, paranóia, incapacidade para o trabalho ou qualquer enfermidade, não possa ganhar a vida exercendo atividades que estejam de acordo com o seu preparo e nível de inteligência, desde que se possa considerar que a diminuição de sua capacidade de trabalho seja de caráter permanente. A pensão por motivo de invalidez consiste, em parte, de uma pensão base de 200 coroas por ano, não se levando em conta a renda particular do pensionista e, em outra parte, de um pensão suplementar que pode importar, no máximo, em 600 coroas anuais no caso de um beneficiário casado, e em 800 coroas anuais no máximo no caso de um solteiro. O "quantum" dessa pensão suplementar depende de possuir ou não o beneficiário rendas provenientes de outras fontes.

O *Abono por Motivo de Moléstia* foi introduzido na Suécia com o objetivo de prestar assistência, de acordo com o Plano de Pensões Nacionais, àqueles que não estejam em condições de receber uma pensão por motivo de invalidez e isto porque sua enfermidade é de caráter passageiro.

O abono por motivo de doença é pago a qualquer pessoa que esteja, sofrendo ininterruptamente, durante um ano pelo menos, uma certa incapacidade para o trabalho, o que constitui uma condição para o recebimento da pensão por invalidez, ainda que sua enfermidade não seja de caráter permanente, mas que possa durar, presumivelmente, um tempo considerável. A importância é paga durante um certo período previamente fixado. Relativamente à quantia correspondente a essa pensão e ao método de calculá-la, o abono por motivo de doença não difere da pensão por motivo de invalidez.

(1) Um dólar americano (maio de 1948) equivale a 3,60 coroas suecas.

A Pensão por Motivo de Viuvez — é a que se paga a uma viúva que, na ocasião do falecimento do marido, já conte 55 anos de idade e que tenha pelo menos cinco anos de casada. Esta pensão é de 600 coroas anuais no máximo, dependendo seu cálculo, inteiramente, do vulto das rendas particulares da beneficiária e provenientes de outras fontes. Em certas circunstâncias, uma viúva ou um viúvo que possua filhos menores de 10 anos pode receber um abono "ao viúvo" ou "à viúva" e cuja importância corresponde à da pensão por viuvez.

Os benefícios da pensão acima citados são, em certos casos, elevados por meio de "suplementações" que também são consideradas como partes das pensões. Tais suplementações são feitas sob a forma de "*abono para pagamento de aluguel de casa, abono especial para administração da casa, abono por espôsa e abono extra por motivo de cegueira*".

Tendo em vista o elevado custo da moradia e do combustível, dividiu-se o país em cinco zonas na base do custo do aluguel dependendo a proporção do auxílio concedido para fins de pagamento da casa, da zona em que o beneficiário residir. O auxílio para pagamento de aluguel de casa — cujo montante é calculado em função de possuir ou não o beneficiário outras fontes de rendas e também do seu estado civil — varia entre 100 e 800 coroa.

O *Abono Especial para Pagamento de Aluguel de Casa* está sujeito à decisão das autoridades locais. O "quantum" desse auxílio é fixado de acordo com os princípios estabelecidos por aquelas autoridades para regulá-lo. De um modo geral, o princípio pôsto em prática é o de que este abono deverá ser suficiente para atender as despesas com um aluguel módico, desde que este não possa, presumivelmente, ser pago com os recursos provenientes de qualquer outra pensão nacional que o beneficiário já receba. O abono é planejado para ser pago em zonas de residência onde o custo da moradia é excepcionalmente alto.

O *Abono por Espôsa* é pago à mulher de um indivíduo que tenha direito a uma pensão, desde que a espôsa tenha atingido a idade de 60 anos e que esteja com ele casada há uns cinco anos pelo menos. O abono por espôsa consiste de uma pensão suplementar e de um abono para pagamento de aluguel de casa e cuja importância corresponde àquela que a espôsa receberia sob a forma de pensão por motivo de invalidez se ela tivesse direito a essa modalidade de auxílio.

O *Abono Extra por Motivo de Cegueira* importa em 700 coroas anuais, não se levando em conta o vulto das rendas particulares e provenientes de outras fontes. Esse abono constitui um adicional acrescentado à pensão que se paga aos que são atacados de cegueira antes de atingirem a idade de 60 anos.

O *montante das rendas particulares* — para não implicar em diminuição dos benefícios cuja fixação depende do vulto daquelas — não pode ultrapassar, no caso de uma pessoa solteira, de 400 coroas e no caso de um casal, de 600 coroas. Se as

rendas de um indivíduo que não tenha dependentes ultrapassam 400 coroas os benefícios, cujos cálculos para efeito de sua fixação, dependem do seu vulto, sofrem uma redução que corresponde a $\frac{1}{2}$ da importância que ultrapassa aquele limite. Se as rendas do marido e da mulher, somadas, ultrapassam os 600 coroas, esses benefícios sofrem uma redução que corresponde a $\frac{1}{4}$ da quantia que, na renda do casal, ultrapassa essas 600 coroas, e isto para cada um dos cônjuges.

As questões relativas à pensão por motivo de velhice e viuvez são definitivamente resolvidos pelos Comitês de Pensões locais, como pela autoridade central ou, seja pelo Conselho de Pensões.

Desde do começo do ano de 1948 que todas as pensões são pagas diretamente pelo Conselho de Pensões, sendo o vale postal o instrumento comum de ordem de pagamento das pensões. Estima-se que cerca de 700.000 dessas ordens são emitidas todos os meses.

As contribuições para o fundo de pensões variam entre 6 e 100 coroas por ano e todas as pessoas de 18 a 66 anos, estão sujeitas a pagá-las. O cumprimento dessa obrigação não influi sobre o direito ao recebimento de uma pensão. As contribuições são arrecadadas junto com a arrecadação de impostos. Somente uma proporção muito pequena do custo do plano de previdências (cerca de 11 por cento) é coberto pelas contribuições. O grosso dos encargos por ele criado é atendido pelo Estado.

Para ampliar o plano de pensões nacionais o Conselho está fazendo muita coisa no campo das atividades de prevenção da incapacidade do indivíduo para o trabalho. Essas atividades compreendem: a) assistência médica, prestada no hospital do próprio Conselho, nos casos de doenças que possam acarretar invalidez, principalmente artrite, neurose e asma; b) educação profissional, etc.; e c) qualquer outra atividade que possa servir aos interesses do plano de pensões nacionais com o objetivo de prevenir ou eliminar os motivos de incapacidade para o trabalho ou de promover a saúde pública.

A propósito, deve-se mencionar que o Conselho de Pensões também dispõe de um serviço de seguro, de caráter voluntário, de que podem servir-se com vantagens todos os indivíduos que desejem aumentar a importância dos benefícios da pensão nacional a que tenham direito.

ABONO POR FILHO

Uma nova lei relativa ao abono familiar entrou também em vigor a 1 de janeiro de 1948. Este consiste, em parte, de um *abono geral* por filho, o qual é, praticamente, em todo o país, de 260 coroas para cada um, de menos de 16 anos e, noutra parte, de um *abono especial* que é pago, para fins de sustento e educação de crianças que sejam filhos de viúva ou de pessoa inválida etc. A importância máxima do abono especial por filho é de 420 coroas por ano, no caso de órfãos de pai e de mãe ao

mesmo tempo e, em certas circunstâncias, no caso de órfãos só de pai ou só de mãe, enquanto que se paga o máximo de 250 coroas no caso de outras categorias de crianças especificadas em detalhes na lei, inclusive, via de regra, os filhos de pessoas que já recebem uma pensão do Estado.

SEGURO DE SAÚDE

O atual seguro de saúde é de subscrição voluntária. O novo sistema dessa modalidade de previdência, introduzido com a lei de 3 de janeiro de 1947 mas que só entrará em vigor a 1 de julho de 1950, é de âmbito nacional e de caráter obrigatório. Há, porém, uma forma de seguro voluntário no novo plano de previdência social.

O seguro obrigatório compreende a) um seguro de assistência médica e b) um seguro de auxílio em caso de doença (em dinheiro). O seguro de assistência médica não implica em assistência hospitalar ou no fornecimento de remédios de graça ou mais baratos, não importando também em assistência durante o período de gravidez e de parto. A assistência hospitalar e os remédios gratuitos ou mais baratos devem ser obtidos fora do plano de seguros, muito embora esteja sujeita a disposições reguladoras especiais a assistência prestada à mulher durante a gravidez e por ocasião do parto. O seguro de assistência médica é de âmbito nacional. O seguro para fins de obtenção de auxílio financeiro em caso de enfermidade só atinge, por outro lado, os contribuintes de uma instituição de seguro contra moléstias, contribuintes estes cujos salários anuais sejam pelo menos de 600 coroas, atingindo também as mulheres casadas, mesmo que sejam seguradas nessa instituição. (As mulheres casadas não são, via de regra, seguradas nestas instituições contra as doenças mas o são, indiretamente, como simples membro da família do segurado. O mesmo acontece com as crianças menores de 16 anos. Esta categoria de indivíduos não contribui para as instituições de seguro contra enfermidade).

O *Seguro de Assistência Médica* tem por fim, segundo certos princípios consubstanciados, em detalhe, na lei, cobrir três quartas partes dos encargos com a prestação de assistência médica, incluindo a) despesas com transporte e pagamento ao médico pela viagem de ida e volta ao local em que se encontra o doente e b) despesas de transporte de ida e volta do doente ao hospital.

O *Abono por Motivo de Doença* que se paga a um contribuinte de uma instituição de seguro contra enfermidade importa, via de regra, em 3,5 coroas por dia, pouco importando o vulto de seus rendimentos. O abono por motivo de doença é acrescido com um abono de 2 coroas diários por marido ou mulher e mais um adicional de 50 öre por filho. O abono por doença não é pago nos primeiros três dias de enfermidade, não podendo também ser pago num período de mais de 730 dias que é o máximo previsto, seja qual for a moléstia. A importância paga a uma mulher casada que não seja contribuinte de uma dessas instituições de seguro contra doenças é de 1,5 coroa por dia.

Como já se disse, os benefícios concedidos, de acordo com o plano de seguro obrigatório, podem ser acrescidos por meio do seguro voluntário, muito embora essa modalidade de seguro não possa ser concedida a um segurado que tenha atingido a idade de 55 anos ou que não esteja gozando boa saúde.

O seguro voluntário contra doenças prevê o pagamento em dinheiro de uma importância de 1,50, 3 ou 4,50 coroas por dia. Neste caso, porém, prevê-se uma quantia máxima, o que implica no fato de que os benefícios do seguro obrigatório e do voluntário contra doenças, mais os vencimentos e compensações a que, por outro lado, o segurado tenha o direito de receber enquanto estiver enfermo, não pode atingir a uma diária que exceda a 1/360 de seu salário anual.

O seguro voluntário de assistência médica compreende apenas certas formas de cuidados previstos detalhadamente na lei.

Os contribuintes das instituições de seguro contra doenças são obrigados a pagar as taxas exigidas pelo seguro obrigatório, taxas estas que são de certo modo proporcionais com o montante do abono por doença. As contribuições anuais exigidas pelo seguro obrigatório são estimadas para os segurados que tenham direito a um abono por doença, por exemplo, de 3,50 coroas, incluindo assistência médica, em cerca de 24 coroas. O vulto das contribuições do seguro voluntário depende, entre outras coisas, da idade do segurado e da espécie de assistência que lhe foi prestada quando enfermo.

As contribuições realmente substanciais pagas pelo Estado — cerca de 70 por cento do custo total — irão para o plano de seguro obrigatório. O Estado entrará também com certas somas para o seguro voluntário.

O novo plano de seguro será administrado por instituições gerais de seguro contra doença, pressupondo-se que as existentes venham a se transformar em instituições gerais com aquele objetivo.

SEGURO CONTRA ACIDENTES

As primeiras leis sobre o seguro, leis estas que regularam as questões de acidentes no trabalho, foram votadas em 1901, sendo mais tarde substituídas pela Lei de 17 de junho de 1916 que está atualmente em vigor relativamente ao seguro obrigatório contra acidentes no trabalho. A partir de 1930, um plano de seguro se ampliou a fim de abranger certas doenças profissionais.

O seguro contra acidentes, quer no trabalho, quer na viagem de ida ou de volta do local de trabalho, está ao alcance de qualquer pessoa que esteja empregada e que receba uma paga para trabalhar por conta de uma outra pessoa embora não seja considerada, em relação com esta pessoa, como um empregado independente, estando também ao alcance de qualquer outro indivíduo que execute certos trabalhos com propósito de treinamento e sem salários. No entanto, são excetuadas certas categorias de trabalhadores — os empregados domésticos, por exemplo.

As apólices de seguro podem ser adquiridos na instituição reguladora do Estado, no *Riksforsakring-s-Anstalten* (Instituto Nacional de Seguro) ou numa companhia mutuária de seguro contra acidente.

No caso de enfermidade provocada por um acidente, o acidentado recebe: a) assistência médica, remédios e outros cuidados artificiais; e b) um certo abono diário por motivo de doença. Este último é pago no caso da perda da capacidade para o trabalho e corresponde, no mínimo, à importância de 1,50 coroas e no máximo à 9 coroas por dia. A importância mínima desse abono por doença é paga nos casos do salário anual de menos de 675 coroas e a máxima quando esse salário é de mais 4.725 coroas. Em certos casos, o abono por doença é, por outro lado, menor, quando a incapacidade para o trabalho não é integral.

No caso de invalidez, o operário acidentado tem direito a uma anuidade que importa — caso tenha ficado completamente inutilizado para o trabalho — em 2/3 de seu salário; mas se sua capacidade de trabalho só foi reduzida em virtude do acidente, essa anuidade importa numa quantia menor correspondente àquela redução de capacidade.

Se o acidente acarretou a morte do operário, o auxílio para as despesas de funeral é, no mínimo, de 250 coroas, acrescidas das anuidades que são devidas aos dependentes e que correspondem, no caso de ser o sobrevivente um viúvo ou uma viúva, a 1/4 e no caso de ser um menor de 16 anos no máximo a 1/6 dos salários do morto. Em certas circunstâncias, pode-se pagar também uma anuidade aos pais do operário morto em acidente no trabalho.

Foram apresentadas várias propostas de aumento dos abonos por doença, das anuidades e do auxílio para funeral. O necessário projeto de lei será apresentado ao Parlamento, no período legislativo de 1948.

As taxas de seguro que deverão ser pagas pelo empregador estão fixadas numa importância que, tendo em vista os riscos e outras condições do trabalho, poderá ser necessária para atender ao pagamento das indenizações previstas pelo seguro.

Os dispositivos da lei de seguros e relativos à indenização por acidente no trabalho, aplicam-se igualmente nos casos de sofrer o operário uma doença profissional.

Um empregador pode fazer um seguro voluntário para os seus empregados que não sejam contemplados no plano de seguro obrigatório contra acidente a favor de filhos e pais, do operário. De acordo com uma Ordem expedida em 1918, os pescadores também podem fazer um seguro voluntário no Instituto Nacional de Seguro contra danos sofridos em consequência de um acidente em pescaria ou fora desse setor de ocupação.

Alguns dos benefícios acima mencionados são suplementados pelo bônus de custo de vida que é pago com o dinheiro do tesouro.

O SEGURO CONTRA O DESEMPREGO

O seguro contra o desemprego — que foi introduzido na Suécia em 1934 — é de caráter voluntário e sua estrutura lembra, em grande parte, o existente plano de seguro voluntário de saúde. Os assalariados podem recorrer às instituições de seguro contra o desemprego, instituições estas que estão sob a fiscalização de autoridade do Estado — o Conselho de Mercado de Trabalho — desde 1 de janeiro de 1948. Cada instituição se interessa, via de regra, por um setor particular da indústria.

Um assegurado desempregado recebe diariamente um auxílio e mais um abono extra por marido, mulher ou filho, quando for conveniente. Concede-se também um abono extra especial para auxiliar a manutenção da casa. Além disso, ainda é possível pagar-se um adicional destinado a atender as despesas de viagem ou transporte exigido para a remoção do doente de um local para outro. Entre as condições para o pagamento desse auxílio estão as de que a) o candidato ao mesmo tenha em vão pleiteado uma colocação na agência oficial de empregos; e b) que pagou uma certa quantia, sob a forma de contribuições, durante o tempo em que estava trabalhando.

O seguro contra o desemprego — como o seguro de saúde — está sujeito a regulamentações que fixam um certo e determinado período em que o segurador está isento de cumprir sua obrigação para com o segurado, o que significa que este último pode não receber o auxílio a que tem direito nos primeiros dias de desemprego. Se esse desemprego não for próprio da época, esse período de isenção do segurador será, via de regra, de 6 dias, os quais deverão estar dentro do espaço de 21 dias.

O auxílio é pago quase sem exceção, em dinheiro e o montante da assistência diária vai, em regra, de 2 a 7 coroas. O abono por filho é de 1 coroa por dia para cada filho de menos de 16 anos, havendo também um abono extra por marido ou esposa, além de um outro para os serviços domésticos e que importa em 1,25 coroa por dia. Desde 1945 que se paga um bônus extra de 75 ore diários, além da prestação de uma assistência diária destinada a atender as despesas com o elevado custo de vida. Via de regra, porém, o auxílio financeiro total prestado pela instituição de seguro contra o desemprego não pode exceder de 4/5 dos salários do chefe da família e 3/5 do que recebe qualquer outro membro da mesma.

O período de auxílio, isto é, o período durante o qual a assistência diária em dinheiro pode ser prestada consecutivamente, está limitado a um máximo de 156 dias no curso de 12 meses seguidos ou durante um período de desemprego contínuo.

Como se disse acima, um assegurado de uma sociedade de seguro contra o desemprego tem de pagar contribuições. Estas só são pagas, porém, quando esse indivíduo está empregado e a quantia com que deve contribuir depende da proporção e natureza dos riscos de desemprego que se correm

nos vários setores de ocupações e também do montante da diária de auxílio que deverá receber. Em 31 de outubro de 1947 o número desses assegurados era de 943.000, divididos entre 36 instituições seguradoras.

Em 1946 as subvenções pagas pelo Estado para atender as despesas das instituições de seguro contra o desemprego, instituições estas por ele reconhecidas, eram de 43,3 por cento. Das contribuições pagas pelos seus segurados, 14,8 milhões de coroas eram ao mesmo tempo consolidadas.

Finalmente, pode-se mencionar que o Comité de Bem-Estar Social está empenhado em fazer a revisão desse setor das atividades de seguro, considerando-se a questão do ponto de vista de torná-lo obrigatório.

AUXÍLIO AO POBRE

Na Suécia, a assistência aos pobres há muito tempo que está a cargo das autoridades públicas locais. Tendo em vista que os distritos municipais são numerosos e que variam consideravelmente em área e população, é natural que a assistência ao pobre varie bastante entre as diferentes regiões do país. Esta assistência é baseada numa prova de pobreza do indivíduo e o auxílio prestado o é de acordo com as circunstâncias próprias de cada caso específico. Em relação com outras formas de assistência já mencionadas, a que se presta ao pobre, devido a sua natureza tem um caráter de auxílio suplementar.

A assistência sueca ao pobre se divide entre o auxílio obrigatório e o voluntário. O primeiro compreende assistência aos menores, aos velhos e aos doentes que não podem suprir suas necessidades por meio do trabalho e os quais não dispõem de recursos para sua manutenção. Por outro lado, quando se levanta a questão de assistência ao pobre, a intervenção do governo dependerá das autoridades locais a considerarem justificável. Na prática, porém, as pessoas necessitadas geralmente recebem assistência da organização de auxílio aos pobres se a necessidade desse auxílio não for remediada de outra maneira qualquer.

O auxílio ao pobre é administrado de tal maneira que pode ser considerado perfeitamente adequado a cada caso individual, principalmente sob

a forma de assistência financeira prestada ao indivíduo no seu lar ou nas instituições de caridade. No último caso, a autoridade pública encarregada da assistência ao pobre também assume o encargo de prestar assistência.

Tendo em vista o caráter suplementar desse auxílio, seu alcance e natureza dependem não só da existência real da necessidade de assistência como também da eficiência do plano de seguro social e de outras medidas tomadas pela comunidade para evitar ou remediar a miséria. De fato, o campo de ação do auxílio ao pobre foi gradualmente reduzido por um sistema aperfeiçoado de seguro social. Provavelmente, não é ainda possível abrir mão dessa forma de assistência.

As recomendações do Comité de Seguro Social são para que se apresentem projetos de novas leis no setor da assistência ao pobre, leis estas destinadas a substituir a Lei de 1918 atualmente em vigor. O Comité já fez alguns pronunciamentos preliminares. Ele acha, por exemplo, que as autoridades locais devem receber uma considerável subvenção do Estado para desempenhar certas atividades. Sugere, além disso, que é preciso atribuir uma maior importância aos aspectos preventivos dessa assistência.

ASSISTÊNCIA MÉDICA

O presente exame não estaria completo se não se fizesse menção a certos benefícios sociais no setor da assistência médica. Acentuou-se antes, *en passant* que se pretende introduzir, aliado ao aperfeiçoamento do novo plano de seguro de saúde, um sistema de assistência médica inteiramente gratuita além da concessão de um desconto no preço dos remédios que devem ser adquiridos. Deve-se notar, porém, que a assistência médica já está ao alcance de todos os cidadãos a preços realmente módicos, assistência esta que, em caso de penúria, é paga pelas autoridades encarregadas do auxílio aos pobres. O tratamento e a prevenção de moléstias epidêmicas em hospitais próprios são inteiramente gratuitos. Além disso, existem os médicos locais, as autoridades médicas urbanas ou distritais nas cidades e os médicos provinciais nos distritos do interior. Graças a essa organização de médicos, espalhada por todo o país, a assistência a baixo custo é assegurada a todos os que dela necessitam.

* *

*

TEMPO DE SERVIÇO para efeito de licença especial.

O tempo de serviço militar prestado pelo funcionário antes do seu ingresso no Serviço Público, não é computável para os efeitos da licença especial de que cogitam a Lei n.º 283 e o Decreto n.º 25.267, ambos de 1948.

Processo n.º 7.976-48 — Pareceres da D.P. e do Consultor Jurídico do DASP, em 12 e 21-10-48, aprovados pelo Diretor-Geral em 25-10-48 (D.O. 28-10-48).

Acidentes do trabalho

Deputado ALUÍSIO ALVES

"Voto na Comissão de Legislação Social,
sessão de 25-8-48)"

ESQUEMA :

1.^a PARTE

1. Preliminares
2. O problema na legislação brasileira
 - a) evolução histórica;
 - b) a situação legal vigente;
 - c) os projetos de reforma.
3. O problema na doutrina
 - a) acidentes do trabalho, seguro social;
 - b) a lição do estrangeiro;
 - c) a voz das conferências internacionais.
4. O problema na prática
 - a) conveniência social do monopólio;
 - b) comparativo entre os dois regimes.
5. O problema na Constituição.
6. Conclusões.

2.^a PARTE

1. Quadro I — Cotejo de benefícios.
2. Quadro II — Comparativo com casos concretos.
3. Quadro III — Resultados financeiros de 1946.
4. Quadro IV — Situação das companhias de seguros.
5. Quadro V — A situação na Europa.
6. Quadro VI — A situação na América.
7. Quadro VII — Ementário da legislação atual.

1. PRELIMINARES

DEFRONTA a Comissão de Legislação Social um dos mais importantes problemas já submetidos ao seu exame. Às vésperas da vigência do prazo fixado no decreto-lei 7.036, de 10-11-44, para início do monopólio do seguro — acidentes do trabalho pelo Estado, o projeto 1.142/47-48, da autoria do deputado Segadas Viana, suscita seu pronunciamento sobre esta questão: qual a fórmula mais acertada de efetivar o dispositivo constitucional que determina, a

"Obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes do trabalho" (art. 157, n.º XVII).

1. Será a do regime de livre concorrência entre as entidades de previdência social e as companhias de seguro privado, nos termos dos projetos Segadas Viana e Lauro Lopes?

2. Será a da emenda Ernani Satiro, que, aceitando o regime da livre concorrência, assegura, todavia, o monopólio para as instituições de previdência social já autorizadas por lei especial?

3. Será a do substitutivo Wellington Brandão que preconiza o monopólio do Estado, laterando, apenas, o prazo de seu início de 1-1-49 para 1-1-51?

4. Será a adoção pela lei atual, que, consagrando o princípio do monopólio do Estado, estabelece a sua execução no prazo de cinco anos, a partir de 1-1-49?

5. Ou, será a do projeto da Lei Orgânica da Previdência Social, que, adotando a solução monopolista, determina o prazo de 31-12-1950 para a cessação definitiva das operações de acidente do trabalho, pelas sociedades de seguro e pelas cooperativas de sindicatos?

Essas proposições alteram, ainda, a vigente Lei dos Acidentes do Trabalho em outros detalhes, como os da reversão de indenizações às entidades de previdência para efeito de sua incorporação às aposentadorias e pensões e o do aumento do limite de salário para efeito do pagamento da indenização. Merece exame tanto quanto possível profundo e amplo a questão fundamental do regime a prevalecer — monopólio do Estado ou competência do seguro privado. Esse problema envolve aspectos de natureza histórica, constitucional, doutrinária e prática, cuja apreciação faz-se realmente imprescindível.

2. O PROBLEMA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

a) Evolução histórica

Começemos por analisá-lo, embora em rápida síntese, no tocante à evolução da legislação brasileira.

Deve-se a Medeiros de Albuquerque a primeira tentativa para regular, no Brasil, o pagamento das indenizações devidas pelo acidente do trabalho. O representante pernambucano apresentou projeto de lei no dia 3 de setembro de 1904, valendo-se, ao que informa Helvécio Xavier Lopes (1) "Os acidentes do trabalho e a jurisprudência dos tribunais brasileiros" das experiências das leis dinamarquesas (1898) e espanhola (1900).

A solução adotada foi:

a) a da indenização diretamente prestada pelo patrão, ou,

b) a da indenização através de "companhias aprovadas e fiscalizadas pelo Governo".

O projeto não teve curso à falta de parecer da Comissão de Justiça, e nova tentativa foi feita, em 22 de agosto de 1908, pelo deputado Graco Cardoso, que adotou a fórmula da

a) indenização diretamente paga pelo patrão, e

b) criação de uma Caixa de Previdência, a cargo do Governo, destinada a custear as pensões, no caso de falência da empresa ou morte de seus proprietários.

Não teve melhor sorte o segundo projeto, e a 5 de outubro do mesmo ano, o deputado Vences-

lau Escobar apresentou novo projeto, no qual o assunto era resolvido da seguinte forma:

a) indenização diretamente prestada pelo patrão;

b) *transferência da responsabilidade direta do patrão desde que se instituisse seguro obrigatório para o operário, com intervenção direta ou indireta do Estado*, ou existência de companhia seguradora.

Em 1915, renovou-se o esforço através de projeto apresentado ao Senado pelo senador Adolfo Gordo, definindo a

a) responsabilidade da indenização diretamente prestada pelo patrão;

b) transferência dessa responsabilidade para companhia seguradora, ou sindicato de garantia.

Muitas dessas sugestões foram, afinal, aproveitadas pelos diversos órgãos técnicos do Congresso, de cujo estudo resultou a lei 3.734, de 15-1-1919, primeira lei de acidentes do trabalho, regulamentada pelo Decreto 13.498, de 12 de março do mesmo ano, e que estabeleceu seria lícito ao patrão:

a) efetuar o seguro individual ou coletivo de seus operários em companhias de seguros devidamente autorizada;

b) efetuar o seguro em sindicatos profissionais.

Essa lei veio a ser reformada pelo Decreto 24.637, de 10 de junho de 1934, que estabeleceu:

a) realização de depósito de garantia ou

b) seguro em companhias ou sindicatos profissionais legalmente autorizados.

Poucos anos depois, pelo Decreto-lei 2.063, de 7 de março de 1940, encaminhou-se o Governo para a solução do monopólio do Estado quando, no artigo 213 determinou:

Art. 213. Os seguros de riscos de acidentes do trabalho continuarão a ser assumidos pelas sociedades anônimas e cooperativas em funcionamento de acordo com a legislação e a regulamentação vigente ou que vierem a vigorar a respeito enquanto a garantia de tais riscos não for subordinada ao sistema de Previdência Social.

Em consequência, o Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização do Ministério do Trabalho deixou de conceder autorização para funcionamento de novas sociedades de seguros no ramo acidentes do trabalho, e simultaneamente, foram iniciadas essas operações dentro do sistema da Previdência Social, pelo Instituto dos Marítimos, pelo então Instituto da Estiva, hoje incorporado ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, a seguir pela Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Aeroviários, e, finalmente, já na legislação atual, pelo próprio IAPETC, desenvolvendo a antiga carteira do Instituto da Estiva.

b) A situação legal vigente

Pela legislação vigente, decreto-lei n.º 7.036, de 10-11-44) está estabelecido o princípio do mono-

pólio do Estado. Com efeito, diz o art. 95 da mesma Lei de Acidentes do Trabalho:

"Art. 95 O seguro de que trata o artigo anterior será realizado na instituição de previdência social a que estiver filiado o empregado".

Entretanto, dada a impossibilidade da transformação rápida do regime do seguro privado para o regime do seguro social, a mesma lei, em seus artigos 112 e 113, fixou o prazo de uma incorporação paulatina — de 1-1-49 a 31-12-53 —, atribuindo faculdade ao Serviço Atuarial do Ministério do Trabalho para tomar as providências indispensáveis a esta transição.

Esta é, pois, a situação atual:

a) *instituições de previdência social que operam no ramo de acidentes do trabalho:*

— Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos;

— Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas;

— Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Aeroviários.

b) *instituições de previdência social já legalmente autorizadas a operar em acidentes do trabalho, a partir de 1-1-49:*

— Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários;

— 29 Caixas de Aposentadorias e Pensões.

c) *instituições de previdência social ainda não autorizadas a operar em acidentes do trabalho:*

— Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários;

— Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciais.

Além dessas entidades realizam seguros desse tipo, no País, 22 companhias privadas e 12 cooperativas de sindicatos, sem contar várias empresas patronais, também autorizadas por lei, muitas delas, aliás, como é o caso das Companhias Metropolitana de Transportes Coletivos de São Paulo, Sorocabana, Leopoldina etc. em cooperação com as próprias Caixas de Aposentadorias e Pensões que, por contrato, prestam serviço médico aos seus segurados.

Mantida a legislação atual, a partir do primeiro dia do ano vindouro começará a transferência do seguro privado para o seguro social do risco do acidente do trabalho, numa fase de gradativa integração a encerra-se no último dia do ano de 1953.

c) Os projetos de reforma

No dia 2 de janeiro do ano corrente, o deputado Segadas Viana apresentou à consideração desta Casa o projeto de lei n.º 1.142/47-48 que, entre outras modificações de menor significação, propõe-se modificar o art. 95 da Lei dos Acidentes do Trabalho, determinando:

art. 3. o artigo 95 do mesmo decreto-lei 7.036 passa a ter a seguinte redação:

O seguro de que trata o artigo anterior será livremente contratado com instituição de previdência social a que estiver filiado o empregado, ou sociedades de seguros já organizadas ou que se vierem a organizar com capitais iguais ou superiores a dois milhões e quinhentos mil cruzeiros. suprimindo, ainda, os arts. 112 e 113 da mesma lei.

Examinando a matéria, a Comissão de Finanças aprovou parecer a substitutivo que ao projeto Segadas Viana ofereceu o relator, o deputado Lauro Lopes, que, mandando igualmente suprimir os arts. 112 e 113 do decreto-lei 7.036, modifica a redação do seu artigo 95 nos seguintes termos:

Art. 95 O seguro de que trata o artigo anterior será realizado pelas instituições de previdência para isso já autorizadas por lei especial, e, nos demais casos, pelas sociedades, cooperativas e caixas sindicais organizadas ou que se vierem a organizar obedecendo as normas prescritas no regulamento”.

Nesta Comissão de Legislação Social, foi a matéria distribuída ao ilustre deputado Ernani Satiro, que apresentou parecer adotando o substitutivo da Comissão de Finanças, ao qual, posteriormente, ofereceu emenda nos seguintes termos:

Dê-se a seguinte redação ao art. 3.º do substitutivo da Comissão de Finanças:

O seguro de que trata o artigo anterior será realizado:

- a) com exclusividade, pelas instituições de previdência social para isto já autorizadas por lei especial;
- b) nos demais casos, livremente:
 - 1.º pelas instituições de previdência;
 - 2.º pelas sociedades, cooperativas e caixas sindicais organizadas ou que se venham a organizar, obedecendo as normas prescritas no regulamento desta lei.

No decorrer da discussão, coube ao nobre deputado Wellington Brandão apresentar voto escrito, com substitutivo, e neste último, a seguinte solução:

Art. 112. (disposições transitórias) redija-se:

A partir de 1 de janeiro de 1951, as instituições de previdência social que ainda não possuírem carteiras de acidentes do trabalho, providenciarão a criação de órgãos destinados ao seguro contra tais acidentes, e a esses órgãos passará o seguro das responsabilidades atribuídas aos empregadores, de forma que, em 31 de dezembro de 1953, cessem definitivamente as operações de seguros contra o risco de acidentes do trabalho, pelas sociedades de seguro e pelas cooperativas de seguros de sindicatos.

Divergentes em alguns aspectos, é certo que, no fundo de todas essas soluções, a questão primordial podia ser enquadrada nesta alternativa:

1. deve o seguro de acidentes do trabalho ser considerado seguro social, e como tal, incorporar-se à órbita estatal?

2. trata-se de um seguro privado, cuja operação deve caber às companhias particulares?

Em favor da primeira tese, encontrávamos as tendências de nossa evolução legislativa, a posição do Brasil em todas as conferências internacionais, e, por fim, a própria lei atualmente em vigor. Em defesa da tese oposta, encontrávamos, além das iniciativas parlamentares mencionadas, a constante reivindicação das companhias seguradoras, expressa em memoriais e estudos remetidos a esta Comissão.

Julgávamos, pois, que, para melhor esclarecimento do assunto, devia a Comissão de Legislação Social ouvir os mais autênticos representantes das duas correntes, e por esta razão solicitamos a convocação, aprovada, por unanimidade de votos, do Sr. Ministro do Trabalho e do Presidente do Sindicato das Empresas Privadas de Seguro, um, representando o Estado, ou, no caso concreto, o seguro social, outro, representando o seguro privado.

Os seus depoimentos constam da ata dos nossos trabalhos da sessão de 16 do corrente mês e, divergindo, embora, no plano dos princípios, pois, o representante do Poder Público revelou-se doutrinariamente favorável à incorporação do seguro de acidentes ao sistema de seguro social, posição diametralmente oposta à do representante das empresas. Coincidem, todavia, na questão de quem pratica, desde que, um e outro, mostraram-se favoráveis à fórmula Ernani Satiro:

— monopólio do Estado das instituições já autorizadas por leis especiais;

— livre concorrência entre o Estado e as companhias privadas nos demais casos.

Agora, chegou a vez de emitir a nossa opinião. E para fazê-lo, apesar das limitações de nossos prazos regimentais, procuramos dar ao estudo da matéria a maior amplitude, analisando-a através de seus diversos ângulos, — histórico, doutrinário, constitucional e prático, — a fim de que, com esta visão de conjunto, pudessemos oferecer ao nosso voto fundamentos seguros e claros.

Vimos, de passagem, a evolução histórica do seguro de acidentes na legislação brasileira, partindo, em 1904, das fronteiras do seguro privado para o âmbito do seguro social em 1944, numa lenta caminhada de quarenta anos. Vejamos, a partir deste momento, como o problema se configura no campo doutrinário universal, nas linhas da nossa Constituição, e na experiência do paralelismo de regimes criados pela lei atualmente vigente, embora que por um curto espaço de transição.

3. O PROBLEMA NA DOUTRINA

a) Acidentes do trabalho — seguro social

Hoje em dia ninguém mais põe em dúvida a obrigação do Estado de promover e garantir o bem-estar social, cumprindo dêsse modo uma de suas finalidades precípua, por si, diretamente, ou através de órgãos com delegação especial.

No que respeita à salvaguarda dos meios de subsistência do trabalhador, é incontroversa a solução de que lhe incumbe organizar os meios de compensar ou indenizar a perda do salário por motivo de incapacidade para o trabalho, ou as necessidades surgidas pelo desaparecimento do trabalhador, mediante a execução de um programa de seguro social obrigatório.

Se, pois, essa obrigação corre à conta do Estado, e só devido à sua iniciativa foi o problema atacado, e, ainda mais, ninguém reclama sequer a faculdade de com êle concorrer nesse campo de

atuação, a solução do assunto deve ser procurada, a nosso ver, através da análise de seus princípios doutrinários, o que, uma vez colimado, nos indicará o caminho a tomar: se os problemas suscitados pelo trabalho devem ser tratados no campo estatal, social, ou no campo de atividade da iniciativa privada.

Temos como certo que a existência do seguro-acidentes do trabalho como especialidade distinta do seguro social, colocada como um dos ramos do seguro privado, deve-se à procedência de seu aparecimento no cenário do mundo hodierno. Com efeito, o desenvolvimento da maquinaria industrial, pelos fins do século passado, trouxe consigo uma multiplicação assombrosa dos acidentes ocasionados pelo trabalho, coisa que preocupou o espírito e o coração dos pensadores da época e os levou a considerar que os vitimados em trabalho deviam merecer um ressarcimento do dano assim sobrevivendo. Mas, dentre os estatutos jurídicos então conhecidos, as indenizações de injúrias sofridas só tinham lugar à sombra da responsabilidade civil, e esta só se concretiza quando se caracteriza a *culpa* do agente responsável pelo sinistro. No caso do acidente do trabalho, todavia, não se podia legitimamente imputar uma *culpa* ao patrão, ao chefe da empresa, o que fez com que os tratadistas procurassem contornar a dificuldade, iniciando pela teoria da responsabilidade contratual, isto é, a de que o contrato de trabalho implicava automaticamente a responsabilidade do patrão pela integridade física do trabalhador, e acabando na indenização transacional, com a substituição da idéia de culpa pela de *risco*, o qual, na espécie, atraídas as atenções para a sua imanência no exercício do trabalho, passou a ser conhecido como *risco profissional*.

O que se procurava, portanto, era uma forma social de atender a conseqüências do exercício do trabalho, porque, em caso contrário, o problema teria sido resolvido de acordo com as normas do seguro privado, ou qualquer outro instituto de direito civil, sem necessidade de rebuscar novas teorias. E chegados a esse ponto, definiu-se perfeitamente o papel que cabia ao Estado, como conciliador de interesses antagônicos ou como responsável pela defesa da segurança econômica dos menos favorecidos, pois que, plantadas as bases teóricas para indenização dos acidentes do trabalho, o passo imediato foi a imposição, pelo Estado, da cobertura obrigatória do risco profissional, mediante legislação própria e condições particulares.

Não se tendo adotado ainda, na época, o sistema de seguro social obrigatório, não foi por outros motivos que ficou o seguro-acidente do trabalho incluído no âmbito da exploração comercial por parte de empresas privadas, e assim veio sendo conservado até os tempos atuais.

Entretanto, com o surgimento posterior dos seguros sociais, e o seu ininterrupto crescimento e aperfeiçoamento, suas fronteiras vêm-se dilatando de tal forma que já se torna imprecisa, em muitos pontos, a noção pura de um risco profissional isolado, ou, pelo menos, a existência de um "risco

profissional" que não seja social e cuja cobertura deva permanecer fora do campo de ação do seguro social. Já se torna difícil, no estado atual do progresso humano, encontrar-se generalizado nas atividades profissionais um risco específico, o qual, em verdade, apenas surge definido em determinadas profissões, assim como, quando se encaram, por exemplo, as moléstias, são já enorme as dificuldades para concluir-se se uma determinada doença foi causada ou não pelo exercício de uma tal ou qual profissão.

Além do mais, os riscos normais, inerentes à vida humana como a doença, a invalidez, a velhice e a morte, são hoje motivo de providências estatais no que concerne às necessidades por eles geradas no seio das massas trabalhadoras. E a função do Estado na espécie, isto é, a gestão e a promoção do seguro a isso destinado, não sofre a menor contestação; pelo contrário, reclamar-se-lhe mais e melhor, como uma de suas precípuas obrigações, por se tratar de problema coletivo. Ora, se esses riscos são assim atendidos, porque razões os mesmos riscos de doença, invalidez e morte devem ser colocados em campo à parte quando derivados das condições do trabalho?

Iremos concluir, e não pode deixar de acontecer, que o seguro-acidente do trabalho é um seguro social. Toda a discussão que se tem armado em torno da questão, provém unicamente deste fato histórico: da criação isolada do primeiro e seu abandono à exploração comercial. Se criado concomitante ou posteriormente aos seguros sociais, teria ele sido a este incorporado, e o problema que aqui se discute nem teria sido suscitado, dado que os acidentes do trabalho seriam indenizados normalmente dentro dos princípios gerais do seguro social, sem necessidade, portanto, da construção da teoria do risco profissional.

Encaremos, ainda, o outro dado do problema, queremos dizer, o trabalho. No mundo moderno não se concebe mais a existência de um indivíduo social que não trabalhe. Já se foram os tempos em que a nobreza se media pela ociosidade. O trabalho, hoje, no seu conceito social, é uma *obrigação* (Const. Fed., art. 145, parágrafo único). Se o trabalho está classificado como obrigação social, é porque se reconhece que entre sociedade e trabalho sempre houve uma interrelação absoluta, pelo que, conseqüentemente, à sociedade, que se beneficia do labor individual, cabe suprir as necessidades decorrentes do desdobramento desse labor.

Parece-nos, pois, ilógica, incoerente, qualquer afirmação que procure cobrir ou afastar o caráter social do seguro-acidentes do trabalho.

Essas novas necessidades vieram a constituir, por sua vez, um novo capítulo do Direito, hoje definido como Direito Social, o qual, em seus parágrafos, focaliza principalmente as questões pertinentes ao trabalho e ao seguro social, pelo que não se pode mais, com boas razões, conservar fora de seu âmbito, ou fora da disciplina de suas normas, uma conseqüência imediata da atividade profissional do homem. Lembremos ainda que

os aspectos médicos apresentados pelo acidente do trabalho são ateadidos dentro da nova especialidade da *medicina social*, o que é mais um fator a indicar que o acidente do trabalho, em seu conjunto, é um fenômeno social.

Analisando, outrossim, algumas peculiaridades do seguro, verificamos que há um elemento de ordem técnica que distingue o seguro social do privado: o que se refere à forma de ressarcimento dos danos. O seguro privado, na sua natureza individual e contratual, estabelece sempre uma indenização de valor imutável: um capital determinado, ou uma renda prefixada, que não se alteram quaisquer que sejam as mutações econômicas, o que resulta em que, por ocasião da ocorrência dos sinistros, tenham essas indenizações inteiramente alterado seu valor relativo. Já no seguro social as indenizações são estabelecidas em função do salário, o que faz com que elas sigam as flutuações econômicas, correndo, dessa forma, os riscos conseqüentes à desvalorização da moeda à conta da instituição de seguro social. E' justamente esta última forma a que vigora para o acidente do trabalho: as indenizações são sempre calculadas em função do salário, o que gera a necessidade, de tempos a tempos, de modificar-se a lei respectiva, a fim de equiparar as indenizações aos valores dos salários.

Consignemos aqui que não procuramos não há antagonismo entre seguro social e privado, dado que ambos são seguro, com a característica fundamental da mutualidade e como método de economia coletiva. Justamente para que não haja entreschoques nocivos entre ambos, e para que cada um cumpra fielmente seu papel no meio social, convém esforçarmo-nos por definir seus limites, cometendo-se ao seguro social o encargo de velar pelos "riscos sociais", ou, talvez melhor, a fração social dos riscos inerentes à vida humana, e atribuindo-se ao seguro privado a tarefa não menos importante de cobrir os riscos pessoais ou representados por interesses particularizados.

Não é de prevalecer, por igual, a alegação de que sendo o seguro-acidente do trabalho custeado exclusivamente pelo empregador, deva ser concedida a este a liberdade de contratá-lo livremente, inclusive em companhia de seguro privado. O sistema do custeio do seguro, por si só, não representa marca distintiva do seu caráter. No caso concreto, a única explicação aceita pelos tratadistas de maior autoridade, — e não há para mesma qualquer contradição realmente documentada e séria — é da precedência histórica do seguro-acidente do trabalho sobre a doutrina e a prática do seguro social.

b) A lição do estrangeiro

Aliás, a tendência generalizada que se observa atualmente de incorporar-se o seguro-acidente do trabalho ao sistema de seguros sociais, já concretizada, na hora atual, pela maioria das nações, bem demonstra o reconhecimento de que, no consenso unânime, o isolamento daquele seguro foi devido apenas as circunstâncias que cercaram seu nasci-

mento. Basta citar aqui, como documentação, o fato de que, de 25 países europeus, 29 deles já têm entregue à gestão de organismos sociais o seguro-acidente do trabalho.

Nesta oportunidade, vale a pena examinar a posição do seguro-acidente do trabalho neste ano de 1948, em todo o mundo. Dessa análise não há como sair de conclusões como estas:

a) em nenhum grande país civilizado do mundo vigora, ainda, o regime da exploração mercantil do seguro-acidente do trabalho, enquanto nos mais importantes centros da civilização, já foi decretado o monopólio desse risco pelo Estado;

b) os países cujas legislações modelaram, em 1924, a reforma da lei brasileira do acidente do trabalho, já modificaram o seu sistema como, particularmente, estes dois: a França, onde nasceu o seguro-acidente como exploração privada, e cuja regulamentação social foi feita pela lei de 30 de outubro de 1946, e a Inglaterra, onde fomos buscar inspiração em 1924, pela lei especial do seguro social de 26 de julho de 1946.

Como documentar estas afirmações? Nas fontes de informações mais autênticas, adiante mencionadas (vide quadro anexo) fomos buscar, por exemplo, estes exemplos indiscutíveis:

a) *Países da Europa que mantêm o seguro social do acidente*: Alemanha, Áustria, Bulgária, Finlândia, França, Grécia, Húngria, Inglaterra, Itália, Luxemburgo, Noruega, Polônia, România, Suécia, Suíça, Checoslováquia, Turquia, U.R.S.S. e Iugoslávia.

b) *Países da Europa que mantêm o seguro privado de acidentes*: Bélgica, Dinamarca, Holanda, Irlanda, Suíça.

c) *Países da Europa que mantêm o sistema misto do seguro social e do seguro comercial*: Espanha.

d) *Países da América que mantêm o seguro social do acidente*: Canadá, Colômbia, Equador, 7 Estados dos Estados Unidos, México, Paraguai, Venezuela. A Costa Rica e o Uruguai, têm um sistema especial de exploração comercial, com intervenção do Estado;

e) *Países da América que mantêm o seguro privado de acidentes*: Cuba, 30 Estados dos Estados Unidos, Panamá;

f) *Países da América que mantêm o sistema misto de seguro social e exploração comercial*: Argentina, Bolívia, Chile, 11 Estados dos Estados Unidos e Perú.

c) A voz das conferências internacionais

Além dessa tendência manifestada em tôdas as nações em favor do monopólio do Estado, é preciso considerar outras vozes e outras experiências, entre elas as conferências técnicas que se têm realizado para debater os assuntos relacionados ao trabalho e à garantia dos meios de subsistência, tôdas acordes em preconizar a gestão do seguro-acidentes por organismos sociais.

Começemos por lembrar a Conferência de Filadélfia (O.I.T. Conferencia Internacional del Trabajo, 26.^a reunion, informe IV) que recomendou fôsem os danos originados de acidentes do trabalho incluídos no sistema único do seguro geral.

Depois, na primeira Conferência Regional Americana do Trabalho, realizada em Santiago do Chile em 1936 (O.I.T. — Actas de las Sesiones, Conferencia del Trabajo de los Estados de America miembros de la O.I.T. Ginebra, 1936) a delegação brasileira tomou a iniciativa de sugerir fôsse o seguro-acidente do trabalho tornado obrigatório e realizado em instituição oficial, sem fins de lucros.

Na Segunda Conferência dos Estados Americanos filiados à Organização Internacional do Trabalho (O.I.T. actas de las sesiones, 2.^a Conferencia del Trabajo de los Estados de America Miembros de la O.I.T., Montreal, 1941) a conclusão já foi mais incisiva, recomendando-se “confiar a gestão do seguro contra os riscos profissionais a organismos que não busquem fins lucrativos e que se dediquem exclusivamente a prevenção dos riscos profissionais do trabalho.”

O assunto preocupou seriamente a 1.^a Conferência Interamericana de Segurança Social, celebrada em Santiago do Chile, em 1942 (Departamento de Prevision Social — Actas de la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Santiago de Chile, 1942) que, considerando o seguro-acidente do trabalho “social por natureza”, e portanto, não podendo ser objeto de lucro, com a circunstância de tornar-se um seguro caro pelas elevadas despesas de propaganda e comissões, e considerando ainda que “a política preventiva do risco profissional não é viável senão através de um sistema unificado e cordenado de seguro oficial obrigatório, praticado com critério social e sem animo lucrativo”, recomendou “aos governos das Nações americanas que promovessem a promulgação de leis implantando o seguro social contra os riscos profissionais do trabalho e enfermidades profissionais e a organização sistematizada de de sua prevenção.

Outras não foram as conclusões da 2.^a Conferência Interamericana de Segurança Social, reunida nesta capital, em 1947, com a participação de delegações de 22 países.

Se, nesse sentido, tem sido a evolução do pensamento das organizações técnicas, através de seus congressos periódicos, cabe perguntar: e qual a posição do Brasil em todos êsses conchaves?

Vimos que foi a delegação brasileira, pela voz de conhecido técnico, o ilustre Sr. Oscar Saraiva, que liderou, em 1936, no Chile, o movimento contra a exploração comercial do seguro-acidente, e, em tôdas as demais conferências, a nossa posição tem sido a mesma, sem discrepância de um voto.

E, então, agora que chega a oportunidade de praticar aquilo que pregamos, de pôr em execução, em nosso País, a política que preconizamos para os demais países, podemos nós, sem correremos o

risco de uma atitude ridícula e moralmente indesejável, recuar dos nossos pronunciamentos e de nossos votos?

4. O PROBLEMA NA PRÁTICA

a) *Conveniência social do monopólio*

Além das conclusões de ordem teórica que impõem o monopólio do seguro-acidente do trabalho pelo Estado, tôdas elas confirmadas nos exemplos das legislações estrangeiras, e nas advertências dos órgãos técnicos, podemos observar que existe uma série de razões de ordem prática que recomendam essa providência. Pensamos se desnecessário insistir em que essa solução não significa uma intervenção indébita do Governo no campo de atividades reservado a iniciativa privada, porque, como vimos, cobrindo o seguro-acidente do trabalho um “risco social”, participa êle das obrigações que incumbem ao Estado.

E, considerando o atual estado de coisas, devemos confessar sinceramente que a exploração desse seguro por empresas privadas apresenta inconvenientes bem ponderáveis.

Apreciemos alguns deles:

a) a concorrência que se desenvolve entre as empresas seguradoras, se, de um lado, pode contribuir, sobretudo nos grandes centros urbanos, para o aprimoramento dos serviços médicos dessas organizações, é evidente que, baseada na conquista de maiores volumes de negócios, admite transações que se refletirão no desvirtuamento da função social do seguro, quando também não na qualidade das indenizações e serviços prestados aos acidentados;

b) o relativo desinteresse das empresas seguradoras na organização de um eficiente serviço de prevenção de acidentes, para elas certamente mais custoso do que o próprio pagamento das indenizações e a prestação de serviços, limitados, no primeiro caso, a importâncias mínimas, e no último caso, a prazos não excedentes de um ano.

c) a incapacidade prática de fiscalização das reais circunstâncias em que se opera o contrato de seguro, ou das alterações supervenientes, o que se traduz em uma deficiente arrecadação e conseqüente restrição à amplitude do seguro;

d) o excessivo fracionamento da massa segura por inúmeras empresas de seguro, o que torna impraticável um programa definido e uno de reabilitação profissional dos acidentados, coisa, aliás, que, apesar das dezenas de anos que já conta o seguro-acidente entre nós, ainda não se faz nem séria nem cientificamente, ao que saibamos;

e) o custo do seguro-acidente do trabalho realizado por empresas privadas é muito elevado, em virtude da grande porcentagem dos prêmios ser consumida nas despesas de administração, principalmente, com o pagamento das comissões a corretores, geralmente bastante generosas.

A propósito deste último aspecto, é elucidativa uma comparação entre os resultados colhidos na exploração do seguro por empresas privadas e por

um dos nossos institutos de previdência social, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM). Segundo os elementos que compulsamos, relativos ao ano de 1946, as companhias despenderam no pagamento das indenizações apenas 42,98% do total dos prêmios arrecadados, e consumiram 38,76% desse mesmo total nas despesas administrativas e gerais, ao passo que o IAPM empregou 67,30% dos prêmios no pagamento das indenizações, e nas despesas administrativas e gerais tão somente 13,11%! E note-se que as sociedades privadas cobram prêmios com adicionais locais (que se elevam até a 75% dos prêmios), bem como prêmios mínimos e *per capita*, enquanto que o IAPM, além de ter abolido os adicionais locais, os prêmios mínimos e *per capita*, ainda reduziu os prêmios de tarifa de 35%. Por esses índices pode-se aquilatar as repercussões favoráveis da gestão do seguro-acidente do trabalho pelos organismos sociais: custo mais baixo e, ao mesmo tempo, melhor aproveitamento dos recursos arrecadados, especialmente por efeito do desaparecimento das corretagens. Aliás, não são de surpreender tais conseqüências. Veja-se, por exemplo, o que há pouco sucedeu na França, onde, a partir de janeiro de 1947, graças a uma grande reforma efetuada em seu sistema de seguro social, a este foram entregues os encargos relativos aos acidentes do trabalho: já neste corrente ano de 1948, os prêmios tiveram um abatimento de cerca de 20%, dado que a redução oficial está fixada em 15%, (*Journal Officiel de la Republique Française* — 19,2-48, pág. 1795) e os prêmios são calculados sobre os salários submetidos ao desconto da contribuição para o seguro social, os quais comportam como se sabe, um limite máximo para esse efeito. (*Textes legaux et reglementaires concernant la sécurité sociale — FNOSS-Broc 3*). Vê-se, portanto, que no que diz respeito ao custeio do seguro e seu rendimento, são insofismáveis as vantagens de sua socialização.

Essa socialização oferece, ainda, outras conseqüências de inegável alcance. A concentração dos riscos sociais nos organismos de previdência social permite a estes fazer uma compensação entre aqueles, o que torna mais pujante a sua estabilidade financeira e mais sólida a garantia que representam, dando-lhes margem para melhorar os benefícios que outorgam, não se devendo esquecer, outrossim, que os lucros porventura apurados pelo seguro social se destinam a ser redistribuídos pela massa de segurados, especialmente através de melhorias nos serviços de assistência médica, já que tais organismos não têm finalidade nem intuítos mercantis. O mesmo não acontece, é óbvio, com as sociedades privadas, que têm como um dos objetivos principais, senão principal, a obtenção de lucros, que se canalizam para às algibeiras de alguns. Não deixa de ser interessante, passarmos os olhos, mais adiante, sobre os resultados conseguidos por 22 sociedades sentadas no exercício de 1946. Conforme dados que possuímos, essas empresas, atendidas tôdas as despesas, obtiveram o saldo líquido de Cr\$ 168.534,50. A maior fonte de recursos das empresas é o rendi-

mento que obtém com o movimento das importâncias que detêm em mãos, relativas às parcelas dos prêmios de consumo mediato, proveito que, em geral, não emerge da análise de seus balanços.

Do exame destas comparações, aliás, feitas adiante, com maior desenvolvimento, não se pode concluir senão pelo regime do seguro social nos acidentes do trabalho. A solução intermédia de admitir-se a livre concorrência entre empresas privadas e organismos de seguro social, é, talvez, a de efeitos mais negativos. Invocamos, aqui, apenas dois argumentos que nos parecem esclarecedores:

a) os organismos de seguro social, pela contingência em que estão de executar seus serviços dentro da maior economia possível, e pela obrigação que têm de atender a todo o território nacional, montando, especialmente, uma completa rede de assistência médica, não podem prescindir dos elementos necessários a um total planejamento de suas atividades; a livre concorrência impedir-lhes-á esse planejamento, com graves reflexos nas bases técnicas do seguro social, todo ele assentado na cobertura obrigatória de grandes massas de segurados;

b) a livre concorrência trará conseqüências tão desastrosas para o seguro privado quanto para o seguro social, dado que o primeiro terá de lutar com grande desvantagem na tarifa (seus prêmios são bem mais elevados) e o segundo enfrentará o perigo de assumir somente os maus riscos, pois que as empresas privadas se esforçarão, é claro, em conseguir os contratos comercialmente compensadores, e somente estes.

Convém assinalar, ainda mais, que a obrigatoriedade do seguro, prevista em lei, só ficará plenamente satisfeita mediante a socialização, visto que os organismos sociais não poderão fazer distinção entre bons e maus riscos, nem entre cidades praticáveis ou não. Na situação atual, a obrigatoriedade legal é quase um mito, pois que muitos empregadores, cujos estabelecimentos se situam em localidades que não oferecem condições propícias, não encontram segurador que lhes queira dar a proteção requerida, assim como, pelas mesmas razões, é praticamente inexistente o seguro das atividades agrícolas, apesar das facilidades previstas no regulamento da lei (seguro grupal).

Há, além de todos estes argumentos, um aspecto particular no sistema vigente que, traduzindo a marcha para a socialização, é mais uma indicação da premência que se faz sentir nesse particular. Tanto o seguro-acidente do trabalho é um seguro social que, em maior ou menor escala, mas sem divergência, todos os estudiosos reconhecem como mais sabia a solução de converter as indenizações respectivas em rendas mensais a serem adicionadas aos benefícios do seguro social, para o que, no todo ou em parte, são as indenizações entregues às instituições de previdência social. Esta medida de transição se efetua, todavia, com grandes percalços e aborrecimentos para os acidentados, juízos competentes e organismos de seguro social,

principalmente para estes últimos. Ao invés, portanto, de ficarmos protelando, e alimentando inconvenientes já reconhecidos e confessados, melhormente correspondemos à nossa missão enquadrando o assunto, quanto antes, nos seus devidos termos. E se as instituições de previdência social são aptas, no momento, a arcarem com essa tarefa, de particularidades tão ingratas; se se desempenham elas de encargos tão mais vastos e variados, como a gestão dos riscos doença, invalidez, velhice, morte e outros, porque não estarão, ou não poderão estar, dentro em pouco, em condições de assumir o risco de acidentes do trabalho? E si elas não apresentam condições para executar o novo encargo — com todas as instalações de que já dispõem —, que dizer das “novas companhias que se organizarem” se aprovado o projeto Segadas Viana, o substitutivo Lauro Lopes ou a emenda Ernani Satiro?

Não esqueçamos, por fim, que tem guarida em todas as mentes um pensamento vigoroso: o de que uma medida imposta pelo Estado, com objetivos nitidamente sociais, não deve ser objeto de especulação e proveito de entidades privadas.

b) Comparativo entre os dois regimes

Resta, entretanto, considerar que, além desses argumentos, existem outros, talvez mais esclarecedores, sobre as vantagens da incorporação do seguro-acidente do trabalho ao sistema do seguro social. E eles resultam da prática dos dois regimes em nosso País.

Pelo regime da lei brasileira, os benefícios assegurados às vítimas de acidente do trabalho, ou aos seus beneficiários, são, em linhas gerais, os mesmos, quer o seguro tenha sido contratado com qualquer das empresas privadas autorizadas a funcionar no País, quer a entidade seguradora seja a instituição de previdência social a que se acha filiado o empregador.

Dizemos que esses benefícios, em suas linhas gerais, são os mesmos, porque a respeito vigora, como estatuto aplicável a todos, o decreto-lei n.º 7.036, de 10 de novembro de 1944, que reformou a antiga Lei de Acidentes.

Entretanto, se examinarmos mais pormenorizadamente o assunto, veremos que existem entre os dois sistemas (o do seguro privado e o do seguro social), sensíveis diferenças.

E' que, em face das circunstâncias especiais em que as instituições de previdência social, que já possuem carteiras ou departamentos próprios de acidente do trabalho, operam nesse ramo, tem sido possível estabelecer para os seus segurados e respectivos beneficiários condições mais vantajosas.

Assim é que a diária máxima computável para efeito de indenização, que no seguro privado é de Cr\$ 24,00, no seguro social é de Cr\$ 80,00, diferença que só por si dá idéia de como é mais favorável ao empregado o sistema do seguro social. Esta ainda não é, porém, a distinção fundamental entre os dois sistemas, a qual reside, sem dúvida,

na atitude mantida pelo segurador privado e pelas instituições de seguro social, em face de um acidentado com grau de incapacidade superior a 20%: enquanto o primeiro, depois de dispensar à vítima o tratamento médico que o seu caso requer, paga a indenização cabível (que em hipótese alguma será superior a Cr\$ 20.160,00), e se desobriga por completo de qualquer responsabilidade em relação àquele acidentado, o seguro social dispensa ao mesmo idêntico tratamento médico, (mas sem limite de tempo), cuidando ainda de todas as moléstias ou lesões que o acidentado porventura apresentar (mesmo que nenhuma relação tenham com o acidente) e, ao invés de lhe pagar, de uma só vez, uma indenização em dinheiro, concede-lhe uma mensalidade, calculada pela aplicação da percentagem de indenização ao seu salário de contribuição por ocasião do acidente, até o máximo de Cr\$ 2.000,00.

E' o regime chamado de “manutenção do salário”, denominação exata porquanto, sendo total a incapacidade, receberá ele integralmente o seu salário, até o limite acima citado. Caso contrário, poderá voltar ao serviço do empregador, para exercer função compatível com o seu estado, percebendo dele a diferença entre o que lhe paga o Instituto e o salário que tinha por ocasião do acidente. Nos casos de morte, deixando o acidentado viúva e filhos, estes receberão, não a indenização paga pelo seguro privado — Cr\$ 28.800,00, mas sim uma mensalidade correspondente a 100% do salário do “de cujus” por ocasião do acidente, até o limite de Cr\$ 2.000,00.

Isto, encarando o empregado e sua família. Do ponto de vista dos empregadores, principalmente da indústria, as vantagens também não são pequenas, bastando assinalar que o IAPM, opera com 35% de redução sobre as tarifas oficiais, sem mínimos, “per capita” e “adicionais locais” e o IAPETC com 15%, também sem mínimos e “per capita”.

E' que o risco de acidentes do trabalho, sendo preponderante nas atividades industriais, merece que a previdência social, ao estabelecer as taxas para a gestão desse seguro, compense de certo modo essa situação por meio de tarifas mais baixas do que aquelas que a rigor seriam atribuíveis aos riscos industriais. Foi o que se fez em vários países europeus com as indústrias básicas, e é o que se projeta no Brasil, procurando-se retirar uma parte do prêmio das outras atividades, para cobrir os encargos das atividades industriais.

Nessas condições, a indústria poderá ingressar nesse seguro em base social já com o desconto de 15% que vem sendo aplicado uniformemente.

E outra não foi, certamente, a razão do voto do representante da indústria nacional, o ilustre Dr. Egon Felix Gottschalk, em reunião da delegação brasileira à 2.ª Conferência Interamericana de Seguridade Social, realizada nesta capital em novembro do ano passado, aceitando o monopólio do Estado. As restrições ali levantadas por esse representante dizem respeito, apenas, à necessidade de se reforçar a eficiência dos órgãos de previdência, no sentido de melhor aparelhá-los, o

que é precisamente um dos objetivos da socialização, quando se encara o funcionamento completo do seguro social.

Mas não é só. Estes não são os únicos aspectos que no caso nos devem preocupar. Cumpre não esquecer que os acidentes do trabalho constituem sério problema nacional. E que o seguro das responsabilidades decorrentes dos mesmos, quando realizado em bases comerciais, não permite melhorar as condições de segurança do trabalho, porque o interesse do País reclama que sejam evitados os acidentes e, quando ocorram, fiquem reduzidas ao mínimo as suas conseqüências, o que exige a criação de serviços nacionais de prevenção e readaptação, a serem realizados pelo Governo, em colaboração com empregados e empregadores e com fundamento econômico na arrecadação dos prêmios do seguro.

Assim, se se retirar das instituições de previdência social a receita dos prêmios do seguro não será possível manter, de forma eficiente, os serviços nacionais de prevenção e readaptação.

A experiência mostra que, com raras e brilhantes exceções, as atividades industriais apresenta, no Brasil, uma freqüência de acidentes que é de 5 a 10 vezes maior do que a verificada nos Estados Unidos da América do Norte. Urge, portanto, reduzir essa freqüência, melhor maneira de aumentar, com economia, os benefícios, para os casos de invalidez e de morte de seus segurados. Os empregadores, que devem pagar prêmios com base na experiência do risco, têm também fundamental interesse em reduzir a despesa com o seguro, cujas taxas atuais são bastante elevadas e podem ser diminuídas consideravelmente, mediante a supressão do intermediário na prestação da assistência (as companhias de seguro).

Os serviços de readaptação profissional permitirão certo alívio nas despesas das mencionadas instituições, porque proporcionarão ao trabalhador a recuperação, na maioria dos casos, de grande parte de sua capacidade profissional, conforme o plano de manutenção de salários que nas mesmas vêm sendo pôsto em execução.

Além disso, será impossível à Previdência Social desenvolver, em bases amplas e de âmbito nacional, sua rede de assistência médica, para a qual é insuficiente a arrecadação do seguro social, se ficar em mãos alheias a única assistência que permite saldo. E sem essa organização, o seguro das atividades agrícolas, cada vez mais reclamado e cada vez mais urgente, constituirá sempre um longínquo objetivo a atingir, entre ensaios e experiências sem maiores possibilidades de êxito.

Examinemos, nos quadros anexos, uma demonstração mais precisa e esquemática destas ponderações.

5. O aspecto constitucional do problema

Resta, por último, considerar, muito sucintamente, embora, a situação do monopólio do seguro-acidentes do trabalho em face da Constituição. E' certo que, a esta altura, há dois pronunciamen-

tos decisivos neste particular: um, explícito, claro iniludível, o da unanimidade da douta Comissão de Constituição e Justiça que aceitou a constitucionalidade do projeto de Lei Orgânica da Previdência Social, de nossa autoria, e no qual está adotada essa solução para o seguro-acidente do trabalho. Outro, implícito, no silêncio em que os defensores da fórmula do seguro privado têm deixado o aspecto constitucional, preferindo recusar a orientação monopolista por motivos de sua pretensa inconveniência, chegando mesmo o nosso ilustre colega Ernani Sátiro, em sua emenda, a estabelecer o monopólio para as entidades de previdência social já autorizadas por lei especial.

Mas, não quero deixar sem referência especial, em homenagem aos seus eminentes autores, os pareceres dos juristas Levi Carneiro, Vicente Ráo e Eduardo Espíndola, enviados a esta Comissão por intermédio do Sindicato das Empresas Privadas de Seguro. E' verdade que nenhum desses renomados juristas chegou a inquirir de inconstitucional o monopólio pretendido, preferindo, antes, e com justa prudência, reputá-lo como de "constitucionalidade duvidosa".

Mas, nos três documentos, há certas afirmações que data vênica, não desejamos aceitar em silêncio, por mais humilde que seja nossa. Fala-se, em "direitos adquiridos" das companhias, e convém esclarecer que o argumento não convence. Vale o direito de explorar certo comércio enquanto a lei não estabelece outra coisa. O direito adquirido pelas companhias foi o de terem válidas as apólices que contrataram quando foi baixada a lei, só vindo a cessar os seguros com a sua expiração. Não há direito adquirido a situações subjetivas.

Considera-se, por outro lado, os monopólios estatais incompatíveis com o regime democrático e com os direitos individuais, mas, esquece-se que está, na mesma Constituição que plasmou juridicamente o nosso sistema democrático, a garantia contra o abuso do poder econômico. E, dentro da lógica, teríamos que chegar à difícil situação de considerar, por exemplo, regimes totalitários os atualmente vigorantes na Inglaterra e na França, onde este e outros monopólios foram estabelecidos. Não é de especular com figuras e hipóteses de intervenção do Estado, neste caso. Mais do que o equilíbrio das forças do indivíduo, que refere o Sr. Vicente Ráo, essa intervenção deve visar a paz social, e pode ser exercida quando qualquer atividade econômica atinja excepcional importância para o interesse nacional, porque entrosada com o destino do povo.

Quando a Constituição reconhece a existência legal das empresas de seguro, não quer dizer que não tem o Estado o direito de reservar para si a concessão exclusiva de um dos ramos, no caso, acidente do trabalho. E se reserva esse direito, porque intimamente ligado aos interesses do País, não fere qualquer dispositivo constitucional. Se o Estado pode legislar sobre seguros, pode ditar exceções; se pode ditar exceções, as que houver são legais. Não precisa revalidá-las. Não sendo absoluto o direito de comerciar, a lei ordinária regulará seu exercício. Em acidente do trabalho já

existe essa regulamentação. A Constituição, porque a admite, aprovou-a implicitamente. Ao contrário do que se afirmou, quer nos parecer que quando existe lei anterior que cria monopólio, no caso o de acidente do trabalho, e sobrevém nova Constituição que não proíbe o mesmo, significa que o monopólio continua legal. Não será porque a Constituição determina que as companhias de seguro se regulem pelo que a lei estabelecer que se torne imprescindível nova regulamentação.

Suscita-se, ainda, a possibilidade de indenização. Ora, não há desapropriação de uma fábrica ou de mercadorias. Estabelecido o monopólio, não há o que desapropriar. Os próprios serviços médicos que porventura tenham as companhias, continuarão, de certo, a prestar-lhes serviços nos ramos de seguros de vida acidentes pessoais ou serão adquiridos pelos institutos. Indenizar o lucro que deixarão de ter porque não comerciarão mais? Liquidada a sociedade, se fôr o caso, cada acionista receberá o seu capital e mais os lucros do exercício.

Também não é certo que o monopólio tenha se amparado exclusivamente no instituto único, pois já havia sido decretado antes de sua criação. O Instituto de Serviços Sociais do Brasil receberia os acidentes do trabalho como consequência da extinção das instituições. Estas não foram extintas, nem também o decreto de criação do ISSB foi revogado até hoje. Logo, continua a mesma situação legal, pois, se uma lei regula outra vez o que já existe, subordinando essa regulamentação a nova organização, se esta não se realiza, continua válida a outra. E foi, certamente, prevendo essa hipótese, que a lei ISSB estabeleceu que se não fôsse instalada aquela entidade, os institutos de previdência social continuariam a operar em acidentes do trabalho. Não procede, também a afirmação de que o regulamento do IAPETEC exorbitou a lei. O decreto-lei 9.683, de 30-8-46, diz que aquêle Instituto "cobrirá o risco de acidente do trabalho dos seus segurados" e "obrigatoriamente".

Parece-nos, igualmente, superada a noção de autarquia como pessoa de direito privado. E' questão de há muito resolvida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pela jurisprudência administrativa, pela doutrina e pela própria legislação.

Do rápido exame de tão frágeis argumentos cresce a nossa convicção de que, no texto da Constituição, não existe qualquer obstáculos ao estabelecimento do monopólio do Estado no seguro-acidente do trabalho. E' assunto, portanto, a ser decidido, pela lei ordinária, e de acôrdo com as conveniências sociais já postas em evidência.

6) CONCLUSÕES

Nesta altura da análise a que procedemos sobre o debativo problema do seguro-acidente do trabalho como monopólio do Estado ou exploração mercantil, temos que chegarmos agora a algumas conclusões sobre os dados da evolução histórica do seguro-acidente do trabalho na legislação bra-

sileira, através dos aspectos doutrinários, social, constitucional e prático.

Serão os fundamentos do nosso voto no projeto número 1.142/47-48 e respectivos substitutivos e emendas:

1. *em face da evolução da legislação brasileira*, é evidente que desde 1904 até a lei vigente, que é de 1944, a tendência manifestada é a do monopólio do Estado;

2. *em face da doutrina*, consideramos superada a teoria do "risco profissional", não havendo motivos para ficarmos amarrados a êsse conceito do passado, quando as relações do seguro-acidente com o trabalho e seus característicos de ordem técnica, o configuram precisamente como "seguro social", nos termos das resoluções das conferências técnicas e das próprias experiências do estrangeiro;

3. *em face da conveniência social*, tudo indica que, tanto a exploração comercial, quanto a concorrência dessa exploração com o seguro estatal, revelam desvantagens evidentes para o pleno exercício da função social do seguro, nos seus aspectos imediatos de cobertura, como nos de prevenção de acidentes e readaptação profissional;

4. *em face da prática dos dois regimes*, são indiscutíveis as vantagens apresentadas pelo regime do seguro social sobre o seguro privado, tanto para os trabalhadores quanto para os empregadores, transferindo-se, ainda, dos lucros dos seguradores para uma redistribuição social entre os segurados, os saldos comumente apresentados na execução desse seguro;

5. *em face da Constituição*, não há qualquer obstáculo a solução monopolista, pois, o assunto ficou ao critério da lei ordinária, que deve resolvê-lo dentro das melhores exigências do interesse nacional.

Nestes termos, e por estas razões, votamos pela rejeição do projeto n.º 1.142/47-48 e seus substitutivos, com a firme confiança de que o pronunciamento dêste órgão técnico será iluminado pelas altas e nobres inspirações do bem comum.

QUADRO I

Cotejo dos benefícios prestados pelo seguro privado e pelo seguro social, nos casos de acidentes do trabalho

SEGURO PRIVADO

	Cr\$
Diária máxima	16,80
Indenização máxima	28.800,00

Indenização por incapacidade parcial permanente: Fração da indenização máxima, nunca superior, porém, a

Cr\$

Cr\$ 20.160,00.

Assistência médica, cirúrgica, farmacêutica e hospitalar; Limitada ao prazo de um ano.

Serviço de prevenção de acidentes: Praticamente inexistente.

Serviço de readaptação profissional: Inexistente.

Prêmios de seguro: Os da Tarifa Oficial com adicionais locais, prêmios mínimos e *per capita*.

Lucro das operações: Exploração comercial.

SEGURO SOCIAL

	Cr\$
Diária máxima	56,00

Indenização máxima: Substituída por uma renda vitalícia que é igual ao salário de contribuição, o qual atinge o máximo de Cr\$ 2.000,00 mensais. O valor atual dessa renda é superior a Cr\$ 150.000,00 em média.

Indenização por incapacidade parcial permanente: Substituída por uma renda vitalícia no valor mensal necessário à complementação do salário de contribuição, por ocasião do acidente.

Assistência médica, cirúrgica, farmacêutica e hospitalar: Sem limitação de prazo.

Serviço de prevenção de acidentes: Realizado por órgãos especializados, em colaboração com os empregadores.

Serviço de readaptação profissional: Realizado em colaboração com os empregadores, de modo a aproveitar a capacidade parcial para o trabalho, do acidentado.

Prêmios de seguro: Os da Tarifa Oficial, com descontos variáveis de 15 a 35%, sem prêmios mínimos e *per capita* e, em muitos casos, sem adicionais locais.

Lucro das Operações: Utilizado na melhoria da assistência, sobretudo na criação de grandes hospitais e ambulatórios.

Outras vantagens: Atenção especial aos menores inválidos, reajustando-se a sua renda vitalícia de modo que, aos 18 anos de idade, passem a perceber a de adulto; colaboração na formação de rede nacional de assistência, no interior do País.

Observação: De acordo com a Lei de Acidentes do Trabalho, as instituições de previdência social deverão aproveitar os empregados das sociedades privadas atingidas pelo plano de socialização, com vantagens para os mesmos, visto que terão maiores possibilidades para o desenvolvimento de sua carreira funcional.

Quadro II

QUADRO COMPARATIVO

DOS BENEFÍCIOS PRESTADOS PELOS SEGUROS SOCIAL E PRIVADO NOS CASOS DE ACIDENTES DO TRABALHO

HIPÓTESES:

1 — Indivíduo de 35 anos com esposa e filhos, com o salário de Cr\$ 1.500,00 mensais (a) ou Cr\$ 2.500,00 (b).

Variantes de profissão

11 — CHOFER — passageiros
12 — FOGUISTA (MARÍTIMO)

Variantes de lesão

1 — perda do dedo mínimo da mão principal
2 — perda do braço principal acima da articulação do cotovelo.
3 — morte.

2 — Indivíduo de 16 anos — aprendiz de marinho que perde um dos braços, com o salário mensal de Cr\$ 600,00.

REFERÊNCIAS (Lei de A.T.):

{	Profissões	{	CHOFER — passageiros — Prof. Índice 25
		{	Foguista — Prof. Índice 25
		{	Perda dedo mínimo mão principal — N.º 201 I — 1-2
		{	Perda braço principal acima cotovelo N.º 82 1-24
{	Lesões		

QUADRO III

Resultados verificados em 1946 no seguro de acidentes

SEGURO PRIVADO

(22 Cias. e 12 Cooperativas)

Prêmios líquidos arrecadados:

	Cr\$
Companhias	295.594.402
Cooperativas	25.722.861
Total	321.317.263

Obs.: As sociedades privadas cobram os prêmios da Tarifa Oficial, com adicionais locais (que se elevam até a 75% dos prêmios), bem como prêmios mínimos e *per capita*.

Custo do risco e sua percentagem sobre os prêmios líquidos:

	Cr\$	
Companhias	127.059.885	— 42,98%
Cooperativas	8.609.468	— 33,47%
Total	135.669.353	— 42,22%

Despesas administrativas e gerais e sua percentagem sobre os prêmios líquidos:

	Cr\$	
Companhias	114.572.202	— 38,76%
Cooperativas	3.441.599	— 13,38%
Total	118.013.801	— 36,73%

(Não incluídos impostos e contribuições).

Custo do risco	42,22%
Despesas administrativas e gerais	36,73%
Total	78,95%

SEGURO SOCIAL

(Depart.º de Acidentes do I.A.P.M.)

Prêmios líquidos arrecadados:

	Cr\$
DAT do IAPM	21.112.701

Obs.: O DAT do IAPM cobra prêmios com 35% de redução, sem adicionais locais e sem prêmios mínimos e *per capita*.

Custo do risco e sua percentagem sobre os prêmios líquidos:

DAT do IAPM:	
Benefícios diretamente pagos pelo DAT	7.874.070
Valor das rendas concedidas na base da manutenção do salário	6.333.810

Total

Despesas administrativas e gerais e sua percentagem sobre os prêmios líquidos:

	Cr\$	
DAT do IAPM	2.768.436	— 13,11%

Resumo:

Custo do risco	67,30%
Despesas administrativas e gerais	13,11%
Total	80,41%

Observações:

1. No DAT do IAPM, o custo do risco (Benefícios concedidos na base do regime de manutenção de salário) consome a maior parte dos prêmios, ao passo que as despesas administrativas e gerais, embora das mais ele-

ALTERNATIVAS DE BENEFÍCIOS			
SEQÜÊNCIA DOS CASOS	SEGURO PRIVADO		SEGURO SOCIAL
	SERVIÇOS	INDENIZAÇÕES SEGUNDO	INDENIZAÇÕES SEGUNDO
	(A)	(B) (C)	(E) (F)
Hipóteses 11 e 12 — Lesão 1 — perda (dedo mínimo) durante o tratamento, antes da consolidação supondo 25 dias de incapacidade depois da consolidação — (assim considerada a cura clínica da lesão). No S. Privado considera-se consolidada a lesão cujo tratamento durar mais de 1 ano. Hipóteses 11 e 12 — Lesão 2 — perda (braço principal). durante o tratamento, antes da consolidação. Hipótese 11 — (mesma lesão) — Após a consolidação.	Tratamento médico até a alta. Inclui assistência farmacêutica e hospitalar e o transp. quando necessário.	Diária máxima de remuneração possível: Cr\$ 40,00	Diária máxima de remuneração atual: Cr\$ 80,00
	—	Diária de 70% sobre o salário diário até o máximo admitido	Diária máxima de remuneração — dez vezes o salário mínimo: Cr\$ 164,00
	—	TOTAL: Cr\$ 420,00 Cr\$ 700,00	Hipótese de salário a (Cr\$ 60,00) e b (Cr\$ 100,00) diários.
	—	Grau de incapacidade: 14,15%	Salário a — Cr\$ 1.050,00 Salário b — Cr\$ 1.400,00
Hipóteses 11 e 12 — Lesão 2 — perda (braço principal). durante o tratamento, antes da consolidação. Hipótese 11 — (mesma lesão) — Após a consolidação.	Tratamento médico até a alta e no máximo por 1 ano. De resto como acima.	Indenização total: Cr\$ 2.852,64 Indenização total: Cr\$ 4.754,40	Salário a — Cr\$ 1.050,00 Salário b — Cr\$ 1.750,00
	—	Diária: Cr\$ 16,80 Diária: Cr\$ 28,00	Igual ao Seguro Privado de vez que a incapacidade foi inferior a 20%.
	—	Grau de incapacidade: 63,9%	Diária de 70% sobre a diária de remuneração, limitada pelo máximo indicado até a alta ou a consolidação — portanto sem limite de tempo.
	—	70% do produto da percentagem de incapacidade por 1.200 diárias de remuneração, respeitados os máximos indicados (pagáveis de uma só vez).	Salário a — Cr\$ 42,00 Salário b — Cr\$ 56,00
Hipótese 12 — Lesão 2 — perda (braço principal). caso igual ao anterior (marfumo — Foguista em vez de chofer). Hipótese 11 — Morte — Chofer Hipótese 12 — Morte — marfumo Hipótese 2 — Aprendiz de Tecelão — perda de braço principal — supondo-se já consolidada. incapacidade: 45,30.	Igual a 11	Igual a 11	100% sobre a percentagem de incapacidade multiplicada pela remuneração até o máximo indicado e segundo as hipóteses de salário (pagável em mensalidades até a morte).
	Auxílio funeral Cr\$ 500,00	1.200 diárias de remuneração até o máximo indicado.	Idem, idem até o fim da vida média ativa após o que passa a perceber pela aposentadoria comum do Seguro Social.
	Igual a 11	Igual a 11	Idem, idem até o fim da vida média ativa após o que passa a perceber pela aposentadoria comum do Seguro Social.
	Tratamento médico até a consolidação.	0,70 x 0,453 x 1.200 x $\frac{600}{25}$ = 9.132,48 pagável de 1 só vez.	Idem, idem até o fim da vida média ativa após o que passa a perceber pela aposentadoria comum do Seguro Social.

SEGURO PRIVADO		SEGURO SOCIAL	
SERVIÇOS	INDENIZAÇÕES SEGUNDO	SERVIÇOS	INDENIZAÇÕES SEGUNDO
(A)	(B) (C)	(E) (F)	(E) (F)
Tratamento médico até a alta. Inclui assistência farmacêutica e hospitalar e o transp. quando necessário.	Diária máxima de remuneração possível: Cr\$ 40,00	Diária máxima de remuneração atual: Cr\$ 80,00	Diária máxima de remuneração — dez vezes o salário mínimo: Cr\$ 164,00
—	Diária de 70% sobre o salário diário até o máximo admitido	Diária máxima de remuneração — dez vezes o salário mínimo: Cr\$ 164,00	Diária máxima de remuneração — dez vezes o salário mínimo: Cr\$ 164,00
—	TOTAL: Cr\$ 420,00 Cr\$ 700,00	Hipótese de salário a (Cr\$ 60,00) e b (Cr\$ 100,00) diários.	Salário a — Cr\$ 1.050,00 Salário b — Cr\$ 1.400,00
—	Grau de incapacidade: 14,15%	Salário a — Cr\$ 1.050,00 Salário b — Cr\$ 1.400,00	Salário a — Cr\$ 1.050,00 Salário b — Cr\$ 1.750,00
Tratamento médico até a alta e no máximo por 1 ano. De resto como acima.	Indenização total: Cr\$ 2.852,64 Indenização total: Cr\$ 4.754,40	Igual ao Seguro Privado de vez que a incapacidade foi inferior a 20%.	Diária de 70% sobre a diária de remuneração, limitada pelo máximo indicado até a alta ou a consolidação — portanto sem limite de tempo.
—	Diária: Cr\$ 16,80 Diária: Cr\$ 28,00	Salário a — Cr\$ 42,00 Salário b — Cr\$ 56,00	Salário a — Cr\$ 42,00 Salário b — Cr\$ 70,00
—	Grau de incapacidade: 63,9%	100% sobre a percentagem de incapacidade multiplicada pela remuneração até o máximo indicado e segundo as hipóteses de salário (pagável em mensalidades até a morte).	Idem, idem até o fim da vida média ativa após o que passa a perceber pela aposentadoria comum do Seguro Social.
—	70% do produto da percentagem de incapacidade por 1.200 diárias de remuneração, respeitados os máximos indicados (pagáveis de uma só vez).	Idem, idem até o fim da vida média ativa após o que passa a perceber pela aposentadoria comum do Seguro Social.	Idem, idem até o fim da vida média ativa após o que passa a perceber pela aposentadoria comum do Seguro Social.
Igual a 11	Igual a 11	Idem, idem até o fim da vida média ativa após o que passa a perceber pela aposentadoria comum do Seguro Social.	Idem, idem até o fim da vida média ativa após o que passa a perceber pela aposentadoria comum do Seguro Social.
Auxílio funeral Cr\$ 500,00	1.200 diárias de remuneração até o máximo indicado.	Idem, idem até o fim da vida média ativa após o que passa a perceber pela aposentadoria comum do Seguro Social.	Idem, idem até o fim da vida média ativa após o que passa a perceber pela aposentadoria comum do Seguro Social.
Igual a 11	Igual a 11	Idem, idem até o fim da vida média ativa após o que passa a perceber pela aposentadoria comum do Seguro Social.	Idem, idem até o fim da vida média ativa após o que passa a perceber pela aposentadoria comum do Seguro Social.
Tratamento médico até a consolidação.	0,70 x 0,453 x 1.200 x $\frac{600}{25}$ = 9.132,48 pagável de 1 só vez.	Idem, idem até o fim da vida média ativa após o que passa a perceber pela aposentadoria comum do Seguro Social.	Idem, idem até o fim da vida média ativa após o que passa a perceber pela aposentadoria comum do Seguro Social.

vadas nas instituições de previdência social, são do mesmo valor percentual que o verificado nas cooperativas patronais.

2. A CAP dos Serviços Aéreos e Telecomunicações, por força de sua arrecadação insuficiente, motivada por decreto-lei, e das condições técnicas de seu funcionamento (excessiva rarefação da massa segurada), só poderá ter possibilidade de melhoria na sua carteira de acidentados, quando funcionar em conjunto com as demais CAP.

3. O IAPETC ainda concedida, em 1946, os reduções benefícios dados pelas Companhias de Seguros. Teve, então, o seguinte resultado:

	Cr\$
Prêmios recebidos	22.444.602
Custo do risco	3.014.931 — 13,43%
Despesas administrativas e gerais	974.960 — 4,34%
Total	3.989.891 — 17,77%

O grande saldo verificado no IAPETEC foi empregado em seu plano assistencial, no qual se destaca a complementação do grande hospital no Rio, bem como a construção de hospitais e ambulatórios no interior do País. A partir de 1-2-48, o plano de benefícios da sua carteira de acidentados foi ampliado na base do que vigora no DAT do IAPM, de modo que se devem esperar resultados semelhantes ao deste último, no futuro.

QUADRO IV

Situação das companhias de seguro

Antes
da
nova lei

Prêmios líquidos Despesa total Porcentagem

Em 1940 .	75.138,70	40.821,60	54%
Em 1941 .	85.321,60	45.255,20	53%
Em 1942 .	96.782,80	48.773,30	50%
Em 1943 .	119.659,10	58.248,30	49%
Em 1944 .	162.059,70	75.334,10	46%
Quinquênio	538.961,90	268.432,50	

Na
nova
lei

Em 1945	221.338,60	88.642,50	40%
---------	------------	-----------	-----

Resultado excepcional em virtude da arrecadação do meio ano ter sido feita sobre taxas majoradas enquanto os benefícios eram pagos preponderante sob a lei anterior. A diferença foi empregada em parte na elevação das reservas técnicas.

Em 1946	295.594,40	127.059,90	42%
---------	------------	------------	-----

A situação vai melhorando progressivamente para as companhias, à medida que os salários se elevam sem que haja proporcional elevação de benefícios decorrentes do limite de Cr\$ 24,00.

Em 1947

A situação é percentualmente ainda mais favorável, como se depreende dos balanços já aprovados. Dados completos só serão possíveis após a aprovação de todos os balanços.

Desta forma, mesmo dentro do atual esquema do seguro privado 60% para o custo do risco e 40% para a administração, as companhias podem suportar, sem aumento de taxas, uma elevação no limite das diárias. Mas de qualquer forma, pelo menos 40% da arrecadação é perdida para os benefícios, consumindo-se entre corretores, lucros e despesas de administração muito mais elevadas que as da Previdência Social, contra as quais, e com justa razão, se reclama.

Quadro V

ACIDENTES DO TRABALHO

na Europa

EUROPA	SOCIAL	PRIVADO	SOC. E PRIVADO	FACULTATIVO	OBRIGATÓRIO
Alemanha:.....	x	—	—	—	x
Austria:.....	x	—	—	—	x
Bélgica:.....	—	x	—	—	x
Bulgária:.....	x	—	—	—	x
Dinamarca:.....	—	x	—	—	x
Espanha:.....	—	—	x	—	x
Finlândia:.....	x	—	—	—	x
França:.....	x	—	—	—	x
Grécia:.....	x	—	—	—	x
Holanda:.....	—	x	—	x	—
Hungria:.....	x	—	—	—	—
Inglaterra:.....	x	—	—	—	x
Irlanda:.....	—	x	—	x	—
Itália:.....	x	—	—	—	x
Luxemburgo:.....	x	—	—	—	x
Noruega:.....	x	—	—	—	x
Polónia:.....	x	—	—	—	x
Portugal:.....	—	—	—	—	—
Rumania:.....	x	—	—	—	x
Suécia:.....	x	—	—	—	x
Suíça:.....	x	—	—	—	x
Checoslováquia:.....	x	—	—	—	x
Turquia:.....	x	—	—	—	x
U.R.S.S.:.....	x	—	—	—	x
Iugoslávia:.....	x	—	—	—	x

Fontes. Les Services Sociaux (DIT).
El Instituto Nacional de Prevision (Madrid)
Huitième Assemblée Generale (Association Internationale de la Sécurité Sociale — 1948).

EMENTARIO DA LEGISLAÇÃO ATUAL

Parte Geral

Decreto-lei n.º 2.063, de 7-3-40:

Regulamenta sob novos moldes as operações de seguros privados e sua fiscalização.

Decreto-lei n.º 7.036, de 10-11-44:

Reforma a Lei de Acidentes do Trabalho.

Decreto-lei n.º 7.738, de 13-3-45:

Prorroga o início da vigência do Decreto-lei n.º 7.036, de 10-11-44.

Decreto-lei n.º 7.526, de 7-5-45:

Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil.

Decreto-lei n.º 7.527, de 7-5-45:

Altera a redação do Decreto-lei n.º 7.036 de 10-11-44 (Estende aos servidores públicos, autárquicos e outros a aplicação da Lei de Acidentes).

Decreto-lei n.º 7.551, de 15-5-45:

Dispõe sobre a matéria do Decreto-lei n.º 7.036, de 10-11-44, em face das disposições do Decreto-lei n.º 7.526, de 7-5-45, e dá outras providências.

Decreto n.º 18.809, de 5-6-45:

Aprova o regulamento da Lei de Acidentes do Trabalho.

Quadro VI

ACIDENTES DO TRABALHO
Na América

AMÉRICAS	SOCIAL	PRIVADO	SOC. E PRIVADO	FACULTATIVO	OBRIGATÓRIO
Argentina:.....	—	—	x	x	—
Bolívia:.....	—	—	x	x	x
Canadá:.....	x	—	—	—	x
Chile:.....	—	—	x	x	—
Colômbia:.....	x	—	—	—	x
Costa Rica (*):.....	—	x	—	x	x
Cuba:.....	—	x	—	—	x
Equador:.....	x	—	—	—	x
Estados Unidos:.....	7 Est.	30 Est.	11 Est.	19 Est.	29 Est.
Guatemala:.....	x	—	—	—	x
México:.....	x	—	—	—	x
Panamá:.....	—	x	—	x	—
Paraguai:.....	x	—	—	—	x
Perú:.....	—	—	x	x	—
Uruguai (*):.....	—	x	—	x	—
Venezuela:.....	x	—	—	—	x

(*) Seguro Comercial com intervenção do Estado.

Fontes: Informe Técnico (Conferência Interamericana de Segurança Social — 1947).
El Seguro Social em Colombia (Revista Colombiana Del Trabajo).

Decreto-lei n.º 8.488, de 28-12-45:

Prorroga o prazo de vigência dos depósitos bancários, fixado pelo art. 6.º do regulamento da Lei de Acidentes do Trabalho, aprovado pelo Decreto n.º 18.809, de 5-6-45, estabelece a elevação gradual das reservas das sociedades e instituições que operam em seguro de acidentes do trabalho, e dá outras providências.

Decreto n.º 21.417, de 12-7-46:

Retifica o art. 33 do Regulamento da Lei de Acidentes do Trabalho.

PT. n.º 30, de 20-6-45, do Sr. Diretor do Serviço Atuarial do M. T. I. C.:

Dispõe sobre as apólices de seguro de acidentes do trabalho emitidas pelas companhias e sociedades cooperativas sob a vigência do Decreto-lei número 24.637, de 10-7-34.

PT. n.º 32, de 28-6-45, do Sr. Diretor do Serviço Atuarial do M. T. I. C.:

Tarifa Oficial do Seguro de Acidentes do Trabalho — Notar que o anexo V dessa Portaria foi substituído por nova Tabela de sobre-taxas de adicionais locais.

PT. n.º 46, de 8-10-45, do Sr. Diretor do Serviço Atuarial do M. T. I. C.:

Altera a tabela de adicionais locais.

Parte Especial

I. A. P. dos Marítimos

Decreto-lei n.º 3.700, de 9-10-41:

Dispõe sobre o seguro de acidentes do trabalho dos associados do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos.

Decreto n.º 10.569, de 5-10-42:

Aprova o regulamento a que se refere o art. 24 do Decreto-lei n.º 3.700, de 9-10-41, para execução

dos seus artigos 11, 12, 13 e 15 e dá outras providências.

PT. n.º 37, de 30-7-45, do Sr. Diretor do Serviço Atuarial do M. T. I. C.:

Instruções para a aplicação do regime de manutenção do salário no Departamento de Acidentes do Trabalho do I. A. P. M.

I. A. P. dos Empregados em Transportes e Cargas

Decreto-lei n.º 1.355, de 19-6-39:

Reorganiza o Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva.

Decreto n.º 4.264, de 19-6-39:

Aprova o novo regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva.

Decreto-lei n.º 7.720, de 9-7-45:

Determina a incorporação do Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas e dá outras providências.

Decreto-lei n.º 9.683, de 30-8-46:

Dá nova redação ao Regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas.

PT. n.º 2, de 31-1-48, do Sr. Diretor do Serviço Atuarial do M. T. I. C.:

Instruções para a aplicação do regime de manutenção do salário no I. A. P. dos Empregados em Transportes e Cargas.

PT. n.º 8, de 22-5-47, do Sr. Diretor do Serviço Atuarial do M. T. I. C.:

Aprova, em substituição à que constitui o anexo V da Pt. n.º 32, de 28-6-45, do Serviço Atuarial, a tabela de sobre-taxas de adicionais locais, para os prêmios do seguro de acidentes do trabalho.

PT. n.º 38, de 8-8-45, do Sr. Diretor do Serviço Atuarial do M. T. I. C.:

Dispõe sobre taxas de prêmio do seguro de acidentes do trabalho dos serviços de estiva da Carteira de Acidentes do Trabalho do Departamento da Estiva no I. A. P. E. T. E. C.

C. A. P. dos Serviços Aéreos e de Telecomunicações

Decreto-lei n.º 5.087, de 14-12-42:

Autoriza a criação, na C. A. P. dos Serviços Aéreos e de Telecomunicações, de uma Carteira de Seguros de Acidentes do Trabalho.

Decreto-lei n.º 6.039, de 25-11-43:

Modifica o art. 1.º do Decreto-lei n.º 5.087, de 14 de dezembro de 1942.

Serviços, autarquias e sociedades de economia mista, vinculadas ao M. T. I. C.

PT. n.º 37, de 15-4-46, do Sr. Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio:

Regula a realização do seguro de acidentes do trabalho dos empregados acima mencionados.

Caixas de Aposentadoria e Pensões

PT. n.º 7, de 3-4-48, do Sr. Diretor do Serviço Atuarial do M. T. I. C.:

Dispõe que o seguro de acidentes do trabalho das empresas e serviços vinculados às Caixas de Aposentadoria e Pensões (C. A. P.) passará a ser realizado nessas instituições, a partir de 1-1-49.

I. A. P. dos Bancários

PT. n.º 15, de 18-6-48, do Sr. Diretor do Serviço Atuarial do M. T. I. C.:

Fixa a data da passagem, para o I. A. P. B., do seguro de acidentes do trabalho dos estabelecimentos

Introdução ao estudo da organização

OCÉLIO DE MEDEIROS

Sumário

I — O problema do conceito da organização; II — Fundamentos, métodos e objetivos da ciência da organização; III — Ligeiro esboço histórico da organização racional do trabalho

I — O PROBLEMA DO CONCEITO DA ORGANIZAÇÃO

O conceito de organização, quer em sentido lato em sentido restrito, tem provocado sérios debates entre os estudiosos da matéria, constituindo, até mesmo, tema de conferências internacionais. (1)

Apesar das pesquisas, dos pronunciamentos e das investigações, o campo conceitual continua ainda cheio de controvérsias, o que se deve, em grande parte, ao fato de a ciência fundada por Taylor ainda nem sequer possuir uma denominação uniforme, de vez que é estudada sob diversos nomes, que variam conforme os países.

Benedito Silva, que no Brasil deu maior amplitude ao debate nas páginas da "Revista do Serviço Público" (2), enumerou uma série de conceitos de organização, invocando autores como Jacques Branger, Heinrich Maria Tiede, Ilya Ehrenburg e Mihail Manoilescu, sobre a importância da organização no mundo moderno.

Ao enumerado de conceitos, crítica e comentários do referido professor, seguiu-se, quase um ano após, nova série de contribuições ao assunto, representada por uma substancial monografia do técnico de administração Antônio Guimarães. (3)

(1) ... Em uma conferência internacional, — escreveu o engenheiro Aldo Mário de Azevedo — foi a organização científica do trabalho, hoje também muito conhecida como racionalização, assim definida: "Métodos de técnica e de organização planejados para assegurar o mínimo de gasto, tanto de esforço como de material. Ela compreende a organização científica do trabalho propriamente dita (mão de obra), padronização, tanto de materiais como de produtos, simplificação dos processos e melhoria no sistema de transportes e de organização — excerto da conferência da autoria daquele engenheiro "Sobre o conceito de organização, publicada pelo I.D.O.R.T., em "Jornada da Organização Científica do Trabalho na Organização Municipal" — São Paulo — pg. 52).

(2) Prof. BENEDITO SILVA — "Que é organização?" — in "Revista do Serviço Público" — Vol. II — n.º 2 — 1944 — pgs. 35/40.

(3) Antônio Guimarães — "Que é organização?" — in "Revista do Serviço Público" — Ano IX — n.º 1 — Janeiro de 1946 — pgs. 10/15.

Dos trabalhos desses dois autores, podem ser selecionados os seguintes conceitos:

a) Organização é o processo de combinar de tal modo o trabalho que indivíduos ou grupos hajam de executar, com as faculdades físicas e intelectuais necessárias à sua execução, que as atribuições assim formadas ofereçam os melhores canais para a aplicação eficiente, sistemática, positiva e coordenada do esforço disponível (Oliver Sheldon, "The Philosophy of Management", Londres, 1923, pg. 32).

b) Organização é a forma de toda associação humana para a consecução de um certo objetivo comum James D. Mooney e Allan C. Reilley, "The Principles of Organization", New York — Londres, 1939, pg. 1).

O comentador desses dois conceitos teve o cuidado de analisar as diversas acepções da palavra organização, apreciando-a, antes, sob dois aspectos: primeiro, como fato natural decorrente do impulso humano de associação e de condições existentes na vida em sociedade); e, segundo como realidade técnica (resultante da elaboração teórica e da ação desenvolvida no sentido da eficiência). Sob este último aspecto, a organização pode ser compreendida como *trabalho organizador*; como *resultado do trabalho organizador*; e, finalmente, como *técnica de organização*. Na realidade, a organização, como a administração, comporta duas acepções básicas: como *forma* e como *processo*, podendo ser este empírico, racional ou, simplesmente, como *funcionamento*.

Se Condillac afirmou, aliás com muito acerto, que "uma ciência é uma língua bem feita", deve ter considerado, sem dúvida, a importância que representa, para qualquer ramo do conhecimento sistematizado, o problema da terminologia. (4)

Em matéria de organização, por exemplo, esse problema, — que no Brasil já foi suscitado várias vezes (5), em debates e publicações, e que em França buscou soluções nas fichas do "Dicionário de Organização Científica do Trabalho", impresso pelo Comité Nacional de Organização Francesa —

(4) Ver a respeito: "A terminologia da organização" — Gaston Ravisce — Artigo traduzido da revista francesa "Mon Bureau" n.º de maio de 1930 — Publicado na Revista do Serviço Público, Ano VIII — Vol. IV — n.º 1 — out. 1945 — pgs. 37/39.

(5) Ver principalmente a conferência do Prof. César Catanhede sobre "A exata terminologia em organização", pronunciada aos 4 de agosto de 1942, no auditório da Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal. Publicado em folheto de 13 páginas pela Imprensa Nacional, em 1942, sob os auspícios do D.A.S.P.

oferece um vasto campo de contradições, tanto em virtude da diversidade de posição científica dos autores, diante do assunto, quanto por motivo da própria origem relativamente recente, da organização.

As controvérsias em jogo partem da própria natureza da organização, gerando debates de cunho meramente acadêmico sobre a indagação analítica da ciência, da arte e da técnica; entram em conflito no tocante ao conceito; e, por fim, se expandem, em todo o seu objeto formal, numa proliferação de termos imprecisos, neologismos e estrangeirismos, para não dizer idiotismos de língua.

Se definição representa uma "decisão em coisa duvidosa" conforme ensinou o velho Moraes (6) o problema da terminologia, em assuntos de organização, assume ainda, maior complexidade, pois vários são os conceitos e, com estes, múltiplas são as sentenças que exprimem, sem tornar, entretanto, pacífica, a matéria.

A diversidade de nomes, muitos dos quais inexpressivos, com que a organização se tem divulgado, serve para agravar, ainda mais, o próprio problema conceitual.

"Organização", "Ciência da organização", "Organização Científica do Trabalho", "Organização do Trabalho", "Administração Científica", "Ciência do rendimento", "Ciência do preço de custo", — toda essa proliferação de nomes pode sugerir, também, maior variedade de conceitos, os quais, por sua vez, podem significar, ainda, as mais contraditórias finalidades.

O professor César Catanhede, após considerações gerais capazes de justificar a organização como ciência, pôs em foco todas essas designações, concluindo a parte introdutória de sua tese com um raciocínio equilíbrio: Há, como se vê de início, uma coisa estranha: nunca se ouviu falar em "física científica" ou "biologia científica". Se são ciências, não necessitam a companhia desse qualificativo. Suprimos, portanto, o adjetivo "científico" e chamemo-la, "tout court" de "organização do trabalho" ou mais amplamente "ciência da organização". Enquanto o termo criado por Sollier: Ergologia e que já é oficialmente adotado na Bélgica e grandemente aceito na França, não estiver universalmente reconhecido, como já acontece com a palavra "sociologia", devemos dar preferência ao termo "organização", embora ele tenha na linguagem corrente diversas outras acepções. (7)

(6) ANTÔNIO DE MORAIS SILVA — natural do Rio de Janeiro — "Dicionário da Língua Portuguesa", recopilado dos vocabulários impressos até agora, e nesta segunda edição novamente emendado, e muito acrescentado"... — Tomo Primeiro — Lisboa, na Tipografia Lacérquina — Ano de 1813 — pág. 520.

(7) CÉSAR CATANHEDE — "Tese apresentada à congregação da Escola Nacional de Engenharia" — concurso de provimento do cargo de professor catedrático da cadeira de organização das indústrias, contabilidade pública e industrial, Direito Administrativo, Legislação — Rio de Janeiro — pgs. 14/16 — Ver também do mesmo autor: "Organização do Trabalho" — Aulas professadas no Curso de Organização dos Serviços Hollerith — Livraria Editora Freitas Bastos — Rio de Janeiro — 1942 — pgs. 9/14.

O citado professor considerou, porém, *Ergologia* e *Organização* como expressões de sentido diferente, embora complementares:

"Ergologia é a ciência do trabalho, ou a ciência dos fenômenos da atividade humana aplicada à produção", tendo por objetivo a organização, "Consiste a organização em criar e dispor sistematicamente as diversas partes de um todo no exercício das respectivas funções, para alcançar determinado objetivo, com a máxima economia e a maior eficiência".

Entender a organização, apenas, como ciência aplicada à obtenção da eficiência ou maior rendimento do trabalho ou explicando-a, somente, como instrumento de racionalização, seria reduzir, de muito, o seu objeto formal, isto é, implicaria em restringir o seu campo de ação.

Como *fato natural*, a organização exprime qualquer esforço humano associado; como *forma*, representa órgãos ou conjunto de órgãos, em sentido estático ou dinâmico; mas, como *processo*, como ação de organizar, como conjunto de princípios, de fórmulas e de regras de técnica, ou melhor, como sistema de investigação e aplicação das leis que lhe atribuem a natureza de ciência social, a organização se expande por todas as formas de associação.

Desse modo, a organização não tem em vista, apenas, empresas comerciais, ou industriais, mas serviços públicos, municípios, o próprio Estado. mesmo que muitos autores, entre os quais Jean Chevalier, hajam restringido, como arte, técnica ou ciência, o seu campo de ação: "L'organisation des entreprises est à la fois une science et un art. En tant que science, elle formule les principes qui dirigent l'activité des entreprises commerciales et industrielles et donne les règles de l'utilisation dans les meilleures conditions du capital e du travail mis en oeuvre. En tant qu'art, elle met en application les lois qu'elle a dégagées et en contrôle les résultats. Elle appartient donc à la branche des sciences économiques e sociales". (8)

Apesar de votado à organização industrial, Henri le Chatelier elaborou um conceito muito amplo da organização como ação de organizar, que pode ter aplicação em qualquer campo de atividade, quer se trate da organização de uma empresa de comércio, que se refira a uma repartição pública: "L'organisation consiste à rechercher, avant de se mettre au travail, les meilleures méthodes à employer. En un mot, organiser c'est réfléchir avant d'agir, méthode de simple bon sens". (9)

O mesmo problema referente ao conceito de organização existe, também, com respeito aos mé-

(8) JEAN CHEVALIER — *La technique de l'organisation des entreprises* — Livre I — Le gouvernement de l'entreprise — Troisième édition entièrement refondue et mise à jour — Paris — Dunod — 1937 — pág. 1.

(9) HENRI Le CHATELIER (de l'Académie des Sciences) — *L'industrie, La Science e L'organisation au XX Siècle* — Trois conférences données à l'Ecole Sociale d'Action familiale du Moulin-Vert — Dunod — Paris — 1935.

todos de que se serve. Sobre este assunto, Kimball observou, com a sua inegável autoridade, que a literatura relativa aos métodos industriais modernos tem sido confusa, tanto em virtude das deficiências de nomenclatura quanto da falta de discernimento entre certos conceitos fundamentais. A própria aplicação do método científico ou de análise à organização se apresenta sob vários nomes: "efficiency engineering", "industrial engineering" ou "scientific management."

Quanto à falta de discernimento entre os conceitos básicos os autores, não raras vezes, atribuem sentido idêntico a palavras que exprimem idéias diferentes, como por exemplo "management", direção, administração, sistema, cuja diferença foi aliás bem estabelecida por Kimball. (10)

Na conformidade das considerações acima, o problema da denominação, do fundamento, das finalidades, enfim, do próprio conceito de organização, conduz aos seguintes enunciados:

a) a organização tem sido compreendida, separadamente ou conjuntamente, como arte, ciência ou técnica, mas deve ser considerada ciência, com conteúdo de arte e técnica, no grupo das ciências sociais;

b) tem sido divulgada sob diversos nomes, sendo preferível aceitar a denominação mais simples de "ciência da organização";

c) alguns autores restringem sua aplicação ao trabalho industrial e comercial, mas suas leis e princípios se aplicam, dentro de limites, a todas as formas de associação humana, com o objetivo de alcançar melhores resultados, maior rendimento ou mais elevada produtividade, bem como diminuição do esforço, enfim, eficiência, pela utilização do método científico ou de análise, que conduz à adoção de sistemas racionais e melhores processos de trabalho, em qualquer forma de atividade;

d) não há um conceito de organização, mas sim conceitos de organização, desde que se tome a palavra como fato natural; como ato de organizar; como resultado desse ato ou do trabalho organizador, isto é, como processo, ou simplesmente, como forma, isto é, como órgão ou conjunto de órgãos, estrutura;

e) impõe-se, por outro lado, distinguir organização, quer como forma ou processo; como arte; como ciência, ou como técnica; de administração, direção, ou gerência, sistema etc.

Deixando, portanto, o conceito de organização inteiramente dependente da posição de quem encara o problema, examinemos, a seguir, o seu fundamento científico, que parece constituir mera questão de métodos.

II — FUNDAMENTOS, MÉTODOS E OBJETIVOS DA CIÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO

Há a considerar, inicialmente, que a distinção entre "organização empírica" e "organização racional" ou "científica" resulta da aplicação de métodos opostos: uma procede de simples imitação enquanto que a outra se origina de investigações de ordem científica (11). A distinção, portanto, entre "organização empírica" e "organização científica" ou "racional" não representa mera questão de ordem histórica, tendo Taylor por limite no tempo. Também não constitui compreensão simplista da primeira como "desorganização". O que distingue a *organização empírica* da *organização científica* é o fato de esta resultar da aplicação de métodos racionais, constituindo-se em produto de investigação científica ou de observação de leis e princípios já identificados pela análise, pela pesquisa e pela experiência. Nisto é que está o fundamento racional da organização, que assim não pode ser compreendida como uma improvisação.

O método científico constitui um imperativo não só da organização como de toda forma de trabalho. Seu emprêgo consiste, inicialmente, em reunir todos os dados referentes ao problema, analisando-os, a fim de que dos mesmos sejam deduzidas conclusões lógicas que, afinal, são aplicadas na predição dos resultados. Todos os ramos da atividade humana, observou Kimball, saíram do estado de empirismo quando puderam basear-se nos fatos da experiência e nas conclusões lógicas obtidas desses fatos. (12)

A organização, compreendida genericamente como ciência que de fato é, tem por fundamento *leis* (relações necessárias que derivam da natureza das coisas, conforme Montesquieu, em continuidade e semilitude) e *princípios* (algo fundamental, segundo James D. Mooney no artigo "The principles of organization" publicado em "Papers on the Science of Administration", ou, no dizer de William B. Cornell, "uma afirmativa — statement — formulada para disciplinar a ação, mas que, de fato difere de uma norma relativa a detalhes de comportamento", in "Organization and Management", pág. 30). Compreendida restritamente, tem a organização, como ciência social, um objeto material comum e um objeto formal, que lhe é específico ou peculiar. A definição desse objeto formal, ou melhor, a delimitação de suas finalidades específicas depende tanto da denominação pela qual se aceite a nova ciência quanto, decorrentemente, de seu próprio conceito.

O Prof. César Catanhede, que dedicou especial atenção ao estudo do fundamento científico e das

(11) "Il y a lieu de distinguer deux méthodes d'organisation distinctes. L'organisation *empirique*, pour laquelle on se borne à consulter les livres ou à se documenter sur ce que font les voisins. L'organisation *scientifique* conduit au contraire ses études en s'appuyant sur des expériences, accompagnées si possible de mesures" Henry Le Chatelier.

(12) DEXTER S. KIMBALL — Industrial Economics — First Edition (Second impression — Mc Graw — Hill Book Company, Inc. — New York — 1929 — pgs. 195/198

(10) DEXTER S. KIMBALL — "Princípios de organização industrial" — versão espanhola de Ricardo J. Gutiérrez e Maria Delia Abrines — Talleres Gráficos Porter — 1949 — pgs. 202/205

finalidades do estudo da organização, apresentou o problema sob os seguintes aspectos:

a) a organização pode ser considerada como *ciência*, quando formula os princípios que dirigem a vida racional das empresas e proporcionam as regras de melhores condições; como *arte*, quando põe em aplicação as leis que descobriram e controlam seu resultado, como *técnica*, quando essa aplicação se submete a processos característicos.

b) o objetivo da organização científica do trabalho consiste, portanto, na aplicação de métodos científicos à organização do trabalho.

O problema dos fundamentos da organização diz respeito à questão dos métodos de que se serve. isto é, conduz aos caminhos para a investigação da verdade ou de aplicação das leis ou princípios, isto é, conjunto de processos empregados na investigação, na verificação, na observação. Se as leis fundamentais da organização são as de diversidade e de agrupamento, de acordo com o pensamento de Konrad Mellerowic, os métodos próprios da organização deveriam ser o *indutivo*, quando se trata de sua parte filosófica referente a idéias, abstrações e diretivas, e *dedutivo*, quando tem em vista fatos e seres. Mas o considerar o método científico e experimental como próprio da organização, escreveu César Catanhede: Os métodos empregados na ciência da organização decorrem da apreciação dos fatos. Costumamos, geralmente, colocar toda a metodologia da organização científica do trabalho subordinada aos chamados princípios de Descartes, evidência, análise, síntese, enumeração, cuja reprodução é interessante seja feita como foram enunciados, para que se possa bem compreender como essa orientação de Descartes determina, precisamente, o método a ser adotado na organização científica do trabalho. (13)

Os princípios filosóficos de René Descartes aplicam-se, aliás, a qualquer ciência de investigação, tendo sido utilizados pelo racionalismo para destruir os dogmas escolásticos da Idade Média. Constam, principalmente, da parte "Discours de la Méthode pour bien conduire sa raison et chercher la vérité dans les sciences", escrito em francês por Descartes:

"Le premier étoit de ne recevoir jamais aucune chose pour vraie que je ne la connusse évidemment être telle; c'est-à-dire d'éviter soigneusement la précipitation et la prévention, et de ne comprendre rien de plus en mes jugements que ce qui se présenteroit si clairement et si distinctement à mon esprit que je n'eusse aucune occasion de le mettre en doute";

"Le second, de diviser chacune des difficultés que j'examinerois en autant de parcelles qu'il se pourroit, et qu'il seroit requis pour les mieux résoudre";

"Le troisième, de conduire par ordre mes pensées, en commençant par les objets les plus simples et les plus aisés à connaître, pour monter peu à peu comme par degrés jusques à la connoissance

des plus composés, et supposant même de l'ordre entre ceux qui ne se se précèdent point naturellement les uns les autres";

"Et le dernier, de faire partout des dénombrements si entiers et des reuves si générales que je fusse assuré de ne rien omettre".

"Ces longues chaînes de raisons, toutes simples et faciles, dont les géomètres ont coutume de se servir pour parvenir à leurs plus difficiles démonstrations..." (14)

Para Le Chatelier, que distinguiu a "organização empírica" da "organização científica" à luz da metodologia, os métodos da organização devem ser análogos ao de pesquisa científica preconizado por Claude Bernard, guardadas as devidas proporções. Pelo ensinamento do mestre francês, todo trabalho de organização comporta, de acordo com tais métodos, quatro fases sucessivas, mais ou menos desenvolvidas, conforme o caso, mas que existem sempre, mesmo em estado embrionário:

- a) "La définition du but poursuivi";
- b) "Etudes de moyens à mettre en œuvre";
- c) "Action conforme au plan";
- d) "Contrôle des résultats". (15)

III — LIGEIRO ESBOÇO DA ORGANIZAÇÃO RACIONAL DO TRABALHO

A organização, como fato natural ou resultado do empirismo aplicado na ordenação do esforço de um grupo, é tão velha como o mundo: "L'organisation est aussi vieille que le monde, Il y a toujours eu quelques hommes intelligents, capables de réfléchir, avant d'agir", escreveu Le Chatelier (16). A organização *racional* ou *científica* data, porém, do emprêgo de métodos de análise no processo organizador.

Várias obras, na literatura da antiguidade, contém ensinamentos e esboçam princípios de organização, sobretudo quando dizem respeito à reestruturação política e social do Estado. Dentre tais obras, a "Econômica", de Xenofonte, mereceu referência especial de Le Chatelier, num esboço histórico da organização, em virtude das rudimentares regras que contém.

Não parece crível que antigas associações obreiras, como por exemplo as corporações da era mercantilista, os ateliêres e os artesanatos, surgidos antes das empresas mecanofatureiras que se desenvolveram com a revolução industrial, houvessem funcionado sem organização. Encontram-se, assim, nas etapas da evolução econômica da sociedade as primeiras manifestações históricas da organização do trabalho.

A ciência fundada por Hirn, em 1885, a bioenergética, cujas bases definitivas foram assenta-

(14) "Oeuvres philosophiques de Descartes publiées d'après les textes originaux, par L. Aimé-Martin. — Paris — Auguste Desrez, Imprimeur — Editeur — MDCCCXXXVIII — pág. 39.

(15) Le CHATELIER — op. cit. — pág. 54/55.

(16) Le CHATELIER — op. cit. — pág. 54.

das por Chaveau, em 1890, representa, na história da organização racional do trabalho, um marco fundamental, por haver pesquisado, nas fontes da energia humana, o material que levou Jules Amar a enunciar, na comunicação de 18 de novembro de 1912, à Academia de Ciências, as leis do trabalho profissional.

Georges Bricard, — depois de acentuar que os dirigentes de ateliers ou oficinas, em todos os tempos, sempre orientaram seus esforços no sentido da execução dos trabalhos com a maior economia possível, — traçou um ligeiro esboço da organização empírica, até o aparecimento do sistema de Taylor, através de épocas marcantes da evolução industrial. Considerou, na sua obra, que, antes de 1789, a história industrial registra nomes de alguns precursores de Taylor, como por exemplo Vauban, em trabalhos de terraplanagem, e Bélidor, nos de batimento de estacas. Tais pioneiros da organização empregaram o cronômetro na medida dos tempos necessários à execução das tarefas.

Até essa época, porém, em que a indústria era exercida através das corporações, não se fazia sentir a necessidade de uma doutrina geral de organização, valendo as experiências daquela natureza apenas como iniciativas isoladas; não se conhecia a máquina a vapor; a metalúrgica estava na infância; o trabalho era feito à mão ou por meio de máquinas tão grosseiras como as velhas tarefas dos tecelões.

Já durante o século XIX, a máquina a vapor e a metalurgia progrediram simultaneamente, tornando assim possível a construção de máquinas que aumentaram a produção industrial em proporção extraordinária. Cerca de 1880, quando Taylor começou seus trabalhos, a substituição do homem pela máquina era já um progresso adquirido. (17)

Jean Chevalier, em bem fundamentado estudo sobre as origens da ciência da organização (18) relacionou, também, por sua vez, em síntese significativas, a contribuição dos precursores da organização racional na França: Perronet, em duas memórias publicadas em 1739 e 1740, realizou o primeiro estudo da divisão do trabalho na sua forma moderna, ao pesquisar as 18 operações da fabricação de alfinetes, conforme figuram na obra de Adam Smith; Bélidor, desde que empreendeu pesquisas de cronometragem quando o relógio não existia, até quando, mais tarde, em 1750, na obra "Architecture Hydraulique", ofereceu um modelo de análise dos tempos elementares da execução do trabalho; Vauban, que levou avante a primeira aplicação da cronometragem no fim do século XVII; o geometra La Hine, que procedeu a investigações sobre a "surmenage"; o físico francês Coulomb, que, em sua "Mémoire sur la force des Hommes", lida na Academia em 1798, estabeleceu

regras para o estudo do trabalho humano e bases para a ciência industrial, no que diz respeito às condições da execução do trabalho e o estudo dos tempos de execução; Poncelet, que, em sua "Introduction à la Mécanique industrielle", fez considerações relativas à fadiga; Courcelle — Seneuil, o economista do "Manuel des Affaires ou Traité des Entreprises", que salientou o espírito de economia como qualidade comum a todos os organizadores. "Perronet, Coulomb, Poncelet, — disse Chevalier — encararam sob pontos de vista diferentes a economia do trabalho a realizar; Bélidor assinalou como determinar o custo da mão de obra com base no estudo do trabalho, mas não possuía senão observações esparsas, sem ligações aparentes e ainda em estado embrionário. Sem conhecer seus antecessores, Taylor devia edificar todo um sistema sobre observações idênticas".

Diante de tais considerações, podemos admitir que a organização deixou de ser "empírica" para ser "racional", não quando aqueles precursores começaram a elaborar suas experiências, mas no momento em que, sob os efeitos do desenvolvimento industrial, a aplicação do método de análise permitiu que a organização do trabalho se fundamentasse em processos científicos. Isto é, a organização racional do trabalho tem seus primeiros marcos históricos na consubstanciação das doutrinas de Taylor e Fayol, que não se opõem, e, sim, se completam, conforme foi assentado em Bruxelas quando, em outubro de 1925, por ocasião do 2.º Congresso Internacional de Organização Científica, proclamou-se o princípio da unidade da nova ciência.

A indústria evoluiu desde o uso das ferramentas; desde as vantagens econômicas da especialização resultante desse uso; desde a aplicação do fogo especialmente na fabricação de ferramentas metálicas; desde o uso da energia exterior, independente da força humana; até a aplicação do método científico, que só ocorreu em condições propícias do desenvolvimento industrial, por força dos seguintes fatores, segundo Kimball:

I — a aplicação cada vez maior das ciências industriais, em certas atividades;

II — o desenvolvimento (em tamanho) das empresas;

III — a intensificação da competência;

IV — a presença nas mecanofaturas, de técnicos qualificados.

Graças à aplicação do método científico, houve uma verdadeira transição na história da organização, cujas características, no passado, foram bem caracterizadas por Taylor: no passado, acreditava-se na frase de que os diretores de indústria nascem, não se formam, e no futuro, deve-se compreender que os chefes de indústria devem ser instruídos corretamente; no passado, o homem era tudo, e, no futuro, o sistema deve ser o principal. Os princípios da administração científica podem ser aplicados em todos os ramos da atividade humana: tanto nas indústrias, nos estabelecimentos comerciais, grandes ou pequenos, na administra-

(17) GEORGES BRICARD — "L'organisation scientifique du Travail" — Librairie Armand Colin — Paris — 1927 — pág. 3/5.

(18) JEAN CHEVALIER — "La Technique de l'organisation des entreprises" — op. cit. — pág. 3/7.

ção das igrejas, nas instituições filantrópicas, nas universidades, como nas repartições públicas (Veja-se a parte introdutória da obra de Taylor sobre os princípios de administração científica).

Em virtude da contribuição dos precursores à formação da ciência da organização, conforme ficou demonstrado, não parece aconselhável traçar o histórico da organização racional do trabalho a partir de Taylor, seu fundador, mesmo por que há, ainda, outros vultos e outras, contribuições, cujo relacionamento seria difícil de tentar, nesta síntese.

Ao lado das tentativas isoladas dos experimentadores, o trabalho dos físicos e fisiologistas, no estudo da bio-energia, já vinha preparando o campo da ciência da organização, que só se constituiu quando as condições se tornaram mais propícias, com o progresso da metalurgia, a invenção de novas máquinas, e o crescimento, em importância e tamanho, das indústrias modernas.

J. Amar, discípulo de Chaveau, de cujos aparelhos espirométricos se serviu nas experiências com que empreendeu pesquisas sobre o esforço máximo que pode o operário desenvolver, sem fadiga exagerada nem "surmenage", ressaltou a importância das atividades dos fisiologistas, no volume com que, segundo Le Chatelier, satisfaz a lacuna apontada por Taylor, no tocante às experiências dos fisiologistas. (19)

Muito antes da divulgação dos trabalhos de Taylor, isto é, em 1890, M. Ch. Frémont iniciou a publicação de uma série de memórias, a respeito de experiências no estudo dos instrumentos e sua aplicação. As observações, documentadas com placas fotográficas, sobre o trabalho do malhador, podem assegurar-lhe a situação de precursor no estudo dos movimentos, sem falar nos inventos de que foi autor (aparelho Frémont e outros). Assim como Charles Dupint, Jean Victor Poncelet, De La Hire, Amontons, Bernlli, Euler, De Camus, Vauban, Bélidor e Navier foram precursores de Taylor, nos trabalhos de organização racional e nas tarefas dependentes de esforço físico, outros nomes possuem, na história da organização do trabalho, o mesmo caráter, em vários aspectos da ciência da organização.

Emerson, por exemplo, mais velho que Taylor, decarou ter-se ocupado antes dêste na organização científica, mas reconhece haver tirado grande proveito de suas obras. Taylor, realmente, não cuidou, de início, da parte de direção de uma grande administração, ao passo que Emerson, dedicou ao assunto especial interesse, destacando-se no seu sistema a divisão do pessoal dirigente em duas classes: pessoal de linha e pessoal de "staff". (20)

Os fisiologistas, porém, foram os maiores precursores da organização racional do trabalho, em

virtude de seus estudos sobre o dispêndio da energia humana. (21)

Graças aos físicos e fisiologistas, desviou-se a atenção da organização material da produção para o homem, como fonte de energia: Galileu, o primeiro a aplicar os princípios das máquinas simples e a estudar a resistência dos materiais, empregou esses conhecimentos no estudo dos seres humanos; Bernuolli, Euler, Schulze, pesquisaram a fórmula matemática do trabalho máximo do homem; Coulomb, com suas pesquisas sobre a força dos homens, propôs-se a avaliar a quantidade de trabalho nas diferentes profissões, especialmente nas mais fatigantes, tendo sido, ainda, o primeiro a tratar da velocidade do trabalho; Lavoisier, que estabeleceu as relações entre o oxigênio consumido pelo corpo e a produção de forças, em experiências que foram continuadas pelo seu discípulo Séguin; e, entre os séculos XVII e XVIII, Sébastien Vauban, observou que quatro homens bem fiscalizados trabalham mais que seis outros abandonados à própria vigilância; Bélidor, engenheiro militar com Vauban, compreendeu que 10 horas de trabalho de um homem espicaçado pelo interesse valem, pelo menos, quinze de outro, com apenas o dia regulado, De Camus, que demonstrou a importância do centro de gravidade nos movimentos nas atitudes e na produção da fadiga; Carlos Dupin, que ressaltou a necessidade do aperfeiçoamento do operário e não apenas das máquinas e dos utensílios. (22)

Após as considerações acima, sobre os primórdios da nova ciência, podemos estabelecer, desde já, um ligeiro esboço histórico, através das seguintes principais etapas da evolução da organização racional do trabalho:

a) entre os séculos XVII e XVIII, vários precursores tentaram a aplicação, pela observação e pela experiências, de melhores processos na organização do trabalho, através das inovações com que visaram a obtenção de maiores resultados, com o menor tempo e o menor esforço, nas tarefas e empresas da época, e ainda através das primeiras pesquisas dos físicos e fisiologistas, no tocante à fadiga;

b) mas, a organização do trabalho o deixou de ser empírica para ser racional, quando, pela aplicação do método científico, de análise ou experimental, substituíram-se as rotinas e os processos, consagrados pelo tempo, e, conjuntamente, os homens infalíveis e intuitivos, as imitações e as improvisações na indústria, sendo oportuno ressaltar que datam dos fins do século XVIII as experiências que Taylor, ao procurar introduzir em todos os ramos da indústria o elemento novo do estudo elementar dos tempos, empreendeu no tocante ao corte de metais, problema a qua se vinha devo-

(19) JULES AMAR — "Organisation Physiologique du Travail" — H. Dunod et Pinat, Éditeurs — 1917 — Paris — pág. 1/5.

(20) HARRINGTON EMERSON publicou, em 1908, o livro "Efficiency as a Basis for operation and Wages" — Veja-se, do mesmo autor, "The Twelve Principles of Efficiency" (The Engineering Magazine — Co. — New York — 1924 — págs. 401/423).

(21) Consulte-se, sobre o assunto, o resumo histórico contido na obra do Dr. Léon Walther — "Techno-Physiologia do Trabalho Industrial" — Tradução pelo Prof. Lourenço Filho — Comp. Melhoramentos — S. Paulo — pgs. 11/21.

(22) Dr. LÉON WALTHER — Trad. cit. — páginas 15/21.

tando desde 1880 mas que desde 1862 era objeto de atenções, embora com fins diferentes, de Joëssel, engenheiro de Marinha;

c) portanto, é só no início do século XIX que se esboça, em forma de doutrina, a organização racional do trabalho ou a ciência da organização, a começar pela memória sobre o corte de metais que Taylor apresentou, em 1906, à Sociedade Americana de Engenheiros Mecânicos "American Society of Mechanical Engineers".

Não durante seis meses, conforme pensou antes, mas no período de 26 anos consumidos nessas pesquisas, foi Taylor consolidando, pouco a pouco, pela análise e pela experimentação, a doutrina com que fundou a organização racional do trabalho ou a ciência da organização. (23)

Portanto, no histórico da organização racional do trabalho, a obra de Taylor, principalmente o que se consubstancia no livro sobre os princípios de administração científica, assinala, de fato, um verdadeiro período de transição: do empirismo que reinou na organização até o final do século XVIII, com as tentativas de melhoria de processos de trabalho que isoladamente vinham surgindo desde o século XVII, passou-se, no início do século XIX, ao inteiro predomínio da ciência na organização. Justo é salientar, por isto ou mesmo, alguns aspectos fundamentais da doutrina de Taylor, ao estabelecer as bases da ciência da organização, de conformidade com alguns tópicos do capítulo inicial daquele livro :

a) o principal propósito da administração deveria consistir em assegurar o máximo de prosperidade ao empregador, unido ao máximo de prosperidade para cada empregado; máximo de prosperidade significa: para o patrão não só grandes dividendos para si ou a companhia como também o desenvolvimento de cada ramo do negócio até alcançar o mais alto grau de perfeição, a fim de ser assegurada a prosperidade permanente; para o empregado, significa tanto salários mais altos do que os que recebem comumente os operários de igual categoria como também o desenvolvimento de cada homem até que possa alcançar o máximo de eficiência, em trabalho compatível com a sua capacidade natural, no qual deva se especializar;

b) assim sendo, os interesses entre empregador e empregado não são antagônicos, fundamentando-se a administração científica na firme convicção de que os verdadeiros interesses de ambos são idênticos. A prosperidade do patrão não pode existir por muito tempo sem que seja acompanhada da prosperidade para o empregado, e vice-versa. Torna-se assim possível dar ao operário o que ele mais deseja, isto é, altos salários, e proporcionar ao patrão o que ele mais busca, isto é, mão de obra barata;

c) pode ser aplicada aos homens que trabalham juntos numa organização o mesmo princípio de

que, quando o homem trabalha sozinho, a maior prosperidade só pode existir quando esse homem alcançou o mais alto grau de eficiência, isto é, quando sua produção diária alcança maior rendimento. Em caso de uma organização mais bem desenvolvida, a maior prosperidade só pode existir como resultado da maior produtividade possível dos homens e das máquinas do estabelecimento, isto é, quando cada homem e cada máquina estão rendendo a maior produção possível;

d) a produção de cada homem e de cada máquina pode ser dobrada, desde que se combata a morosidade e a simulação do trabalho, em todas as suas formas, e desde que sejam combinadas as relações entre o patrão e o empregado, de modo que cada operário trabalhe o melhor e o mais rapidamente possível, sob as indicações e ajuda da direção;

e) apesar de ser evidente que o máximo de prosperidade só pode existir como resultado do esforço conciente de cada operário para produzir diariamente a maior quantidade possível de trabalho, tal não se verifica, muitas vezes, devido a três causas principais: primeiro, o sofisma, universal entre os operários desde tempos imemoriais, de que o aumento material da produção, tanto de cada operário como de cada máquina, trará como resultado o desemprego em larga escala; segunda, a existência de sistemas deficientes de administração comumente empregados e que fazem com que os operários trabalhem com simulação ou lentamente, a fim de proteger seus próprios interesses; terceira, métodos empíricos, ainda universalmente empregados em todas as atividades, que ocasionam o desperdício de grande parte do esforço humano;

f) quanto à necessidade do estudo científico das condições de trabalho, Taylor observou que existem muitas maneiras distintas, talvez quarenta, cinquenta ou cem formas com que os operários, podem fazer a mesma coisa ou desincumbir-se do mesmo ofício, de vez que aprenderam os detalhes do trabalho pela observação e imitação dos que os rodeiam. Mas, entre os métodos e as ferramentas usadas, para cada tarefa, há sempre os mais rápidos e melhores. A descoberta e o aperfeiçoamento desses métodos e ferramentas exigem, porém, estudo e análises científicos, juntamente com o estudo e a análise dos detalhes, dos movimentos e do tempo. Isto implica a substituição gradual dos métodos empíricos pelos métodos científicos, em todas as artes mecânicas;

h) a filosofia fundamental de todos os antigos sistemas de administração consistia em confiar ao operário a responsabilidade de se desincumbir das tarefas segundo maneira que melhor lhe aprouvesse, isto é, inteiramente ao seu critério, com pouca ou nenhuma ajuda ou assessoramento da direção;

i) como princípio geral em todas as artes mecânicas, a ciência que reje os atos de cada operário é tão complicada que mesmo o mais competente se mostra incapaz, seja por ignorância ou seja por insuficiente capacidade mental, de compreender

(23) Tal doutrina ou sistema se consubstanciou, mais tarde, na sua obra sobre os princípios da administração científica. Ver "The Principles of Scientific Management" — de Frederick Winslow Taylor — Harper & Brothers Publishers — New York and London — 1934.

der plenamente aquela ciência sem a guia e ajuda de seus chefes ou companheiros;

j) assim sendo, e desde que o trabalho deva ser executado de acordo com leis científicas, é necessário haver uma divisão mais equitativa de responsabilidade entre os dirigentes e os operários competindo aos que dirigem guiar e ajudar os operários, bem como assumir, quando da verificação dos resultados, uma parte muito maior da responsabilidade que era assumida pela direção das empresas que se organizavam sob os antigos sistemas;

l) a estreita e íntima cooperação pessoal entre os dirigentes e operários constitui, pois, a essência da moderna administração científica;

m) apesar do muito que se tem escrito e falado em favor da educação tanto dos operários como das classes sociais, no que diz respeito à obtenção do máximo de produtividade de cada homem e de cada máquina, o problema só poderá ser resolvido mediante a adoção da administração científica;

n) a administração científica, porém, não se confunde com o mecanismo, conforme muitos têm entendido através do que se tem escrito sobre os recursos aplicados e as experiências realizadas, de acordo com a administração científica e as etapas seguidas pela evolução do antigo para o moderno sistema de administração. Não se deve confundir o mecanismo com a verdadeira essência do sistema, pois a administração científica consiste fundamentalmente em certos princípios gerais amplos, numa certa filosofia que podem ser aplicados em muitas formas, bem como qualquer descrição do que o indivíduo ou conjunto de indivíduos considerava como o melhor meio para aplicar tais princípios gerais.

(24) O presente resumo foi feito à base do primeiro capítulo da citada obra de Taylor sobre os fundamentos da "scientific management", aqui traduzida por administração científica, de vez que a palavra gerência, que melhor exprime "management" ao pé da letra, não parece convenientemente satisfatório.

* *

*

MATERIAL

14 Princípios da moderna centralização das compras

1. Padronização desenvolvida.
2. Especificações honestas e definitivas.
3. Aumento de licitação.
4. Estudo de mercados.
5. Formação de grandes lotes de compra.
6. Comprovação qualitativa e quantitativa do material adquirido.
7. Pronto pagamento.
8. Controle de estoque, de acordo com inventários rigorosos, e sendo observado o estado de manutenção, evitando-se o desperdício.
9. Eliminação das compras desnecessárias.
10. Controle centralizado da venda do desnecessário.
11. Reaproveitamento e redistribuição.
12. Redução de burocracia.
13. Simplificação dos métodos de aquisição.
14. Eliminação do favoritismo, "amigos", conivência ou consúios.

Jos. W. Nicholson

(City Purchasing Agent — Milwaukee, Wisconsin)

"A especificação deve ser cuidadosamente examinada antes de ser aplicada como antes de ser tornado efetivo o contrato, a fim de que seja observado que garantia apresenta, de fato. O. R. Mc Guire.

Os monopólios, marcas e patentes devem ser evitados quando é feita a especificação ou compra, porque, mais tarde, quando a administração necessitar de novos suprimentos os preços serão exorbitantes, como aconteceu no Kings County Hospital Mayor Fiorello H. La Guardia.

E' da essência do regime democrático e um dos seus princípios básicos a fiscalização dos atos do Governo. Ministro Eduardo Lopes.

Diz-se que o engenheiro é um homem que conhece muita coisa sobre muito pouco, e que vai conhecendo mais e mais sobre menos e menos até finalmente saber praticamente tudo sobre nada. Entretanto um vendedor, por outro lado, é um homem que sabe muito pouco sobre muita coisa e vai sabendo menos e menos sobre mais e mais até saber nada sobre tudo. Um agente comprador começa sabendo praticamente tudo sobre tudo, mas acaba sabendo nada sobre nada, em virtude de sua associação com engenheiros e vendedores. Clifton E. Mack.

"No job is more difficult than the spending of another's money to his satisfaction." Clifton E. Mack.

(Não há trabalho mais difícil que o de gastar dinheiro de outro, satisfazendo-o. Dr. Clifton E. Mack é o Diretor do Bureau of Federal Supply, antiga Procurement Division of the Treasury Dep.)

Na avaliação do estoque deve ser observado que a diversidade de artigos não permite a atribuição de porcentagens relativas a valorização, depreciação ou outras condições gerais. As médias podem ser aplicadas sobre a mesma espécie de material; quando se apresenta diversidade, só o inventário correto pode oferecer os dados que a administração necessita. Frederic W. Kilduff.

A aquisição de materiais é o primeiro degrau na composição do preço de custo. Comercialmente a compra deve preceder à venda. Na produção, como nas construções, a procura deve se antecipar ao início das operações. A significação destas proposições é proporcionada pela atenção que tem de ser dedicada a qualquer tarefa que envolva a necessidade de comprar alguma coisa ou a continuação de atividades de função importante. H. B. Twyford.

A situação atual do Sistema de Material no Serviço Público Civil Federal

OSCAR VITORINO MOREIRA.

Anima-nos o desejo de esclarecer a todos que se interessam pelos assuntos relacionados com a administração pública, sendo êsse o motivo por que voltamos a escrever sobre o momento da administração de material.

Era nosso desejo o de dar parabéns ao Sistema de Material, pela possibilidade do próximo funcionamento do Conselho de Administração de Material, pois a criação do cargo de Diretor da Divisão de Material no Departamento Federal de Compras talvez desse ensejo à volta à atividade do órgão estagnado desde 1945.

Antes, porém, de examinarmos a possibilidade de funcionamento do órgão paralisado, cumpre-nos o dever de analisar a "criação" do cargo, acima referido, assim como as atribuições da Divisão de Material.

A Constituição dispõe no § 2.º do Art. 67 que — "competê exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa das leis que criem empregos em serviços existentes etc." — sendo vedado ao Congresso tal iniciativa. A Lei n.º 488, que trata do aumento de vencimentos do funcionalismo público — "criou" — um cargo de Diretor de Divisão no Departamento Federal de Compras, sem que o Presidente da República houvesse enviado mensagem solicitando tal criação. Tendo sido a Lei sancionada pelo Presidente da República, está o cargo criado legitimamente, embora de forma diferente da normal.

Na relação dos cargos em comissão do Ministério da Fazenda, encontra-se a indicação de três de diretor de divisão daquele Departamento, correspondendo às seguintes divisões: Comercial, Técnica e de Recepção e Expedição. No Congresso o número foi aumentado para quatro, sendo pois "criado" mais um e, como por força do Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945, a antiga Divisão de Material do Departamento Administrativo do Serviço Público passara, para o Departamento Federal de Compras, conseqüentemente o "novo" cargo corresponderia ao de Diretor da mesma. E assim nasceu mais um CC.

Examinemos as "atribuições" da Divisão de Material que se acha no D. F. C.

O Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945 determinou que — a Divisão de Material do D. A. S. P., criada pelo Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938 era transferida para o

Departamento Federal de Compras, sem fazer qualquer referência às suas atribuições.

Se examinarmos o Decreto-lei n.º 579, referido, iremos encontrar no seu Art. 2.º, letra f), Como competência do Departamento Administrativo do Serviço Público, o seguinte:

estudar e fixar padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos.

O Regimento do D. A. S. P., baixado com o Decreto n.º 11.101, de 11 de dezembro de 1942, diz em seu Capítulo I:

"Art. 1.º O Departamento Administrativo do Serviço Público, órgão da Presidência da República, tem por finalidade:

IX — estudar e fixar padrões e especificações de material, para os serviços públicos;

X — estudar e propor normas para aquisição, requisição, guarda, abastecimento, distribuição, uso e recuperação de material, bem como para a venda do considerado inaproveitável;

A competência foi atribuída ao Departamento e não à sua Divisão de Material. Durante a vigência daquela lei, as especificações ou os padrões elaborados no Departamento, segundo os estudos feitos na sua antiga Divisão de Material eram submetidos ao Presidente do Departamento que, aprovando-os, baixava o ato público respectivo. Cabia ao Departamento a competência relativa à fixação de padrões ou à expedição de especificações para uso no serviço público civil federal. Se a Divisão de Material tivesse — competência — para expedir os atos públicos, não seria o Presidente do Departamento quem deveria assinar e sim o Diretor, o que parece lógico.

O D. A. S. P., órgão da Presidência da República, incumbido por força da Constituição de 1937 do estudo dos serviços públicos, devendo executar as funções de supervisor dos serviços, quer na sua execução, quer na sua organização ou racionalização, encontrava-se na posição especial para baixar os atos de âmbito geral compelindo tôdas repartições ou serviços a aceitar a orientação imposta, já que os estudos que fazia em colaboração com todos os interessados demonstravam a necessidade desta ou daquela diretriz. Uma só divisão do Departamento poderia não corresponder eficientemente aos fins em vista e por isso os atos emanavam do Presidente, expressando as opiniões dos vários setores do órgão. Em-

bora um padrão ou uma especificação de material possa ser admitida como peculiar a um setor especializado, apresenta certos aspetos que devem ser estudados pelas divisões que, no D. A. S. P., se encarregavam da organização, da coordenação ou dos edifícios públicos. E' perfeitamente compreensível que a competência para baixar padrões ou especificações seja do órgão supervisor da administração e não de uma de suas divisões, embora uma delas se encarregue principalmente dos estudos para sua elaboração.

Feito este primeiro estudo sobre a competência da antiga Divisão de Material do D. A. S. P., devemos examinar a razão por que foi cometido ao Departamento a competência para baixar os atos que estamos comentando.

O D. A. S. P., como órgão não ministerial, integrante da Presidência da República, encontra-se em situação própria para baixar os atos de caráter geral que atingem a todas as repartições e serviços públicos e suas funções exercidas como por delegação do Poder Executivo. Ora, se tais funções foram cometidas ao Departamento não poderíamos compreender que uma de suas divisões tivesse competência e autoridade para baixar os atos da competência do órgão.

Passemos, agora, à apreciação dos trabalhos que foram específicos da Divisão de Material quando se encontrava no D. A. S. P.

O estudo de normas para aquisição, requisição, guarda, abastecimento, distribuição, uso e recuperação de material, só deve ser feito por um órgão de âmbito geral, equidistante de todos e que não seja parte direta na execução dos respectivos trabalhos. O Departamento Federal de Compras, por exemplo, é um dos órgãos que deverá receber a orientação do órgão superior; deverá observar as normas baixadas para cada caso, de acordo com os estudos feitos de comum acordo com todos os interessados. Encontrando-se a Divisão de Material no D. F. C., mesmo que lhe fôsse cometida competência idêntica à que possuía o D. A. S. P. no setor da administração do material, constituiria um erro de grandes proporções. O D. F. C. podendo *ditar* as normas acima referidas, imprimirá, o seu ponto de vista, condicionando-as aos seus desejos ou caprichos, o que seria humano e errado. Por outro lado, falta, ao D. F. C., competência e conhecimento para aquilatar das necessidades dos vários serviços públicos e baixar normas de acordo com as necessidades gerais. As normas de serviço, por exemplo, são atos puramente de organização ou racionalização de serviços, funções para as quais um órgão executivo e especializado para a compra não se encontra aparelhado.

Quando dizemos que o D. F. C. não tem competência para o exercício de qualquer função não queremos apontar a falta de pessoa capacitada para tal mister, pois mesmo que possuísse o melhor corpo de servidores, não se encontraria em posição para executar as funções. O Departamento Federal de Compras foi criado para centralizar as aquisições, obtendo com isso as vantagens decorrentes, quer em preço, quer em qualidade.

A apreciação das aquisições que faz, do ponto de vista técnico ou comercial é sua função, mas o que se refere às necessidades das repartições, época, forma de aplicação, rendimento, conservação ou recuperação, constituem encargos muito diferentes das funções que exerce e para as quais está preparado.

Para que o D. F. C. pudesse ditar normas relativas ao emprego de material, sua qualidade ou rendimento, como o tipo indicado para determinada finalidade, seria necessário que estudasse a organização da repartição, suas finalidades, seus métodos de trabalho, seu âmbito, assim como outros pontos, a fim de poder conscientemente baixar qualquer norma reguladora dos trabalhos. Se isso fôsse cometido ao D. F. C., seria esse Departamento transformado no D. A. S. P. e a transferência da Divisão do Material não teve em mira absolutamente esse propósito.

Examinemos melhor a situação da Divisão transferida do D. A. S. P. para o D. F. C.

O Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945 silenciou sobre a competência da Divisão transferida. Querem alguns interpretar o silêncio da lei como o desejo de atribuir ao órgão levado para o D. F. C., e de lhe facultar o que era da competência do D. A. S. P. e não dele próprio, o que nos parece muito curioso.

E' patente o erro de técnica legislativa, pois a falta de referência a atribuições suscita dúvidas para muitos. Cada um procura encontrar o "espírito do legislador", dando a côr que mais lhe agrada. Se a lei é omissa, se a analogia não nos oferece meio bastante para deduzirmos, se as condições ou situação administrativas não favorecem, não podemos inferir que a competência do órgão seja esta ou aquela; falta uma lei complementar que regule a matéria.

Para nós, o "espírito do legislador" foi apenas o de tirar do D. A. S. P. a competência em certos assuntos relativos à administração de material. Dizemos em certos assuntos porque, mais tarde, três decretos-leis, entre eles os de números 9.633 e 9.824 determinaram que uma via do arrolamento dos bens móveis a ser feito nos ministérios civis e órgãos subordinados à Presidência da República, seria enviada ao D. A. S. P., para exame, voltando este Departamento a apreciar os atos da administração de material.

Dissemos acima que o "espírito do legislador" foi o de retirar do D. A. S. P. a faculdade de apreciar a administração de material e, para melhor concluir, podemos dizer que o mesmo "espírito" não se abalou em transferir o cargo de diretor da divisão, o que, para nós é muito significativo. Se houvesse o desejo de criar no D. F. C. a divisão e com as finalidades que hoje se lhe quer atribuir, nada mais fácil do que — transferir também — o cargo, mas esse não foi o "espírito do legislador".

A Divisão de Material transferida para o D.F.C. encontra-se nesse Departamento nominalmente, sem função, sem finalidade e sem regimento. Agora

com a criação do cargo de diretor, de forma "sui generis", como já comentámos, talvez se revele o desejo de regimentá-la, de lhe dar atribuições, mesmo porque já foi nomeado e empossado o ocupante do cargo, devendo ser encontradas funções para o servidor, já que não se operou o contrário, isto é, o servidor para o serviço.

Iniciamos estas notas falando sobre o Conselho de Administração de Material, e agora vamos voltar à matéria.

Uma das razões alegadas pelos responsáveis para a falta de funcionamento do Conselho era esta, de caráter primário: — Sendo o C. A. M., de acordo com o prescrito no Decreto-lei n.º 5.715, presidido pelo Diretor da Divisão de Material do D. A. S. P. e tendo essa Divisão sido transferida para o D. F. C., "estava" sem presidente e por isso não poderia se reunir! — Já agora, estando preenchido o cargo de diretor da Divisão que fora do D. A. S. P., cremos que a razão deixou de existir e assim o estagnado Conselho volte a funcionar.

O presidente será o "Diretor da Divisão de Material" que pertenceu ao D. A. S. P., segundo o "espírito" da lei... Lembremo-nos, porém, de que um dos membros do Conselho é o Diretor-Geral do Departamento Federal de Compras, hoje superior hierárquico do diretor da Divisão de Material que foi o D.A.S.P. Nesse Conselho o Presidente será um subordinado de um dos membros, sendo que o referido Conselho hoje integra o mesmo Departamento.

Quando o Conselho foi criado e até sua transferência, por força do inolvidável Decreto-lei número 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945, a lei procurou resguardar sua posição e assegurar-lhe certa independência, declarando que o mesmo funcionaria — junto — ao D. A. S. P. e não subordinado ao mesmo. Hoje a situação é outra; o C. A. M. foi transferido para o D. F. C., integrando-se ao mesmo e conseqüentemente desintegrando-se, pois desde 1945 que não dá sinal de vida.

A relutância no funcionamento do Conselho, por parte dos atuais responsáveis é patente, pois os Decretos-leis números 9.633 e 9.824 determinam que o Conselho tome certas providências e devemos não esquecer que essas leis datam de agosto e setembro de 1946. Este ano, e note-se: este ano o Ministro da Fazenda em ato oficial determinou certa providência relativa ao arrolamento do material que será realizado a 31 de dezembro de 1948 nesse ministério, a qual deverá

ser tomada pelo Conselho e nenhuma reunião foi efetuada.

Façamos, agora, uma comparação das atividades relativas aos dois órgãos transferidos para o D.F.C. Ambos foram transferidos nas mesmas condições; ambos se encontram no mesmo Departamento; ambos vieram da mesma fonte e pela mesma lei, mas — a Divisão — já possui diretor empossado e o Conselho não se reúne. Porque a desigualdade de tratamento? O Conselho é gratuito; a Divisão é dirigida por um CC-5. Se há atribuições, ou não, se é conveniente o funcionamento do órgão ou se imprópria sua localização, não importa, uma vez que a Lei 488 (que tratou do aumento de vencimentos) "criou" o cargo de diretor CC-5.

Finalizando, devemos solicitar a atenção dos Poderes competentes para os fatos apontados.

A Divisão de Material, com as atribuições do D. A. S. P. só pode se encontrar num órgão cuja posição administrativa seja acima dos que devem ser supervisionados e não no mesmo nível. Ademais, um dos órgãos que deve obedecer e ser fiscalizado não só pela Divisão, como órgão orientador, como pelo Conselho de Administração de Material, não deve possuir estes dois e tão pouco subordiná-los.

E' preciso que nos lembremos de que o Sistema de Material foi organizado segundo um plano de conjunto, distribuindo-se as funções por vários órgãos a fim de ser estabelecida interdependência e harmonia; a situação presente é a pior possível, pois o D. F. C. que, pelo Decreto-lei n.º 2.206 tem competência exclusiva para a forma de aquisição, assim como em relação à apreciação sobre preços e qualidades de material, sendo vedado ao Tribunal de Contas entrar no mérito dos atos que lhe são submetidos, ficou o Departamento inteiramente sem controle, já que ao D. A. S. P. foram retiradas as competências para baixar normas e processos de aquisição etc. O D. F. C. é o único órgão da administração pública que, no momento, não dá satisfações ao Tribunal de Contas quanto à forma de aquisição, preços, qualidade de material etc. pois o exame dessa parte e sua fiscalização era atribuída ao D. A. S. P. e não tendo este mais essa competência, vive o D. F. C. livre de controle, o que constitui um grave perigo para a administração, o que poderá ser facilmente provado, se necessário.

Pelo que sabemos, há quem esteja estudando as novas atribuições da Divisão de Material que se acha no D. F. C. e não será de admirar que se proponha a criação de umas funções gratificadas, uma vez que já foi obtido um CC.

* *

*

ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

Assembléia Geral das Nações Unidas

ISIDORO ZANOTTI.

O escritor brasileiro, Dr. Isidoro Zanotti, supervisor desta seção, encontra-se em Nova Iorque, fazendo estudos e observações na sede das Nações Unidas.

Em face das atividades e estudos que vem desenvolvendo desde 1946, a favor da divulgação e melhor compreensão das atribuições e responsabilidades das modernas organizações internacionais, o Dr. Isidoro Zanotti foi convidado pela ONU a passar algum tempo na sede da mesma, a fim de conhecer in loco o sistema de funcionamento dessa organização mundial.

De lá, acaba de enviar-nos o trabalho que esta revista tem a satisfação de publicar neste número e em que estão estudadas as funções e realizações da Assembléia Geral das Nações Unidas, com ilustrações fotográficas da última reunião que se realizou em Paris, no Palais de Chaillot (N. R.).

INTRODUÇÃO

A Assembléia Geral das Nações Unidas é o órgão internacional que possui a maior soma de poderes e responsabilidades. E' um verdadeiro "Parlamento do Mundo", onde são discutidos, estudados e decididos os mais graves problemas de nosso planeta. Constituída de 58 nações, é a Assembléia o centro de convergência das esperanças da espécie humana num mundo pacífico e ordenado, para que possa desenvolver as suas atividades construtivas e caminhar para novos destinos e novas formas de convivência.

Costumes e línguas diferentes, sistemas e estilos de vida os mais variados, tôdas as nuances e coloridos aparecem nessas reuniões do principal órgão mundial.

E' quase impossível evitar que, entre os diferentes Estados, surjam certas questões. Para o debate e solução das divergências entre as nações, um órgão como a Assembléia Geral oferece vantagens indiscutíveis, respeitadas, naturalmente, as atribuições do Conselho de Segurança. Os nacionalismos exacerbados, os jacobinismos encontram certo equilíbrio e correção no âmbito dos órgãos mundiais.

O sistema democrático existente na estrutura e funcionamento da Assembléia Geral da ONU, permite que cada país apresente suas queixas, sugestões, projetos — quer para a solução de contro-

vérsias, estabelecimento de novas normas internacionais, criação de novos organismos ou para outras providências. Na Assembléia, os Estados grandes e pequenos se igualam.

E' de esperar-se que a Assembléia, como ponto de convergência das mais importantes questões mundiais, seja o órgão solucionador das mesmas, o estimulador e orientador de atividades destinadas a estabelecer a compreensão, a paz, a cooperação e a segurança mundiais.

FUNÇÕES DA ASSEMBLÉIA

A Assembléia Geral da ONU pode discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da Carta das Nações Unidas ou que se relacionarem com as atribuições e funções dos órgãos nela previstos, e fazer recomendações com referência a essas matérias. Entretanto, quando o Conselho de Segurança estiver exercendo, em relação a qualquer controvérsia, as funções que lhe são atribuídas pela Carta, a Assembléia não fará recomendação a respeito dessa controvérsia ou situação, a menos que o Conselho a solicite.

Pode considerar os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacionais, inclusive os princípios que disponham sobre o desarmamento e a regulamentação dos armamentos, e fazer recomendações relativas a tais princípios aos membros ou ao Conselho de Segurança. Tem a faculdade de discutir quaisquer questões referentes à manutenção da paz e da segurança internacionais, que a ela forem submetidas por membro da ONU ou pelo Conselho de Segurança ou por um Estado que não seja membro das Nações Unidas, e formular recomendações concernentes a quaisquer desses assuntos ao Estado ou ao Conselho de Segurança ou a ambos. Essas questões serão submetidas àquele Conselho antes ou depois da discussão, se para a solução das mesmas fôr necessária uma ação.

Por outro lado, a Assembléia procede a estudos e faz recomendações destinados a:

a) promover a cooperação internacional no terreno político e incentivar o desenvolvimento progressivo do direito internacional e sua codificação;

b) promover a cooperação internacional nos terrenos econômico, social, cultural, educacional, sanitário e favorecer o pleno gozo dos direitos



O Sr. Herbért Evatt, Presidente da Assembléia Geral, tendo à direita o Sr. Herman Santa Cruz, Presidente da Delegação Chilena junto à ONU, autor do projeto da criação da Comissão Econômica para a América Latina, que já se reuniu em Santiago do Chile, sede desse novo órgão das Nações Unidas.

humanos e das liberdades fundamentais, por parte de todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

E' da atribuição da Assembléia receber e examinar os relatórios do Conselho de Segurança, do Conselho Econômico e Social, do Conselho de Tutela, da Côte Internacional de Justiça e do Secretariado; considerar e aprovar o orçamento da Organização; considerar e aprovar quaisquer ajustes financeiros e orçamentários com as agências especializadas e examinar os orçamentos administrativos de tais instituições, com o fim de lhes fazer recomendações. As despesas da ONU são custeadas pelos membros, segundo cotas fixadas pela Assembléia. Há, ainda, em destacar, entre as atribuições da Assembléia, a que se refere ao sistema internacional de tutela.

VOTAÇÃO

Cada membro da Assembléia tem direito a um voto. As decisões, em questões importantes, são tomadas por maioria de dois terços dos membros presentes e votantes. São questões importantes, de acôrdo com a Carta: recomendações relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, à eleição dos membros do Conselho de Segurança, do Conselho Econômico e Social, do Conselho de Tutela, admissão de novos membros da ONU, suspensão dos direitos e privilégios dos membros, expulsão dos membros, questões refe-

rentes ao funcionamento do sistema de tutela e assuntos orçamentários. As decisões sobre outras questões, são tomadas por maioria dos membros presentes e votantes.

REUNIÕES

Reune-se a Assembléia em sessões anuais regulares e em sessões especiais, quando estas forem exigidas pelas circunstâncias. Esse órgão elege um presidente, sete vice-presidentes, os presidentes dos comités principais, adota suas regras de processo e pode estabelecer os organismos subsidiários que forem necessários ao desempenho de suas funções.

PRIMEIRA SESSÃO

A primeira sessão da Assembléia foi realizada no ano de 1946 — em duas partes. A primeira parte, foi em Londres, de 10 de janeiro a 14 de fevereiro de 1946. Foi eleito presidente o Senhor Paul Henri Spaak, que era primeiro ministro da Bélgica. A nomeação do Secretário Geral da ONU se efetuou em 1 de fevereiro de 1946; nomeado o Senhor Trygve Lie, norueguês, ministro do exterior da Noruega, na época, o qual tomou posse no dia 2 do mesmo mês e ainda exerce o cargo.

Durante a primeira parte da primeira sessão, a Assembléia adotou várias providências de imediato

interesse da ONU. Procedeu à eleição dos membros não permanentes do Conselho de Segurança, dos membros do Conselho Econômico e Social, dos Juizes da Corte Internacional de Justiça; estabeleceu medidas sobre a organização do Secretariado, questões de processo, línguas, organização do Conselho Econômico e Social; estudou assuntos relativos à UNRRA, à reconstrução das áreas devastadas pela guerra, à organização de uma Conferência Internacional de Imprensa, questões financeiras e orçamentárias, matérias legais, privilégios e imunidades das Nações Unidas, transferência de bens e funções da Liga das Nações, sede da ONU etc.

A segunda parte da primeira sessão foi realizada em Nova Iorque, de 23 de outubro a 15 de dezembro de 1946. Foram adotadas providências diversas — eleição de membros não permanentes do Conselho de Segurança, de membros do Conselho Econômico e Social, do Conselho de Tutela, admissão de novos membros, questão da Espanha, tratamento dispensado aos índios da União Sul Africana, ajustes com as agências especializadas, Constituição da Organização Internacional de Refugiados Reconstrução econômica das áreas devastadas pela guerra, convocação de uma Conferência Internacional de Imprensa; estudo de várias questões econômicas e sociais, matérias administrativas, registro e aplicação de tratados.

Primeira sessão extraordinária

Foi a Assembléia convocada para uma sessão extraordinária, que se efetuou de 28 de abril a 15 de maio de 1947, com o fim de estudar o caso da Palestina. Nessa ocasião, foi criado um Comitê Especial para proceder aos necessários estudos do assunto e apresentar relatório à sessão ordinária da Assembléia, em setembro de 1947. Foi presidente da sessão o Embaixador Osvaldo Aranha.

SEGUNDA SESSÃO

A segunda sessão regular da Assembléia se realizou de 16 de setembro a 29 de novembro de 1947, na cidade de Nova Iorque. O Embaixador Osvaldo Aranha foi eleito presidente.

Atividades mais importantes: Criação do Comitê Interino ou "Pequena Assembléia". Estudo do "veto", ficando assentado que a "Pequena Assembléia" cooperasse com qualquer Comitê que o Conselho de Segurança designasse para estudar o assunto, e foi solicitado aos "Cinco Grandes" que se consultem a fim de combinarem medidas no sentido de permitir ao Conselho o desempenho das respectivas funções, com prestesa e eficácia. Criação do Comitê Temporário da Coréia — para executar recomendação da Assembléia em favor da restauração de independência e de governo próprio da Coréia; são membros do Comitê: Austrália, Canadá, China, Salvador, Filipinas, França,



Sessão plenária da Assembléia Geral das Nações Unidas, em Paris (Palais de Chaillot) e que esteve reunida de 21 de setembro a 12 de dezembro de 1948



O Presidente Herbert Evatt, da Austrália, tendo à direita o Sr. Tnygve Lie, secretário geral das Nações Unidas, na primeira reunião do Comité Geral, em Paris.

Índia, Ucrânia e Síria. Propaganda de guerra — assunto que provocou vários debates; a Assembléia pediu aos membros das Nações Unidas que promovam relações amistosas entre os povos, por todos os meios de publicidade de que dispuserem e que estimulem a difusão das informações tendentes a dar livre expressão aos desejos de todos os povos em favor da paz. Regime de Franco — Foram recordadas as medidas tomadas pelos Estados Membros para cumprir a resolução de 1946 da Assembléia. Eleição de dois novos membros da ONU. Estudos a respeito da criação da Comissão Econômica para a América Latina. Instrução sobre as Nações Unidas. Publicação de notícias falsas ou caluniosas. Questões relativas à tutela. Instituição da Comissão de Direito Internacional, para o fim de preparar projeto de código sobre ofensas contra a paz e segurança da humanidade, projeto em torno dos direitos e deveres dos Estados etc.; os membros dessa Comissão deveriam ser eleitos na sessão ordinária de 1948. Partilha da Palestina, em estado judeu e árabe. Recomendação aos membros da ONU no sentido de recorrerem à Corte Internacional de Justiça com mais freqüência. Aprovação do projeto da sede permanente da ONU; autorizado o Secretário Geral a negociar com o governo dos Estados Unidos da América o empréstimo de 65 milhões de dólares, para a construção da sede. Adoção do emblema das Nações Unidas; instituição do dia 24 de outubro como o “Dia das Nações Unidas”. Criação do Comité Consultivo da Sede, da Co-

missão Balcânica, da Comissão de Partilha da Palestina.

A sede definitiva da ONU, conforme resolução da Assembléia, será em Nova Iorque, na ilha de Manhattan. Aí existirá a “Capital do Mundo”.

Outra sessão extraordinária

Foi convocada outra sessão extraordinária da Assembléia, para fazer novos estudos sobre a caso da Palestina. Em 16 de abril de 1948, a Assembléia de reunião na cidade de Nova Iorque. Foi eleito presidente o senhor José Arce, representante da Argentina.

TERCEIRA SESSÃO

Realizou-se a terceira sessão ordinária em Paris, no Palais de Chaillot, de 21 de setembro a 12 de dezembro de 1948. A legação brasileira foi chefiada pelo Ministro Raul Fernandes e dela fizeram parte, entre outros, o Ministro Fernando Lobo, deputado Juraci Magalhães, senador Artur Bernardes Filho, Dr. Olintho Machado, Embaixador Gilberto Amado. Foi eleito presidente da Assembléia o Senhor Herbert Evatt, da Austrália.

Decisões mais importantes:

— Recomendação ao “Cinco Grandes” para que redobrem seus esforços no sentido da solidariedade e compreensão mútuas, para que fique assegurada,

no mais breve prazo possível, a conclusão de todos os tratados de paz.

— Recomendação ao Conselho de Segurança para estudar a regulamentação e redução dos armamentos de tipo corrente e forças armadas.

— Caso grego — Pedido à Albânia, Bulgária e Iugoslávia no sentido de deixarem de dar assistência às guerrilhas que se organizam contra o governo grego e para que os três países cooperem com o governo grego. Aprovação do relatório do Comité Especial Balcânico. Recomendação à Albânia e Bulgária, de um lado, e à Grécia, de outro, para que estabeleçam relações diplomáticas entre si.

— Reestabelecimento do Comité Interino da Assembléia ou "Pequena Assembléia".

— Admissão de novos membros — Recomendação no sentido de que cada membro do Conselho de Segurança e da Assembléia Geral, ao exercer seu voto na admissão de novos membros, deverá agir de acordo com o parecer da Corte Internacional de Justiça. Foi solicitado ao Conselho de Segurança que reconsidere os pedidos de Portugal, Transjordânia, Itália, Finlândia, Irlanda, Austrália e Ceilão — para serem membros da ONU.

— Recomendação ao Conselho Econômico e Social e às agências especializadas para darem maior e urgente consideração ao problema do desenvolvimento econômico dos países menos desenvolvidos. E que o Conselho considere o esta-

belecimento de uma Comissão Econômica para o Oriente Médio.

— Assistência técnica para o desenvolvimento econômico. Treino para aprendizes e trabalhadores técnicos.

— Programas de trabalho, coordenação e relações das agências especializadas com a ONU.

— Aprovação dos acordos entre a Organização Internacional de Refugiados, o Comité Preparatório da Organização Consultiva Marítima e a ONU.

— Resoluções sobre drogas narcóticas.

— Assistência aos refugiados da Palestina. Instituição do fundo de 29 milhões e 500 mil dólares, para o socorro a 500 mil refugiados, no período de 1-12-1948 a 31-8-1949, e do fundo de 2 milhões e 500 mil dólares, para as despesas administrativas e operações locais. Foi o Secretário Geral autorizado a adiantar 5 milhões de dólares do Fundo do Capital de Trabalho da ONU.

— Aprovação do relatório do Fundo Internacional da Criança.

— Transmissão de informação sobre territórios sem governo próprio. Organização do Comité Especial, para estudar essas informações. O Brasil foi eleito membro desse Comité.

— Aprovação do relatório do Conselho de Tutela. Progresso educacional nos territórios tutelados. Desenvolvimento progressivo de tais territórios.



O presidente Auriol, da França, entre as senhoras Eleanor Roosevelt, do Comité Social e Humanitário, e Vijaya Lakshmi Pandit, da Índia.



Palais de Chaillot, Paris, local em que se realizou a terceira sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas.

— Aprovação do relatório financeiro e contas da ONU — do período terminado em 31-12-947.

— Administração postal da ONU. O problema deverá ser estudado e apresentado na próxima sessão regular da Assembléia.

— Composição do Secretariado e princípio da distribuição geográfica.

— Nomeação de membros do Comité Consultivo para assuntos administrativos e orçamentários e para o Comité de Contribuições.

— Escala de contribuições para as despesas da ONU.

— Criação do Centro Internacional de Administração Pública.

— Adoção do espanhol como língua de trabalho das Nações Unidas.

— Sistema de telecomunicações da ONU. O assunto deverá ser estudado e apresentado na próxima sessão.

— Convite ao Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos para assistir às sessões da terceira reunião da Assembléia Geral.

— Registro e publicação de tratados e acordos internacionais.

— Transferência para a ONU das funções e poderes exercidos pela Liga das Nações mediante convenção internacional relativa à estatística econômica.

— Privilégios e imunidades das Nações Unidas.

— Prevenção e punição do crime de genocídio.

— Declaração dos Direitos Humanos.

— Eleição de membros do Conselho de Segurança. Foram eleitos Cuba, Egito e Noruega, para substituírem a Bélgica, Colômbia e Síria.

— Eleição de membros do Conselho Econômico e Social. Eleitos China, França, Índia, Peru, Bélgica e Chile para substituírem Canadá, Chile, França, China, Peru e Holanda, cujos mandatos tinham expirado.

— Reelection de cinco membros da Corte Internacional de Justiça.

— Eleição dos membros da Comissão de Direito Internacional, entre os quais o Embaixador Gilberto Amado, do Brasil.

* * *

Na terceira sessão da Assembléia havia cerca de 75 itens que deveriam merecer exame e de-

cisão. Houve trabalho efetivo durante 71 dias. Foram realizadas 50 reuniões plenárias. Estiveram representadas as 58 Nações Unidas — 275 delegados e 138 delegados substitutos, observadores de todas as agências especializadas e de 15 países não membros da ONU.

Houve cerca de 110.000 visitantes à sede da Assembléia (Palais de Chaillot). Mais de 2.000 correspondentes — de jornais, rádio, agências noticiosas — receberam credenciais e acompanharam os trabalhos.

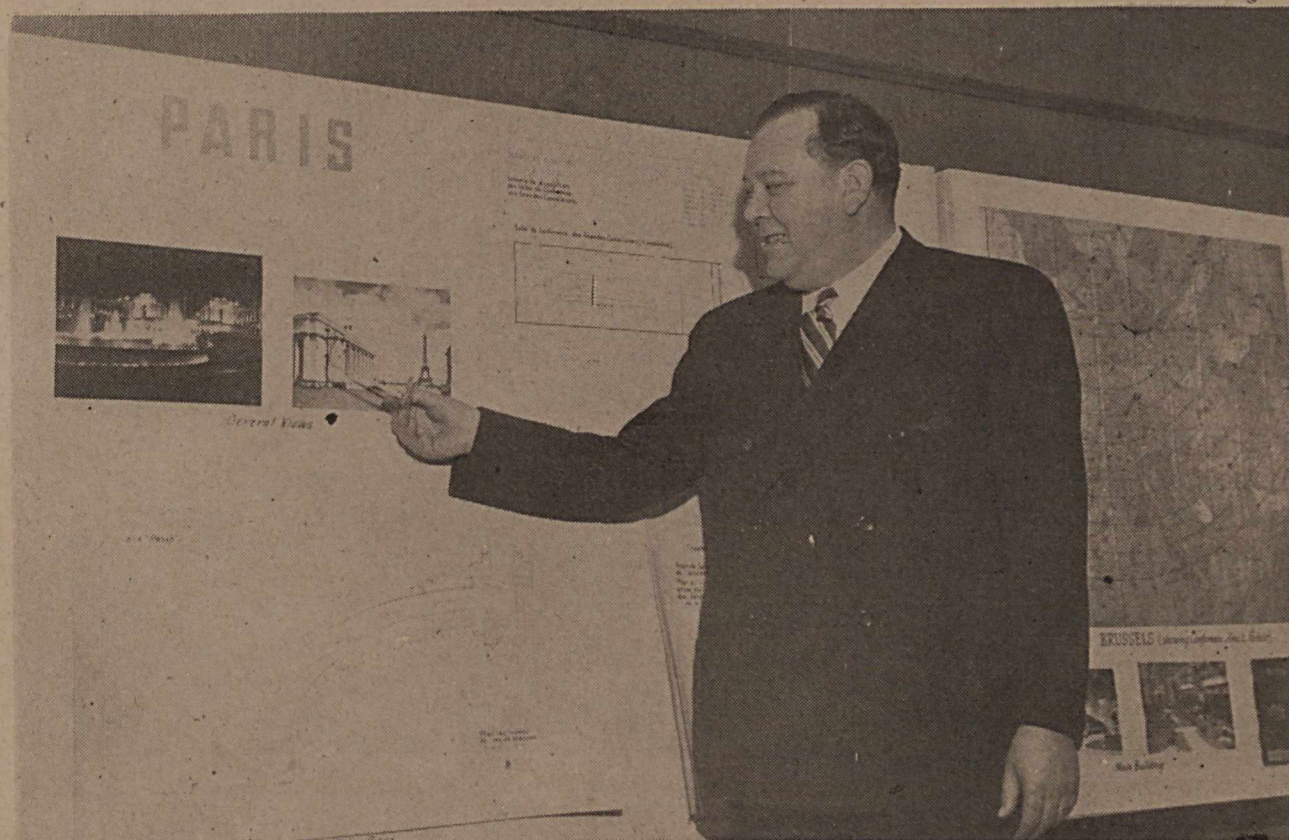
A irradiação dos trabalhos da Assembléia foi feita por 156 comentaristas procedentes de 22 países, a maior representação que houve em qualquer reunião das Nações Unidas.

Foram utilizados 60 intérpretes nas reuniões. Calcula-se que cerca de 10 milhões de palavras foram pronunciadas durante a terceira sessão da Assembléia.

Cerca de 750 funcionários das Nações Unidas foram encaminhados a Paris.

O PAPEL DO SECRETARIADO DA ONU

750 funcionários, aproximadamente, foram a Paris, para realizarem os trabalhos de secretaria da Assembléia. Trabalharam sob a direção do Senhor Trygve Lie, Secretário Geral. De diversas categorias foram as tarefas desempenhadas pelo pessoal de Lake Success que se dirigiu a Paris.



O Secretário Geral das Nações Unidas, sr. Trygve Lie, apontando para a fotografia do Palácio de Chaillot, faz explicações a respeito das reuniões da Assembléia Geral.



Alguns representantes da imprensa tomam notas durante uma reunião da Assembléia Geral; 2000 correspondentes assistiram à terceira sessão da Assembléia Geral.

O Departamento de Informação Pública, sob a supervisão do senhor Benjamin Cohen, prestou relevantes serviços à Assembléia e a todos os meios de informação existentes no mundo. Valiosos serviços foram realizados pelo Departamento, através do seus vários setores — imprensa, rádio e filme. Os correspondentes receberam tôdas as facilidades. Registra êsse importante órgão de informação mais um acontecimento que muito o credencia perante as Nações Unidas. A sua política tem sido inteligente, equilibrada e objetiva. O sucesso da ONU tem dependido, em parte, dos seus bons trabalhos. As Nações Unidas muito ficam a dever a êsse Departamento.

A Divisão de Rádio transmitia, diàriamente, de Lake Success, amplo noticiário sôbre as atividades da Assembléia Geral e em várias línguas, inclusive a portuguesa.

CENTRO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Trata-se de uma conquista genuinamente brasileira. A Assembléia Geral, na terceira sessão, aprovou a criação de um Centro Internacional de Administração Pública, destinado ao ensino e

treino de aspectos importantes da Administração Pública, nacional e internacional. O autor da idéia é o Prof. Benedito Silva, técnico de administração do governo federal brasileiro, cujos méritos são por todos conhecidos. O Prof. Benedito Silva é o brasileiro que ocupa a melhor posição na ONU. Vinha, desde há muitos anos, se batendo pela criação do citado Centro. Fêz diversas exposições às nossas delegações junto à ONU. Depois de muita luta, finalmente, viu o nosso patricio coroado de êxito os seus grandes esforços. A êle os nossos parabens, por tão importante realização.

Segunda parte da terceira sessão da Assembléia

Em abril de 1949, será realizada a segunda parte da terceira sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas. Algumas matérias não tiveram solução definitiva durante a primeira parte, que terminou a 12 de dezembro de 1948. Dai o motivo da realização da segunda parte.

Fotografias

Tôdas as fotografias que ilustram êste trabalho foram cedidas, gentilmente, pelo Departamento de Informação Pública da ONU.

* *
*

O ORÇAMENTO É UM INSTRUMENTO DE CONTRÔLE DAS ATIVIDADES PÚBLICAS

Muito embora o orçamento seja de grande utilidade para a administração como instrumento de contrôle de suas atividades, é preciso que se tenha sempre em mente uma distinção essencial entre a fonte de que emana o poder de contrôle e o orçamento como instrumento.

Êsse orçamento indica o caminho que se deve seguir para atingir determinados objetivos mas não impede que se desvie dêsse caminho e nem garante a consecução daqueles objetivos.

JOHN R. BARTIZAC

* *
*

SUBSTITUIÇÃO de ocupante de cargo isolado de provimento efetivo ou em comissão, ou de função gratificada.

Servidor público no gozo de licença especial só tem direito ao vencimento do cargo ou função efetiva, mesmo investido em cargo de provimento em comissão ou no exercício de função gratificada. Conseqüentemente sua substituição deve ser remunerada.

Não deverá ser remunerada a substituição dos professores a que se aplica o regime do D. L. 2.895, de 21-12-40.

Processo n.º PR 27.594 — Exp. Mot. n.º 1019, de 5-11-48, do DASP, aprovada pelo Presidente da República em 9-11-48 (D.O. 10-11-48).

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Podem os municípios ter impôsto de selo?

OTO PRAZERES

(Artigo publicado no Correio da Manhã de 22-9-48)
(Data Vênia)

A Constituição de 1934, no que foi seguida pela 1937, discriminou e garantiu aos Municípios determinados impostos.

Na Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, o Sr. Clodomir Cardoso, que ornamentava o Senado de 35 e ornamenta o atual, como grande jurista, entendia que os Municípios não poderiam cobrar outros tributos que não aquêles citados na lei principal do País.

Coloquei-me em posição oposta, isto é, entendia que a Constituição reservara aos Municípios os impostos que citava, mas não poderia impedir que os Municípios cobrassem os tributos de qualquer natureza por assim dizer "habituais", isto é, sobre atos da sua economia interna, direito que jamais lhes foi nem poderia ser negado, segundo o meu parecer.

Constituinte em 1945, lembrou-se o culto representante do Maranhão dessa controvérsia e, convencido de que não faltava forte dose de razão aos argumentos que expendi nos debates da Comissão Estadual, agiu no sentido de incluir na Constituição vigente um dispositivo que clareasse as dúvidas.

Tem essa origem o número V da vigente lei básica brasileira, que assim dispõe: "Pertencem aos Municípios os impostos sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência".

Sobre tais atos poderão os Municípios cobrar quaisquer impostos.

Nestas condições, a Constituição federal garante aos Municípios tributo sobre aluguéis, territórios urbanos, licenças, indústrias e profissões, diversões públicas e tributos de acôrdo com o número V que vimos de transcrever.

Pergunta-se: podem os Municípios estabelecer um impôsto de selo sobre as matérias ou atos cuja tributação lhes cabe?

Parece que sim, porquanto, sendo o impôsto municipal, ao Município deve caber o direito de fixar o "quantum" e a forma da sua arrecadação ou cobrança.

Tendo o Município responsabilidades sobre o ensino local, que deve prover o mais intensa e extensamente possível, pode criar um selo de educação?

Pode; a União somente pode cobrar o selo de educação, é claro, sobre os objetos ou atos que lhe cabe, constitucionalmente, gravar; e nos mesmos termos, cabe ao Município criar o seu selo de ensino.

A distinção é perfeita e lógica. Cabe à União o selo sobre instrumentos e atos regulados por lei federal; aos Estados, o selo sobre documentos e atos estaduais; e aos Municípios, sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência.

A cobrança em selo é uma forma de arrecadação ou um sistema de cobrança cuja escolha e execução cabe à entidade pública senhora do tributo.

Os Municípios podem, portanto, instituir um selo municipal para aplicação do produto a determinado fim ou serviço.

Seria melhor, todavia, que, em vez do nome pomposo de educação, cujas diretrizes e bases dependem de legislação federal, a fim de que as normas sejam as mesmas em todo o País, o selo em questão fôsse denominado "selo do ensino", mais de acôrdo com a competência local e sem as inconveniências da confusão com o selo federal.

* *

*

EM QUE CONSISTE O ORÇAMENTO E A ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O orçamento pode ser considerado como o plano financeiro de um govêrno e o processo de elaboração orçamentária, como as atividades exigidas pela elaboração do orçamento, sua conversão em lei, sua execução e seu contrôle. O orçamento é, pois, em essência, uma estimativa de receita, despesas e das condições fiscais futuras. Ele inclui, também, muito comumente, uma exposição da situação financeira atual e a de períodos fiscais anteriores. O orçamento é um plano de financiamento exigido pelos vultosos programas de despesas dos governos modernos.

A. G. BUEHLER

As receitas municipais e os 30% do excesso da arrecadação estadual

DESIRÉ SILVA.

Da Associação Brasileira de Municípios

Problemas e aspectos dos mais interessantes os que vão surgindo com a regulamentação dos dispositivos constitucionais pelos quais ficaram reforçados os orçamentos dos Municípios. São problemas e questões que não só desafiam, pela sua complexidade, a argúcia dos legisladores, como também oferecem aos municipalistas aspectos novos para a defesa dos interesses municipais.

A regulamentação do parágrafo 4.º do artigo 15 da Constituição Federal pela Lei n.º 305 permitiu o desvirtuamento completo do sentido da conquista da entrega de 10% do imposto sobre a renda, pela virtualidade da criação, mediante da cota-parte, problema este que já mereceu a atenção do Poder Executivo, o qual vem estudando, com a assistência dos seus técnicos, um novo projeto de lei regulamentadora desse dispositivo constitucional, projeto este no qual, naturalmente, não só deverá ser precisado o conceito de "benefícios de ordem rural" como deverá ser estabelecido um freio legal ao desmembramento exagerado de Municípios, de sorte que se estabeleça, ao menos de maneira indireta, como condição para a criação de novos Municípios a possibilidade de arrecadação de impostos em quantia pelo menos igual a cota parte do imposto sobre a renda. E em fazendo isto, o Governo Federal não estará, de forma alguma, exorbitando de suas atribuições, pois lhe compete, como poder regulamentador de citado preceito constitucional, velar pelo cumprimento integral das conquistas municipalistas garantidas pela Constituição de 1946.

Outro problema que se manifesta deveras peculiar e complexo é o referente à regulamentação do artigo 20 da Constituição Federal, o qual estabelece que

Quando a arrecadação estadual de impostos, salvo a de imposto de exportação, exceder, em Município que não seja o da capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhe-á anualmente trinta por cento de excesso arrecadado.

Dependendo a regulamentação deste artigo de lei estadual, mais complexa se apresenta a questão, pela possibilidade de serem estabelecidos critérios diversos, o que incita os municipalistas brasileiros a uma vigilância constante na defesa dos interesses dos Municípios, aconselhando-os mesmo a apresentarem, por intermédio da Associação Brasileira de Municípios, sugestões precisas às Assembléias Estaduais, a fim de que haja uma regulamentação tanto quanto possível uniforme de todos os

constitucional. Para tais sugestões poderia ser tomada para orientação a Lei n.º 206, de 2-7-48, do Estado do Rio Grande do Sul, a qual, embora incompleta, definiu situações, tais como as referentes a imputação do imposto sobre vendas e consignações e ao exercício financeiro que deverá ser tomado para base do cálculo de excesso, que poderão ser aplicadas em todos os Estados.

A principal imperfeição da lei gaúcha está no fato de ter silenciado, de forma absoluta, sobre o conceito de "rendas locais de qualquer natureza", deixando inteiramente ao executor da lei a interpretação do conceito, o qual envolve interesse fundamental dos orçamentos municipais, interesse financeiro este que, para a maioria dos Municípios gaúchos, é muito superior ao valor da cota-parte do imposto sobre a renda. E a dificuldade maior está em que a solução desse problema tem de basear-se com conceitos puramente teóricos, fazendo depender da orientação de cada poder regulador a interpretação do texto constitucional. Apenas para sugestão, tentaremos a solução que a nosso ver, melhor se ajusta ao sentido do preceito da Constituição, por ser a que melhor atende aos interesses municipais.

Não só de acordo com o sentido próprio das palavras, como principalmente, em virtude da orientação que ditou aos Constituintes de 1946 a obrigação de pagamento, por parte da União e dos Estados, de determinadas cotas-partes aos Municípios, a fim de que ficassem revitalizadas as suas finanças, as rendas municipais brasileiras, atualmente, podem ser classificadas em dois grupos distintos: rendas locais e rendas exteriores.

Como rendas locais, podemos definir as rendas municipais propriamente ditas, isto é, as rendas genuinamente municipais, aquelas que incidem no contribuinte em virtude da sua situação pessoal de habitante ou possuidor de bens no Município, tais como a contribuição de melhoria para o Município, o imposto de licença e o imposto de indústrias e profissões. E rendas exteriores são as rendas transferidas de outras pessoas físicas ou jurídicas, quer de direito público, quer de direito privado, para o Município, independentemente da condição fiscal de contribuintes do erário municipal, tais como as rendas federais, estaduais, etc.

MUNICÍPIO	RECEITA DAS TAXAS E IMPOSTOS MUNICIPAIS EM 1946	QUOTA DOS 30% EM 1948	RENDA PROVAVEL EM 1949 BASEADA NA ARRECADA- ÇÃO EM 1946 E NO PAGA- MENTOS DAS COTAS FEDERAL DE 10% E ES- TADUAL DE 30%
	Cr\$	Cr\$	Cr\$
Alegrete.....	2.253.735	878.700	3.347.435
Antônio Prado.....	402.526	122.700	740.226
Aparados da Serra.....	571.397	154.000	950.397
Arroio Grande.....	742.203	217.800	1.175.008
Arroio do Meio.....	574.274	610.400	1.399.585
Bagé.....	4.489.622	3.186.600	7.891.222
Bento Gonçalves.....	1.913.649	797.900	2.926.549
Bom Jesus do Triunfo.....	412.766	94.400	722.166
Caçapava do Sul.....	708.690	341.000	1.264.590
Cacequi.....	488.065	382.500	1.085.585
Cachoeira do Sul.....	3.496.682	3.880.200	7.593.882
Café.....	1.605.586	473.800	2.294.388
Camaquã.....	895.969	333.300	1.444.269
Candelária.....	697.764	305.200	1.217.964
Canela.....	670.932	556.800	1.442.732
Canguçu.....	889.096	721.700	1.825.796
Canoas.....	1.013.243	788.100	2.016.343
Carazinho.....	2.250.699	1.950.700	4.416.399
Caxias do Sul.....	4.226.792	3.224.900	7.666.692
Cruz Alta.....	2.607.178	605.200	3.427.378
Dom Pedrito.....	1.165.216	825.000	2.205.216
Encantado.....	902.547	604.200	1.721.747
Encruzilhada do Sul.....	618.939	211.800	1.045.739
Erechim.....	5.229.896	3.047.900	8.492.795
Estrela.....	1.129.028	859.700	2.203.723
Farrroupilha.....	744.709	324.600	1.284.309
Flores da Cunha.....	593.030	—	808.030
Garibaldi.....	1.073.349	468.800	1.757.149
General Câmara.....	316.143	79.500	610.643
General Vargas.....	382.876	198.100	795.976
Getúlio Vargas.....	657.801	1.106.700	1.979.501
Gravataí.....	598.769	256.400	1.070.159
Guaíba.....	797.123	649.700	1.661.823
Guaporé.....	1.631.994	956.600	2.803.594
Herval do Sul.....	473.267	165.900	845.167
Ijuí.....	1.820.460	1.820.000	3.855.460
Iraí.....	739.950	—	954.950
Itaqui.....	1.634.475	431.800	2.191.275
Jaguarão.....	773.725	546.600	1.540.325
Jaguari.....	592.887	264.100	1.091.987
Júlio de Castilhos.....	1.088.071	767.200	2.070.271
Lagoa Vermelha.....	1.328.790	1.125.300	2.669.090
Lajeado.....	1.335.506	1.151.800	2.702.306
Lavras do Sul.....	414.471	252.300	881.771
Livramento.....	3.823.096	4.282.600	8.320.696
Marcelino Ramos.....	677.653	519.300	1.411.953
Montenegro.....	2.267.697	519.300	3.001.997
Nova Prata.....	763.750	832.000	1.810.750
Novo Hamburgo.....	1.888.161	2.755.100	4.858.261
Osório.....	1.225.742	247.200	1.687.942
Palmeira das Missões.....	881.546	614.200	1.710.746
Passo Fundo.....	2.995.327	2.497.200	5.767.527
Pelotas.....	12.727.173	12.618.400	25.560.573
Pinheiro Machado.....	663.079	272.000	1.150.079
Piratini.....	434.412	143.900	783.321
Guarai.....	911.950	421.100	1.548.050
Rio Grande.....	29.651.279	6.919.000	36.785.279
Rio Pardo.....	1.024.231	621.200	1.851.431
Rosário do Sul.....	1.271.175	1.497.900	2.984.075
Santa Cruz do Sul.....	3.299.723	2.966.200	6.480.923
Santa Maria.....	4.292.443	2.764.100	7.271.543
Santa Rosa.....	2.142.760	1.185.800	3.543.660
Santa Vitória do Palmar.....	907.829	380.100	1.502.929
Santiago.....	729.084	267.300	1.221.384
Santo Angelo.....	8.858.553	1.225.300	10.308.853
Santo Antônio.....	1.060.581	483.300	1.753.881
São Borja.....	1.670.572	536.900	2.424.472
São Francisco de Assis.....	524.550	179.200	1.113.750
São Francisco de Paula.....	1.243.678	612.200	2.070.878
São Gabriel.....	2.473.036	529.400	3.217.436
São Jerônimo.....	729.813	558.100	1.502.913
São José do Norte.....	831.126	415.600	1.461.726
São Lourenço do Sul.....	1.518.990	509.900	2.243.890
São Luís Gonzaga.....	1.685.983	679.600	2.580.583
São Leopoldo.....	6.803.928	1.896.400	8.915.328
São Pedro.....	299.449	149.500	663.949
São Sepê.....	534.427	367.300	1.166.727
Sarandi.....	705.569	635.800	1.556.369
Sobradinho.....	705.569	635.800	1.556.369
Soledade.....	1.226.631	711.600	2.153.231
Tapes.....	507.002	366.400	1.088.402
Taquara.....	2.004.085	1.433.500	3.652.585
Taquari.....	673.328	454.800	1.342.128
Tórres.....	483.937	32.600	731.537
Três Passos.....	883.434	245.600	1.344.034
Tupaciretã.....	904.424	874.300	1.993.724
Uruguaiana.....	3.849.208	2.415.800	6.480.008
Vacaria.....	987.895	304.100	1.506.995
Venâncio Aires.....	1.170.715	300.500	1.686.215
Veranópolis.....	661.460	425.000	1.501.460
Viamão.....	471.331	359.700	1.046.031
TOTAL.....	173.109.013	95.006.800	287.680.813

das pela Constituição de 1946, as operações de crédito, as subvenções, as doações, os legados etc.

Obter-se-á com esta divisão, o seguinte agrupamento das receitas municipais:

- a) Rendas locais:
 - I — contribuição de melhoria municipal;
 - II — imposto predial e territorial urbano;
 - III — imposto de licença;
 - IV — imposto de indústrias e profissões;
 - V — imposto sobre diversões públicas;
 - VI — imposto sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência;
 - VII — taxas municipais;
 - VIII — quaisquer outras rendas que possam provir do exercício de suas atribuições e de utilização de seus bens e serviços.
- b) Rendas externas:
 - I — cota-parte da arrecadação do imposto sobre a renda;
 - II — cota-parte do Fundo Rodoviário Nacional;
 - III — 30% do excesso da arrecadação estadual de impostos, salvo o imposto de exportação, sobre o total das rendas locais de qualquer natureza;
 - IV — participação em 40% dos novos tributos decretados pela União e pelo Estado, excluído o imposto federal e estadual idêntico;
 - V — operações de crédito.

Adotada que seja essa classificação das receitas municipais para a conceituação de "rendas locais de qualquer natureza", estarão integralmente garantidos os interesses dos Municípios, concretizados com a nova distribuição das receitas nacionais estabelecidas na Constituição Federal e firmado um critério do qual somente benefícios municipais poderão resultar na regulamentação dos respectivos textos constitucionais.

De feito, seria não só ilógico como mesmo até absurdo incluir, para os fins de cálculo de excesso da arrecadação estadual, as operações de crédito porventura efetuadas pelo Município e a própria cota-parte correspondente ao excesso da mesma arrecadação, entre as rendas municipais.

Damos, no quadro abaixo, as importâncias calculadas, de acordo com a Lei Estadual n.º 206, para pagamento aos Municípios gaúchos em 1948:

Para o cálculo da renda provável em 1949, tomou-se por base, integralmente, a receita municipal em 1946, último ano para o qual se dispõe de dados definitivos, somando-se a esta a mesma importância da cota dos 30% do excesso da arrecadação estadual, distribuída em 1948 e a quantia de Cr\$ 215.000,00 como valor provável da cota-parte, em 1949, do imposto sobre a renda. Como na arrecadação municipal em 1946 apareciam

para o cômputo total da provável receita municipal dever-se-á acrescentar, ainda, no mínimo, Cr\$ 10.000.000,00, que correspondem, aproximadamente, a arrecadação estadual deste imposto nos Municípios do interior, em 1946, e Cr\$ 12.000.000,00 referentes à cota-parte total a ser distribuída aos Municípios do interior em 1949 por conta do Fundo Rodoviário Nacional. Dessa forma, os do interior do Rio Grande do Sul deverão arrecadar, em 1949, a importância mínima de cerca de Cr\$ 309.000.000,00, que correspondem, mais ou menos, a 180% da arrecadação efetuada em 1946, aumento este devido quase que exclusivamente ao pagamento das cotas federais e estaduais, donde se pode concluir o alcance dos benefícios municipalistas consagrados na Constituição Federal. Verifica-se, ainda, pelo quadro acima, que a cota dos 30% do excesso da arrecadação estadual é, no Rio Grande do Sul, muito mais importante do que as cotas federais, pois aquela totaliza cinco vezes mais do que a cota integral, no Estado, do imposto sobre a renda. Além disso, a cota-parte do imposto sobre a renda, não é superior à arrecadação de impostos e taxas de nenhum Município, enquanto que a quantia referente aos 30% do excesso é superior a esta arrecadação em 37 Municípios, sendo que no de Getúlio Vargas tal quantia é o dôbro da arrecadação municipal em 1946.

Agora, para considerarmos os efeitos, prejudiciais aos Municípios, que resultarão se for adotado, para o cálculo do excesso da arrecadação estadual, o critério de incluir entre as rendas locais de qualquer natureza toda e qualquer receita municipal, elaboramos o quadro abaixo, com 15 Municípios do interior do Rio Grande do Sul. Para a elaboração desse quadro, foram incluídas entre as rendas locais de qualquer natureza apenas as cotas federais de 5% do imposto sobre a renda (Cr\$.. 116.402,30, em 1948) e estadual dos 30% do excesso arrecadado, paga em 1948. Na realidade, a diferença para menos será bem maior se for incluída ainda a cota-parte do Fundo Rodoviário Nacional, a qual, em 1948, foi superior à cota dos 5% do imposto sobre a renda.

O exame desse quadro demonstra sobrejamento o quanto de prejudicial será para os Municípios a inclusão das cotas federais e estaduais entre as suas rendas para o cálculo de excesso da arrecadação estadual. Municípios haverá, como o de Bom Jesus do Triunfo, que poderão receber, em 1949, menos de um terço da cota dos 30% paga em 1948, e outros, como Antônio Prado e Aparados da Serra, que poderão perder mais do que a me-

MUNICÍPIOS	RECEITA MUNICIPAL EM 1946	QUOTA DOS 30% EM 1948	RENDA PROVÁVEL EM 1949 BASEADA NA ARRECADAÇÃO EM 1946 E NO PAGAMENTO DAS COTAS FEDERAL DE 10% E ESTADUAL DE 30%	INCLUINDO-SE RECEITA AS COTAS FEDERAIS E ESTADUAIS, PARA O CÁLCULO DE EXCESSO, EM 1949	
				QUOTA PROVÁVEL DOS 30%	RENDA PROVÁVEL
	Cr\$	Cr\$	Cr\$	Cr\$	Cr\$
Alegrete.....	2.253.735	878.700	3.347.435	680.169	3.148.904
Antônio Prado.....	402.526	122.700	740.226	50.969	668.495
Aparados da Serra.....	571.397	154.000	940.397	72.879	859.276
Arroio Grande.....	742.203	217.800	1.175.539	117.539	1.074.7
Arroio do Meio.....	574.185	614.400	1.399.585	382.359	1.151.542
Bagé.....	4.489.622	3.186.600	7.891.222	2.195.700	6.900.344
Bento Gonçalves.....	1.913.649	797.900	2.926.549	523.609	2.652.222
Bom Jesus do Triunfo.....	412.766	94.400	722.160	31.159	668.958
Caçapava do Sul.....	708.590	341.000	1.264.590	203.779	1.127.325
Cacequi.....	488.085	382.500	1.085.585	233.129	936.269
Caxias do Sul.....	4.226.792	3.224.900	7.666.692	2.222.491	6.664.214
Getúlio Vargas.....	657.801	1.106.700	1.979.501	739.769	1.612.583
Pelotas.....	12.727.173	12.618.400	25.550.573	9.097.959	22.040.170
Rio Grande.....	29.651.279	6.919.000	36.785.279	4.808.379	34.674.632
Rosário do Sul.....	1.271.175	1.497.900	2.984.075	1.013.609	2.499.754
					88

Por outro lado, surgirá ainda para este problema de cômputo de rendas locais, o caso dos Municípios que contribuem com determinada percentagem, diferente da estabelecida para o Estado, das suas receitas totais ou parciais, para um fundo estadual, como ocorre em Pernambuco, onde, para o Fundo de Saneamento do Interior, a percentagem municipal é de 10, ao passo que a estadual é de 5, e para o Fundo de Energia Elétrica, para o qual a percentagem municipal é de 5 e a estadual é de 3.

Mas a faceta talvez mais interessante desse problema deverá ser a que aparece com a apreciação das porcentagens de contribuição municipal para os Estados em virtude de convênios, como existem para a execução de serviços de saúde e de educação, em virtude dos quais os Municípios, de

maneira geral, contribuem para o Estado, respectivamente, com 5% e 15% da receita proveniente dos seus impostos. Se, por qualquer motivo, os Estados incluírem, para efeito do cálculo de excesso da receita estadual, as cotas federais e estaduais nas rendas locais, os Municípios deverão deduzir as suas rendas, para efeito desse mesmo cálculo, as importâncias que entregam aos Estados e ainda exigir o cômputo dessas mesmas importâncias entre as receitas estaduais. São estes problemas tributários da magna importância, os quais surgem com a regulamentação dos novos dispositivos constitucionais, desafiando a argúcia dos técnicos e clamando pelo auxílio e pela vigilância dos municipalistas brasileiros, a fim de que não sejam desvirtuadas as conquistas firmadas na Constituição Federal.

* *

*

O ASPECTO ATUAL DO ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DE CONTRÔLE

O aumento das funções e responsabilidades do Estado tornou cada vez mais evidente a inadequabilidade dos princípios orçamentários tradicionais. Hoje o problema já não é a luta de um Parlamento representativo procurando fiscalizar uma Coroa recalcitrante; o contrôlo legislativo verdadeiro e adequado deve continuar a ser efetuado e vitalizado; trata-se, porém, de controlar um executivo responsável, que necessita ser aparelhado para enfrentar os difíceis problemas políticos, econômicos e sociais de nosso tempo.

HAROLD SMITH

* *

*

ORIGEM DA PALAVRA ORÇAMENTO

A palavra orçamento tornou-se comum na Inglaterra desde o princípio do século XVIII. Em 1733 as propostas financeiras de Walpole foram satirizadas num panfleto intitulado "The Budget Opened," no qual o primeiro ministro era apresentado como um conspirador e sua pasta uma caixa de surpresas. O termo orçamento apareceu posteriormente na França. Afirmam as autoridades francesas que foi adotado pela primeira na terminologia financeira em 1803, quando mencionado numa lei promulgada pela primeira república, em substituição à frase "estimativas de receita e despesas". Mas só depois da Restauração, isto é, mais ou menos, em 1814, é que o seu uso se tornou comum. Depois disso outros países importantes adotaram verbalmente o termo, aplicando-o às suas atividades financeiras. Nos Estados Unidos, porém, só no início do presente século foi empregado na legislação sobre finanças.

MUNICIPALISMO

(Entrevista concedida pelo Ministro Adroaldo Mesquita da Costa sobre o movimento municipalista)

Será criada uma Fundação Municipal para revitalizar os municípios.

O Ministério da Justiça e Negócios Interiores, a quem cabe zelar — na organização política do País — pela preservação da forma federativa e democrática de que Ruy Barbosa foi o paladino, associou-se às comemorações do centenário do nascimento do inesquecível brasileiro, divulgando o lançamento de um movimento que visa fortalecer o regime federativo — que tem no município a célula básica — pelo esforço conjunto, democrático e eficiente, de governantes e governados.

De há muito, aliás, vinha o Governo se empenhando em melhorar as condições de vida do interior. Como expressão desse empenho, dessa preocupação constante, é o sentido municipalista reiteradamente manifestado em atos e palavras do Senhor Presidente da República, como por exemplo, nas Mensagens que dirigiu ao Congresso em 1947 e 1948 e na assinatura do Decreto número 25.252-48, que deu providências práticas para a distribuição aos municípios da cota tributária prevista na Constituição, e que foi, justamente considerado por Sua Excelência “o ponto de partida para um fase de intenso aperfeiçoamento dos fatores básicos da organização nacional”.

Ainda este ano, o Presidente Dutra convocou a todos para que se devotassem à obra de reforma da vida municipal.

Como a realçar a evidente atualidade e realismo da orientação do Presidente, vinha o Ministério, que não é só da justiça mas também dos negócios interiores, recebendo de diferentes pontos do País informações que revelavam a existência de uma situação que estava a reclamar estudo e solução imediatos e objetivos.

Diversos sintomas indicavam a procedência das notícias trazidas ao conhecimento do Ministério, sobrelevando, dentre eles, indícios de um possível deslocamento incomum de populações dos campos para os grandes centros urbanos, denunciando não só a carência de recursos dessas populações como, o que seria mais grave, certo pessimismo ante as possibilidades de bem estar no interior.

Seguindo, assim, a orientação geral que a todos recomendara o governo, passou o Ministério, a considerar atentamente o problema do interior, com base, inclusive, em observações in loco, com o fim de congregar no seu estudo e solução governantes e governados dando ao movimento muni-

cipalista a consistência e organicidade de um empenhimento de recuperação integral.

Na escolha do meio de concretização dessa patriótica tarefa procurou o Ministério encontrar uma fórmula democrática e eficiente, que se concretizasse fora e acima de quaisquer influências estranhas, pudesse congrega a todos e fôsse animada pela iniciativa particular. Recairam suas preferências numa “fundação”, capaz de reunir esses requisitos indispensáveis e que, em cooperação com entidades oficiais e particulares, fôsse destinada a orientar e acelerar a revitalização social das comunidades municipais, o aperfeiçoamento da sua administração e o desenvolvimento das diversas regiões geo-econômicas do País.

Realmente, vivíamos, até agora, excluídas tentativas esparsas e débeis, “entorpecidos pela ilusão da metrópole, cabeça desproporcionada de um grande corpo esquecido, como observei, há dias, no discurso de Porto Alegre. Hoje, depois de muito fugirmos do interior, abandonando-o à sua sorte, e enchermos a cidade do atrativo de tantas falsas oportunidades, estou convencido de que a maior parte das dificuldades que defrontamos, origina-se, sobretudo, da falta de visão sistemática e da exclusão da iniciativa particular no estudo e solução dos problemas de base do Brasil. A concentração tumultuária e enganosa de bens numas poucas zonas litorâneas, opõe o municipalismo um vigoroso movimento de recuperação, desenvolvendo a unidade local, o senso de responsabilidade pública e privada, o espírito de auto-confiança, a articulação orgânica das partes, o estímulo às forças criadoras do povo, fortalecendo a sua capacidade para a ação coletiva e para o integral e conciente exercício de seus direitos e deveres políticos.

Desenvolvendo ação supletiva e coordenadora, em escala nacional, seria a Fundação o órgão central, mais tarde ramificado regionalmente, de um amplo e profundo movimento municipalista. Constituir-se-ia dessa forma, centro de estudo e planejamento administrativo, social e econômico, de interesse municipal e regional e prestaria, quando solicitada, assistência técnica. Procuraria outrossim, em face da realidade brasileira, reinsuflar o amor ao município e estimular a criação e atuação de grupos cívicos interessados no progresso econômico e social das cidades e comunidades rurais, bem como o aperfeiçoamento das instituições e atividades de bem-estar. A fim de

círculo reduzido de técnicos, a entidade promoveria a constituição de comissões regionais de estudo e planejamento dos recursos naturais. Fomentaria o intercâmbio de conhecimento e de técnicos das municipalidades do Brasil entre si e delas com a dos países mais adiantados. Manteria, ademais, cursos de treinamento e daria "bolsas de estudo" a funcionários municipais para frequência a esses cursos e a estágios especializados. Entre outras atividades reclamadas pelas realidades locais, a Fundação procuraria formar uma mentalidade esclarecida, favorável ao interior, promovendo campanhas educativas para apoio a extensão dos métodos de administração e de planejamento sócio econômico e para elevação dos padrões éticos e profissionais entre os administradores municipais. Constituindo o município a unidade fundamental da vida dos Estados, tôdas as finalidades da "Fundação" objetivariam fortalecer sua melhor estruturação, dentro dos quadros da Federação.

Dizia Ruy Barbosa, em um dos seus candentes artigos, que "a autonomia dos municípios é a necessidade capital na educação democrática do País". Seria a Fundação não só a intransigente defensora dessa autonomia como o órgão que, descentralizando a administração e a vida cultural, social e econômica da Nação, daria ao município os elementos que, de fato, o tornam verdadeira escola de democracia.

Na elaboração das linhas gerais do plano que acabo de apresentar ao Senhor Presidente da República, expondo a Sua Excelência as finalidades da novel entidade, foram ouvidos técnicos e estudiosos no assunto, entre os quais, o Dr. M. A. Teixeira de Freitas, que com a sua profunda experiência da realidade brasileira, declarou, em carta, estar convencido "de que a iniciativa é de extraordinário alcance e constitui, sem dúvida, o remédio mais aconselhável, e de ação mais pronta de que o Brasil poderá lançar mão agora, se quiser enfrentar de modo eficaz as desfavoráveis condições administrativas, sociais e econômicas em que se debate" e concluiu, "creio que não preciso acrescentar mais nada para justificar a funda impressão e a confiança com que recebi a grata notícia".

Em conclusão, permito-me chamar a atenção dos senhores para três aspectos do empreendimento que evidenciam o seu propósito construtivo.

Rerefe-se o primeiro ao seu caráter absolutamente apolítico. Destinando-se à solução técnica e objetiva dos problemas do interior, não poderia a Fundação obter rendimento satisfatório senão conduzida por experientes na matéria, alheios a interesses profissionais subalternos e atuando, rigorosamente, em consonância, com a realidade observada. Aliás, os termos em que foi a questão colocada, o modo como se constituiria o órgão diretor da instituição, a natureza jurídica mesma dessa entidade, o espírito que lhe advirá da iniciativa privada, asseguram-lhe perfeita fidelidade aos fins que a inspiraram.

Em segundo lugar, quero salientar-lhes o seu caráter essencialmente democrático, pois democracia é, sobretudo, a participação do povo no processo governamental. E' da substância do movimento municipalista que o Ministério da Justiça e Negócios Interiores deseja deflagar, que todo o povo participe, direta ou indiretamente, de suas atividades.

Parece-nos esta, a maneira própria de formar uma mentalidade municipalista, consciente dos problemas locais e apto a lhes formular as soluções mais adequadas. Desejando viver em contacto com a realidade e preferindo um estilo de ação democrático, a Fundação reagirá contra a supercentralização que provoca o negligenciamento das necessidades e peculiaridades locais, a congestão das cidades, o enfraquecimento da estrutura nacional, e, por conseguinte, o desequilíbrio social.

A meu ver, entretanto, o que de mais significativo há, nessa iniciativa, é que ela se funda na cooperação voluntária, no desejo de servir, no propósito de somar esforços, de coordenar atividades para um fim comum. Nela não há nada de compulsório, de oficialismo intervencionista. Por isso mesmo, ainda que nada mais fizesse já muito teria feito com o simples fato de ser um "exercício democrático".

Trata-se como se vê, de um empreendimento capaz de contribuir, materialmente, para o progresso econômico e social do Brasil e para a formação de sua consciência política, constituindo, por conseguinte, um objetivo digno de congregar a boa vontade e os esforços do povo em geral e dos homens públicos, em particular, para os quais apelara, o Presidente de todos os brasileiros, na mensagem a que antes me referi. (Rio 15-11-48)

REPORTAGEM

O Superior Tribunal Militar

F. DE A. NOGUEIRA

NOTA — Quando terminamos de escrever esta reportagem, tivemos notícia do falecimento do Gen. Silva Júnior, Presidente do Superior Tribunal Militar. Consignamos, pois, um voto de pesar pela morte d'êste ilustre militar, cuja vida dedicada ao serviço da Pátria merece de todos os brasileiros a melhor das admirações.

FOCALIZANDO, agora, o primeiro Tribunal do Brasil — o Superior Tribunal Militar, — nestas notas para os leitores da *Revista do Serviço Público*, suspendemos, assim, a série de reportagens sôbre as nossas Escolas Superiores, desejando, todavia, reiniciá-las oportunamente.

Pela sua importância histórica e social, o Superior Tribunal Militar simboliza uma das páginas mais vivas da justiça brasileira, já pelo que traduz no presente, mais ainda pelo que representou no passado. A êle pertenceram vultos dos

maiores — civis e militares — da nossa história pátria. Lembrar os nomes de Teixeira de Freitas, Duque de Caxias, Tamandaré, Floriano Peixoto, para só citar alguns, — e eis dito tudo.

Criado na época em que D. João VI esteve refugiado no Brasil, quando os tribunais da colônia se achavam diretamente ligados a Portugal, o *Conselho Supremo Militar e de Justiça* (tal era o seu nome primitivo) fôí o primeiro órgão de justiça que teve jurisdição em todo o território nacional, julgando crimes de natureza civil e militar. Mais amplas, porém, eram as funções que exercia êste Conselho. Espécie de órgão consultivo, a Coroa submetia-lhe, para julgamento, diferentes questões de caráter administrativo. Decisões diversas, muitas vêzes eram tomadas pelo mesmo, por exemplo, reconhecimento de serviço de guerra, condecorações, e até aumento de sôlido dos soldados e oficiais.





O Vice-Presidente do Tribunal Militar, Almirante Alvaro Rodrigues de Vasconcelos

Entretanto, para melhor conhecimento do Tribunal, lancemos a vista sobre a sua história, a fim de ligarmos o passado ao presente. Dêse n'isto, iniciemos transcrevendo o ato público que o criou, ou seja, o

ALVARÁ DE 1 DE ABRIL DE 1808

"Crêa o Conselho Supremo Militar e de Justiça"

Eu o Príncipe Regente faço saber aos que o presente Alvará com força de lei virem: que sendo muito conveniente ao bem do meu real serviço, que tudo quanto respeito á boa ordem e regularidade da disciplina militar, economia e regulamento das minhas forças tanto de terra, como de mar, se mantenha no melhor estado, porque d'elle depende a energia e conservação das mesmas forças que seguram a tranquillidade e defeza dos meus Estados: e sendo muitos os negocios desta natureza que por minhas leis e ordens são da competencia dos Conselhos de Guerra, do Almirantado e do Ultramar na parte militar sómente, onde se não podem decidir, por me achar residindo nesta Capital os quaes não podem estar demorados sem manifesto detrimento do interesse publico e prejuizo dos meus fieis vassallos, que têm a honra de servir-me nos meus Exercitos e Armadas: e devendo outrosim dar-se providencias mais adaptadas ás actuaes circumstancias para a boa administração da justiça criminal no Conselho de Justiça que se fórma nos Conselhos de Guerra e no Almirantado afim de que se terminem os processos quanto antes, e com a regularidade e exactidão que convem: para obviar e remover estes e outros inconvenientes: sou servido determinar o seguinte.

I — Haverá nesta Cidade um Conselho Supremo Militar, que entenderá em todos as materias que per-

ao do Ultramar, na parte militar sómente, que se comporá de Officiaes, Generaes do meu Exercito e Armada Real, que houver por bem nomear, devendo estes ultimos Vogaes do meu Conselho em todos as materias que nelle se tratarem sem que comtudo gozem individualmente das regalias e honras que competem aos Conselheiros de Guerra, que já o são ou que eu for servido despachar para o futuro com aquelle titulo por uma graça especial; isto mesmo se deverá entender a respeito do titulo do meu Conselho de que gozam os Conselheiros do Almirantado pelo Alvará de 6 de Agosto de 1795 e o de 30 do mesmo mez e anno.

II — Serão da competencia do Conselho Supremo Militar todos os negocios em que, em Lisboa, entendiam os Conselhos de Guerra, do Almirantado e do Ultramar na parte militar sómente, e todos os mais que eu houver por bem encarregar-lhe; e poderá o mesmo consultar-me tudo quanto julgar conveniente para melhor economia de disciplina do meu Exercito e Marinha. Pelo expediente e Secretaria do mesmo Conselho se expedirão todas as patentes assim das tropas de Linha, Armada Real e Brigada como dos Corpos Milicianos e Ordenanças, pela mesma fórma e maneira por que se expediam até agora pelas Secretarias de Guerra, do Almirantado e do Conselho Ultramarino.

III — Regular-se-ha o Conselho pelo Regimento de 22 de Dezembro de 1643, e por todas as mais Resoluções e Ordens Regias, por que se rege o Conselho de Guerra de Lisboa, e pelo Alvará de Regimento de 26 de Outubro de 1796 e determinações minhas posteriores, em tudo que for applicavel ás actuaes circumstancias: e quando aconteça occorrer algum caso, que ou não esteja providenciado pela legislação existente, ou ella não possa quadrar-lhe, o Conselho m'o proporá pelas Secretarias de Estado competentes, apontando as providencias, que lhe parecerem mais proprias, para se deliberar o que mais me annover.

IV — Para o expediente do Conselho Militar haverá um Secretario, que sou servido crear, o qual vencerá annualmente tres mil cruzados de ordenado, além do soldo si o tiver: e para ajudar esta e as mais despesas do Conselho, ordeno, que na minha Real Fazenda se entregue o meio soldo de cada uma patente, que pelo Conselho se houver de passar, o o direito do sello competente; devendo constar na Secretaria do mesmo Conselho haver-se pago estas despesas primeiro que se passem as patentes.

V — O Conselho Supremo Militar terá as suas sessões todas as segundas feiras e sabbados de tarde de cada semana, não sendo feriados, ou de guarda.

VI — Para conhecimento e decisão dos processos criminaes que se formam aos réos que gozãm do foro militar, e que em virtude das ordens régias, se devem remetter ao Conselho de Guerra ainda sem appellação de parte, ou por meio della, haverá o Conselho de Justiça determinado pelos decretos de 20 de Agosto de 1777, de 5 de Outubro de 1778, de 15 de Agosto e 13 de Uovembro de 1790; fazendo-se para elle uma sessão todas as quarta feiras de tarde, que não forem dias feriados ou de guarda, para este conhecimento sómente.

VIII — O Conselho de Justiça se comporá dos Conselheiros de Guerra, Conselheiros do Almirantado e mais Vogaes, e de tres Ministros Togados que eu houver de nomear dos quaes será um o Relator, e os outros dous Adjuntos para os despachos de todos os processos, que se remettem ao Conselho para serem julgados em ultima instancia na fórma acima exposta; e guardar-se-há para a sua decisão e fórma de conhecimento o que se acha detriminado no decreto de 13 de Novembro de 1790, que interpretou os anteriores. E hei por bem revogar o disposto na Carta Régia de 29 de Novembro de 1806, que creou os Conselhos de Justiça neste Estado em outras circumstancias.

VIII — Remetter-se-hão para serem decididos no Conselho de Justiça todos os Conselhos de Guerra, que se formarem nos Corpos Militares desta Capitania

e de todas as mais do Brazil, á excepção do Pará e Maranhão e dos Dominios Ultramarinos, pela grande distancia e difficuldade da navegação para esta Capital, onde se continuarão a praticar as providencias que houver a este respeito.

IX — No julgar de todos estes processos guardarão o que se acha disposto no Regulamento Militar, em todas as Leis, Ordenanças Militares, Alvará de 6 de Abril de 1800, que dá força de Lei aos Artigos de Guerra estabelecidos para o serviço e disciplina da Armada Real, Regimento Provisional por mim approvado por Decreto de 20 de Julho de 1796, e mais Resoluções Régias, e na Ordenança novissima de 9 de Abril de 1805; observando-se o disposto na Carta Régia de 19 de Fevereiro de 1807, que revogou a referida Ordenança quanto á pena imposta pelo crime de terceira e simples deserção; pondo-se em execução todas as determinações régias, que não forem revogadas neste Alvará.

X — O Conselho de Justiça Supremo Militar se ajuntará extraordinariamente nas quintas feiras, quando para este fim for avisado e requerido pelo Juiz Relator do mesmo Conselho, para julgar em ultima Instancia da validade das prezas feitas por embarcações de Guerra da Armada Real, ou por Armadores Portuguezes, na fórma dos Alvarás de 7 de Dezembro de 1796, 9 de Maio de 1797 e 4 de Maio de 1805.

E este se cumprirá tão inteiramente como nelle se contem. Pelo que mando ao Supremo Conselho Militar, General das Armas desta Capital; Governadores e Capitães Generaes; Ministros de Justiça; e todas as mais pessoas, a quem pertencer o conhecimento e execução deste Alvará que o cumpram e guardem, e façam cumprir e guardar tão inteiramente como nelle se contém, não obstante quasquer Leis, Alvarás, Regimentos, Decretos, ou Ordens em contrario; porque hei todos e todas por derogadas para este effeito sómente, como se dellas fizesse individual e expressa menção, ficando ali ás sempre em seu vigor. E este valerá como Carta passada pela Chancellaria, ainda que por



O Secretário das Sessões, dr. Plinio de Matos Magalhães



O representante do Ministério Público no Superior Tribunal Militar, dr. Waldomiro Jonas Ferreira, Procurador Geral da Justiça Militar

ella não hade passar, e que o seu effeito haja de durar mais de um anno, sem embargo das Ordenações em contrario: registando-se em todos os logares, onde se costumam rëgistar semelhantes Alvarás. Dado no Palacio do Rio de Janeiro em o 1.º de Abril de 1808.

PRINCIPE com guarda.

D. Fernando José de Portugal.

Alvará com força de Lei, pelo qual Vossa Alteza Real é servido crear um Conselho Supremo Militar e de Justiça; na fórmula acima reclarada.

Para Vossa Alteza Real ver.

João Alves de Miranda Varejão o fez".

(Extraímos o texto da "Collecção das Leis do Brazil de 1808", Imprensa Nacional, Rio. 1891. Preferimos transcrever com a ortografia que ali se encontra).

PRIMÓRDIOS DA LEGISLAÇÃO CRIMINAL BRASILEIRA

A primeira legislação criminal adotada para as nossas forças armadas foi denominada *Artigos de Guerra*, de autoria do famoso cabo de guerra Conde de Lippe, os quais Portugal observava desde 1763. Esta legislação severíssima, abrangida por algumas leis especiais, foi mantida no Brasil desde a época colonial até a República, não obstante o Código Penal Militar decretado por D. João VI, conforme o Alvará de 7 de agosto de 1820. Não teve, todavia, execução e foram inúteis os esforços feitos pelo então Auditor da Côrte, Dr. Magalhães Castro, em 1883, para fazer-se uma Consolidação das leis já existentes, e pelo Marechal Duque de Caxias, após a Guerra do Paraguai.

A JUSTIÇA MILITAR NA REPÚBLICA

Quando Presidente da República o Marechal Deodoro da Fonseca, foi decretado o Código Penal para a Armada, o qual foi mandado aplicar ao Exército. Este Código teve vigência *ad referendum* do Congresso, que o homologou em 1889. Em 1944 foi finalmente legislado pelo Congresso o novo e atual Código Penal Militar (Decreto lei n.º 6.227). Quanto à Justiça Militar que se rege pelo Código baixado com o Decreto lei número 925, de 1938, está em vias de reforma, estando o respectivo projeto dependendo do estudo do Superior Tribunal Militar.

O TRIBUNAL MILITAR NOS PRIMEIROS TEMPOS

O Imperador era o seu Presidente, e como tal assistia aos julgamentos dos acusados de crime de morte; recebia pedido de clemência e podia comutar a pena. O Tribunal era secreto e funcionava coberto de luto. Ficava o réu sentado no centro entre duas tochas; o secretário lia a Ata de joelhos e, por fim, o acusado poderia falar. Não é preciso dizer que raramente êle conseguiu a comutação da pena. O Tribunal como que mantinha a aureola de infalibilidade. Vestígio dos julgamentos do Santo Ofício...

UM FATO CURIOSO

Conta-se que certa vez, presidindo a uma destas sessões de julgamento, o Imperador dormia bom sono. Não tomou, pois conhecimento da leitura da Ata que fizera o secretário. O réu, verificando o fato, e para quem fora pedida a pena capital, disse em voz alta: *Apelo!* Acordando, assustado, responde o Imperador: *Apelo de que?* Sem perder

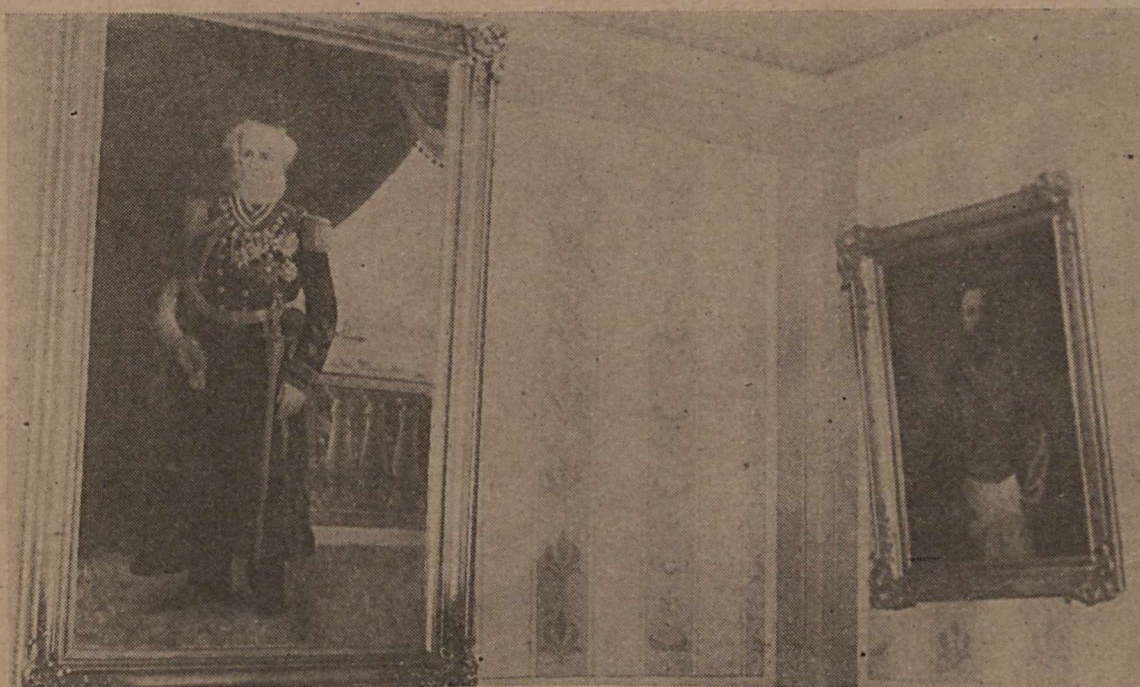
um instante, conclui o setenciado: "Apelo de V. M. dormindo para V. M. acordado". O Marechal Medeiros, antigo Ministro do Tribunal, contou este fato, acrescentando que o réu teve a sua pena comutada para prisão perpétua.

ANTIGA COMPOSIÇÃO DO SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR

Até 1919 o Tribunal ainda fazia seus julgamentos de portas fechadas e era composto de quinze ministros, assim distribuídos: cinco oficiais superiores do exército, seis da armada e quatro ministros togados.

PRESIDENTES DO TRIBUNAL E LOCAIS ONDE O MESMO FUNCIONOU

Através de sua existência já longa, o Superior Tribunal Militar tem possuído muitos Presidentes. Citemos, assim, entre outros, os seguintes: o primeiro foi o Marquês de Anjêa, português, e que também foi Governador da Capital. Seguiram-se, ainda o Conde de Nacion, o Barão de Inviema, já brasileiro, e na República, entre muitos, o Marechal Argolo, o Marechal José Caetano de Faria, o Marechal Medeiros, o Almirante Pedro de Frontin e, posteriormente, o Gen. Andrade Neves, o Gen. Álvaro Mariante, o Almirante Raul Tavares e, por último, o Gen. Silva Júnior, cearense, e antigo Comandante da 1.ª Região Militar. Em vários locais funcionou o Tribunal. Assim, de início, no Palácio Imperial (o edifício do atual Correio Geral) na Rua dos Inválidos no edifício onde funcionou o Tribunal da Relação, no Quartel General do Exército, ao lado do Ministério das Relações Exteriores, onde residiu Floriano e desde 1919 funciona no atual



Vista parcial do Salão Nobre, vendo-se o quadro a óleo do Almirante Tamandaré, que também foi ministro do S. T. M. Ao lado, S. M. o Imperador Pedro II



Outra vista da Galeria de antigos ministros do Tribunal Militar

edifício, à Praça da República, ao lado do Hospital do Pronto Socorro.

* * *

Agora, passemos uma vista sobre o Superior Tribunal Militar de hoje, dêle focalizando os aspectos mais gerais, a fim de ter-se uma visão mais completa do nosso principal órgão de justiça militar. Isto pôsto, digamos algumas linhas relativas à

Atual Composição do Superior Tribunal Militar

Esta, conforme se mostrou, tem sofrido, através dos tempos, diversas modificações. Presentemente, ex-vi do Decreto-lei n.º 4.235, de 6-4-48, é a seguinte: 11 (onze) membros vitalícios, de nomeação do Presidente da República, os quais são denominados Ministros, de acordo com o artigo 2.º do Código de Justiça Militar; e estão assim discriminados: 4 (quatro) Ministros togados; 3 (três) Oficiais Gerais do Exército; 2 (dois) Oficiais Gerais da Marinha (Almirantes) e 2 (dois) Oficiais Gerais da Aeronáutica (Brigadeiros). O Tribunal possui um Presidente e um Vice-Presidente, cuja eleição se encontra regulada no seu Regimento Interno.

Competência do Superior Tribunal Militar

Encontra-se a mesma definida pelo art. 91 do Código da Justiça Militar. Ei-la na íntegra:

a) Processar e julgar originariamente os Ministros do mesmo Tribunal, o Procurador Geral e os oficiais Gerais

do Exército e da Armada (atualmente, também, os da Aeronáutica), sendo que estes últimos nos crimes militares e de responsabilidade; os juizes, os promotores, advogados de ofício e escrivães, nos crimes de responsabilidade;

b) declarar o oficial do Exército, de Armada ou da Aeronáutica indigno do oficialato ou com ele incompatível, nos termos do artigo 182, § 2.º da Constituição da República;

c) processar e julgar as petições de *habeas-corpus*, quando a coação ou ameaça emanar de autoridade militar, administrativa ou judiciária, ou junta de alistamento e sorteio militar;

d) conhecer dos recursos interpostos dos despachos do auditor e das decisões e sentenças dos Conselhos de Justiça;

e) julgar em embargos opostos em seus acórdãos;

f) julgar os conflitos de jurisdição, suscitados entre os Conselhos de Justiça Militar;

g) mandar que se enviem, por cópia, ao auditor ou à autoridade civil, conforme a hipótese, as peças necessárias à formação da culpa, sempre que no julgamento de um processo encontrar indícios de novo crime ou de novo criminoso não processado;

h) remeter ao Procurador Geral da Justiça Militar ou à autoridade que competente fôr, para que se proceda, na forma da lei cópias dos documentos, quando, em autos ou papéis submetidos ao exame do Tribunal, descobrir crime de responsabilidade;

i) advertir, censurar, nos acórdãos, os juizes inferiores e mais funcionários por omissão ou falta no cumprimento do dever; e suspender-lhes o exercício das funções até trinta dias, com perda de gratificação, quando se tratar de omissão ou falta grave;

j) resolver sobre a antiguidade dos auditores, promotores e advogados, organizando anualmente, as respectivas relações e enviar ao Governo a lista a que se refere o art. 31 e seguintes para a nomeação de auditores, promotores e advogados, e para efeito de promoção dos mesmos;

l) elaborar o seu regimento interno e organizar a sua Secretaria, bem assim, conceder licença aos seus membros, aos juizes e serventuários que lhe são imediatamente subordinados;

m) conhecer, em grau de recurso, dos processos de oficiais e praças oriundos dos Conselhos de Justiça das políticas militares da União, nos termos da legislação vigente;

n) julgar os recursos de alistamento militar, na forma da legislação em vigor;

o) processar e julgar as revisões criminais de condenação proferidas pela Justiça Militar;

p) consultar, com seu parecer, as questões que lhe forem afetas pelo Presidente da República, sobre economia, disciplina, direitos e deveres das forças de terra e mar (e atualmente das forças do ar) e classes anexas, e que não se relacionem com assunto que possa vir a ser objeto de decisão do Tribunal;

q) expedir provimento em correição geral ou parcial;

r) eleger seu Presidente e Vice-Presidente.

Com a advento da nova Constituição Federal, o Superior Tribunal Militar teve as suas atribuições ampliadas. Assim, tratando da competência dos Tribunais, determina o art. 97 da Constituição:

"COMPETE AOS TRIBUNAIS:

I — eleger seus presidentes e demais órgãos de direção;

II — elaborar seus regimentos internos e organizar os serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos na forma da lei, e bem assim propor ao Poder Legislativo competente a criação ou extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos;

III — conceder licença e férias, nos termos da lei, aos seus membros e aos Juizes e serventuários que lhes forem imediatamente subordinados.

MINISTROS DO ATUAL TRIBUNAL MILITAR

Vimos há pouco que pelo Decreto-lei n.º 4.235 de 6-4-48, o Tribunal compõe-se de onze membros vitalícios e de nomeação do Presidente da República. Presentemente são eles os seguintes: Presidente — Gen. Silva Júnior, Vice-Presidente — Almirante João Francisco de Azevedo Milanez, os Ministros militares: Generais Edgar Facó e Ari Pires, Almirante Álvaro Vasconcelos, Briga-deiros Amilcar Pederneiras e Heitor Varady e os Ministros togados: Ranulfo Bocaiuva Cunha, Washington Vaz de Melo, Mário Augusto Cardoso de Castro e Mário Tibúrcio Gomes Carneiro.

ÓRGÃOS DO SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR

O Tribunal possui um órgão complementar que é a Procuradoria Geral, ocupada pelo Dr. Valde-miro Gomes Ferreira; como subprocurador funciona o Dr. Fernando Moreira Guimarães. Além disso, funcionam no Tribunal três Auditorias do Exército e a Auditoria de Correição.

Tendo assim idéia geral sobre o Tribunal, completamos estas notas ouvindo a palavra de um dos antigos servidores da Casa, ou seja, quem chefia a



O Diretor da Secretaria do Tribunal Militar, dr. Edmundo Enéas Galvão, em seu gabinete de trabalho



O novo Presidente do Superior Tribunal Militar, Almirante Francisco de Azevedo Milanez

SEÇÃO ADMINISTRATIVA

Trata-se do Sr. Manfredo Segismundo Liberal, funcionário já bastante antigo no Tribunal. Atendendo-nos atenciosamente, procuramos de logo obter algumas informações daquele distinto servidor que, há vinte e oito anos, ali tem exercício. Assim, fomos indagando:

— Que de mais importante assistiu durante êstes anos que vem servindo no Supremo Tribunal Militar?

— Quem serve numa instituição judiciária como o atual Superior Tribunal Militar, dentro de pouco tempo não estabelece diferença entre os julgamentos a que assiste. Assim, tanto ou quase nada me tem impressionado os processos para

crimes comuns, como pelos de natureza política, conseqüentemente, dos acontecimentos que, desde 1922 vêm agitando a vida do País. Todavia, recordo-me da importância que tiveram os processos a que responderam o Almirante Colônia, posteriormente o Dr. Pedro Ernesto, Luís Carlos Prestes, os revoltosos dos dois movimentos de S. Paulo, do 3.º Regimento de Infantaria, da intentona integralista, todos pela projeção que tiveram em virtude das acusações a que responderam, presenciados por grande público, e assim, sinto-me bem em dizer do prestígio desta Côrte de Justiça, cujos membros se mantiveram com alto espírito de respeito à lei e à justiça.

— Que nos diz sobre a Administração e funcionalismo do Tribunal?

— Sobre a Administração propriamente dita da Secretaria dêste Tribunal, tenho a dizer-lhe que as reformas sofridas por êsse órgão, desde 1920, foram em número de três: a primeira, naquele ano, em 1924, e a última, recentemente, por força da Lei n.º 324 p. passado. Todas obedeceram às necessidades do serviço que, cada vez mais, exigindo para a distribuição mais útil e andamento dos processos, pessoal mais apto. A direção militar tem sido sua principal característica e ela vem sendo exercida por experimentados Oficiais-Generais do Exército e da Armada que, de suas corporações, pela prática adquirida em funções de alta responsabilidade, trouxeram normas severas, mas justas. Dêsse modo, o Tribunal jamais deu margem a críticas aos atos de seus dirigentes que, de resto, são meros executores de suas decisões ou os têm homologados por êle.

Fazendo ligeiro histórico do assunto, disse:

— Êsse ambiente atravessou mais de um século, pois o Tribunal conta atualmente 140 anos de existência, mantendo-se intangível, mesmo por ocasião das mudanças de regime, da Colônia para Vice-Reinado, depois Reinado e, posteriormente, nos primeiro e segundo Império e na República. Assim, tem sido êle sempre acatado e respeitado na sua integridade, com plena autonomia nos atos e julgados que há proferido. Vejamos, então, algo sobre o funcionalismo. O provimento dos diversos cargos da Secretaria sempre obedeceu ao critério da livre escolha do Tribunal e foi feito por meio de Portarias do Presidente desta Corte, critério êste que só sofreu solução de continuidade de 1930 a 1934, e de 1937 até a vigência da Lei n.º 324, em vigor, quando todo o funcionalismo teve as suas nomeações emanadas diretamente por decretos do Chefe da Nação. Na Monarquia a seleção se fazia, de início, entre oficiais subalternos do Exército e da Armada, efetivos ou reformados, com serviços de guerra, mais tarde, se estendeu aos funcionários de repartições militares, especialmente da antiga Secretaria da Guerra, aos quais era conferido, na nomeação, o título de Oficial da Secretaria e a graduação militar honorífica de Tenente-Coronel. Com a implantação do regime republicano e transformação

do Conselho Superior de Justiça em Supremo Tribunal Militar, o Governo Provisório desconheceu os títulos nobiliárquicos de seus componentes, os quais passaram a ter o título de Conselheiro, substituído depois pelo de Ministro, mantidas todas as regalias anteriores e suprimidas as graduações honoríficas dos oficiais de sua Secretaria que, entretanto, continuaram a ser de livre nomeação do Tribunal. Em seguida, na vigência do Código de Justiça, em 1926, foi adotado o critério da seleção por meio de concurso, a princípio, de títulos, atualmente, de provas, tanto para o funcionalismo da Secretaria como para os Auditores, Advogados e Escreventes da primeira instância.

* * *

Finalizando esta reportagem, digamos que não fôra a gentileza do Sr. Manfredo Liberal e talvez não tivéssemos obtido os dados que aqui se encontram. Aliás, muita coisa poderia ainda ter sido dita e, de grande importância, ouvir a palavra do Presidente ou de alguns de seus Ministros. Isso, porém, não foi possível. Contenta-se, assim, o repórter, em fazer a seguinte

CONCLUSÃO

Órgão de Justiça Militar de maior responsabilidade do País, o Superior Tribunal Militar vem realizando com enérgia e muito trabalho aquilo que é de sua competência. Conservando a tradição de independência, nos seus julgamentos, o Tribunal constitui uma garantia para as nossas forças armadas, que nêle confiam como zelador de seus direitos. Seu número de funcionários é relativamente pequeno: pouco superior a cinquenta. Todavia, pelo que podemos verificar nas quatro visitas feitas, apesar dos múltiplos afazeres, há ordem e andamento normal dos serviços. Máquina administrativa bem organizada, o Superior Tribunal Militar pode orgulhar-se do que é e representa, já pela dedicação com que servem seus Ministros e funcionários em geral, já pela utilidade que desempenha na vida jurídico-social-militar do Brasil.

* *

*

PROMOÇÃO de servidor público que reverteu ao Serviço Público.

Não deve ser contado o tempo de serviço prestado anteriormente na classe a que reverteu, para os efeitos de promoção, ainda que a aposentadoria tenha resultado de ato discricionário.

Processo n.º 7.693-48 — Parecer do Consultor Jurídico do DASP, aprovado pelo Diretor-Geral em 6-10-48. (D.O. 28-10-48).

* *

*

Por estranho que pareça, os preços pagos em troca do material, equipamento e suprimentos, freqüentemente são de importância relativamente pequena. Uma afirmação tão revolucionária precisa ser explanada, porque geral-

mente o preço não está longe de ser o único aspecto, considerado digno de atenção nesse assunto, e a diferença de uma fração de centavo por unidade, entre duas propostas, sem uma ponderação adequada da relação entre qualidade ou utilidade e preço. Norman F. Harrimann.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORGANIZAÇÃO

Princípios de organização

Livro de JAMES O. MOONEY E ALLAN C. REILLEY.

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

(Continuação)

III

O PRINCÍPIO DE ESCALA

A Coordenação deve implicar, na sua essência, numa suprema autoridade coordenadora. E' igualmente indispensável ao conceito de organização a existência de um processo de ação formal por cujo intermédio a autoridade coordenadora atue de alto a baixo no conjunto orgânico. Esse processo é uma realidade palpável, perfeitamente passível de observação em qualquer organização. Apresenta-se sob uma forma tão distinta, porém, que, praticamente, ela própria dá idéia do nome que deve tomar.

PRINCÍPIO DE ESCALA

Escala é a mesma coisa que, em organização, se denomina estrutura hierárquica. Para evitar, porém, as variações de definição, preferimos empregar aqui a palavra *escala*.

Escala significa uma série de graus, algo graduado. Em organização significa, graduação de deveres, não de acôrdo com as funções diferentes porque isto implicaria num outro princípio, mas de acôrdo com os níveis de autoridade e de correspondente responsabilidade. Por questão de conveniência, chamaremos êsse fenômeno de organização de cadeia de escalas.

A impressão comum é a de que esta escala ou cadeia é apenas um "tipo" de organização característico apenas das grandes instituições governamentais, do exército, da igreja e da indústria. Esta impressão é errônea! Também é desnorteante porque parece implicar na idéia de que falta à cadeia de escalas na organização a necessária universalidade. Aquelas grandes instituições citadas diferem das demais unicamente porque as suas séries hierárquicas são mais extensas. A verdade é que em tôdas as organizações que encontramos, ainda que de duas pessoas somente, cujas relações se processam, apenas, entre um superior e o seu subordinado, temos o princípio de escala. Esta cadeia constitui o instrumento universal de coordenação por cujo intermédio a suprema autoridade coordenadora se faz sentir através de toda a estrutura.

O sistema de escala tem os seus próprios princípios, normas e conseqüências, a saber: 1) Chefia,

2) Delegação, 3) Definição Funcional, assuntos êstes que serão examinados na mesma ordem em que são citados.

CHEFIA

No exame da questão da chefia na organização dois fatores são essenciais. Devemos determinar como ela se relaciona com a suprema autoridade coordenadora e, em seguida, como se relaciona com as outras formas do sistema de escala.

Chefia representa autoridade e deve, pois, importar no poder necessário ao exercício de sua função; mas isto não significa que sejam idênticas a chefia e a autoridade suprema. E' verdade que existem algumas organizações em que a suprema autoridade coordenadora exerce a sua própria chefia. Esta é a característica de tôdas as formas de governo absoluto. Surgiu nos impérios autocráticos da antiguidade e, ultimamente, nos falados estados totalitários. O processo de ação usual, porém, é o da autoridade coordenadora suprema nomear, eleger ou designar os chefes, pouco importando qual seja essa autoridade suprema. A designação dêsses chefes é, por si mesma, um processo que nos fornece a chave para a verdadeira definição de chefia em matéria de organização.

Chefia é a forma que toma a autoridade quando entra em ação. Sob êsse aspecto, ela é o princípio determinante do sistema de escala, porque ela existe não somente na fonte da autoridade mas também se projeta em todo o sistema de escala, de modo a afetar uma coordenação formal de toda a estrutura.

A importância de um chefia eficiente cresce conforme se amplia a organização. Tal ampliação exige, porém, chefes que conheçam os princípios de organização e que saibam como aplicá-los. As qualidades de chefia envolvem, porém, mais do que simples capacidade de organizador; exige a posse das virtudes psicológicas do chefe. Êste aspecto da chefia é tão vital quanto o espírito da própria coordenação. Ele é, de fato, o aspecto ativo dêsse processo, porque é o chefe que deve coordenar, não só o trabalho dos indivíduos, como também os próprios indivíduos que executam o trabalho.

Uma das mais concisas sínteses das virtudes essenciais a uma chefia eficiente é a que está contida na seguinte elocução do General Charles P. Summerall, antigo Chefe do Estado-Maior do Exército Americano. Disse êle que "o Chefe deve ser aquilo que êle deseja que seus subordinados sejam". "Homens", acrescentou êle, "pensam como seus chefes e sabem, infalivelmente, como êsses chefes pensam". O General Pershing, em suas "Experiências" observa também como as qualidades do chefe rapidamente se refletem no grupo. São depoimentos militares mas que têm aplicação direta para os chefes de tôdas as esferas.

Muito embora o chefe exerça sempre influência sobre o grupo êle deve, para justificar sua função, ser satisfatório na opinião desse grupo. E' isto o que explica de maneira geral nosso moderno constitucionalismo. Seria um exagêro afirmar que a forma constitucional garante um bom govêrno; porém ela fornece meios seguros de evitar o mau. O grupo em geral precisa de defesa contra os maus chefes; daí a evolução das formas de organização, visando facilitar, de modo razoável, a mudança dos líderes no poder. As formas constitucionais evitam a perpetuação da chefia que é característica das autocracias. Também a evitam os princípios da livre oportunidade, princípios êstes de que as formas constitucionais são a expressão mais elevada.

Voltando à questão dos princípios formais de organização, a primeira questão a ser examinada é a de que escalonamento hierárquico, resultante do sistema de chefia, deve ter um mecanismo próprio através do qual se formam as escalas.

DELEGAÇÃO

A delegação significa atribuição a alguém de uma autoridade específica conferida por uma autoridade superior. Em sua essência, ela envolve uma dupla responsabilidade. Aquêle a quem a autoridade é delegada é responsável perante o respectivo superior pela execução da tarefa; mas êsse superior continua sendo responsável pela realização da tarefa. O princípio de delegação é o centro de todo o processo de ação na organização formal.

Em matéria de organização, a delegação surge como uma consequência necessária da autoridade executiva ou chefia. E' uma qualidade inerente à natureza das relações entre superiores e subordinados. Logo que um objetivo qualquer exija um esforço organizado de mais de uma pessoa, surge sempre a necessidade de chefia com a consequente delegação de deveres. E' isto o que realmente acontece, mesmo quando se trata de uma unidade mais simples e compactamente organizada em que a chefia está em contato direto com os chefiados. Pode parecer a alguns que o chefe de um turma de operários de uma estrada de ferro não delega seus deveres. Na realidade, a não ser que êle também empunhe a pá ou a picareta e trabalhe com os seus homens, êle delega de fato todos os seus deveres exceto o que êle não pode delegar, isto é, a autoridade inerente a sua função

e a responsabilidade que a acompanha pela realização do trabalho.

Outra questão que deve ser notada é a de que a delegação significa sempre atribuição de autoridade e nada mais. O termo Autoridade é frequentemente empregado com o sentido de Autoridade sobre o Indivíduo; mas êste não é o sentido exato da palavra em organização. Até um capataz de turma de operários delega autoridade a seus homens, autoridade para fazer certas coisas o que implica em certas responsabilidades pela execução daquilo que foi autorizado a executar. Em todo o trabalho, mesmo no do garôto empregado no escritório, deve haver sempre uma delegação de autoridade dessa espécie, ou então a responsabilidade não teria uma base lógica.

A responsabilidade da chefia pela execução de um trabalho não esgota esta questão. Devemos considerar ainda os fatores humanos que estão implícitos nesta responsabilidade. Não se trata apenas do que o chefe deve fazer mas, acima de tudo, o que êle deve ser. O exercício da chefia pressupõe, como condição primária, a capacidade de compreensão. O verdadeiro chefe deve saber exatamente o que se pretende realizar e saber, também, perfeitamente, que êle pode ver o fim olhando o comêço. Tal conhecimento é uma necessidade mesmo para o capataz de uma turma de operários de estrada. O chefe, por outro lado, também pode estar dirigindo os esforços coletivos de um grupo de homens de grande inteligência, cada um dos quais é um mestre no setor de atividade em que está empenhado. Em cada caso, deve haver um chefe cuja função seja a de coordenar cada um dos fatores com os demais, tendo em vista a realização do propósito comum.

Quando numa organização não há possibilidade de chefia direta e pessoal, é preciso adotar aquela medida a que poderemos chamar de subdelegação. Esta significa que o líder começa por delegar uma autoridade semelhante a sua. Em outras palavras, êle delega o próprio direito de delegação, envolvendo a mesma espécie de autoridade sobre os outros. Temos, assim, a extensão da cadeia escalonada que encontramos nas grandes organizações de toda a espécie. Seja qual for a sua extensão, o mesmo princípio deve ser aplicado a toda a estrutura. O subordinado é sempre responsável perante seu superior imediato pela execução do trabalho e o superior é responsável pelo trabalho, mantendo-se essa relação, ininterruptamente, até o chefe supremo cuja autoridade o torna responsável por toda a organização.

Deve-se observar que, quando a autoridade delega poderes iguais aos seus, isto pode ou não significar delegação do direito de nomear subordinados. No caso de nomeações para postos chave de importância, a autoridade superior pode não abdicar do seu direito. Isto, porém, não altera a relação entre o superior e o subordinado no sistema de escala. O superior começa por delegar a seu subordinado deveres que importam em autoridade; por essa razão, a coordenação da responsabilidade está implícita em tôdas essas relações.

Os elementos psicológicos da delegação são tão importantes quanto os da chefia; de fato, a melhor prova de uma verdadeira chefia é a maneira pela qual delega sua autoridade. E' também por meio da delegação que ela revela suas mais importantes características quanto a outras virtudes humanas. O exercício da autoridade para delegar nos permite identificar três tipos de chefe.

O primeiro é o daquele que sempre acha fácil, muito fácil delegar sua autoridade. Esses chefes gostariam, se pudessem, delegar sua própria responsabilidade, imaginando mesmo às vezes que o fazem realmente. A principal característica de tais indivíduos é um horror natural à responsabilidade e às obrigações que ela impõe. Estes não são, certamente, verdadeiros chefes e nunca ocupam mesmo tal posição a não ser por força de circunstâncias ou, como muitas vezes acontece, de hereditariedade.

O segundo tipo também acha fácil delegar autoridade e se apressa a fazê-lo sempre que percebe a necessidade de tomar essa medida. Tem sempre consciência, porém, de que há uma coisa que ele não pode delegar, isto é, a sua autoridade pessoal e própria e as responsabilidades que ela envolve. E' o senso de responsabilidade que o predispõe a delegar qualquer dever desde o momento em que o volume do trabalho excede a sua própria capacidade de execução. Tais homens são os verdadeiros organizadores, os organizadores natos. O gênio parece saber, instintivamente, que deve agir de acordo com os princípios de organização para obter uma eficiência do trabalho em conjunto no sentido de realizar o objetivo comum.

Esses dois tipos de chefe representam as formas extremas do contraste. Há, ainda, um terceiro tipo, que difere claramente dos dois primeiros, tipo este que representa um grande obstáculo, às vezes insuperável até, a um progresso sistemático e organizado. Os homens desta espécie podem não perder para ninguém no que pese a eficiência com que executam qualquer trabalho que esteja ao alcance de sua capacidade pessoal. Mas fracassam decisivamente como organizadores devido a sua falta de habilidade para utilizar a capacidade de trabalho dos outros. Uma necessidade física absoluta pode obrigá-los a delegar alguns deveres mas eles procuram sempre reter em suas mãos, enquanto podem, a autoridade essencial a um desempenho ou cumprimento eficiente desses deveres. Se pudessem, eles gostariam de serem auxiliados por autômatos. Para os indivíduos que representam expressões extremadas desse último tipo, a coisa mais difícil do mundo é delegar qualquer espécie de autoridade a outra pessoa qualquer. Uma das tragédias da experiência é a frequência com que certos homens, sempre eficientes em tudo o que podem fazer pessoalmente, fracassam sob o peso de deveres acumulados sobre seus ombros, deveres esses que eles não sabem e nem podem aprender como delegar. Nestas condições, o caráter do chefe é o fator que impede o progresso.

Este problema é tão velho quanto a própria história, constituindo mesmo uma das passagens mais humanas e de sabor prático das escrituras: o conselho de Moisés recebeu de seu sogro, Jetro, o sacerdote de Madian, conforme nos relata o Capítulo Décimo Oitavo do Êxodo. Moisés, quando recebeu a visita do sogro, no lugar solitário em que se encontrava, estava indeciso diante do mesmo problema que tem destruído tantos chefes modernos. Ele estava tentando desempenhar por si mesmo a difícil função de julgar e governar ao mesmo tempo todo o povo.

Jetro observou seu método e viu que estava errado. "O que estás fazendo não é certo", disse ele. "Tu te esgotarás certamente e este povo que está contigo: porque isto é muito pesado para ti. Tu não és capaz de cumprir esse dever sozinho". Sugeriu ele então o único remédio possível, isto é, a delegação de deveres. "Assim", diz a Escritura, "Moisés ouviu as palavras de seu sogro, fez tudo o que ele dissera e procurou homens capazes em todo o povo de Israel e os fez chefes, governantes de mil, de cem, de cinquenta e dez. E ele julgaram o povo em todas as estações: Os casos graves eles levavam a Moisés mas todas as questões de menor importância eles próprios as julgavam.

O problema de Moisés, importante como parecia ser, torna-se simples quando julgado pelos padrões modernos. Era simples porque a época em que Moisés vivia era simplista. Suas responsabilidades diziam respeito a um povo primitivo, que errava pelo mundo, que ainda não havia saído do estado tribal. A nossa vida, ao contrário, é a mais organizada da história sendo também os mais diversos os seus problemas. A lei, escrita ou não, que governa os que exercem a autoridade delegada é, porém, sempre a mesma. Lece os casos graves a Moisés, mas julgue os insignificantes vós mesmos, dá o remédio de uma maneira que nenhuma inteligência humana pode aperfeiçoar.

Esta citação sagrada esclarece um outro ponto: a psicologia da delegação se aplica não só ao chefe mas também aos chefiados. Entre os últimos encontramos os mesmos tipos que notamos entre os chefes. Há um tipo de subordinado cujo hábito de obediência ou dependência da autoridade faz com que ele leve todas as questões a Moisés; em outro caso, uma autoconfiança excessiva faz com que o subordinado não comunique nada ao superior. No primeiro caso, o objetivo da delegação é falho; no segundo, é impossível uma verdadeira coordenação de diretrizes.

Como estabelecer uma distinção entre as causas difíceis e as fáceis? Esta é uma pergunta que nunca se pode responder por meio de simples normas de ação. A solução deve ser encontrada nos princípios que são superiores a todas as normas. A resposta é, novamente, coordenação; mas o que se pretende dizer neste caso é uma coordenação real de espírito baseada no conhecimento do propósito comum e que esteja completamente dominada pela doutrina da organização. O homem que esteja imbuído de tal doutrina,

invariavelmente distingue tudo, não só os assuntos importantes como as coisas corriqueiras em suas relações com o todo, não necessitando pois de normas para identificar as causas que recaiam ou não dentro de seu campo de ação.

Quando examinamos o mecanismo da delegação, conforme nós o encontramos através da história, verificamos que ele aparece em várias fases além daquele, de natureza muito simples, que acabamos de descrever. A forma que aqui examinamos é aquela em que a chefia delega ao subordinado um pouco de sua própria autoridade. Em outras palavras, é a Delegação para baixo. Entre as formas históricas, encontraremos o fenômeno da Delegação para cima, em que se delega uma autoridade de fato a alguém que ocupa posição superior a do delegador, e também a Delegação para fora em que a autoridade é delegada a alguma organização estranha. Encontraremos também uma distinção entre formas de delegação Direta ou Imediata e as formas de delegação Indireta ou Mediata. Outro fenômeno, observável na esfera judiciária de governo, é que as graduações da escala não representam elos sucessivos da cadeia de autoridade delegada mas, sim, que todas elas derivam diretamente de uma autoridade superior. Verificaremos a razão disto quando consideramos o caráter da função judiciária na organização.

Todas as formas de delegação têm uma feição em comum. Elas indicam a existência de uma autoridade de uma espécie qualquer que delega e que tem o direito de delegar. O resultado disso tudo é que a delegação, como uma fórmula, possui aquela universalidade em organização que a identifica como um princípio. Sem ele a organização não pode funcionar.

DEFINIÇÃO FUNCIONAL

O terceiro e importante princípio do processo de escala é o da Definição de Funções. Esse princípio não é sinônimo de funcionalização que é um princípio distinto em organização. A definição funcional antecede a criação de todas

as funções porque é a forma em organização que estabelece as funções. É a forma de escala, através da qual a chefia delega a cada subordinação sua tarefa específica.

Para caracterizar a distinção entre a definição da função e a função propriamente dita pode ser melhor ampliar o assunto. É simplesmente ao fim e ao objetivo de todo o sistema de escala que damos o nome de definição de função. Definimos o princípio de escala como um fórmula de Processo de Ação e o funcional como uma fórmula efetiva da coordenação. É evidente, pois, que no sistema de escala deve haver alguma forma definida que produza o efeito funcional; caso contrário, a ligação entre o processo e o efeito não seria estabelecida. Quando um superior delega qualquer dever a um subordinado, ele define a função desse subordinado, coisa que só a autoridade hierarquicamente escalonada pode fazer. Assim, a definição funcional é o fim, a meta, e a finalidade de todo o sistema de escala.

Esta verdade pode ser demonstrada por meio de um estudo do sistema de cadeia em qualquer forma de organização. Numa organização simples e pequena, com uma cadeia de dois elos apenas — chefe e subordinado — a definição da função é direta e imediata. Quando a organização se amplia, a cadeia se estende, surgindo então a subdelegação. Isto significa simplesmente uma extensão ou prolongamento do sistema. Mas este é sempre o mesmo, sendo sempre a definição de função o seu objetivo.

Vimos nas páginas anteriores o completo desdobramento do princípio de escala que é próprio do Processo em organização por cujo intermédio a autoridade, o princípio básico da coordenação, permeia toda a estrutura. Este princípio, atuando por meio da Chefia, por sua vez delega autoridade a subordinados no sistema de escala. O fim e o efeito desse processo estão no que chamamos de definição da função. Por esse motivo, esta definição — a forma de escala que define e atribui toda a função — antecede a todas as funções.

MATERIAL

Ementário da Legislação sobre Material

DECRETOS-LEIS

Decreto-lei n.º 426, de 12-5-1948 — Organiza o Tribunal de Contas. (D.O. 20-5-48. Ret. D.O. de 2-6-1938) — Mod. pelo Dec.-lei 375-38.

Decreto-lei n.º 475, de 8-6-1948 — Modifica os artigos do Decreto-lei 426-38. (D.O. 11-6-1938).

Decreto-lei n.º 579, de 30-7-1938 — Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência, e dá outras providências. (D.O. 30-7-1938 — Ret. D.D. 1-8-1938). — Alterado pelo D.L. n.º 8.323-A, de 7-12-1945.

Decreto-lei n.º 778, de 8-10-1938 — Dispõe sobre o Instituto Nacional de Tecnologia. (D.O. 12-10-1938).

Decreto-lei n.º 1.184, de 1-4-1939 — Atribui ao Instituto Nacional de Tecnologia os ensaios, para especificação e padronização e os exames técnicos para o recebimento do material destinado aos serviços públicos. *Diário Oficial* de 4-4-1939). Revogado pelo Dec.-lei número 5.984-43.

Decreto-lei n.º 1.990, de 31-1-1940 — Rep. *Diário Oficial* de 2-3-1940 — Prorrogado pelo dec.-lei número 2.971-41.

Decreto-lei n.º 2.143, de 22-4-1940 — Reorganiza a Divisão de Material do DASP (D.O. 24-4-1940) — Alterado pelo Dec.-lei n.º 2.225-40).

Decreto-lei n.º 2.206, de 20-5-1940 — Dispõe sobre os serviços de material, reforma a Comissão Central de Compras e dá outras providências. (D.O. 28-5-1940).

Decreto-lei n.º 2.225, de 24-5-1940 — Altera seu aumento de despesa a redação do art. 3.º do Dec.-lei número 2.143. (D.O. 27-5-1940).

Decreto-lei n.º 2.313, de 15-6-1940 — Cria o Departamento de Administração do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio. (D.D. de 19-6-1940).

Decreto-lei n.º 2.535, de 26-8-1940 — Cria no Departamento de Aeronáutica Civil, a Seção de Material. (D.O. de 29-8-1940).

Decreto-lei n.º 2.650, de 1-10-1940 — Cria o Departamento de Administração do Ministério da Justiça e Negócios Interiores e transforma o Serviço do Mat. em Divisão do Material. (D.O. 3-10-1940 — Ret. 20-12-1940).

Decreto-lei n.º 2.571, de 22-1-1941 — Prorroga o prazo estabelecido na alínea "a" do art. 31 do Decreto-lei n.º 1.990-40. (D.O. 24-1-1941).

Decreto-lei n.º 3-112, de 12-3-1941 — Reorganiza o Departamento de Administração do Ministério da Educação e Saúde. (D.O. de 21-3-1941).

Decreto-lei n.º 4.185, de 16-3-1942 — Estabelece normas de contabilidade para os Ministérios da Guerra, Marinha e Aeronáutica. (D.O. de 16-3-1942)

Decreto-lei n.º 4.483, de 16-7-1942 — Prorroga a data fixada, para a execução dos arts. 3.º e 86 do Regulamento expedido pelo Decreto n.º 4.257, de 16-6-1939. (Diário Oficial de 18-7-1942).

Decreto-lei n.º 4.599, de 20-8-1942. — Autoriza o Departamento Federal de Compras a requisitar material necessário ao serviço público e dá outras providências. (Diário Oficial de 7-10-1942) — Revogado pelo D.L. número 5.999-43.

Decreto-lei n.º 4.812, de 8-10-1942 — Dispõe sobre a requisição de bens imóveis e móveis, necessários às forças armadas e à defesa passiva da população e dá outras providências. (D.O. de 10-10-1942 — Ret. D.O. de 3-11-1942). Alt. pelo D.L. n.º 5.451-43.

Decreto-lei n.º 5.193, de 14-1-1943 — Prorroga a data fixada para a execução dos arts. 3.º e 86 do Regulamento expedido pelo Decreto n.º 4.257, de 16-6-1939.

Decreto-lei n.º 5.275, de 24-2-1943 — Dispõe sobre a Comissão Central de Requisições e as Comissões e Subcomissões de Avaliação de Requisições, estabelece penalidades e dá outras providências. (D.O. de 26-2-1943) — Mod. pelo D.L. n.º 5.541 — Alterado pelo D.L. n.º 5.451-43.

Decreto-lei n.º 5.451, de 30-4-1943 — Modifica o Decreto-lei n.º 4.812, de 8-10-42 e o Dec.-lei n.º 5.275, de 24-2-1943. (D.O. de 5-5-1943).

Decreto-lei n.º 5.715, de 31-7-1943 — Cria o Conselho de Administração de Material, integrado pelos órgãos de material dos Ministérios, pela Divisão do Material, do DASP, Instituto de Tecnologia e Associação Brasileira de Normas Técnicas. (D.O. de 31-7-1943) — Alterado pelo D.L. n.º 8.323-A, de 7-12-1945.

Decreto-lei n.º 5.984, de 10-11-1943 — Dispõe sobre os ensaios para recebimento de material destinado ao serviço público e dá outras providências. (D.O. de 12 de novembro de 1943) — Revoga o D.L. n.º 1.184-39.

Decreto-lei n.º 5.999, de 18-11-1943 — Regula a forma de execução do decreto-lei n.º 5.451, do n.º III do art. 4.º do Decreto-lei n.º 4.750, e do Decreto-lei número 4.599 e dá outras providências. (D.O. de 20 de novembro de 1943).

Decreto-lei n.º 6.067, de 3-12-1943. Reorganiza o Laboratório Nacional de Análises do Ministério da Fazenda e dá outras providências. (D.O. de 6-12-43).

Decreto-lei n.º 6.024, de 17-1-1944 — Dispõe sobre o registro de fornecedores do Governo e dá outras providências. (D.O. de 19-1-1944).

Decreto-lei n.º 6.292, de 24-2-1944 — Dispõe sobre as compras nas fontes de produção. (D.O. de 26 de fevereiro de 1944).

Decreto-lei n.º 6.357, de 21-3-1944 — Dispõe sobre a obtenção de licenças, e prioridades para a importação de materiais destinados às repartições públicas civis federais, autarquias e entidades para-estatais. (Diário Oficial de 23-3-1944)

Decreto-lei n.º 7.059, de 20-11-1944 — Estende ao D. F.C., os efeitos do D.L. n.º 641, de 22-8-1938. (Diário Oficial de 22-11-1944 — Ret. D.O. de 4-12-1944).

Decreto-lei n.º 7.205, de 29-12-1944 — Cria uma Agência do Departamento Federal de Compras em São Paulo. (D.O. de 3-1-1945). — Alterado pelo D. L. n.º 7.506-45.

Decreto-lei n.º 7.506, de 30-4-1945 — Dá nova redação a artigos do Decreto-lei n.º 7.205, de 1944, e dá outras providências. (D.O. de 3-5-1945).

Decreto-lei n.º 7.584, de 25-5-1945 — Dispõe sobre a aquisição de material pelo Departamento Federal de Compras. (D.O. de 28-5-1945).

Decreto-lei n.º 9.256, de 30-11-1945 — Cria no Ministério da Marinha, o Departamento Administrativo de Recuperação do Material. (D.D. de 4-12-1945). Alterado pelo D.L. n.º 8.983-46.

Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7-12-1945 — Reorganiza o Departamento Administrativo do Serviço Público. (Diário Oficial de 11-12-1945). Alterou os Decretos-leis números 579-39 e 5.715-43.

Decreto-lei n.º 8.983, de 14-2-1946 — Acrescenta um artigo e um § ao Decreto-lei n.º 8.256, de 1945. (Diário Oficial de 16-2-1946).

Decreto-lei n.º 9.491, de 19-7-1946 — Denomina Serviço Químico da Marinha o atual Laboratório de Provas de Material. (D.O. de 22-7-1946).

Decreto-lei n.º 9.633, de 22-8-1946 — Dispõe sobre arrolamento e inventário do material do M. da Agricultura. (D.O. de 24-8-1946).

Decreto-lei n.º 9.691, de 2-9-1946 — Dispõe sobre arrolamento e inventário do material do M.T.I.C. (Diário Oficial de 4-9-1946).

Decreto-lei n.º 9.760, de 5-9-1946 — Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.

DECRETOS

Decreto n.º 4.536, de 28-1-1922 — Organiza o Código de Contabilidade da União. (D.O. de 1-2-1922).

Decreto n.º 15.783, de 8-11-1922 — Aprova o Regulamento para execução do Código de Contabilidade Pública. (D. O. de 10-11-1922).

Decreto n.º 19.474, de 19-12-1930 — Dispõe sobre o inventário do material de consumo da União existente nas repartições públicas. (C.L.B. — 1930 — II — 12).

Decreto n.º 19.512, de 20-12-1930 — Dispõe sobre a organização de uma comissão encarregada de estabelecer os padrões que serão adotados nos fornecimentos de materiais necessários à execução dos serviços públicos. (C. L.B. — 1930 — II — 17).

Decreto n.º 19.549, de 20-12-1930 — Suspende, até ulterior deliberação as exigências dos arts. 244, 736, 738 e 764, do Regulamento do Código de Contabilidade da União, e estabelece normas a serem observadas provisoriamente, na aquisição de material e execução de obras e outros serviços em proveito das dependências da União. (Diário Oficial de 6-1-1931).

Decreto n.º 19.587, de 14-1-1931 — Centraliza as compras e os fornecimentos de artigos destinados à execução dos serviços federais. (Cria a Comissão Central de Compras) (C.L.B. — 1931 — I — 22). Alterado pelos Decretos ns. 19.709-31 e 21-625-32.

Decreto n.º 19.709, de 16-2-1931 — Modifica o § 6.º do art. 6.º do Decreto n.º 19.587-31 (C.L.B. — 1931 — I — 201).

Decreto n.º 19.799, de 27-3-1931 — Dispõe sobre o registro de despesas efetuadas pela Comissão Central de Compras. (C.L.B. — 1931 — I — 303).

Decreto n.º 20.460, de 30-9-1931 — Estabelece o processo para as ofertas de materiais destinados às repartições públicas. (C.L.B. — 1931 — III — 195).

Decreto n.º 20.524, de 16-10-1931 — Aprova o Regulamento para aquisição, uso, manutenção e reparação de automóveis e outros veículos automotores do serviço público federal. (C.L.B. — 1931 — III — 297).

Decreto n.º 21.063, de 19-2-1932 — Regula a forma de cessão e permuta de material velho e imprestável. (C. L.B. — 1932 — I — 223).

Decreto n.º 21.625, de 14-7-1932 — Modifica o art. 2.º do Decreto n.º 19.587-31. (C.L.B. — 1932 — II — 583).

Decreto n.º 562, de 21-12-1935 — Institui a Comissão Permanente de Padronização de Material e aprova instruções para o seu funcionamento. (D.O. de 27 de fevereiro de 1936). Extinta pelo Decreto-lei n.º 579, que organiza o DASP.

Decreto n.º 4.257, de 16-7-1939 — Expede regulamento para a execução do Decreto-lei n.º 592, de 4-8-1938, sobre o sistema legal de unidades de medida. (Diário Oficial de 17-6-1939). Modificado pelos Decretos números 8.530-43; Decreto-lei n.º 4.483-42; Decreto-lei número 5.193-43 e Decreto n.º 16.047-44.

Decreto n.º 5.848, de 22-6-1940 — Aprova o Regimento do D.F.C. (D.O. de 25-6-1940).

Decreto n.º 5.873, de 26-6-1940 — Regulamenta as aquisições de material para o serviço público civil, efetuadas pelo Departamento Federal de Compras. (Diário Oficial de 28-6-1940).

Decreto n.º 6.295, de 18-9-1940 — Aprova o Regulamento do Serviço do Material do Serviço do Material do M.J.N.I. (D.O. de 20-9-1940).

Decreto n.º 6.445, de 31-10-1940 — Aprova o Reg. do Serviço do Material do M.V.O.P. (Diário Oficial de 5-11-1940).

Decreto n.º 6.586, de 10-12-1940 — Aprova o Regimento da Divisão do Material do Ministério da Educação e Saúde. (D.O. de 12-12-1940).

Decreto n.º 6.606, de 18-12-1940 — Aprova o Regimento da Divisão do Material do Ministério da Fazenda. (D.O. de 20-12-1940).

Decreto n.º 6.736, de 22-1-1941 — Regulamenta o Departamento de Administração do M.T.I.C. e aprova o Reg. da Divisão do Matreial. (Diário Oficial de 24 de janeiro de 1941).

Decreto n.º 8.530, de 12-1-1942 — Prorroga a data fixada para a execução dos arts. 3.º e 86 do Regulamento expedido pelo Decreto n.º 4.257, de 16.6.1939. (Diário Oficial de 14-1-1942).

Decreto n.º 11.101, de 11-12-1942 — Aprova o Regimento do D.A.S.P. (D.O. de 17-12-1942 — Ret. Diário Oficial de 11-12-1942).

Decreto n.º 14.655, de 2-2-1944 — Dispõe sobre o aproveitamento, venda e cessão dos resíduos, aparas, acondicionamento e embalagem de material para os serviços públicos da União. (D.O. de 4-2-1944). Regulamenta o Decreto n.º 21.063-32.

Decreto n.º 17.735, de 2-2-1945 — Centraliza os Almoxxarifados do M. da Fazenda. (Diário Oficial de 5 de fevereiro de 1945).

Decreto n.º 20.430, de 21-1-1946 — Aprova o Regulamento do Material para o Departamento dos Correios e Telégrafos. (D.O. de 23-1-1946).

Decreto n.º 21.825, de 5-9-1946 — Aprova e manda executar o Regulamento para o Departamento Administrativo de Recuperação do Material do Ministério da Marinha. (D.O. de 6-9-1946).

Decreto n.º 22.645, de 25-2-1947 — Aprova o Regulamento da Diretoria Geral do Material do Ministério da Aeronáutica. (D.O. de 27-2-1947).

Decreto n.º 22.874, de 7-4-1947 — Aprova o Regulamento do Serviço de Material Bélico. (D.O. de 22-4-1947, suplemento).

CIRCULARES

Circular PR/10, de 24-10-1939 — Normas para a aquisição de material — Observação rigorosa da padronização e especificação dos materiais em vigor. (Diário Oficial de 25-10-1939).

Circular PR/8, de 30-6-1942 — Dirigida a todos os Ministérios relativamente aos pedidos de material a ser fornecido pelos Estados Unidos, recomendando determinadas normas sobre a importação dos produtos necessários às repartições. (D.O. de 2-7-1942).

Circular PR/7, de 23-8-1944 — Normas relativas à padronização e especificação de materiais. (D.O. de 25 de agosto de 1944).

Circular n.º 3 — MF/DM, de 18-9-1948 — Dispõe sobre constituição e subordinação das Comissões Locais de Arrolamento do Material e dá outras providências. (Diário Oficial de 23-9-1948).

PORTARIAS

Portaria n.º 197/DASP, de 18-7-39 — (Instrução número 1) — Regulamenta a requisição e o recebimento de papéis, impressos e cartolinas para uso nos serviços públicos civis da União. (D.O. de 31-7-39).

Portaria n.º 305/DASP, de 15-8-39 — (Instrução número 2) — Regula a aquisição de móveis de madeira e de aço. (D.O. de 16-8-39).

Portaria n.º 210/DASP, de 19-8-39 — (Instrução número 3) — Regula o recebimento do material destinado aos serviços públicos civis. (D.O. de 21-8-39).

Portaria n.º 1.097/DASP, de 21-5-41 — (Instrução n.º 4) — Estabelece características para uniformização do tipo de automóveis destinados às Seções de Assistência Social dos diversos Ministérios e regula a requisição e o recebimento dos mesmos veículos (Diário Oficial de 28-5-41).

Portaria n.º 2.121/DASP, de 4-9-42 — (Instrução número 5) — Referente ao reaproveitamento dos carretéis das fitas entintadas usadas nas máquinas de escrever, calcular, etc. e a modificação no comprimento mínimo das fitas para máquinas de escrever. (Diário Oficial de 11 de setembro de 1942).

Portaria n.º 2.199/DASP, de 7-10-42 — (Instrução n.º 6) — Uniformiza os carimbos de borracha nos serviços públicos civis da União. (D.O. de 20-10-42). Complementada pela Portaria n.º 186/DASP, de 26-6-43. (Diário Oficial de 3-7-43).

Portaria n.º 165/DASP, de 19-6-43 — Instrução número 7) — Referente ao abastecimento de material nas repartições públicas por intermédio do D.F.C. (Diário Oficial de 22-6-43).

Portaria n.º 657/DASP, de 16-3-44 — (Instrução número 8) — Referente a caneta tinteiro para uso nas repartições públicas civis. (D.O. de 18-3-44).

Portaria n.º 871/DASP, de 26-7-44 — (Instrução número 9) — Normaliza a requisição e aceitação de uniforme para uso nos serviços públicos civis da União. (Diário Oficial de 28-7-44).

Portaria n.º 1.083/DASP, de 24-11-44 — (Instrução n.º 10) — Instruções reguladoras do aproveitamento de resíduos, aparas, acondicionamentos, e embalagens do material adquirido para o Serviço Público Civil, de acordo com o disposto no Decreto n.º 14.655, de 1944. (Diário Oficial de 29-11-44).

Portaria n.º 123/DASP, de 2-4-45 — (Instrução número 11) — Estabelece normas para uniformização dos pedidos e registo de impressos não padronizados pelo DASP para uso nos serviços públicos civis da União. (D.O. de 4-4-45).

Portaria n.º 11, de 22-2-45 — M.T.I.C. — Aprova instruções para serem observadas na remoção de material em desuso, inaproveitável ou imprestável. (Diário Oficial de 26-2-45).

Portaria n.º 30, de 26-3-45 — M.F. — Dá organização à Agência do Departamento Federal de Compras em São Paulo. (D.O. de 28-3-45).

Portaria n.º 1, de 9-1-46 — Dispõe sobre o abastecimento de material às repartições sediadas no Estado de S. Paulo, por intermédio do Departamento Federal de Compras. (D.O. de 10-1-46, pág. 426).

Portaria n.º 613, de 31-8-46 — M. A. — O ministro da Agricultura baixa Instruções complementares para execução do arrolamento do material. (D.O. de 12-9-46, pág. 12.730).

Portaria n.º 86, de 25-3-47 — M. Aer. — Baixa normas para classificação de material da Aeronáutica. (Diário Oficial de 28-3-47, 4.264).

Portaria n.º 225, de 10-10-47 — M. G. — O Ministro da Guerra baixa instruções para aquisição, alienação e re-

cuperação de material. (D.O. de 14-10-47, página número 13.283).

Portaria n.º 660, de 27-11-47 — M. A. — Instruções para o funcionamento da Comissão Permanente de Revenda de Material e execução do serviço de revenda. (*Diário Oficial* de 3-12-47, pág. 15.350).

Portaria n.º 7/DFC, de 4-5-48 — Instruções que deverão regular o registro de Procurações. (*Diário Oficial* de 15-5-48).

Portaria n.º 8/DFC, de 4-5-48 — Instruções concernentes à inscrição de firmas no Registro de Fornecedores do Governo. (D.O. de 15-5-48).

Portaria n.º 155, de 23-9-48 — M/G — Instruções para aquisição, alienação e recuperação de material (*Diário Oficial* de 25-9-48).

Portaria n.º 322, de 16-8-48 — M.F. — Instruções para arrolamento do material do M.F. (*Diário Oficial* de 3-9-48, 12.782).

Portaria n.º 860, de 8-10-48 — Instruções para regular a distribuição e utilização dos materiais e a sistema-

tização dos processos concernentes às baixas, cessões ou permutas. (D.O. de 13-10-48).

Portaria n.º 5/8M.F., de 30-12-48 — Instruções para o Calendário de Compras para o ano de 1949. (*Diário Oficial* de 3-1-49).

INSTRUÇÕES

Instruções para registro de fornecedores do Governo, aprovadas pelo Conselho de Administração do Material, na forma do disposto no Decreto-lei n.º 6.204-44. (*Diário Oficial* de 9-3-1944, pág. 3.989).

Instruções aprovadas pelo Ministro da Agricultura para organização dos inventários de bens móveis e semovíveis. (D.O. de 29-8-1946).

OBSERVAÇÃO — A inclusão, neste Ementário, de certos atos cuja ementa não diz respeito ao assunto pelo mesmo versado, justifica-se pelo fato de o texto encerrar matéria referente aos problemas da Administração de Material.

PESSOAL

Um pequeno problema de chefia

ITAGILDO FERREIRA

ALGUMA experiência de chefia de serviço me tem ensinado que o chefe, no seu âmbito de trabalho, deve atuar, de preferência, nos bastidores (há, aqui, evidentemente, uma força de expressão). É melhor que ele não “apareça”, ou “apareça” pouco, deixando o prosaetrio, sempre que possível, para o conjunto que lhe é subordinado, sobressaindo-se os seus principais auxiliares. Essa experiência é, como se vê, radicalmente contrária ao sistema ainda hoje vigente, em que o chefe é o que assina tudo, o que “aparece”, não passando os colegas, eventualmente seus subordinados, de peças, numeradas e bem ajustadas, do emperrado mecanismo administrativo.

Isso não significa, absolutamente, que o chefe tenha de manejar, às escondidas, invisíveis cordéis de bonecos, que se movimentam ao seu alvêdrio, agitando-se em obediência a seus interesses. Ao contrário, é preciso não olvidar que “the worker is never merely a worker”. O tratamento de cima para baixo, sem levar em conta o devido respeito aos atributos inerentes à pessoa do empregado, não pode deixar de acarretar um clima desfavorável ao trabalho. Cabe ao chefe, portanto, evitar esse clima, facilitando, inteligentemente, o aperfeiçoamento dos seus subordinados, despertando-lhes maior interesse pelo serviço, a poder de estímulos oportunos. Na impossibilidade de retribuir, condignamente, cada trabalho, levando em conta seu valor em espécie, como seria de desejar, o que impedem as dificuldades próprias à administração pública, cumpra-lhe, então, incentivar no empregado o sentimento de bem-estar, dando-lhe lugar saliente para que possa demonstrar, prazerosamente, sua eficiência, lembrando-se sempre de que “quando um chefe, receando que os subordinados lhes façam sombra, começa a recusar-lhes oportu-

nidades, não lhes identifica a autoria de trabalhos ou procura assenhorear-se de suas idéias, está se revelando, mais que um mau, um péssimo chefe”. (Wagner Estelita Campos).

Tão importante me pareceu essa lição da realidade, que cheguei a convencer-me de que até mesmo as próprias decisões do chefe devem ser proferidas, na medida do possível, pelos seus auxiliares, em voto de maioria, principalmente quando se trata de assunto que, pela sua natureza, requeira debate para seu esclarecimento e solução. Está xisto que não se incluem, aqui, as decisões momentâneas, que cabem ao chefe tomar com rapidez, para assegurar o ritmo de trabalho do seu órgão.

Essa é a razão por que entendo que a chefia coletiva pode ser adotada com vantagens, sendo mesmo preferível à individual, sempre que os problemas administrativos sejam de tal caráter que por ela possam ser melhor apreciados. Saliente-se mesmo que, em qualquer regime político, a chefia coletiva apresenta resultados satisfatórios, conforme me foi dado avaliar, durante o regime discricionário. Evidentemente que, no regime democrático, havendo ambiente propício para o seu desenvolvimento, adaptam-se melhor os princípios que consagram o sistema. O processo de adotá-lo varia de acordo com as circunstâncias, tendo-se em vista, precipuamente, a natureza do órgão, suas fronteiras de ação, os graus de hierarquia. De qualquer forma, porém, ela só é viável num regime administrativo de portas-abertas.

Para valorizar, porém, os seus auxiliares, indispensável se torna que o chefe seja destituído de vaidade, que não tenha “desejos de aparecer”, ou, melhor, que a sua única vaidade seja aquela que conduz ao bem-servir, que o leva a cumprir da melhor forma seus encargos, mantendo, em alto

nível e sem atropelos, os trabalhos do órgão pelo qual é responsável.

Dessa forma, se o chefe não “aparece”, se não faz questão fechada de impor o “quem manda aqui sou eu”, preferindo, com boa dose de bom-senso, deixar que seus auxiliares apareçam não como álgidas peças de máquinas, mas como homens que devem orgulhar-se de sua tarefa quando bem feita, não deverá por outro lado esquecer-se de que há necessidade de maior coordenação de trabalho, mais acentuado contrôle, a fim de que não se desperdicem, inútilmente, tempo e energia. Daí a vigilância permanente, a preocupação constante de concatenar idéias, imprimindo rumos que sejam naturalmente aceitos, como se fôssem espontaneamente escolhidos.

E' bem verdade que pode parecer, à primeira vista, que seja o chefe destituído de personalidade, para aqueles que, de início, não se acham em íntimo contato com o serviço. E' possível até mesmo que, em certos casos, seja tido como um apático, dando azo a murmúrios de que é governado por A, ora por B e ainda por C ou D. Assim não pensam, todavia, seus auxiliares, cuja atuação animadora irá desfazendo aquela falsa suspeita no ânimo dos que, pouco a pouco, mais se aproximam do serviço, em razão do ofício.

E' bom ressaltar, nesta altura, que há, obviamente, matéria que exige o “aparecimento” do chefe. Exemplo típico é um relatório de atividades. Os elementos que o constituirão são, geralmente, fornecidos pelos auxiliares, que apresentam relatos dos seus setores. Cabe ao responsável pelo

órgão imprimir unidade a êsses trabalhos, pois não ficaria bem que encaminhasse à autoridade superior observações parciais do serviço, sem uma visão de conjunto.

Por outro lado, há matéria, ainda, que, apesar de estar, legalmente, na alçada de competência do próprio chefe, pode servir, entretanto, de magnífico instrumento de estímulo, desde que essa competência seja, assisadamente delegada. A delegação de atribuições, quando oportuna, prestigia a ação daqueles que respondem pelos diversos setores do órgão, e dos quais depende, em grande parte, o êxito dos trabalhos que devam ser realizados. Poderia enumerar vários exemplos, que bem ilustrariam esta afirmativa, preferindo, entretanto, deixá-los para outra oportunidade.

Aquí ficam, dêsse modo, ligeiras observações, que alguma experiência aconselhou, sobre um pequeno problema da chefia, de cujo exame se conclui que é marcante a obra construtiva do chefe, em sua ação pertinaz no sentido de criar um clima agradável no serviço, a poder de reiterados estímulos, retraindo-se, com oportunidade, a fim de que seus auxiliares possam estar coordenadamente em cena, insuflando vida ao papel que desempenham. Pois ao chefe cumpre, elementarmente, fertilizar o terreno em que atua, possibilitando o desenvolvimento progressivo do grupo de trabalho, convencido de que “that state of mind which expresses itself in *enthusiasm, loyalty, cooperation, devotion to duty, pride in service*, is the end of whole personnel system”. (Mosher and Kingsley).

Licença prêmio

J. A. DE CARVALHO e MELO

A funcionário público sempre se facultou o direito do exercício do cargo, mediante licença, por motivo de moléstia devidamente comprovada. Autorizava a lei êsse afastamento a prazo certo, prorrogável até determinado limite se o exigisse o mesmo ou motivo outro superveniente de igual natureza.

Concedia-se-lhe tal licença, à base do respectivo ordenado, com desconto gradualmente majorado, conforme fôssem as prorrogações ocorrentes.

Era, assim, autorizada com o desconto da quarta parte, da metade, de três quartos, e de todo o ordenado, respectivamente, pelo prazo de seis meses a um ano, de um ano a dezoito meses, de dezoito meses a dois anos, e de mais de dois anos.

Referia-se a lei a ordenado que, então, correspondia a dois terços do vencimento atribuído ao cargo exercido pelo interessado. E' que a terça parte restante, considerada gratificação *pro labore*, jamais era levada em conta para aquêle fim. Qualquer que fôsse o período da licença, invariável seria o desconto da gratificação de exercício.

Foi a êsse tempo que surgiu a licença especial. Instituiu-a a lei n.º 4.067, de 16 de janeiro de 1920. Era de seis, ou de doze meses, e exigia prévio período de dez ou de vinte anos consecutivos de serviço, ou seja, sem que tivesse funcionário gozado qualquer licença (art. 19).

Paralelamente: a) não influiu na contagem de tempo para o efeito de aposentadoria ou reforma (§ único do art. 19 cit.); b) não dava lugar a desconto no vencimento (§ ref.); e c) independia de alegação de moléstia (art. 19).

Era aplicável aos operários, trabalhadores e diaristas da União (art. 26).

Tinha sabor de prêmio à assiduidade do funcionário e de recompensa à sua dedicação ao trabalho. Êste, aliás, o seu próprio sentido, a sua razão de ser, o motivo que a inspirou. Anos consecutivos de serviço — dez ou vinte — legitimavam o pedido e seu deferimento. Aí, a principal condição estabelecida, principal, senão única. Afir-mava-o o vocábulo — consecutivos — e confirmavam-no as expressões — não tiver gozado licença.

Em 1921, o Decreto Legislativo n.º 4.255, de 11 de janeiro fez alterações diversas e restritivas do uso e gozo dessa faculdade outorgada ao funcionário público. Restritivas, umas, e ampliativas, outras.

Assim, é que, para a concessão dessa licença, passou a exigir "motivo de moléstia, constatada em inspeção de saúde" (art. 2.º) e mandava contar "pelo dobro, para o efeito de aposentadoria ou reforma", o respectivo tempo ao funcionário, civil ou militar, que, com direito a essa licença, deixasse de gozá-la (§ 3.º do art. 2.º).

Mantendo os prazos de seis e de doze meses anteriormente estabelecidos e correspondentes aos respectivos períodos de dez e de vinte anos consecutivos de tempo de serviço (art. 2.º), facultou sua divisão em parcelas de dois e de três meses, por ano civil (§ 2.º do art. 2.º cit.).

A liquidação do tempo de efetivo exercício para assegurar essa licença era feita por decênios completos, interrompendo-se o período sempre que se desse o afastamento por qualquer licença (§ 4.º do art. 2.º).

As autoridades que deversem conceder essa licença recomendava-se atentassem na possibilidade de acarretar isto prejuízo ao serviço, motivo considerado suficiente para legitimar o indeferimento do pedido facultando-se, todavia, ao interessado o competente recurso para quem de direito (Circ. do Minist. da Fazenda, de 20-4-1921).

Relativamente à contagem do decênio de exercício, que daria direito à mencionada licença, emitira o Sr. Rodrigo Otávio, então Consultor Geral da República, interessante parecer, em 10-4-922.

Indagava-se:

"um funcionário, civil ou militar, que tem dois períodos de 10 anos de serviços ininterruptos em cada período, pode obter duas licenças de seis meses cada uma, de acordo com o art. 17 do dec. n.º 14.663, de 1 de fevereiro de 1921"?

Após o exame do caso, disse êle:

"O caso é sutil, Sr. Ministro, mas o modo por que está a lei redigida, parece dar razão ao requerente. Os seis meses de licença são concedidos por dez anos consecutivos de exercício. Se o funcionário tiver êsse tempo de exercício terá direito à licença de seis meses; de depois tiver outros dez anos de serviço poderá ter nova licença de seis meses. E assim, é claro, que a cada dez anos de exercício poderá corresponder uma licença de seis meses.

Tendo a lei que outorga tal favor sido promulgada depois que um funcionário tenha dois períodos consecutivos de dez anos de exercício, não vejo por que não tenha êle direito a êsses dois períodos correspondentes de licença, desde que êle teria direito a êsses períodos de licença, se os pudesse ter gozado cada período de licença em seguida a cada período de 10 anos de exercício.

E' certo que se lhe concedendo de licença seis meses e mais seis meses, ter-se-lhe-á concedido um ano de licença, o que a lei permite a quem tenha 20 anos de exercício consecutivo.

E' uma incongruência, por certo, mas a que conduzem os termos da lei. E' êste, Sr. Ministro, o meu parecer que submeto à apreciação de V. Exa."

Não menos interessante, dêsse ponto de vista, fôra a decisão de 16/2 do mesmo ano, do Sr. Mi-

nistro das Relações Exteriores, nos termos seguintes:

"Não é possível deferir a petição de 4 do mês passado, do cônsul Simonsen. Os funcionários que durante um período de vinte anos consecutivos ou de dez anos consecutivos não houverem gozado de qualquer licença, terão o direito de obtê-la pelo prazo de um ano ou de seis meses, para tratamento de saúde sem desconto de vencimentos (dec. n.º 14.663, de 1 de fevereiro de 1921, art. 17 e seu § 1.º). Mas, vê-se para logo que a especialidade dêsse favor legal não consiste tanto na concessão de uma licença longa, mas principalmente no pagamento dos vencimentos, sem desconto, durante a licença, como prêmio a quem não gozou de qualquer licença durante o lapso de 20 ou de 10 anos. Ora, o suplicante, diz a informação, gozou de uma licença de seis meses, com todos os vencimentos-ouro, desde 1 de janeiro até 1 de julho de 1919 e, diz a sua petição, gozou de uma outra licença de 4 meses em 1921. Logo, êle não tem os últimos vinte anos, ou diz, livres de licença e, portanto, está fora das condições legais. Pouco importa que anteriormente a essas duas licenças êle possa contar um período de 10 anos consecutivos sem licença, completado em 1909, conforme alega. Tal período não lhe dará o direito pretendido porque a nova lei (cit. dec. de 1921) somente é aplicável à sua vigência, para trás ou para diante. Seria, assim, incivil saltar além das últimas licenças gozadas para ir procurar períodos anteriores".

Vitoriosa a Revolução de 1930, foi revogada a disposição regulamentar (art. 17 do Dec. 14.663, de 1-2-921) sobre a concessão de tal licença. Fê-lo o Governo Provisório, mediante o Decreto número 19.953, de 5 de maio de 1931, ordenando que se apresentasse à repartição competente, dentro do prazo de quinze ou de trinta dias, todo o funcionário que estivesse em gozo dessa licença, respectivamente, pelo período de seis ou de doze meses.

Cêrca de quatro anos depois, novo diploma legal restabelecia a licença especial. De 15 de abril de 1935, fôra o Decreto Legislativo n.º 42 que regulou a matéria.

Em linhas gerais, a nova lei não diferia das suas congêneres anteriores.

Assim é que:

a) fixava em seis meses a licença especial, com vencimento integral, assegurando o direito de gozá-la ao funcionário, civil ou militar, que durante um decênio consecutivo, não se afastasse do exercício de suas funções (art. 1.º);

b) não computava o afastamento do exercício, quando por motivo de nojo ou de gala, não excedesse de oito dias, bem como em virtude de faltas justificadas e de licença para tratamento de saúde até seis meses (parágrafo único do artigo 1.º, cit.); e

c) não influiu a licença na contagem de tempo para efeito de promoção, aposentadoria, reforma ou gratificação adicional (art. 2.º).

A liquidação do tempo de exercício para assegurar o direito à licença especial seria feita, como se disse, por um ou mais decênios completos, interrompendo-se cada decênio sempre que se desse o afastamento, ressalvado, apenas, o resultante de nojo ou gala, de faltas justificadas e de licença para tratamento de saúde, até seis meses (artigo 3.º).

Conservara a contagem em dôbro do tempo da licença não gozada (art. 6.º) e facultava sua concessão em parcelas de dois e de três meses, por ano civil, conforme se tratasse de licença à base de um ou de dois decênios de exercícios (artigo 4.º).

Resolvendo possíveis dúvidas, estabelecera, desde logo, a preferência, um após outro:

a) do funcionário que a requeresse para tratamento de saúde, à vista de doença provada;

b) daquele que contasse na sua efetividade, além do período de dez anos de serviço, mais tempo de exercício não interrompido por licenças; e, finalmente,

c) do funcionário que se recomendasse pela aptidão, pela assiduidade e pela exação no cumprimento do dever (§ 3.º do art. 4.º).

Prudentemente, proibia o licenciamento simultâneo do funcionário e seu substituto legal, quando fôsse este o único indicado para atender às necessidades ocorrentes. E, assim dispondo, estabelecia, também e concomitantemente, a preferência de um ao outro que primeiro requeresse a referida licença, e, se ao mesmo tempo o tivessem feito, atendido seria aquele que contasse maior período de serviço não interrompido (§ 2.º do art. 4.º, cit.). Em seguida, regulando, nesse particular, a concessão de que pudesse decorrer aumento de despesa, determinava que, para os devidos fins, fôsse feita comunicação imediata à repartição competente (art. 5.º).

No louvável intuito de prevenir prejuízos à execução dos serviços públicos, coibia, expressamente a concessão de licença especial a funcionários em número superior à sexta parte do total do respectivo quadro, departamento ou classe, conforme a natureza desses serviços (§ 2.º do ref. art. 4.º).

Nesse sentido, descendo a minúcias, prescrevia que sómente a um deles poderia ser licenciado, se menor de seis fôsse o número de funcionários em efetivo exercício nesses mencionados órgãos (§ 2.º, do art. 4.º, cit.).

E, afinal, numa evidente demonstração de acatamento aos direitos anteriores ligados à lei de 1921, autorizava o gozo da aludida licença, total ou parcialmente, se tivesse havido impedimento ou interrupção em virtude do Decreto n.º 19.953, de 1931, do Governo Provisório que revogou o art. 17 do decreto n.º 14.663, de 1 de fevereiro daquele ano.

Mais tarde, o Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, em seu art. 278, revogou a Lei n.º 42, de 1935. Houve por bem, entretanto, mandar adicionar ao tempo de serviço dos funcionários que, ao entrar em vigor o referido diploma legal, estivessem nas condições estabelecidas nos artigos 1.º e 7.º da lei revogada, o dôbro do tempo concernente ao período da licença não gozada.

A Lei n.º 283, de 24 de maio de 1948, em vigor, foi calcada na sua congênere de 1935. A diferença que entre ambas existe está no modo de resolver a substituição do funcionário licenciado, a que a nova lei deu orientação diversa, com evidente preocupação de evitar aumento de despesas. A vaga transitória sómente será preenchida por funcionário da mesma ou de outra repartição, "sem direito a quaisquer vantagens além das peculiares ao seu próprio cargo ou função" (artigo 5.º).

Aí têm os estudiosos do assunto, alguns elementos que talvez lhes possam servir de indicação no exame dos casos ocorrentes, levadas em conta, já se vê, as circunstâncias peculiares a cada hipótese de que se trate.

SELEÇÃO

Questões objetivas — Diversos tipos

BELMIRO SIQUEIRA

A atividades do D.A.S.P., no setor da técnica de seleção de pessoal, tornaram-se características, dentre outras razões, por compreenderem os seus concursos exames através de testes ou provas objetivas.

"Questões objetivas" é expressão proposta para indicar "itens" de um teste. E já tivemos ocasião de conceituar este, ou seja a prova objetiva, como o instrumento de exame que condiciona o trabalho dos candidatos e elimina o subjetivismo do examinador na avaliação dos resultados.

Vários são os tipos de questões objetivas. Traduzindo, porém, publicação da "Indiana State Personnel Division", temos como tipos mais comuns

as questões denominadas "falso-verdadeiro", "múltipla escolha", "completamento", "formação de pares", "ordenação", "classificação" e "enumeração".

Como recomendações gerais a respeito da organização de provas objetivas, a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P., sistematicamente, solicita das bancas examinadoras atenção para alguns pontos básicos, quais sejam:

1. Evitar fatos ou assuntos controversos;
2. Evitar as chamadas "perguntas de algebrista";
3. Imprimir clareza e precisão nos enunciados das questões, a fim de afastar a possibilidade de mais de uma interpretação;

4. Não apresentar questões que envolvam minúcias de pouco ou nenhum valor prático, mas organizá-las de maneira mais geral, tendo em vista a função a que o examinando se candidata;

5. Propor as questões rigorosamente em obediência aos programas constantes das instruções reguladoras do concurso;

6. Observar a boa linguagem e a ortografia;

7. Construir cada questão de modo a medir uma coisa apenas, bem como não fazer uma questão depender, quer no enunciado, quer na solução, de outra;

8. Apresentar as questões em tal número que abranjam todos os itens fundamentais do programa;

9. Não usar um só tipo de questão, mas questões dos vários tipos citados: múltipla escolha, completamente, falso-verdadeiro, enumeração etc.;

10. Fixar, separadamente, para cada parte da prova a duração respectiva.

Vamos apresentar, segundo a "Indiana State Personnel Division", os diversos tipos de questões objetivas e, para cada caso, reproduziremos as normas aconselháveis pela mesma. Cumpre salientar que há variantes ou mesmo outros tipos além dos enumerados. Os tipos citados são, não obstante, os principais.

TIPO FALSO-VERDADEIRO — A questão falso-verdadeiro consiste numa simples proposição e é resolvida indicando o candidato se a mesma é falsa ou verdadeira.

Exemplo: Assinalar o F ou o V, conforme a afirmação abaixo for falsa ou verdadeira.

Há sete dias numa semana. F. (V.)

Emprêgo: O tipo Falso-Verdadeiro pode ser empregado para medir o conhecimento do candidato sobre um conceito, um fato, um princípio, uma razão, uma inferência, uma significação, uma aplicação etc.

Princípios:

1. Não deve haver ambiguidade;
2. Cada palavra deve ser compreendida no seu sentido usual;
3. As afirmações não devem ser excessivamente longas;
4. Palavras como "não", "sempre" e "nunca" devem ser evitadas tanto quanto possível;
5. Devem ser evitadas questões cujas respostas sejam evidentes;
6. Proposições que sejam parcialmente verdadeiras e parcialmente falsas devem ser evitadas;
7. Não devem ser usadas proposições que exprimam pontos de vista pessoais sem lhes dar as fontes.

Variante do tipo "Falso-Verdadeiro":

Forma A: As doenças transmissíveis pela água são:

- | | |
|------------------------|-------|
| 1. Febre tifóide | F. V. |
| 2. Difteria | F. V |
| 3. Disenteria | F. V |
| 4. Cólera | F. V |
| 5. Tuberculose | F. V |

Emprêgo: Este tipo de questão é especialmente adequado para medir os conhecimentos do candidato sobre vários fatos que têm alguma coisa em comum.

Forma B: Certo escritório possui uma lista de endereços que contém atualmente cerca de 1.000 nomes. Em média, 60 nomes novos são acrescentados e 20 nomes antigos são cancelados semanalmente. Parte dos nomes que devem ser acrescentados ou subtraídos à lista de endereços chegam ao funcionário encarregado da lista em folhas de papel datilografado descontando de 3 a 30 nomes e parte em cópias de cartas, em carbono.

1. Para a conservação da lista, as fichas são superiores aos livros de folhas soltas F. V
2. Para evitar a perda de qualquer nome, a lista deve ser conservada em um livro encadernado com todos os nomes começando pela mesma letra em um ou duas páginas F. V

Emprêgo: Este tipo de questão é conveniente para medir o raciocínio do candidato em uma situação dada, ou sua interpretação de casos, experiências etc. Esta forma de teste deve compreender 5 a 15 perguntas sobre cada situação, caso ou experiência.

TIPO FALSO-VERDADEIRO (com justificativa) — A questão de falso-verdadeiro, com justificativa, consiste em o examinando dizer se é falsa ou verdadeira uma determinada afirmativa, justificando resumidamente a sua opinião.

Exemplos:

Diga se as afirmações seguintes são exatas ou inexatas e justifique resumidamente seu ponto de vista.

I — X foi funcionário público do Estado de Santa Catarina de 1938 a 1940; no ano seguinte (1941) foi, em virtude de concurso, nomeado Almojarife do Ministério da Fazenda. X, em face da Constituição atual, poderia ser considerado vitalício no cargo de Almojarife?
(sim ou não)

Por que?

II — Certa pessoa, depois de 28 anos de exercício como funcionário estadual, foi nomeado, em caráter efetivo, escrivão do Ministério da Guerra. Quando contava oito anos de exercício no cargo de escrivão, solicitou aposentadoria com vencimentos integrais. Devia ser concedida a aposentadoria na forma pedida?
.....; Por que?
(sim ou não)

Na questão falso-verdadeiro, com justificativa, deve haver grande cuidado na organização, principalmente no que diz respeito à elaboração das instruções e ao fornecimento dos dados.

TIPO MÚLTIPLA ESCOLHA — A questão de múltipla escolha consiste em um afirmação

inicial, seguida de respostas possíveis que a completam. O examinando deve escolher a resposta ou respostas que corretamente completam a afirmação inicial.

Exemplos:

I — Assinale a resposta certa, colocando um X dentro do parêntese que a precede.

Um órgão de "staff" tem funções:

- () executivas
- () judiciárias
- () administrativas
- () fiscalizadoras
- () consultivas

II — Assinale a resposta ou as respostas certas, colocando um X dentro do parêntese ou parênteses respectivos.

São formas de provimento de cargo público:

- () admissão
- () remoção
- () reintegração
- () readaptação
- () transferência

Outros exemplos: a) Antes de se estabelecer um serviço de enfermagem de Saúde Pública em uma comunidade, a primeira coisa que se deve fazer é: (1) — obter pessoal apto para o serviço; (2) — realizar um inquérito para determinar as necessidades da comunidade; (3) — estabelecer os limites de competência entre os médicos residentes e as enfermeiras de Saúde Pública; (4) — estudar a documentação compilada em outras comunidades; (5) — certificar-se de que todos os membros da comunidade necessitam de um serviço de enfermagem de Saúde Pública. Resp. 2

b) O estudo da ciência de todos os seres vivos é conhecido como: (1) — Biologia; (2) — Bacteriologia; (3) — Fisiologia; (4) — Botânica; (5) — Sociologia. Resp. 1

c) O número de libras de uma tonelada é: (1) — 1.860; (2) — 2.000; (3) — 2.200; (4) — 2.240; (5) — 2.260. Resp. 4

d) Maria não (1: responde; 2: responde) ao telefone Resp. 2

e) Vidraças e espelhos podem ser limpos com: (1) — querosene; (2) — óleo refinado; (3) — amônia e água; (4) — grafite. Resp. 3

Emprêgo: O tipo múltipla escolha faz mais do que medir o conhecimento dos examinandos sobre fatos ou princípios: pondo diante do examinando cerca de cinco respostas possíveis, obtém também a medida de sua capacidade de discriminação e raciocínio. Este tipo de questão pode ser empregado para medir os conhecimentos do examinando em quase todos os campos. E' também muito aceito pelos examinandos que, muitas vezes, acham que o tipo Falso-Verdadeiro não lhes fornece informações suficientes para formularem uma resposta conveniente.

Princípios:

1. Todas as outras respostas devem, pelo menos, parecer plausíveis;

2. As respostas devem ter aproximadamente a mesma extensão. A resposta certa não se deve revelar por ser mais longa ou mais curta que as outras;

3. Não devem ser empregados termos ambíguos, obscuros ou pouco usados;

4. As respostas devem ser igualmente plausíveis, de modo a exigir raciocínio para discriminá-las, e suficientemente diferentes, de modo a não oferecer dúvidas quanto à resposta certa;

5. Não terminar a afirmação inicial com palavra cujo gênero ou número possa revelar as prováveis respostas.

TIPO COMPLEMENTO OU LACUNA — A questão de complemento ou lacuna consiste em sentenças com omissão de determinada parte ou partes, que o examinando deverá preencher.

Exemplos:

Preencha os claros das proposições abaixo:

1. O Departamento Federal de Compras é obrigado a fazer concorrência pública para as compras superiores a

2. O prazo inicial para a posse é de dias, podendo ser prorrogado até dias, ou por tempo maior, a critério do Governo, no caso de se tratar de funcionário nomeado para

3. Colombo descobriu a América em de

Emprêgo: Este tipo visa medir a capacidade do examinando para lembrar fatos mais que para reconhecê-los.

Princípios:

1. A afirmação inicial deve ser suficientemente clara para que não haja dúvida na mente do examinando quanto à informação que ele deve completar;

2. E' melhor organizar afirmações do que tomá-las de algum texto;

3. A questão deve ser construída de tal modo que somente uma palavra, poucas palavras ou um símbolo completem logicamente a frase.

TIPO FORMAÇÃO DE PARES — O tipo de formação de pares consiste em duas colunas de termos de uma coluna, o examinando escolhe um na outra coluna que com ele esteja relacionado.

Exemplos:

1) Escreva adiante de cada fórmula, constante da relação à esquerda, o nome do composto que representa, colocando dentro do parêntese correspondente o número que convém a cada uma, segundo a espécie do composto, obedecendo à convenção estabelecida na coluna da direita; isto é, se for um "sal", coloque o número "1", e assim por diante.

- | | |
|--|-----------|
| () Na Az O ₃ | |
| () H ₂ SO ₄ | (1) sal |
| () Ag (OH) | (2) base |
| () K ₂ CO ₃ | (3) ácido |

Coluna I

2) (Nomes de autores)

	Resp.
1. John Buyan	2
2. Sir Walter Scott	8
3. George Elliot	6
4. Benjamin Franklin	3
5. Charles Dickens	1
6. Nathaniel Watthorne	7

Coluna II

(Nomes de livros)

1. Oliver Twist.
2. Pilgrim's Progress.
3. Poor Richard's Almanac.
4. Robison Crusoe.
5. Scottish Chiefs.
6. Silas Marner.
7. The Scarlet Letter.
8. The Talisman.

Emprêgo: O tipo Formação de pares é conveniente para medir o conhecimento do examinando em assuntos homogêneos comparáveis. O que se mede é antes o conhecimento que tem o examinando das relações que guardam entre si os assuntos que se comparam, mais do que o seu conhecimento concreto sobre o assunto considerado separadamente.

Princípios :

1. Deve haver apenas uma resposta certa na coluna II para cada item da coluna I.
2. Deve haver um número muito maior de respostas do que espaços em branco a serem preenchidos.
3. O número de espaços a serem preenchidos deve ser de 10 para 20, mais ou menos.
4. As respostas erradas não devem ser tão absurdas que possam ser eliminadas facilmente;
5. Todo o material deve ser apresentado na mesma página.

TIPO ORDENAÇÃO — Este tipo de questão consiste numa lista de itens que devem ser classifi-

cados em ordem conveniente, escrevendo-se a letra ou o número de cada item antes do seu correspondente na ordem numérica.

Exemplo :

	Resp.
a) Envelope riscado	1) — e
b) Carta entregue	2) — f
c) Envelope jogado fora	3) — a
d) Correspondência classificada	4) — c
e) Envelope cortado pelo abridor ..	5) — d
f) Cartas extraviadas	6) — b

Emprêgo: Esta espécie de questão pode ser usada para medir o conhecimento do examinando sobre a seqüência cronológica de fatos ou sobre a ordem a seguir numa operação ou trabalho. E' conveniente para examinar o conhecimento sobre o modo de conduzir uma experiência de laboratório, sobre o funcionamento de máquinas, organização de equipamento, reunião de material, etapas a percorrer para obter um despacho etc.

Princípios: a serem seguidos na construção dos testes de ordenação:

1. Deve haver apenas uma ordenação correta;
2. Cada item deve ser conciso e definido.

TIPO CLASSIFICAÇÃO — Este tipo de questão consiste numa lista de itens a ser classificados. Isto é feito comumente colocando-se um sinal no lugar conveniente ou escrevendo-se ao lado do item o número ou a letra que corresponde à classificação escolhida.

Exemplo:

NOME DA ARVORE	DE FOLHAS CADUCAS	CONÍFERAS	COM CÁPSULAS	COM FRUTOS	BOA PARA ARBORIZIAÇÃO	ORNAMENTAL
Bordo da Noruega.....	X				X	
Macieira.....	X			X		
Nogueira americana.....	X		X			
Pinheiro.....		X				X
Freixo.....	X					
Nogueira comum.....	X		X			

Emprêgo: Este tipo de questão convém à mensuração rápida da capacidade do examinando em classificar os itens em suas próprias categorias, de compreender semelhanças e diferenças, enumerar conseqüências ou dar explicações.

Princípios:

1. Não sendo usada uma classificação padronizada, devem-se definir claramente as categorias;
2. Cada item deve convir a uma categoria, ao mesmo.

TIPO ENUMERAÇÃO — A questão de enumeração consiste em o examinador pedir ao candidato que discrimine, especifique ou enuncie características, elementos, fatos etc., relativos a determinados assuntos.

Exemplos:

I — Cite 5 característicos do sistema do mérito:

- a)
- b)
- c)
- d)
- e)

II — De acordo com a nossa lei, são fatos que autorizam o desquite:

- a)
- b)
- c)

Esses são os tipos mais comuns de questões objetivas. Em próxima oportunidade faremos estudos particulares de cada um deles.

APERFEIÇOAMENTO

A situação dos servidores públicos recrutados para a Organização Mundial de Saúde (OMS)

OSVALDO FETTERMANN.

A delegação venezuelana à Primeira Assembléia Mundial de Saúde, reunida há pouco na cidade de Genebra (junho de 1948), submeteu ao exame da Comissão de Assuntos Administrativos e Financeiros uma proposição em que sugere aos estados-membros da Organização Mundial de Saúde a adoção de medidas assecuratórias dos direitos e da situação dos servidores públicos que, por prestarem seu concurso àquela entidade de cooperação internacional, venham a ficar afastados de seu cargo ou função por espaço de tempo que não exceda o lapso de cinco anos.

Segundo uma cópia que possuímos, o texto oficial, em francês, dessa proposição é o seguinte:

"PREMIÈRE ASSEMBLÉE MONDIALE DE LA SANTÉ

(12-2-10 Autres questions)

COMMISSION DES QUESTIONS ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES.

Proposition concernant le recrutement du personnel présentée par la délégation du Venezuela.

Considerant qu'en vertu de l'article 35 de la Constitution de l'OMS, le Directeur général doit choisir dans les différents pays du monde le personnel disponible le plus qualifié,

Considerant qu'il est souhaitable que l'OMS encourage tous les gouvernements à mettre un tel personnel qualifié à sa disposition,

Considerant que des difficultés pourraient surgir, du fait de l'hésitation de certains gouvernements à se séparer d'un tel personnel qualifié,

Considerant enfin que le personnel au service d'un gouvernement devrait recevoir des garanties au sujet du statut dont il bénéficierait lors de son retour auprès de son gouvernement,

Da délégation du Venezuela soumet la résolution suivante à la Commission des Questions administratives et financières:

LA PREMIÈRE ASSEMBLÉE MONDIALE LA SANTÉ DÉCIDE:

Tous les États Membres de l'OMS seront invités à prendre des mesures pour inclure dans leurs règlements administratifs pertinents des dispositions prévoyant:

a) l'octroi de congés d'une durée allant jusqu'à cinq ans pour que les membres de leur service technique national de santé, de leurs institutions médicales ou leurs établissements d'enseignement puissent remplir des fonctions à l'Organisation Mondiale de la Santé sans perdre les droits ou privilèges qu'ils ont acquis par leurs services antérieurs dans leurs pays;

b) la reconnaissance des droits et la prise en considération des services rendus à l'Organisation Mondiale de la Santé dans le curriculum national officiel ou les états de service".

Ou, posta em vernáculo,

"PRIMEIRA ASSEMBLÉIA MUNDIAL DE SAÚDE

12-2-10 Outros assuntos

COMISSÃO DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS E FINANCEIROS
Proposição concernente ao recrutamento do pessoal, apresentada pela delegação da Venezuela

Considerando que, em virtude do disposto no artigo 35 da Constituição da OMS, o Diretor-Geral deve escolher nos diferentes países do mundo o pessoal mais qualificado de que necessitar;

Considerando que é desejável que a OMS acoroçoie todos os governos a pôr à disposição dela o referido pessoal qualificado;

Considerando que poderão surgir dificuldades da circunstância de certos governos hesitarem em abrir mão do aludido pessoal qualificado;

Considerando, finalmente, que o pessoal a serviço do governo deveria receber, quando de retorno ao seu país,

garantias no que concerne à legislação que lhe aproveita;

A delegação da Venezuela submete ao exame da Comissão de Assuntos Administrativos e Financeiros a resolução seguinte:

A PRIMEIRA ASSEMBLÉIA DE SAÚDE RECOMENDA:

Todos os Estados-Membros da OMS serão convidados a incluir, em seu direito administrativo, normas que disponham:

a) sobre a outorga de autorização para afastamento, até cinco anos, a membros de seu serviço técnico nacional de saúde, de suas instituições médicas ou de seus estabelecimentos de ensino, a fim de que possam desempenhar funções na Organização Mundial de Saúde, sem prejuízo dos direitos ou vantagens que tenham adquirido em razão de serviços anteriormente prestado aos seus governos;

b) sobre o reconhecimento dos direitos adquiridos e anotação no currículo nacional oficial, ou nos assentamentos, dos serviços prestados à Organização Mundial de Saúde”.

Careceremos nós da inclusão desses preceitos em nossa legislação de pessoal? Ao que acreditamos, a resposta deve ser negativa, pois o que a delegação venezuelana teve em mira foi uma providência em cuja decretação o Brasil já se adiantara cerca de quase dois anos. De fato, se examinarmos o nosso direito positivo, havemos de verificar que, ao lado do decreto n.º 7.546, de 14 de maio de 1945, que dispõe sobre o afastamento de servidores brasileiros para trabalho junto à U.N. R.R.A. (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*) procurou o nosso Governo disciplinar o assunto mediante a expedição do seguinte ato:

“DECRETO-LEI N.º 9.538 — DE 1 DE AGOSTO DE 1946

Dispõe sobre o afastamento de servidores brasileiros para trabalho junto a Organização Internacionais com as quais coopere o Brasil

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição, decreta:

Art. 1.º Ao servidor da União, mediante expressa autorização do Presidente da República, é permitido o afastamento do País, para o fim de executar trabalho que lhe confiar qualquer Organização Internacional com a qual coopere o Brasil.

§ 1.º Para os efeitos da presente Lei, conta-se esse afastamento a partir do dia seguinte ao do seu desligamento da repartição ou serviço em que estiver lotado, até ao do retorno às suas atividades administrativas normais.

§ 2.º Executado o trabalho a que se refere este artigo, terá o servidor o prazo de cento e vinte dias para apresentar-se à repartição ou serviço em que estava lotado, ao tempo de seu desligamento.

Art. 2.º Os servidores nas condições do artigo anterior perderão o vencimento, remunerado ou salário dos respectivos cargos ou funções e contarão, para efeito de aposentadoria e disponibilidade, o tempo de serviço correspondente ao afastamento.

Art. 3.º Excetuado o caso de convites nominais, formulados através do Ministério das Relações Exteriores, a seleção dos candidatos àquele trabalho será efetuada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público.

Art. 4.º Em qualquer caso, caberá ao Departamento Administrativo do Serviço Público propor a concessão do afastamento, a convite nominal ou mediante seleção, bem como fazer as devidas comunicações e os expedientes complementares necessários.

Art. 5.º Incumbe ao Ministério das Relações Exteriores cientificar o D.A.S.P. dos convites nominais e das solicitações de pessoal que forem feitas por seu intermédio e bem assim do término do trabalho confiado ao servidor público.

Art. 6.º O presente Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 7.º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 1 de agosto de 1946, 125.º da Independência e 58.º da República.

EURICO G. DUTRA.

Carlos Coimbra da Luz.

Jorge Dodsworth Martins.

P. Góes Monteiro.

S. de Sousa Leão Gracie.

Gastão Vidigal.

Edmundo de Macedo Soares e Silva.

Neto Campelo Júnior.

Roberval Cordeiro de Farias.

Otacílio Negrão de Lima.

Armando Trompowsky.”

Ignoramos se a douda Assembléia foi esclarecida sobre a existência e conteúdo desse diploma legal. Se o foi, há de ter sentido que ele atende aos objetivos colimados pela delegação venezuelana, embora se lhe possa opor o reparo de ser singularmente omisso num ponto importantíssimo, que é o prazo máximo do afastamento.

Representa uma falha que o nosso legislador não percebeu, ou, se deu com ela, relegou a um plano secundário, por julgar, talvez, ser aplicável à espécie, por analogia, o que preceitua o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União no seguinte passo:

“Art. 42. Salvo caso de absoluta conveniência, a juízo do Presidente da República, nenhum funcionário poderá permanecer por mais de quatro anos em missão no estrangeiro nem exercer outra, senão depois de decorridos quatro anos de serviço efetivo no Brasil, contados da data do regresso.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos funcionários da carreira de diplomata”.

Estranhemos essa lacuna e não sabemos a que atribuí-la, principalmente tendo em vista a Exposição de Motivos n.º 403, de 25 de maio de 1946, mediante a qual o Departamento Administrativo do Serviço Público submeteu ao exame do Sr. Presidente da República o projeto que se converteu no referido Decreto-lei n.º 9.538, de 1.º de agosto de 1946 (“Diário Oficial” de 7 do mesmo mês, página 11.402).

Se, como se reconhece nesse expediente, o assunto envolve problema a que o nosso administrador não pode mostrar-se indiferente, pois

“não há negar que a participação de brasileiros nas atividades da O.N.U. é medida de inegável interesse para o Governo do Brasil, pelos seus efeitos políticos e administrativos, recomendando, assim, providências que venham traduzir tal interesse”,

não é menos certo que o afastamento de servidor compreende, por sua vez, questões intimamente ligadas à política de pessoal traçada pelo Governo da República.

Para evitarmos digressões dispensáveis, não indicaremos quais sejam essas questões; e limitar-

nos-emos a indigitar a que constitui, em nosso entender, o objeto central desta nota: a extensão do afastamento.

Esse, como se vê na referida exposição de motivos, justifica-se pelo legítimo interesse que o Estado tem em ver aprimorados os conhecimentos profissionais de seus servidores, graças a estágios e prática em grandes centros de trabalho da Europa e dos Estados Unidos. E, certificando, como já o fizera antes, em outro documento administrativo (Exposição de Motivos n.º 1.332, de 30 de junho de 1945, Diário Oficial de 12 de julho do mesmo ano, págs. 12.181-2), a contribuição apreciável que a adestração nos meios culturais estrangeiros tem trazido para o nosso desenvolvimento intelectual e técnico nas várias províncias do saber e das atividades humanas, torna mais claro o seu ponto de vista quando assinala que,

"entre outras vantagens, o trato de problemas de rara importância, como os que serão afetos à O.N.U., permitirá um eficiente treinamento de funcionários, com o que lucrará grandemente a administração pública do país".

Com esse objetivo o Governo abre mão, *temporariamente*, de parte do seu escassíssimo "pessoal mais qualificado", na acenadora esperança de, *num futuro muito próximo*, colher os proveitos desse eficiente adestramento.

Na realização desse tópico do seu programa de aperfeiçoamento não atentou, porém, nos inconvenientes que poderão advir dum afastamento longo.

O servidor, ao que pensamos, não deve conservar-se, em tais casos, afastado por lapso de tempo superior a dois anos; e isso porque o Estado não pode nem deve, durante três, quatro, cinco ou mais anos, ficar, com os seus quadros de pessoal desfalcados, aguardando que se realize tão morosa-

mente o adestramento em mira, que, assim, pelo tempo consumido, mais parecerá um processo de formação profissional.

Ao que julgamos, um afastamento de cinco anos, como pleiteia a delegação venezuelana, não coincide com os interesses da administração pública, que reclamam a constituição, no mais curto espaço de tempo, de um corpo de técnicos e especialistas para fazer face às necessidades da vida brasileira.

Não se ajusta, igualmente, à própria política de pessoal que diz servir, pois não só retarda a fruição das vantagens que parece oferecer, mas, ainda, pelo desfalque sensível que determina nos quadros do funcionalismo, restringe a possibilidade de outros servidores fazerem, no estrangeiro, estágios ou cursos de aperfeiçoamento ou de especialização.

Não se recomenda, outrossim, pelos efeitos psicológicos negativos que fatalmente irá provocar entre os colegas do servidor afastado, já pelo acréscimo de trabalho que durante tantos anos a fio irá recair nêles já pela impossibilidade de alguns deles terem acesso a um lugar só simbolicamente provido.

E, finalmente, a contra-indicá-lo há também o aspecto financeiro, pois, embora o Governo tenha procurado

"encontrar uma fórmula conciliatória entre a realização dessa cooperação, altamente vantajosa para o Brasil, e a conveniência de não acarretar ônus para o Tesouro Nacional",

o afastamento implica para o Tesouro Nacional a obrigação de ter, futuramente, em caso de aposentadoria ou disponibilidade, que arcar com o pagamento de 5/30 dos proventos, correspondente ao tempo de 5 anos em que o funcionário não prestou a mínima parcela de serviço ao Brasil.

* *

*

Quer se trate de elaborar o orçamento de instalação, quer o de conservação de qualquer serviço ou repartição, tem-se inevitavelmente de *criar e determinar* os recursos que manterão essa entidade. E para isso não basta apenas conhecer-se bem sua finalidade, objetivos e necessidades; cumpre também situá-los em relação ao amplo quadro das exigências gerais do ambiente em que tal entidade se vai desenvolver".

Mira y Lopez

* *

*

O TRABALHO DE UMA AGÊNCIA DE ORÇAMENTO NÃO SOFRE SOLUÇÕES DE CONTINUIDADE (Harvey Walker)

O orçamento é um processo contínuo. Muitas pessoas não informadas observam alarmadas o crescente vulto do pessoal especializado em orçamento e chegam a dizer, numa crítica acerba, que a agência de orçamento permanece ocupada apenas algumas semanas em cada ano. Diante do que já foi dito com referência às funções da agência de orçamento, é óbvio que, se ela não estiver todo o tempo ocupada com estudos que visem aumentar a eficiência do serviço, ou em pôr em execução o orçamento previamente aprovado, não estará desempenhando suas verdadeiras funções. As informações sobre as quais um novo orçamento se pode basear devem ser coligadas enquanto se executa o orçamento anterior.

DECISÕES ADMINISTRATIVAS

AFASTAMENTO — DE SERVIDORES CONVOCADOS PELO EXÉRCITO, PARA INSPEÇÃO DE SAÚDE

— Os afastamentos de servidores para inspeção de saúde, antes de incorporação ao Exército, serão justificados mediante documento do Ministério da Guerra na forma do modelo anexo, dirigido à repartição.

— Processo n.º 8.597-48 — Parecer da D.P. em 13-12-48, aprovado pelo Diretor-Geral do D. A. S. P. (D. O. 22-12-48).

O M.V.O.P. solicita do D.A.S.P. uma orientação que, de modo geral, regularize a situação dos servidores que se afastam da repartição para inspeção de saúde, após convocados para prestação de serviço militar.

2. O assunto foi anteriormente examinado pela D. P. V., que opinou para solução da questão, fôsse feita pela autoridade militar competente uma comunicação oficial à repartição em que serve o funcionário afastado, indicando o número exato de dias em que o mesmo compareceu à repartição militar para inspeção médica.

3. Esse documento viria legalizar as faltas do servidor na situação de "pré-convocado", isto é, no período compreendido entre o afastamento da repartição onde serve e a sua incorporação ou a volta ao serviço, caso a inspeção de saúde o julgue incapaz para o serviço militar.

4. Nessas condições, a D.P.V. entrou em entendimento com o Ministério da Guerra, indicado no caso, para solucionar o assunto. Esse Ministério, porém, opinou pelo pronunciamento do Senhor Consultor-Geral da República, que entretanto, em seu parecer n.º 51, de 23 de março de 1948, não esclareceu a dúvida exposta inicialmente sobre o afastamento dos pré-convocados.

5. Dêse modo, o M.V.O.P. solicita o parecer do D.A.S.P. sobre o assunto, uma vez que a solução do mesmo interessa não somente ao D.C.T. mas a todos os órgãos de pessoal do serviço público federal.

6. Examinando o assunto, esta D. P. julga acertada a providência sugerida, inicialmente, pela D.P.V. De fato a autoridade militar competente poderá fornecer aos servidores pré-convocados um documento oficial comprovador de seu comparecimento ao órgão militar, motivo pela convocação para inspeção de saúde, exigida pelo Decreto-lei n.º 9.500, de 23 de julho de 1946.

7. Assim, torna-se necessário adotar-se uma norma que se ajuste à situação e venha resolver o assunto de um modo geral para o serviço público federal.

8. Dêse modo, redigiu esta D.P. um modelo de comprovante, nos moldes do já adotado pelo H.S.E., para igual fim.

8. Nessas condições, opina esta D.P., pelo encaminhamento do processo com o referido modelo em anexo, ao Ministério da Guerra para devida apreciação, devendo ser-lhe o mesmo restituído para encaminhamento final ao M.V.O.P.

MODÉLO

MINISTÉRIO DA GUERRA

(Serviço)

Comprovante:

(Inspeção médica exigida pelo Decreto-lei n.º 9.500, de 23 de julho de 1946, para convocação militar).

Nome:

.....

Servidor d

(repartição ou serviço e ministério)

....., convocado para inspeção médica,

para incorporação, compareceu nesta data
....., retirando-se às horas.

Em,/...../.....

Assinatura da autoridade:

BOLETIM DE MERECIMENTO — COMPETÊNCIA PARA PREENCHIMENTO

— Compete ao chefe de seção, repartição ou serviço.

— Chefe, para os fins em questão, é aquele que exerce cargo ou função de chefia ou direção, expressamente previsto na legislação ou instituído em portaria do Ministro de Estado ou do dirigente de órgão imediatamente subordinado ao Presidente da República.

— Processo n.º 9.471-48 — Parecer da D.P., em 13-12-48, aprovado pelo Diretor-Geral do D. A. S. P. (D. O. 22-12-48)

A Divisão do Pessoal do Ministério da Agricultura (D.P.A.) solicita o pronunciamento desta D.P., sobre qual o critério firmado a fim de se entender o que seja chefia no serviço público, para efeito do preenchimento de boletins de merecimento de funcionários.

2. O expediente da D.P.A. originou-se da representação feita ao Sr. Ministro da Agricultura por meteorologista com exercício no Observatório Meteorológico do Instituto Regional de Meteorologia do Distrito Federal (1.º Distrito), subordinado ao Serviço de Meteorologia, para o fim de serem considerados nulos os boletins de merecimento que lhe atribuiu, no corrente ano, o chefe daquele Instituto, sob a alegação de não ter o mesmo competência para tal, à vista de normas reguladoras da matéria, baixadas anteriormente ao Decreto n.º 24.646, de 3-10-48.

3. As normas mencionadas pelo interessado são as referidas na Exposição de Motivos n.º 1.812, de 10 de setembro de 1945, a qual trata da competência para o preenchimento de boletins de merecimento de funcionários, e que considera chefes, para o efeito de expedir boletins de merecimento.

a)

b) nas repartições, com estrutura prevista na legislação, os servidores responsáveis pelos diferentes setores, por designação da autoridade competente, embora não investidos em cargo de comissão ou função gratificada".

4. Cumpre notar que o despacho do Sr. Ministro da Agricultura, e também invocado pelo requerente, determinou:

"que ficasse entendido que ao encarregado do Observatório compete expedir os boletins de merecimento dos funcionários que ali têm exercício".

5. Instruindo o processo, a D.P.A. foi de parecer que não procede a representação do interessado, visto como as normas acima transcritas já estão revogadas em face do que preceitua o § 1.º do art. 46 do mencionado Decreto n.º 24.646-48.

6. Esclarecendo a espécie, salientou a D.P.A.:

a) que em março de 1946, o 1.º Distrito Meteorológico (I.R.M. do D.F.) de que cogitam os arts. 3.º e 4.º do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 14.020, de 14-11-43, não estava instalado, razão porque também o Observatório não tinha organização legal, possuindo, apenas um encarregado;

b) que, em virtude de não ter sido organizado o dito Observatório, foi proposto ao Ministério que os boletins de merecimento, de funcionários com exercício naquele

órgão, fôsem expedidos pelo respectivo encarregado, o que foi aprovado;

c) que, presentemente, está instalado o 1.º Distrito (I.R.M. do D.F.), que possui chefe legalmente investido em função prevista na lei;

d) que, tendo em vista o que dispõe o § 1.º do artigo 46 do Decreto n.º 24.646, acima indicado, em harmonia com o preceito contido na alínea b da Exposição de Motivos n.º 1.812, de 1945, do D.A.S.P., a autoridade competente, para expedir boletins de merecimento de funcionários lotados no Observatório Meteorológico, é o chefe do I.R.M. do D.F. (1.º Distrito), e não o encarregado do mesmo Observatório;

e) que, em parte, o critério firmado na citada Exposição de Motivos n.º 1.812 foi revogado pelo Decreto número 24.646-48, que adotou medidas mais amplas e ratificou, por outro lado, alguns entendimentos, constantes daquela Exposição;

f) que parece conveniente considerar-se o novo Regulamento de Promoção como sendo a consolidação dos entendimentos anteriores sobre a matéria, desprezando-se, portanto, os critérios incompatíveis com a nova Lei; e

g) que, por isso mesmo, o pedido do interessado não pode ser atendido.

7. Apreciando o assunto, esta D.P. concorda com os argumentos da D.P.A., no sentido de que para efeito de preenchimento de boletins de merecimento de funcionários lotados no Observatório Meteorológico, a autoridade competente é o chefe do I.R.M. do D.F. (1.º Distrito), e não o encarregado daquele Observatório, pois falta a este a condição essencial prevista no § 1.º do art. 46 do Decreto n.º 24.646-48 de 3-10-48, que dispõe, *verbis*:

Chefe, para efeito do julgamento a que se refere este artigo, é aquele que exerce cargo ou função de chefia ou direção, expressamente previsto na legislação ou instituído em portaria do Ministro de Estado ou do dirigente de órgão imediatamente subordinado ao Presidente da República,

dispositivo este que revogou quaisquer outros critérios em contrário, firmados quanto à matéria em exame.

CONTRATO — LOCAÇÃO DE IMÓVEL DE FUNCIONÁRIO POR GOVÊRNO ESTADUAL

— *Não se tratando de ato de natureza comercial legítimo, com o característico de natureza especulativa, de acôrdo com as normas de Direito, poderá ser efetuado o contrato sem incidir o funcionário no inciso I do art. 226 do Estatuto.*

— Processo n.º 9.369-48. — Parecer da D.P. em 9-12-48, aprovado pelo Diretor-Geral do D. A. S. P. (D. O. 22-12-48).

Agente fiscal do imposto de consumo, que, tendo sido dispensado das funções de inspetor fiscal no Estado de Goiás e devendo, por isso, mudar-se para o Estado do Ceará, indaga se pode alugar, mediante contrato à Comissão de Estradas de Rodagem de Goiás, o prédio em que reside, de sua propriedade, em face do que dispõe o artigo 226, I, do E. F., *Verbis*:

E' ainda proibido ao funcionário — Fazer contratos de natureza com o Govêrno, por si ou como representante de outrem.

2. Encontrar-se-á resposta a esta consulta no fato de se determinar seja a locação de prédios, no caso, "contrato de natureza comercial ou industrial", ou não.

3. Dúvida não parece haver de que, tratando-se de prédio de propriedade do interessado, a sua locação a terceiros (inclusive a uma entidade de Direito Público) não constitui ato de comércio e muito menos contrato de natureza industrial.

4. Com efeito, o vocábulo *comércio* tem, em sua etimologia, a significação de *comprar para vender* (Cândido de Figueiredo, Dicionário da Língua Portuguesa), donde

o seu característico de atividade especulativa constante, como tal doutrinariamente definida:

o complexo dos atos de intromissão entre produtores e consumidores, que, exercidos habitualmente e com fito de lucro realizam, promovem e facilitam a circulação dos produtos da natureza e da indústria, tornando mais fácil e pronta a procura e a oferta (Vilari "Corso de Diritto Commerciale", vol. I, número 22, 1800).

5. Vê-se que no caso, objeto da consulta, não há o característico da habitualmente nem o fito propriamente de lucro (*animus speculandi*): trata-se, ao que informa o processo de locar um prédio residencial, por motivo de viagem do proprietário que nele reside, para não deixá-lo vazio, donde a ausência dos requisitos do ato de comércio: a mediação entre o produtor e o consumidor com o fito de lucro (De Plácido e Silva, "Noções Práticas de Direito Comercial", n.º 2, 1928).

6. Este último autor, citando o Regulamento 737 de 1850, o Código Comercial e outras leis, diz:

Por fôrça de lei, são reputados atos de comércio:

1.º Todas as operações ou negociações praticadas, mesmo entre particulares, sobre títulos da dívida pública;

2.º Todos os atos relativos à existência das sociedades e companhias, qualquer que seja a sua natureza e objeto;

3.º Todos os atos relativos aos contratos de locação de coisas móveis ou de serviços... excetuados somente os relativos à locação de prédios rústicos urbanos;

4.º As operações relativas a seguros, marítimos, riscos e fretamentos;

5.º As operações relativas a bilhetes de mercadorias;

6.º As operações relativas a títulos emitidos pelas empresas e armazéns gerais (ib n.º 11).

7. Não se enquadra em nenhum desses atos mencionados pelo autor a pretensão do interessado; pelo contrário, acha-se explicitamente excetuada da enumeração feita.

8. Demais, a própria lei básica brasileira sobre as atividades comerciais não inclui os imóveis entre os objetos passíveis de transação comercial.

E' unicamente considerada mercantil a compra e venda de efeitos móveis ou semoventes, para os revender por grosso ou a retalho, na mesma espécie ou manufaturados, ou para alugar o seu uso (Código Comercial, artigo 191, parte final).

9. Realmente é elucidativo, na espécie, o fato de ser a locação de prédios assunto tratado, entre nós, no Código Civil (arts. 1.200 a 1.215) e não no Código Comercial.

10. Além disso, torna-se necessário atentar para os motivos da proibição estatutária em apêreço; visou ela, naturalmente, evitar fôsem os dinheiros públicos objeto de especulação comercial por parte dos que justamente devem defender os cofres do Estado.

11. Teve o E.F. em vista, evidentemente, proibir que pessoas detentoras de influência oficial junto às repartições do Govêrno (os servidores públicos) procurem impingir suas próprias mercadorias ao Estado, talvez fôzando despesas desnecessárias ao erário.

12. E' esta a interpretação cabível ao dispositivo estatutário invocado (item 1), porquanto as leis devem ser entendidas mais pela finalidade, pelo sentido que as inspirou, do que pelas suas palavras (*Legis menti magis est attendenda, quam verbis*).

13. Na presente consulta se trata de funcionário federal que pretende efetuar contrato de locação com Govêrno Estadual, o que, além dos outros argumentos ora expendidos, importa em menor influência, em razão de seu cargo, sobre a repartição com que deseja transacionar.

14. Isto pôsto, esta D. P. é de parecer que o interessado, na qualidade de funcionário público federal, pode

locar seu prédio residencial ao Governo do Estado de Goiás, sem incidir no inciso I do art. 226 do E. F., porquanto a locação de imóveis não é considerado ato de natureza comercial.

EXERCÍCIO — DE CARGO ELETIVO ESTADUAL POR SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL

— Enquanto o servidor público federal estiver no exercício de função legislativa estadual ou municipal, perderá o vencimento ou remuneração e contará tempo de serviço apenas para promoção por antiguidade e aposentadoria.

— Processo n.º PR 15.055-47 — Exposição de Motivos n.º 1.071, de 6-12-48, do DASP, e parecer do Consultor Geral da República de 19-10-48, aprovados pelo Presidente da República. (*Diário Oficial* 10-12-48).

Trata o anexo processo da consulta do Ministério da Viação e Obras Públicas, formulada pela respectiva Divisão do Pessoal, em torno da situação de funcionários públicos federais afastados dos seus cargos em virtude de terem sido eleitos deputados às Assembléias Constituintes de Estados da Federação.

2. Após exame do assunto, externou este Departamento a sua opinião, que submeteu à elevada apreciação de V. Exa. através da Exposição de Motivos n.º 1.362, de 31 de julho de 1947.

3. Despachando esse expediente, houve por bem V. Exa. encaminhar o processo ao Sr. Consultor Geral da República, que emitiu parecer, entendendo que

Enquanto... o funcionário estiver no exercício da função legislativa estadual ou municipal, perderá o vencimento ou remuneração e contará tempo de serviço, apenas para promoção por antiguidade e aposentadoria.

4. Por outro lado, ao vetar o art. 41 e seu parágrafo da Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948, dispositivo esse que outorgava aos servidores públicos o direito de opção entre o vencimento federal ou o subsídio do cargo eletivo municipal em que fôsse investido. V. Exa. teve oportunidade de acentuar (*Diário do Congresso Nacional*, de 19 de novembro de 1948):

Este artigo e seu parágrafo único estabelecem a faculdade de opção pelos vencimentos ou proventos do cargo ou posto para o servidor civil ou militar em exercício de funções eletivas municipais.

O Serviço Público Federal ficaria, assim, duplamente onerado, não só pelo pagamento do servidor afastado como do seu substituto. De acordo com as normas constitucionais, cabe a cada uma das entidades de direito público, a União, os Estados e Municípios, prover à manutenção de seus serviços, inclusive os de natureza legislativa. Fazer pagar os legisladores locais pelos cofres federais é contrariar esta regra e pôr em risco a autonomia e independência dos membros componentes das Câmaras municipais.

Aquêle que, pertencendo ao Serviço Público Federal, aceitar mandato eletivo local, deverá desempenhá-lo com seus ônus e vantagens.

5. A relevância do assunto e a fundamentação do parecer do Senhor Consultor Geral da República, cujas conclusões V. Exa. houve por bem aprovar, aconselham a sua publicação, por ser assunto de interesse do serviço público em geral.

6. Nestas condições, este Departamento, ao submeter o assunto à elevada consideração de V. Exa., tem a honra de sugerir que sejam publicadas, na íntegra, a presente exposição de motivos, o parecer do Senhor Consultor Geral da República, e o despacho de V. Exa. aprovando dito parecer, restituindo-se o processo, a seguir, ao Ministério da Viação e Obras Públicas.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Exa., os protestos do meu mais profundo respeito. — *Bitencourt Sampaio*, diretor-geral".

Foi o seguinte, o parecer do Senhor Consultor Geral da República:

I. Consulta o Excelentíssimo Sr. Presidente da República sobre a seguinte exposição de motivos do Departamento Administrativo do Serviço Público:

O Ministério da Viação e Obras Públicas, por sua Divisão de Pessoal, consultou este Departamento sobre a situação de funcionário público federal eleito para Assembléia Constituinte de Estado da Federação.

2. A esse respeito dispõe a Constituição Federal, no seu art. 50, *in verbis*: "Enquanto durar o mandato, o funcionário público ficará afastado do exercício do cargo, contando-se-lhe tempo de serviço apenas para promoção por antiguidade ou aposentadoria.

3. Dois são os aspectos que, no caso, se oferecem a estudo:

a) a eleição para membro de Assembléia Constituinte ou Câmaras do Poder Legislativo; e

b) a qualidade de servidor do eleito.

4. E' que tem sentido genérico a expressão "funcionário" usada no mencionado art. 50 da Constituição, compreensivo do extranumerário estável por força do artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 18-9-46. Sob o primeiro aspecto, (alínea "a" do item 3), dúvida não há de que, guardados os limites da competência, ampla em uma e restrita em outra, a Assembléia Constituinte Federal ou Estadual, merece igual respeito e goza de regalias idênticas.

5. Se o mandato federal determina o afastamento do funcionário, também o justifica o mandato estadual ou municipal. Conforme esclareceu o Assessor Jurídico deste Departamento, a condição territorial do funcionário é que indicará o modo de efetivar a medida Federal, que ele seja, caberá ao Governo da União providenciar o afastamento, na forma da Constituição (art. 50), e trate-se de mandato federal, estadual ou municipal. Situação diversa deslocará o ato para a competência do Governo do Estado ou Município.

6. No parecer deste Departamento, mediante simples comunicação oficial da posse no cargo eletivo, deve o órgão de pessoal anotar o afastamento do servidor, nos precisos termos do art. 50 da Constituição, e para os efeitos ali indicados."

II. Segundo declaramos nos pareceres (Referência 27-R e 56-R, publicados, respectivamente, no *Diário Oficial* de 29 de março e 18 de junho de 1948), aprovados pelo Excelentíssimo Sr. Presidente da República, o princípio básico sobre acumulações foi enunciado de forma genérica e ampla, no art. 185 da vigente Constituição Federal, vedando-as quanto a quaisquer cargos, do executivo, do legislativo e do judiciário, federais, estaduais e municipais, em todas as formas, quer de exercício, quer de remuneração.

Destarte, o funcionário federal não pode acumular o seu cargo com qualquer outro cargo, inclusive eletivo, da União, dos Estados ou dos Municípios.

Quando o funcionário é eleito para o poder legislativo federal, a Constituição deu a solução constante do artigo 50, afastamento do exercício do cargo enquanto durar o mandato e contagem de tempo de serviço apenas para promoção por antiguidade e aposentadoria.

As Constituições de 1891, art. 25, de 1934, art. 33, parágrafo 4.º, autorizavam o funcionário que fôsse deputado ou senador, a reassumir o cargo durante o intervalo das sessões legislativas.

A Constituição de 1946 determinou o afastamento do cargo durante todo o tempo do mandato, para evitar acumulações de remunerações, porque estabeleceu, ao contrário do que se fez em 1891 e 1934, o pagamento anual do subsídio, art. 47, mesmo quando o deputado ou o senador não estão em exercício, ainda no interregno das sessões legislativas.

Destarte, segundo declaramos em anterior parecer (Referência 76-R), o funcionário público para cargo legisla-

tivo estadual ou municipal poderá reassumir o exercício do respectivo cargo no intervalo das sessões da Assembléia Legislativa ou da Câmara Municipal se o subsídio não for anual, se receber subsídio pelas funções de deputado ou senador apenas durante aquelas sessões.

E' que, nessa hipótese, não haverá acumulação nem de exercício nem de remuneração.

Enquanto, porém, o funcionário estiver no exercício da função legislativa estadual ou municipal perderá o vencimento ou remuneração e contará tempo de serviço apenas para promoção por antiguidade e aposentadoria.

E' também, o que acontece ao militar que aceitar cargo público eletivo. Constituição, art. 182, parágrafos 4.º e 5.º.

E' o nosso parecer.

Rio de Janeiro, 19 de outubro de 1946. — *Haroldo Teixeira Valladão.*

GRATIFICAÇÃO — CÁLCULO PARA PAGAMENTO PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO EXTRAORDINÁRIO, A PESSOAL DIARISTA

— O quantum da gratificação horária por serviço extraordinário prestado por extranumerário-diarista é o representado pela divisão do salário diário pelo número de horas de trabalho, cálculo simples, que nada tem a ver com a circular DF/157, de 17 de maio de 1940, que teve o intuito de solucionar dúvidas sobre o cálculo com relação a pessoal mensalista.

— Processo n.º 8.595-48 — Parecer da D.P. do DASP, em 4-11-48, aprovado pelo Diretor Geral. (D. O. de 13-12-48).

A Divisão do Pessoal do Ministério da Viação e Obras Públicas (D.P.V.) consulta esta D.P. sobre como calcular-se a gratificação horária, por serviços extraordinários, de extranumerário-diarista.

2. Entendeu a Seção do Pessoal do Departamento Nacional de Portos, Rio e Canais (D.N.P.R.C.), onde teve origem o processo, que o cálculo da remuneração horária seria o resultado da divisão do salário diário pelo número de horas, num dia normal de trabalho.

3. Manifestando-se a respeito, a Seção Financeira (S. F.) da D.P.V. não concordou com o cálculo efetuado, entendendo que, no caso, se teria de atender ao salário médio diário, ou seja, ao "resultado da divisão por 30 dias do produto dos fatores salário diário e 23 dias".

4. Voltando o processo à Seção do Pessoal do D. N. P. R. C., ponderou aquela Seção que:

Não há razão alguma para calcular salário médio mensal, isto é, na base de 25 diárias por mês, para dividi-lo por 30. Para que? Para achar a diária? Mas esta já é conhecida! E para achá-la novamente teríamos que dividi-lo por 25 e não por 30", pedindo, assim, reconsideração do despacho.

5. Pronunciando-se, mais uma vez, sobre o assunto, manteve a S.F. o seu ponto de vista anterior, solicitando a D.P.V. o pronunciamento desta D.P.

6. Isto pôsto, verifica-se que não assiste razão à S. F. da D.P.V., pois, sendo o salário do diarista pago à razão do dia de trabalho, é evidente que, para calcular-se a remuneração de uma hora, é suficiente dividir-se esse salário pelo número de horas de trabalho de um dia.

7. Assim, trata-se de operação simples, não exigindo quaisquer outros cálculos, pois, como diz bem o D.N.P. R.C., não há necessidade de calcular-se o dia de trabalho, após operações complicadas, se este já é conhecido, de vez que é precisamente a diária que caracteriza a forma de pagamento daqueles servidores.

8. Dêse modo, se em seis horas de trabalho percebe o diarista o salário X, em uma hora de serviço extraordinário perceberá, evidentemente, X dividido por 6.

9. Por outro lado, não se deve aplicar aos diaristas a Circular DF-157, de 17 de maio de 1940, do D.A.S.P. que teve o evidente intuito de solucionar dúvidas sobre o cálculo da gratificação por serviços extraordinários, quando o servidor receber vencimento ou salário mensal, conforme se depreende de seus termos, *verbis*:

Comunicando a Vossa Senhoria, para os devidos fins, que, para o efeito exclusivo do pagamento de gratificação, por serviço extraordinário, paga por hora de trabalho, prorrogado ou antecipado, deverá ser considerado o ano de 12 meses, de 30 dias cada um.

2. Assim, qualquer que seja o mês relativo àquela gratificação, deverá o vencimento ser dividido por trinta, para se apurar o vencimento diário, e o ciente dessa divisão pelo número de horas do período normal de trabalho, para se verificar o vencimento hora.

PROMOÇÃO — DE FUNCIONÁRIO TRANSFERIDO "EX-OFFICIO"

— O funcionário transferido "ex-officio" após o último dia do primeiro mês do trimestre em que se possa preencher a vaga por haver candidatos habilitados, como estabelece o parágrafo único do art. 11 do Regulamento de promoções, não poderá concorrer à promoção no referido trimestre, por se não encontrar no Quadro na data da vaga, muito embora tal data haja sido prorrogada, conforme o dispositivo acima citado.

— Processo n.º 8.336-48 — Parecer do DASP, em 25-10-48. (D. O. 28-10-48).

A Divisão do Pessoal do Ministério da Viação e Obras Públicas (D.P.V.) consulta esta D.P. sobre a situação de promovido por antiguidade ao cargo da classe J da carreira de Oficial Administrativo do Quadro VII daquele Ministério.

2. Conforme consta do processo, foi o interessado transferido, *ex-officio*, do Quadro I para o VII, por decreto de 6-2-48 (D. O. de 9 do mesmo mês), tendo tomado posse e entrado em exercício no dia 13 do mesmo mês.

3. Atendendo ao disposto no art. 13 do novo Regulamento de Promoção (Decreto n.º 24.646, de 10-3-48), deixou o interessado de ser promovido no primeiro trimestre do corrente ano, não obstante ser, no novo Quadro, o único ocupante da classe.

4. Após tecer várias considerações, tem dúvidas o Serviço Regional do Pessoal (S.R.P.) da D.P.V., em face do parecer desta D.P., emitido no Processo número 4.634-48. (D. O. de 11-9-48), sobre se poderia a promoção em apêço ter sido efetuada ainda no primeiro trimestre do corrente ano.

5. Isto pôsto, verifica-se que, muito embora tenha entendido esta D.P., no parecer exarado no Processo número 4.634-48, acima citado, que

"poderá mesmo ser promovido por antiguidade para vaga que se verificar anteriormente à transferência, desde que nessa data não exista outro funcionário em condições de sê-lo, observando-se, então, o disposto no parágrafo único do art. 11 do Regulamento de Promoção" (item 25, alínea c).

é evidente ser necessário, de acordo com o parágrafo único do art. 11 do citado Regulamento, que o funcionário transferido *ex-officio*, naquelas condições, o tenha sido até o último dia do primeiro mês do trimestre.

6. Ora, na hipótese em tela, o interessado, em 31 de janeiro do corrente ano, pertencia a Quadro diverso do em que havia a vaga, não se tendo verificado, ainda, a transferência.

7. Dêse modo, não poderia o funcionário em apêço concorrer à promoção naquele trimestre, por se não encontrar no Quadro na data da vaga, muito embora se considerasse ela, *ex-vi* do disposto no parágrafo único do citado art. 11, prorrogada até o último dia do primeiro mês do trimestre (31 de janeiro).

**SALÁRIO FAMÍLIA — PAGAMENTO À MULHER
OCUPANTE DE CARGO PÚBLICO, ENQUANTO O
MARIDO, TAMBÉM SERVIDOR, ESTIVER NO GÔZO
DE LICENÇA PARA TRATAMENTO DE INTERESSES
PARTICULARES**

— *A impossibilidade legal de percepção do benefício por parte de seu titular, não cria para a mulher um direito próprio cujo nascimento pressupõe a separação de fato, e caduca no caso de vida em comum.*

— Processo n.º 7.101-48 — Parecer do Consultor Jurídico do DASP, aprovado pelo Diretor Geral, em 4-10-48. D. O. 30-10-48).

1. A D.P. do Ministério da Educação e Saúde consulta o D.A.S.P. sobre a possibilidade de pagamento do salário-família à mulher, ocupante de cargo público, enquanto o marido, também servidor, estiver no gôzo de licença para tratamento de interesses particulares, mas vivendo em comum.

2. A Divisão consultada opinou pelo pagamento sob a invocação do art. 5.º da Lei de Introdução do Código Civil Brasileiro (Decreto-lei n.º 4.657, de 4-9-42), que contém norma geral de exegese, dispondo que “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”.

3. O art. 12 do Decreto-lei n.º 5.976, de 10-11-43, contém, todavia, um preceito explícito a respeito. Depois de fixar, no art. 10 e seus parágrafos que o pai é o titular do benefício, no caso de vida em comum, sendo marido e mulher servidores públicos, a lei dispõe:

Art. 12. Não será percebido o salário-família nos casos em que o servidor ou inativo deixar de perceber o respectivo vencimento, salário ou provento.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos casos disciplinares e penais, nem aos de licença por motivo de doença em pessoa de família.

4. No corpo do artigo está a regra geral proibitiva da percepção do salário-família quando houver suspensão do pagamento de vencimento, remuneração ou salário. E no parágrafo são indicadas as exceções. Entre estas não foi

contemplada a hipótese da consulta. Segundo o texto do artigo, o salário-família é complemento do vencimento, remuneração ou salário: é acessório que não deve ser concedido quando o beneficiário está privado de receber o principal. Somente nos casos indicados no parágrafo é que tal princípio sofre exceção. Aliás, outra não é a função dos parágrafos, senão a de “estabelecer subregras, prescrever condições, modalidades ou requisitos não previstos no corpo do artigo” (Rev. de Dir. Administrativo, volume 1, pág. 102).

5. A ampliação dos casos excepcionais, previstos no parágrafo, importa em excluir da regra de proibição, hipóteses novas. O texto do artigo acabaria letra morta, se por considerações de ordem finalística o intérprete houvesse por bem conceder o salário-família, independentemente do pagamento do vencimento, remuneração ou salário. Por um esforço de interpretação alcançaria objetivo oposto ao texto. E’ sabido, porém que, por via de interpretação analógica, ou extensiva, é admissível o estabelecimento de regras contrárias aos textos legais.

6. Os casos de pagamento do acessório, sem atenção ao do principal, devem limitar-se, em face do exposto, à exemplificação do parágrafo. Caso contrário, como ficou dito, estaria o intérprete infringindo a regra geral de proibição, contida no corpo do artigo e vasada em termos inequívocos. Como norma excepcional, em face do corpo do artigo, o disposto no parágrafo não pode ser ampliado sob pena de subversão ou negação da regra principal. Não tem, pois, direito ao salário-família, a despeito das generosas considerações da D.P., o servidor licenciado para tratar de interesses particulares. E sendo êle, pelo artigo 10, o titular do benefício a impossibilidade legal de percebê-lo não cria, para a mulher um direito próprio cujo nascimento pressupõe a separação de fato, e caduca no caso de vida em comum.

7. A invocação da “finalidade social” da lei não me parece também cabível na espécie. A proteção do Estado visa ao servidor que lhe devota o seu labor. Aquêle que “por interesses particulares” se desliga do serviço público, deve procurar também na consecução de tais interesses, os de sua prole. Se o chefe da família prefere buscar fora de exercício do cargo ou função a satisfação de seu interesse não pode reclamar do Estado o que êste lhe dá, além da paga principal, como acessório, para cuidar dos filhos. A transferência do benefício à mulher importaria em atingir por via indireta o que a lei entendeu de negar.

E’ o que me parece.

* *

*

IMPORTÂNCIA DA AGÊNCIA DE ORÇAMENTO

(Harvey Walker)

A agência de orçamento não existe apenas para os misteres de coletar cálculos, revê-los e consolidá-los, mas para exercer, também, uma importância influência na melhoria dos processos administrativos. Deve estar sempre progredindo em estudos capazes de assegurar maior eficiência. Somente a agência de orçamento está em posição de poder estudar, por exemplo, a questão das viagens dos empregados públicos, para determinação das quotas de indenização apropriadas e sugestão dos meios de evitar viagens desnecessárias, entre as quais se poderia incluir a regulamentação das atividades de inspeção de um certo número de diferentes órgãos administrativos. Somente a agência de orçamento pode estudar a questão do uso de automóveis oficiais e sugerir a promulgação de regulamentos que evitem abusos nesse particular.

* *

*

COMPLEXIDADE DAS TAREFAS DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

O trabalho de elaboração orçamentária é um dos mais difíceis e exige sempre a ponderação de dados e relações no meio econômico ao qual se aplica.

Mira y Lopez

Condições de vida da população brasileira

GUERREIRO RAMOS.

O RELATÓRIO do Serviço Social da Indústria de 47 a março de 48 expõe, em sua parte final, os resultados parciais de um inquérito sobre o custo de vida dos trabalhadores na indústria. É esta uma iniciativa que vem atender a uma necessidade dos que estudam os problemas econômicos do País. É lastimável, porém, que os resultados publicados no relatório do SESI não estejam acompanhados de texto e, por esta razão, careçam da clareza que se exige em trabalhos desta espécie.

O comentário deste relatório nos enseja uma rápida revisão das pesquisas sobre padrão de vida que têm sido realizadas no País. Como se sabe, tais estudos estão em fase embrionária no Brasil. As iniciativas de trabalhos desta natureza têm sido esporádicas, não havendo, até o momento, na administração federal, um órgão que tenha tomado a si o encargo de realizar, em caráter permanente, os estudos em foco, como ocorre, por exemplo, na Colômbia, nos Estados Unidos e na Alemanha.

Deve ser feita uma honrosa exceção para o Estado de São Paulo, aliás, como em muitos outros campos, pioneiro no campo dos estudos sobre padrão de vida. Ao que estamos informados, no Brasil, apenas na capital de São Paulo encontra-se uma repartição que dispõe de dados atualizados sobre padrão, nível e custo de vida. Trata-se da Divisão de Estatística e Documentação do Departamento de Cultura da Prefeitura de São Paulo.

Um dos estudos mais antigos sobre o tema em apreço é de autoria de Evaristo Leitão, Rômulo Cavina, João Soares Palmeira (*O trabalhador rural brasileiro*) e diz respeito ao trabalhador do campo. Neste trabalho, encontra-se uma estimativa do custo de vida do trabalhador rural do Brasil, nas várias regiões, considerando, como média, uma família composta de sete (7) pessoas. Foram focalizados dois grupos de trabalhadores rurais: 1.º — o dos com especialização definida; 2.º — o dos sem especialização definida, estes os mais desfavorecidos. (1)

O orçamento familiar de tais grupos, em 1934, segundo aqueles autores, é o seguinte:

VERBAS	1.º grupo	2.º grupo
1. Alimentação	65%	80%
2. Excitantes	10%	10%
3. Vestuário	8%	—
4. Combustível e luz	7%	5%
5. Casa	5%	—
6. Diversos	5%	5%
TOTAL	100%	100%

(1) EVARISTO LEITÃO, RÔMULO CAVINA e JOÃO SOARES PALMEIRA, *O trabalhador rural brasileiro*. Departamento de Estatística e Publicidade, Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, Rio de Janeiro, 1937.

A alta percentagem das despesas com a alimentação é um índice da pobreza desses grupos. Há, porém, nesse quadro, um dado mais elucidativo ainda do baixo nível cultural do trabalhador rural. Trata-se da percentagem destinada a excitações (em geral, aguardente), que distrai 10% dos orçamentos familiares de ambos os grupos estudados. Note-se que, em tais grupos, a despesa com excitações é maior do que a despesa com vestuário, com a casa, com luz e combustível, isoladamente.

Oito anos depois dessa pesquisa, em 1942, foi apurado que 70% a 80% da renda mensal do trabalhador na agro-indústria do açúcar são despendidos com alimentação. (2)

Em 1934, o professor Horace B. Davis (3), numa amostra de 221 famílias operárias da capital de São Paulo, registrou a seguinte distribuição (4):

Despesas	Percentagens da despesa total
Alimentação	50
Aluguel, água e luz	22
Vestuário	10
Combustível	4
Fumo	2
Recreação	0.8
Instrução	0.2
Outros gastos	11
	100

Em 1936 e 1940, as pesquisas de Samuel H. Lowrie e de Oscar Egídio de Araújo, ambas utilizando amostras de famílias operárias de São Paulo, registram uma elevação da percentagem das despesas com alimentação. Os resultados desses dois trabalhos são os seguintes (5):

Despesas	Percentagens da despesa total	
	Lowrie	Araújo
Alimentação	54	52
Aluguel, água e luz	18	12
Vestuário	10	7
Combustível	4	3
Assistência médico-odontológica	2	4
Recreação	0.3	0.2
Instrução	0.2	0.6
Outros gastos	8.5	14.5

(2) VASCONCELOS TÔRRES, *Condições de vida do trabalhador na agro-indústria do açúcar*, Instituto do Açúcar e do Alcool, Rio de Janeiro, 1945.

(3) HORACE B. DAVIS, *Padrão de vida dos operários de São Paulo*, "in" *Revista do Arquivo Municipal*, número XIII, junho de 1935, São Paulo.

(4) GUERREIRO RAMOS, *Pequena bibliografia del estudio del patrón de vida*, "in" *Anales de Economía y Estadística*, ns. 33 e 34, setembro e outubro de 1947, Bogotá, Colômbia.

(5) OSCAR EGÍDIO DE ARAÚJO, *Uma pesquisa de padrão de vida*, suplemento ao n.º LXXX da *Revista do Arquivo Municipal*, São Paulo, 1941.

Na pesquisa feita pelo Serviço Social da Indústria, no Distrito Federal, foi encontrada a seguinte distribuição dos gastos (6) (*per capita*, com dois amparados):

<i>Despesas</i>	<i>Percentagens da despesa total</i>
Alimentação	54.1
Aluguel	11.3
Vestuário	11.1
Seguro Social	4.3
Recreação	3.4
Transportes	3.3
Higiene	2.8
Farmácia	2.2
Educação	1.6
Dentista	1.3
Médico	0.4
Várias	4.1
	99.9

O que se deduz desses números, em confronto com os dados de outros países, é que o nível de vida do trabalhador brasileiro é comparativamente baixo.

Ao que estamos informados, a pesquisa realizada pelo SESI foi extensa e focalizou aspectos da vida dos industriários que permitem apurar medidas estatísticas de grande utilidade para o planejamento da prestação de serviços sociais de massa. Entre estas medidas está, por exemplo, a referente ao número médio dos componentes da família. Sobre o assunto, já se dispõe de alguns dados. O Gabinete Técnico do Serviço Nacional de Recenseamento calculou o número médio da família rural brasileira em 5,10, tomando por base os resultados do censo demográfico de 1940, por amostra numerosa correspondente a 340 municípios brasileiros, de população não superior a 20.000 habitantes, pertencentes a 16 Unidades Federadas e representativas de zonas evidentemente rurais. (7)

(6) Relatório Anual da Divisão Regional do Rio de Janeiro, do Serviço Social da Indústria, março de 1947 — março de 1948.

(7) Número médio dos componentes da família as zonas rurais (Análises de Resultados do Censo Demográfico, n.º 34), edição mimeográfica do Serviço Nacional de Recenseamento, Rio de Janeiro, 1942.

Quanto à família média urbana são conhecidos dois cálculos. Um deles foi baseado em pesquisa realizada em 1942 pelos Srs. Dácio de Almeida Cristóvão e Haroldo D. Chope no bairro (8) paulista Jardim América, habitado por elementos de diferentes classes sociais. A família média aí encontrada foi de 4,45 membros. Em 1948, no Morro de São Carlos, Distrito Federal (9) encontrou-se uma família média de 4,48 membros.

Uma outra medida de enorme utilidade que a pesquisa do SESI permite calcular para o Distrito Federal é a referente à taxa da contribuição dos vários membros da família para a renda total. Afora uma estimativa da Fundação da Casa Popular, temos notícia de apenas dois cálculos diretos desta medida no Brasil: os das conhecidas pesquisas Lowrie e Egidio Araújo que reproduzimos a seguir:

Contribuição percentual dos membros da família para a renda familiar (10):

	<i>Pesquisa Lowrie</i>	<i>Pesquisa Araújo</i>
Salário do chefe	65	71
Salário da esposa	4	3
Salário dos filhos	17	14
Salário de outros membros	8	4
Outras fontes	6	8

Os dados sobre as condições de vida dos industriários no Distrito Federal levantados pelo SESI não devem dormir nos arquivos. Precisam ser apurados e expostos ao público dos especialistas e dos interessados na matéria.

(8) DÁCIO DE ALMEIDA CRISTÓVÃO e HAROLD D. CHOPE, *Estudo das condições sanitárias da população do Distrito do Jardim América, 23.ª Zona Distrital da Cidade de São Paulo, em função de alguns aspectos do seu estado econômico-social*, "in" *Arquivos de Higiene*, ano 15, nº 3, setembro de 1945, Departamento Nacional de Saúde, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1947.

(9) *Censo das Favelas do Distrito Federal — Morro de São Carlos*, Fundação Leão XIII, Rio de Janeiro, 1948.

(10) OSCAR EGÍDIO DE ARAÚJO, trabalho mencionado.

Inaugurou-se, em Petrópolis, a 1ª Colônia de Férias dos Servidores Públicos

O que é o hotel Sítio Taquara mantido pela Associação dos Servidores Cíveis do Brasil no setor da Assistência Social dos Servidores Públicos.

UM dos grandes problemas do Estado Moderno é o da assistência social aos trabalhadores, quer os de empresas particulares, quer os do próprio Estado. O trabalho intenso, obrigando o trabalhador a grande dispêndio de energia, exige repouso, divertimento, a fim de que o indivíduo não se esgote prematuramente e possa continuar a

O Governo Federal inscreve dentre as suas obrigações, "ex-vi" do art. 219 do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939:

— "O Governo Nacional proverá o bem-estar e o aperfeiçoamento físico, intelectual e moral dos funcionários e de suas famílias.

Parágrafo único. Com essa finalidade serão organizadas:

I — Um plano de assistência, que compreenderá a previdência, seguro, assistência médico-dentária e hospitalar, sanatórios, colônia de férias e cooperativismo;



O Professor Pereira Lira, Presidente da ASCB, Prefeito Flávio Castrioto, de Petrópolis, Dr. Ibany da Cunha Ribeiro, 1.º Secretário da ASCB e o Dr. Paulo Matos Peixoto, Diretor da Rádio Mauá, depois de visitarem o bangalô exclusivo das moças que se vê ao fundo, no magnífico parque do Hotel Taquara.

II — Um programa de higiene, conforto e preservação de acidentes nos locais de trabalho;

III — Cursos de aperfeiçoamento e especialização profissional;

IV — Cursos de extensão, conferência, congressos, publicações e trabalhos referentes ao serviço público

V — Centros de educação física e cultural para recreio e aperfeiçoamento moral e intelectual dos funcionários e de suas famílias, fora das horas de trabalho;

VI — Viagens de estudo ao estrangeiro e visitas a serviços particulares de utilidade pública, para especialização e aperfeiçoamento.

Ao instituir a Associação dos Servidores Cíveis do Brasil, como a "entidade máxima das atividades sociais e desportivas dos servidores públicos em todo o País", pelo

Decreto-lei n.º 8.012, de 12 de setembro de 1945, o governo brasileiro transferia, em parte, para esse órgão a atribuição de cuidar do que prescreve o artigo acima citado, nos seus itens referentes a recreação, colônia de férias, congressos, educação física, da assistência social da numerosa classe dos servidores públicos.

A Associação dos Servidores Cíveis do Brasil de há muito vinha dando cumprimento às suas finalidades; agora, inaugurando a 1.ª Colônia de Férias dos Servidores Públicos, destinada aos que emprestam o seu trabalho às administrações das 3 órbitas de Governo, veio a completar as suas atribuições.

A inauguração do Hotel Sítio Taquara, na Estrada da Taquara, bairro da Independência, da cidade de Petrópolis, realizou-se no dia 12 de dezembro de 1948 com um

churrasco a que compareceram mais de 400 pessoas e de cujo transcurso publicamos algumas fotografias.

É um hotel de 30 quartos, todos com banheiro, no centro de um parque de 80.000 metros quadrados, onde, além de um belo jardim, bosques, lago, cachoeirinhas, existe uma pitoresca piscina de límpida água corrente e anexa uma pequenina para banho dos petizes.

Causou ótima impressão aos presentes a iniciativa de dedicar um bangalô com seus quartos, exclusivamente, para moças desacompanhadas e que preferiram um ambiente reservado.

Foi inaugurada também, nessa mesma data, a pequena filial da Biblioteca Castro Alves, para uso dos hóspedes. Essa biblioteca existe em razão de um feliz convênio da ASCB e do Instituto Nacional do Livro.

As diárias do Hotel Sítio Taquara foram fixadas em Cr\$ 100,00 de abril a dezembro e Cr\$ 120,00 de janeiro a março, para os estrangeiros aos quadros sociais da ASCB

ou de suas entidades filiadas e para estes será concedido o desconto magnífico de 50%.

Como a procura tem sido muito grande, a Secretaria da ASCB, no 2.º and. do Edifício do IPASE, instituiu um livro de inscrição, respeitando rigidamente a prioridade dos inscritos. Entretanto, havendo acomodação vaga na Colônia de Férias, o associado apresentando a carteira social e o recibo do mês, gozará do desconto de 50% nas diárias, sem nenhuma burocracia.

Do mês de abril em diante a ASCB vai também financiar as férias dos seus associados em 12 meses, para o que já está se organizando.

Completando o seu programa para essa Colônia de Férias, a ASCB dividiu parte do sítio em lotes aprazíveis, de acôrdo com os acidentes naturais do terreno, para vender ao funcionalismo, à vista ou a prazo, que nêles construirá casas para fim de semana e férias, transformando o Taquara num verdadeiro "Week-end Club".



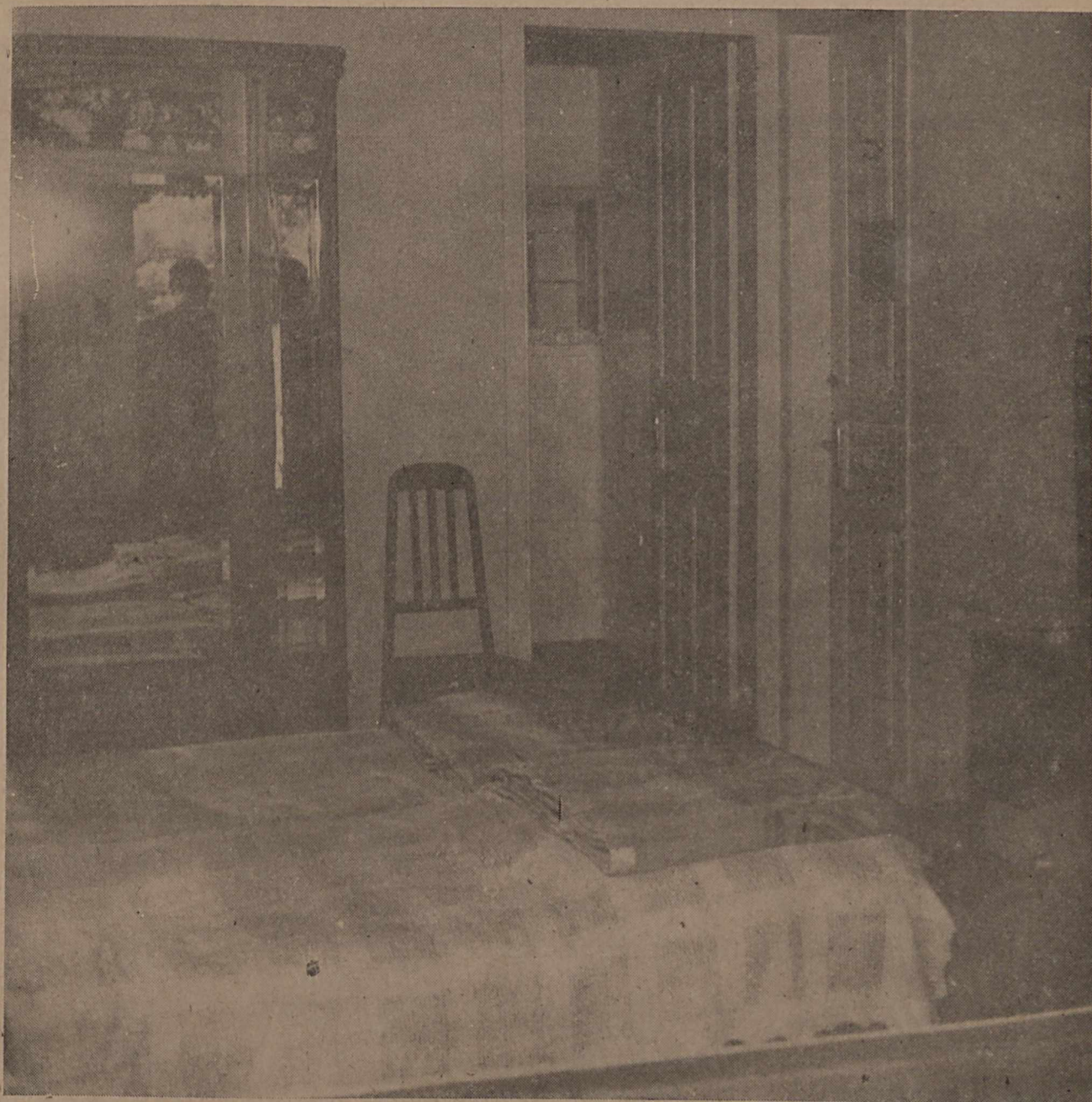
Grupo de participantes do churrasco inaugural.

* *

*

O eficiente exercício das funções de técnico orçamentário exige ainda a posse da média de conhecimentos e informações necessárias à adaptação do orçamento às circunstâncias de tempo, lugar e objetivo que o determinam.

Mira y Lopez



Este é o quarto n.º 19, um dos menores do Hotel, mas, como se pode ver, dotado de banheiro próprio e de uma varanda, como quase todos.

Cursos da Biblioteca Nacional

Realizou-se aos 29 de dezembro de 1948, às 17,30 horas, na Biblioteca dos Cursos, a solenidade de encerramento do ano escolar dos Cursos da Biblioteca Nacional.

Com a presença do Diretor da Biblioteca Nacional, o escritor Josué Montello, do Diretor dos Cursos, sr. Antônio Caetano Dias, professores e alunos com as respectivas famílias, foram entregues os certificados e diplomas aos alunos aprovados, procedendo-se à distribuição de prêmios, em livros, oferecidos pelo Instituto Nacional do Livro, aos alunos que mais se destacaram nos diferentes Cursos realizados.

Após as breves palavras pronunciadas pelo Diretor da Biblioteca Nacional, dando início à sessão de encerra-

mento, falaram as alunas Adelaide Berta Ribeiro e Darcília Mendes, respectivamente em nome de suas colegas dos Cursos Superior e Fundamental, cujos discursos foram respondidos pelos paraninfos, Professora Carmelita Rêgo e Xavier Placer.

Foram diplomados, do Curso Superior, 7 alunos entre os 24 matriculados.

Concluíram o Curso Fundamental 56 alunos dentre os 84 matriculados.

Concluíram o Curso Avulso de *Bibliografia Especializada*: Geografia e História do Brasil e Literatura lusobrasileira, 30 alunos dos 57 inscritos no início do referido Curso.

Os alunos colocados em primeiro e segundo lugares nos diferentes Cursos, foram os seguintes: Maria Thereza Parente Napoleão e Nilza Teixeira Soares (Curso Supe-

rior); Jorge Abrantes dos Santos e Moema Cruz (Curso Fundamental) e Aida Furtado Lins e Cacilda Reis (Curso Avulso).



A aluna classificada em 1.º lugar no Curso superior quando recebia os cumprimentos do Diretor dos Cursos no momento de receber das mãos do Diretor da Biblioteca Nacional o prêmio que lhe coube.

Cursos de Administração na Bahia

ENCERRARAM-SE, em meio de maior brilhantismo no mês de dezembro p. p. as aulas do período de 1948, dos Cursos de Administração, instituídos pelo D. S.P. da cidade do Salvador.

A solenidade, realizada no Instituto Histórico, foi presidida pelo Secretário do Interior, Dr. Albérico Fraga.

Usou da palavra, o Diretor do D.S.P., Dr. Renato Bião.

Foi orador, pelos alunos, o Sr. Jorge Abreu. Por último falou, o Prof. Heitor Dias, que fez um discurso alusivo ao ato.

A seguir, fez-se a entrega dos certificados aos alunos, num total de perto de 400, que concluíram os diferentes cursos, assim especificados:

Preparação e Supervisores de Treinamento — Psicologia das Relações Humanas no Trabalho (38);



Dr. Renato Bião discursando.

Administração do Pessoal (34);
 Organização de Serviço (36);
 Direito Administrativo (28);
 Atividades Auxiliares da Administração Portuguesa e
 Redação Oficial (82);
 Matemática e Elementos de Estatística (44);
 Estrutura da Administração Pública Brasileira e Noções
 de Direito Usual (72);

Trabalhos Datilográficos (45);
 Atividades. Meios da Administração Pública (23);

O fato vem provar a eficiência dos cursos de administração, que em sua diretriz vem esclarecer muitas dúvidas, bem como aclarar a mentalidade dos funcionários, emprestando-lhes compreensão mais larga dos deveres e supervisão de, seus direitos.



Entrega de certificado à aluna Diva Simões de Aguiar, pelo Diretor Geral do D. S. P.

Ari de Castro Fernandes

A administração pública brasileira acaba de perder, com a morte do Dr. Ari de Castro Fernandes, uma das suas figuras mais representativas.

Moço ainda, o ilustre Técnico de Administração do D.A.S.P., era senhor de uma larga cultura, conseguida através de inúmeros cursos e universidades que frequentou no Brasil e nos E.E.UU.

Formado pela Faculdade de Medicina da Universidade do Rio de Janeiro, viu logo sua tese premiada com medalha de ouro no 1.º Congresso Acadêmico Interestadual (1933). Foi assistente de Radiologia do Hospital Gaffré Guinle e chefe do mesmo serviço no Hospital da Ordem de S. Francisco de Paula.

Exerceu atividades em vários setores de administração, dentre outros no Jardim Botânico (J.B.V.), no Instituto Oceanográfico Brasileiro; foi professor de Administração Hospitalar (D.N.S.), de Administração do Pessoal, de Organização e Administração de Bibliotecas e, de Psicologia das Relações Humanas no Trabalho (Curso Aperfeiçoamento do D.A.S.P.), cargo em que a morte o colheu.

Trabalhador incansável, tendo penetrado no serviço público, por concurso, em 1926, galgou todos os cargos que

ascendeu também por concurso. Dentre os feitos que sobremaneira o elevaram salientou-se o de organizador e chefe da Seção de Assistência Social do Pessoal do M. A., que foi a 1.ª do sistema de assistência do servidor público.

Fêz parte de várias comissões no Brasil e nos E.E.UU., obtendo os mais reiterados elogios em sua atuação.

O extinto era membro de associações científicas do País e do estrangeiro. Autor de trabalhos que marcaram época na administração, como monografias e teses quase sempre premiadas, pela sua cultura e dotes de espírito, era considerado como um dos administradores mais eficientes da atualidade brasileira, atestando-lhe o valor, os inúmeros títulos que possuía e que ele conquistou com a galhardia de ter vindo sozinho para a luta, muito jovem e subindo através de capacidade e esforço próprios.

A Revista do Serviço Público, da qual o Dr. Ari de Castro Fernandes era um dos mais antigos colaboradores, assinalando o lutuoso acontecimento, associa-se à dor de sua exma. família e, lamentando a perda de seu ilustre amigo, faz-se porta-voz do DASP, registrando aqui a saudade de seus companheiros e admiradores.

* * *

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

- 1 — Relatório do Conselho Nacional do Petróleo — 1947.
- 1 — Previsión Social — abril e setembro de 1948.
- 1 — Nação Brasileira — dezembro de 1948.
- 1 — Economic Journal — september de 1948.
- 1 — Taxes — november de 1948.
- 1 — El Exportador Americano — Novembro de 1948.
- 1 — El Exportador Americano Industrial — novembro de 1948.
- 1 — Labor Review — october de 1948.
- 1 — Engenharia de 1948 — dezembro.
- 2 — Current List of Medical Literatura — september e november de 1948.
- 1 — Standardization — november de 1948.
- 2 — Report on Nutrition and Health in six countries in Europe — October, november de 1948.
- 1 — Notícias de Portugal — dezembro de 1948.
- 1 — Síntese das realizações do Ministério da Guerra — 1945/1948.
- 8 — Boletim do Conselho Federal do Comércio Exterior — 4 de maio e 4 de junho de 1948.
- 1 — Resolução da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística.
- 1 — Os Cegos no Brasil, segundo o Censo Demográfico de 1 de setembro de 1940.
- 1 — Estatística Biométrica n.º 1.

- 1 — Opinion — november de 1948.
- 1 — Boletim Informativo — 15 de dezembro de 1948.
- 1 — Informação Rural — setembro e outubro de 1948.
- 1 — Notícias de Portugal — Dezembro de 1948.
- 1 — Red Tape — november de 1948.
- 1 — Boletim da Associação Cristã de Moços — novembro de 1948.
- 1 — Engineering Experiment Station News — october de 1948.
- 1 — Boletim da Associação Comercial do Amazonas — setembro de 1948.
- 1 — Argumentos.
- 1 — Boletim Paraguaio — novembro de 1948.
- 1 — Revista Industrial de São Paulo — outubro de 1948.
- 1 — Universidade da Antioquia — março, abril e maio de 1948.
- 1 — Rodovia — agosto de 1948.
- 1 — Polícia em Foco — setembro de 1948.
- 1 — Boletim da Associação Comercial do Amazonas — agosto de 1948.
- 1 — Boletim Econômico do Ministério das Relações Exteriores — agosto de 1948.
- 3 — Labor Review — july — august — september de 1948.
- 3 — Movimento Bancário do Estado do Espírito Santo — 1.º, 2.º, 3.º trimestre de 1948.
- 1 — Nação Brasileira — novembro de 1948.
- Sinopse do Censo Agrícola (Dados gerais) — Recenseamento Geral do Brasil — I.B.G.E.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO	
VOLUME I	
N. 1 — novembro (esgotado).....	1937
N. 2 — janeiro (esgotado).....	1938
N. 3 — fevereiro (esgotado).....	1938
N. 4 — março.....	1938
VOLUME II	
N. 1 — abril (esgotado).....	1938
N. 2 — maio.....	1938
N. 3 — junho.....	1938
VOLUME III	
N. 1 — julho.....	1938
N. 2 — agosto.....	1938
N. 3 — setembro.....	1938
VOLUME IV	
N. 1 — outubro.....	1938
N. 2 — novembro.....	1938
N. 3 — dezembro — (esgotado).....	1938
ANO II	
VOLUME I	
N. 1 — janeiro.....	1939
N. 2 e 3 — fevereiro e março.....	1939
VOLUME II	
N. 1 e 2 — abril e maio.....	1939
N. 3 — junho.....	1939
VOLUME III	
N. 1 e 2 — julho e agosto.....	1939
N. 3 — setembro.....	1939
VOLUME IV	
N. 1 e 2 — outubro e novembro.....	1939
N. 3 — dezembro (esgotado).....	1939
ANO III	
VOLUME I	
N. 1 — janeiro (esgotado).....	1940
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1940
N. 3 — março (esgotado).....	1940
VOLUME II	
N. 1 — abril (esgotado).....	1940
N. 2 — maio (esgotado).....	1940
N. 3 — junho (esgotado).....	1940
VOLUME III	
N. 1 — julho (esgotado).....	1940
N. 2 — agosto (esgotado).....	1940
N. 3 — setembro.....	1940
VOLUME IV	
N. 1 — outubro (esgotado).....	1940
N. 2 — novembro (esgotado).....	1940
N. 3 — dezembro.....	1940
ANO IV	
VOLUME I	
N. 1 — janeiro (esgotado).....	1941
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1941
N. 3 — março.....	1941

VOLUME II	
N. 1 — abril (esgotado).....	1941
N. 2 — maio (esgotado).....	1941
N. 3 — junho (esgotado).....	1941
VOLUME III	
N. 1 — julho (esgotado).....	1941
N. 2 — agosto (esgotado).....	1941
N. 3 — setembro (esgotado).....	1941
VOLUME IV	
N. 1 — outubro (esgotado).....	1941
N. 2 — novembro (esgotado).....	1941
N. 3 — dezembro.....	1941
ANO V	
VOLUME I	
N. 1 — janeiro (esgotado).....	1942
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1942
N. 3 — março (esgotado).....	1942
VOLUME II	
N. 1 — abril (esgotado).....	1942
N. 2 — maio (esgotado).....	1942
N. 3 — junho (esgotado).....	1942
VOLUME III	
N. 1 — julho (esgotado).....	1942
N. 2 — agosto.....	1942
N. 3 — setembro (esgotado).....	1942
VOLUME IV	
N. 1 — outubro (esgotado).....	1942
N. 2 — novembro.....	1942
N. 3 — dezembro.....	1942
ANO VI	
VOLUME I	
N. 1 — janeiro.....	1943
N. 2 — fevereiro.....	1943
N. 3 — março.....	1943
VOLUME II	
N. 1 — abril.....	1943
N. 2 — maio.....	1943
N. 3 — junho.....	1943
VOLUME III	
N. 1 — julho.....	1943
N. 2 — agosto.....	1943
N. 3 — setembro.....	1943
VOLUME IV	
N. 1 — outubro (esgotado).....	1943
N. 2 — novembro (esgotado).....	1943
N. 3 — dezembro (esgotado).....	1943
ANO VII	
VOLUME I	
N. 1 — janeiro (esgotado).....	1944
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1944
N. 3 — março (esgotado).....	1944
VOLUME II	
N. 1 — abril.....	1944
N. 2 — maio.....	1944
N. 3 — junho.....	1944
VOLUME III	
N. 1 — julho (esgotado).....	1944
N. 2 — agosto.....	1944
N. 3 — setembro.....	1944
VOLUME IV	
N. 1 — outubro.....	1944
N. 2 — novembro.....	1944
N. 3 — dezembro.....	1944

VOLUME IV	
N. 1 — outubro.....	1944
N. 2 — novembro.....	1944
N. 3 — dezembro.....	1944
ANO VIII	
VOLUME I	
N. 1 — janeiro.....	1945
N. 2 — fevereiro.....	1945
N. 3 — março.....	1945
VOLUME II	
N. 1 — abril.....	1945
N. 2 — maio.....	1945
N. 3 — junho.....	1945
VOLUME III	
N. 1 — julho.....	1945
N. 2 — agosto.....	1945
N. 3 — setembro.....	1945
VOLUME IV	
N. 1 — outubro.....	1945
N. 2 — novembro.....	1945
N. 3 — dezembro.....	1945
ANO IX	
VOLUME I	
N. 1 — janeiro.....	1946
N. 2 — fevereiro.....	1946
N. 3 — março.....	1946
VOLUME II	
N. 1 — abril.....	1946
N. 2 — maio.....	1946
N. 3 — junho.....	1946
VOLUME III	
N. 1 — julho.....	1946
N. 2 e 3 — agosto e setembro.....	1946
VOLUME IV	
N. 1 e 2 — outubro e novembro.....	1946
N. 3 — dezembro.....	1946
ANO X	
VOLUME I	
Ns. 1 e 2 — janeiro e fevereiro.....	1947
Ns. 3 e 4 — março e Abril.....	1947
VOLUME II	
Ns. 1 e 2 — maio e junho.....	1947
Ns. 3 e 4 — julho e agosto.....	1947
VOLUME III	
Ns. 1 e 2 Setembro e Outubro.....	1947
Ns. 3 e 4 novembro e dezembro.....	1947
ANO XI	
VOLUME I	
Ns. 1 e 2 — janeiro e fevereiro.....	1948
Ns. 3 e 4 — março e abril.....	1948
VOLUME II	
Ns. 1 e 2 maio e junho.....	1948
Ns. 3 e 4 julho e agosto.....	1948
VOLUME III	
Ns. 1 e 2 Setembro e Outubro.....	1948
Ns. 3 e 4 Novembro e Dezembro.....	1948
ANO XII	
VOLUME I	
N. 1 — janeiro.....	1949

**“Revista do Serviço Público”
volta a circular mensalmente
a partir dêste número.**