REVISTA DO SERVIÇO PVBLICO

ANO XII
Volume I — N. 2
Fevereiro de 1949

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERÊÇO 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

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XII — FEVEREIRO DE 1949 — Vol. I - N. 2

SUMÁRIO

Págs.

EDITORIAL

O Plano SALTE 3

TÓPICOS

O Recenseamento de 1950 5
A tabela única de extranumerários 5
Previdência Social do Funcionalismo "Previdenciário" 6
Abono Familiar 7

COLABORAÇÃO

A subordinação do I. B. G. E. — CELSO MAGALHÃES 8
Administração de Material, em Prefeituras Municipais — OSCAR VITORINO MOREIRA 10
Das atividades de organização na Administração Pública — ISNARD GARCIA DE FREITAS 14
Introdução ao estudo da Amazônia — III — OSÓRIO NUNES 37
Os Municípios do interior e a escôlha dos seus representantes — RAFAEL XAVIER 52
A análise dos cargos para fins de classificação — TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES 56
Os originais e a composição tipográfica — FRANCISCO WLASEK FILHO 59
Saúde para a mulher que trabalha fóra do lar — J. V. SHEPPARD Tradução de Ana Rimoli de Faria Dória 63

ADMINISTRAÇÃO LOCAL:

O Município e a campanha municipalista — ENEDINO DE CARVALHO 66

ADMINISTRAÇÃO GERAL:

Organização — JAMES O MOONEY e ALAN C. REILEY — (Tradução de Espírito Santo Mesquita) (continuação)
Princípios de Organização 73

Seleção — BELMIRO SIQUEIRA

Fidedignidade — Método da equivalência racional 80
Questões de Português do Concurso de Escriturário 82

Aperfeiçoamento — OSWALDO FETTERMANN

Elementos de studos desprezados 85
Ementário de legislação sôbre Seleção e Aperfeiçoamento 88

Pessoal — J. A. DE CARVALHO MELO

Estabilidade e seu alcance 90
Calendário para contagem de tempo de serviço — PAULO POPPE DE FIGUEIREDO 92
DECISÕES ADMINISTRATIVAS 95

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA:

Federalismo americano — ORLANDO M. CARVALHO 98
Pareceres — Julgados — Sentenças 99
Alimentos em desquite amigável e litigioso — OLIVEIRA E SILVA 109

LIVROS RECEBIDOS:

"Legislative Procedure" — ESPÍRITO SANTO MESQUITA 111

DOCUMENTÁRIO

REPORTAGEM:

Entreposto Federal de Pesca — F. DE A. NOGUEIRA 112

NOTAS:

Sistema de Bônus de Livros "Unesco" 118
Publicações Recebidas 122

REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERÊSSE 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

Endereço 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 ùnicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

Permite-se a transcrição de qualquer matéria pu-

O Plano SALTE

As comunidades nacionais que, de um certo tempo a esta parte, perceberam a inadequação de seus meios, num mundo dominado pela técnica e pela ciência, postos ao serviço dos planos de promoção do bem estar coletivo e de criação de riquezas garantidoras de sua independência política e econômica, exigiram que os respectivos governos tomassem tôdas as providências ao seu alcance, visando evitar a regressão aos estágios do colonialismo quinhentista em cujo regime os pequenos agrupamentos teriam que girar na órbita dos caprichos e interêsses dos grandes impérios. Nenhum povo pode conceber hoje a idéia de uma vida livre e decente sem o apôio de uma fortuna obtida por meio do trabalho e, acima de tudo, do aproveitamento econômico e racional de todos os recursos disponíveis.

Passados os nebulosos dias do grande conflito armado que teve início em 1939, sentiram os dirigentes e também as elites esclarecidas, a necessidade de mobilizar tôdas as fôrças, ativas ou potenciais, tendo em vista o planejamento da recuperação de seus valores morais e materiais e o incentivo ao progresso, planejamento êsse equacionado em têrmos de realizações inadiáveis.

A estratégia de paz, que entre nós se consubstanciou num polinômio expressivo, reduzido à fórmula simplista de uma sigla — SALTE — visa à restauração e produção de tôda a sorte de bens cuja falta ou escassez constituiria uma irremissível e constante ameaça de reduzir o país à condição de protetorado.

Considerando que as obrigações históricas dos Estados já não podem mais resumir-se no desempenho de atividades capituladas entre as funções primárias dos governos do passado, cabe-lhes reparar, no campo das iniciativas, as lacunas deixadas pelo retraimento ou deficiência da ação privada no sentido de ativar o desenvolvimento econômico e cultural dos povos. A intervenção estatal no campo de atividade privada, quando visa à aceleração do progresso e a melhoria do padrão de vida do povo é a melhor fórmula daquela administração democrática inaugurada no mundo anglo-saxônico, em 1933, com o New Deal que constitui prova da modificação do pensamento político e da concepção moderna dos deveres irrefutáveis do poder do poder público como principal responsável pelo desenvolvimento nacional.

Por isso constituiu preocupação máxima dos líderes de após guerra traçar as diretrizes de uma nova política cujo objetivo foi o de assegurar ao homem, superiores condições de vida e de trabalho e à nação, uma estrutura econômica digna de seus foros de civilização.

Foi em função dêsse objetivo que o atual governante do Brasil, Senhor General Eurico Gaspar Dutra, considerou a necessidade de orientar a administração nacional de acôrdo com um plano lógico que seria formulado na base dos mais relevantes problemas econômicos e sociais do país, confiando oportunamente a coordenação dos trabalhos em que esta obra implicaria ao Senhor Engenheiro, Dr. Mário Bittencourt Sampaio, Diretor-Geral do D. A. S. P. que, consciente da importância da incumbência, convocou a mais seleta equipe de técnicos atualmente a serviço do Estado, com o auxílio dos quais empreendeu os estudos e as pesquisas que, revelando a precaria situação do país nos seus diferentes setôres de atividades, resultaram na elaboração do Plano SALTE.

A "Revista do Serviço Público" manteve, porém, até o momento a mais reservada das atitudes com relação à planificação em aprêço não só porque integra a organização do D. A. S. P. onde, por recomendação do Sr. Presidente da República foram traçados os esquemas, computados os dados estatísticos e esboçadas as linhas gerais e, posteriormente, as definitivas de seu plano

econômico, como também porque, segundo a opinião de seu coordenador, seriam inoportunos quaisquer comentários a respeito antes de se pronunciar sôbre o assunto o Congresso Nacional, com as luzes e o patriotismo dos dignos representantes do povo.

Aprovado, que foi pela Câmara, sente-se a Revista do Serviço Público desobrigada da reserva que se impôs motivo, porque, nêste editorial, traçará de modo sumário o histórico do plano cuja primeira vitória fôra obtida com a sua aprovação pela Comissão Interpartdária composta dos Srs. Deputados Sousa Costa, Mário Brant e Odilon Braga, Comissão essa que emitiu, a 4 de maio de 1948, o brilhante parecer de concordância depois de ouvidos a respeito do assunto a direção geral das respectivas agremiações, o Partido Social Democrático, a União Democrática Nacional e o Partido Republicano.

Ainda que a aprovação dada pelos três grandes Partidos Nacionais já representasse, desde logo, a segurança de um êxito absoluto, continuamos no nosso mutismo, aguardando a palavra decisiva.

Fevereiro de 1949 E' conhecida a opinião dos Srs. Deputados e aprovado o Plano SALTE, em reunião extraordinária, do dia 23 último.

Com a alegria e o orgulho de quem vê o Brasil caminhar para uma situação de vanguarda sem que para tanto tenhamos de estender as mãos como pedintes, vimos agora trazer aos nossos leitores algumas breves palavras sôbre aquêle trabalho que tem por fim precípuo a valorização do Homem e da Terra, trazendo-nos maiores meios ao incremento da Produção, e, em particular, aos Alimentos, resolvendo os nossos precários meios de transporte e aproveitando no máximo o nosso potencial hidroelétrico.

Foi após longos estudos da situação real de nossas possibilidades para fins de financiamento, que o Govêrno decidiu optar pela solução dos problemas que abrangem as questões relacionadas com Saúde (S) Alimentação (AL) Transporte (T) e Energia (E) ai se incluindo o Petróleo.

Outros problemas foram ainda inventariados, deixando entretanto de ser incluídos no Plano em causa, pelas razões expostas pelo Exm.º Sr. General Eurico Gaspar Dutra, em Mensagem Presidencial, apresentadas no Congresso Nacional, por ocasião de abertura da Sessão legislativa de 1948, quando declarou:

> *"A prudência de quem só deseja pisar terreno firme e o sentido de não se perder no campo do demasiadamente grande — tudo nos nos aconselha a não incluir na pauta todos os problemas inventariados. A administração deve continuar o seu rítmo, nos diferentes setôres ministeriais. Ao lado disso, ao programa — que não deve ser o Govêrno atual, mas do País — cumpre atender preferencialmente às mais prementes necessidades, e, dentre essas, as que, uma vez satisfeitas, passem a influir decisivamente na melhoria a situação econômico-financeira".*

Dadas essas primeiras notas sôbre a atitude de Revista do Serviço Público com relação ao Plano SALTE, cuja exeqüibilidade do programa traçado está fartamente demonstrado, bem como sua conveniência para o bom público, queremos anunciar aos nossos leitores a próxima saída de um número especial, dedicado exclusivamente do Plano SALTE com a colaboração de todos os que empregaram suas atividades na proposição Governamental que muito representará para o engrandecimento do Brasil.

O Recenseamento de 1950

Com a promessa, formalmente garantida pelos dirigentes da entidade máxima da estatística oficial brasileira, de estarem os resultados do recenseamento de 1950 publicados em 1953, prepara-se o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para realizar em todo o território nacional, no próximo ano, os censos demográfico, agrícola, industrial, comercial e dos serviços.

Por intermédio dêsses censos se conhecerá da situação do Brasil concernentemente ao grau de instrução da população, seus recursos financeiros e distribuição dos habitantes pelo território nacional; a participação real do comércio na economia brasileira; recursos industriais e condições técnicas das indústrias; e a influência e a posição da agricultura e da pecuária em a nossa conjuntura. Será, assim, o recenseamento de 1950 um repositório de dados sumamente valiosos para o estudo e o planejamento da economia brasileira, sôbre a qual bem reduzido é, infelizmente, o número de dados realmente úteis pela sua atualidade, pois geralmente os resultados publicados, inclusive os do recenseamento de 1940, têm valor quase que apenas histórico para um conhecimento completo da situação do País.

Com o recenseamento de 1950, porém, ficarão inteiramente desautorizadas tôdas as críticas que têm sido formuladas sôbre a falta da indispensável atualidade da estatística brasileira, pois o mesmo será iniciado e executado de acôrdo com um planejamento perfeitamente elaborado de tôdas as fases da realização de um trabalho de tamanho vulto, devendo tôdas as tarefas ser exatamente executadas de acôrdo com os prazos já prèviamente fixados. Dentro dêste planejamento, a codificação, a apuração e a sistematização dos milhões de questionários a serem distribuídos, preenchidos, coletados e criticados em 1950 deverão estar terminadas em 1952, podendo, assim, a publicação de todos os resultados ser feita em 1953.E tais resultados não poderão ser divulgados mais cedo apenas por causa das dificuldades que os meios de transporte e comunicação apresentam para o contacto com as mais longíquas Municipalidades do País, o que atrasa sobremodo o recebimento dos esclarecimentos que são solicitados durante a crítica dos questionários.

Na base dos salários e preços atuais, o recenseamento geral de 1950 custará cêrca de 250 milhões de cruzeiros, importância insignificante se considerarmos as vantagens práticas de um levantamento total da situação brasileira, desde que os resultados finais sejam divulgados com a atualidade indispensável à programação e ao planejamento dos problemas vitais ao progresso e ao bem-estar da população do País.

* * *

Tabela Única de Extranumerário-mensalista

Aquêle que vem acompanhando as tendências para que marcha a legislação do extranumerário-mensalista da União concluirá que a Lei n.º 488, de 15-11-48, marca um rumo decisivo. Não tanto pela circunstância de haver concedido um aumento geral de vencimento, salário, pensão e provento, mas pelo fato todo especial de haver, primeiro, estabelecido a paridade econômica entre os padrões de vencimento do funcionário e as referências de salário do extranumerário-mensalista, e, segundo, instituído a tabela única, no seu art. 13.

Êsses dois aspectos daquela lei se completam, admitindo-se que a tabela única representa uma decorrência lógica e natural da paridade econômica. Dessarte, convir-se-á que se abriram novas e extraordinárias perspectivas para o extranumerário-mensalista da União.

Parece ainda prematuro antecipar algo a respeito mas não seria exagêro dizer-se que a atual legislação do extranumerário-mensalista da União passará por uma revisão radical. A legislação que há de vir refletirá a situação jurídica criada pela tabela única e o nivelamento dos padrões de salário, e acima de tudo adotará regime adequado ao estado sui-generis de que goza o extranumerário-mensalista amparado pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A administração do pessoal federal civil da União, depois da Constituição de 1946, vai-se tornando gradativamente mais complexa. Terá que atender a uma legislação sutil e compreensiva, cheia de particularidades, uma vez que aplicará dispositivos diferentes conforme se trate de funcionários, extranumerários amparados e extranumerários não amparados.

O amparado se equipara ao funcionário para as prerrogativas contidas na parte final do artigo 23 e, mercê de ilações implícitas, gozará do mesmo regime estatutário do funcionário em tudo que lhe fôr aplicável. O não amparado continuará no regime que sempre o distinguiu, a precariedade da função da qual decorrem restrições legais.

A tabela única, contudo, abrangerá o amparado e o não amparado e, dessa maneira, compreenderá pessoal sujeito a regimes diferentes.

A tabela única derrogará o princípio fundamental de uma tabela para cada repartição, e concentrará no Ministro a competência para adminis-

trá-la. O Ministro exercerá as mesmas atribuições que, por imperativo constitucional, exerce o Presidente da República com relação ao funcionário.

Uma única autoridade, uma única tabela e, conseqüentemente, uma única série funcional em cada tabela. E também uma única lotação numérica e nominal. Entretanto, não haverá um único regime jurídico, em face do que determina o assunto constitucional que equiparou os extranumerários-mensalistas.

* * *

Previdência Social do Funcionalismo "Previdenciário"

Nos primeiros dias de fevereiro de 1949 foi apresentado à Câmara dos Deputados e encaminhado à respectiva Comissão, o projeto de lei elaborado pelo Sr. Heitor Colé, que sugere uma nova solução legislativa dos direitos sociais dos servidores dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões.

Consoante o projeto do deputado Heitor Colé, os servidores das instituições de Previdência Social seriam doravante aposentados "nos mesmos casos e com as mesmas vantagens em que o forem os funcionários públicos civis da União", sendo que as pensões cabíveis a seus beneficiários não poderão ser inferiores a 50% dos seus respectivos vencimentos. A contribuição destinada a cobrir tais vantagens e a ser descontada dos vencimentos dos servidores em questão, passará a constituir 5% dos mesmos.

O projeto acima aludido, focaliza de modo interessante a situação paradoxal e ainda não esclarecida de modo definitivo, da numerosa, relevante e operosa classe do funcionalismo das autarquias sociais.

Mesmo depois de 25 anos de funcionamento das instituições previdenciárias não se firmaram ainda conceitos claros e estáveis quanto à posição jurídica dos servidores dessas organizações paraestatais, de cujo trabalho depende em grande parte o funcionamento dêsses órgãos importantes da política social brasileira. Com alguns casos e para certos efeitos êles ficam equiparados ao funcionalismo público da União, em outros casos e para outros efeitos ao assalariado socialmente segurado nas respectivas instituições de seguro social; enfim, não faltam tampouco soluções específicas criadas para adaptar a sua posição legal às condições próprias a suas relações com o seu empregador: instituto segurador social.

No que diz respeito ao regime de amparo social do qual êles gozam, prevalece a solução consoante a qual êles desfrutam do mesmo sistema de Previdência Social instituído para os trabalhadores filiados à respectiva instituição social na qual êles vêm sendo empregados.

Tal solução pode ser sujeita a críticas bem fundamentadas. Com efeito, a situação econômica e social do funcionalismo autárquico é nìtidamente diferente da das clases assalariadas, seguradas nas instituições previdenciárias. Outras são em grande parte as suas necessidades e outros os benefícios que êles possam legìtimamente reivindicar. Êsse ponto de vista, parece bem fundamentado embora não se possa negar que alguns argumentos aduzidos contra a equiparação dos funcionários aos trabalhadores assalariados predominantemente braçais poderiam ser invocados também a favor da regulamentação separada e diferente, dentro do regime de seguros socil dos direitos sociais dos trabalhadores não-braçais, intelectuais assalariados, em geral.

Entre as reivindicações do funcionalismo previdenciário particularmente bem justificadas cumpre mencionar a que se relaciona com a concessão a essa classe, da aposentadoria nas condições aquisitivas das quais gozam os servidores públicos-funcionários da União.

De qualquer maneira, o problema em foco é, a nosso ver, muito mais complexo do que possa parecer à primeira vista e a solução preconizada pelo deputado Heitor Colé, não nos parece de molde a resolvê-lo na sua íntegra, conciliando de melhor forma os vários interêsses em causa: os do seguro social; os financeiros, dos empregadores-seguradores; e os sociais, dos servidores das instituições previdenciárias.

Basta demonstrar que, concedendo aos servidores dos Institutos e das Caixas de Aposentadoria e Pensões apenas, aposentadoria e pensões, o projeto acima referido não dedica a atenção que êle incontestàveimente merece ao problema da assistência médica, atacada cada vez mais pelas instituições previdenciárias e cujas vantagens não deveriam ser, em hipótese alguma, negadas aos seus servidores.

Da mesma forma não se vê bem de que modo foi calculada a contribuição dêsse sistema, sugerida pelo seu autor (5% a cargo dos segurados). Tal é, de modo geral, a atual taxa de contribuição vigente nas instituições de Previdência Social que, entretanto, basta apenas para garantir o sistema de benefícios inferior ao pleiteado pelo deputado Heitor Colé.

O problema do amparo social aos servidores previdenciários deveria ser reexaminado em todos os seus detalhes à procura de uma solução nova, socialmente mais vantajosa para os interessados mas, ao mesmo tempo, impecável sob o ângulo técnico e administrativo.

Quem sabe se não poderia constituir a melhor regulamentação dessa questão a manutenção do atual regime da extensão aos servidores dos seguradores sociais do regime de Previdência vigente para com os seus segurados que seria entretanto melhorado para essa classe, em atendimento a suas condições especiais de trabalho, mediante um sis-

tema separado de seguro complementar, capaz de garantir que os benefícios outorgados, sobretudo as aposentadorias, não poderão ser em hipótese alguma, quanto às condições aquisitivas e padrão dos benefícios, inferiores ao sistema que desfruta o funcionalismo público da União?

* *

*

Abono Familiar

Entre as várias reformas introduzidas na legislação social, no regime anterior e herdadas pelo atual regime democrático e que necessitam com urgência de uma reestruturação radical, encontra-se o sistema de amparo social às famílias numerosíssimas, consubstanciado no Decreto n.º 12.229 de 1943 (baseado no Decreto-lei n.º 3.200, art. 29), considerado, aliás, desde o início como uma solução provisória e de emergência.

A necessidade do reexame objetivo e da revisão substancial do atual regime de abonos familiares, foi últimamente salientada na brilhante exposição — programa do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

Com efeito, na sua feição presentemente vigente, o rendimento social desta dispendiosa instituição, é muito restrito, talvez mesmo, nulo.

Em flagrante contradição com o nível geral dessa reforma em vários países da avançada democracia social capitalista, que fêz com que as instituições sociais de proteção à família, sobretudo os abonos familiares, se tornassem, inesperadamente, na última década, uma das principais bases da seguridade social moderna, beneficiando, de acôrdo com as idéias básicas dos seus promotores: Rathbone, Epstein, Glass, Beveridge e Marsh todos ou quase todos os cidadãos com encargos familiares a atual solução brasileira, promulgada na base da lei de proteção à família, pelo decreto acima referdo, há mais de cinco anos, proporciona amparo a um limitadíssimo círculo de famílias: as famílias com, no mínimo, oito menores famílias das classes econômicamente fracas, cujo rendimento não ultrapasse o dôbro do salário mínimo. Concede-se-lhes benefícios que na época da sua instituição, há oito anos, tiveram ainda certa significação (Cr$ 100,00 por oito filhos, Cr$ 20,00 por filho excedente) cujo poder aquisitivo perdeu, entretanto, nesse meio tempo, qualquer importância no orçamento das famílias amparadas.

Para que serve então o abono familiar do Decreto n.º 12.229?

Ao valor assistencial dêsse benefício, insignificante, de curta duração e com campo pessoal de beneficiados tão rigorosamente limitado, não pode ser atribuído qualquer importância.

Os efeitos demográficos e eugênicos do abono que, ao que parece, justificavam, por sua vez, essa reforma, são mais que duvidosos.

Em suma, trata-se de uma providência social absolutamente ineficiente, incapaz de contribuir para qualquer objetivo da política social brasileira, providência que onera sèriamente os fundos orçamentários públicos: os federais, estaduais e municipais (referimo-nos não sòmente às despesas com a própria concessão dos abonos como também ao elevado custo administrativo dessa reforma)! sem qualquer contrapartida substancial nas vantagens que ela possa prestar à economia social brasileira.

Quais as conclusões práticas às quais nos levam essas considerações?

O que se impõe, nessas condições, é a escôlha de uma entre duas soluções.

A primeira visaria a transformação do regime atual de abonos familiares em algo parecido com as grandiosas reformas sociais, cumpridas nesse setor, sobretudo no último qüinqüênio pela Grã Bretanha (1945), Canadá (1944), França (1946), Bélgica (1945), Checolováquia (1945), Polônia (1947),muito tempo antes pela Nova Zelândia (primeira reforma dêsse gênero de 1926) Austrália e vários outros países. Tratar-se-ia, nessa ordem de idéias, de um amplo regime de amparo a tôdas as famílias com encargos acima de mínimos, (por exemplo: a partir do segundo ou terceiro filho menor), financiado pelos fundos públicos ou bem de um sistema de assistência familiar à classe de assalariados, intimamente ligados à Previdência Social e administrado por seus órgãos.

Na época atual, e depois do considerável e recente aumento dos encargos sociais, mediante várias providências da legislação trabalhista e social, parece, entretanto, bastante improvável que fôsse possível instituir uma nova e mais elevada contribuição social, destinada a constituir a base financeira da cobertura do "risco dos ônus familiares". Quanto aos recursos orçamentários disponíveis para êsse efeito, é óbvio que, no momento em que a Federação não pode fazer face na sua íntegra, aos seus compromissos legislativos para com a Previdência Social, seria leviano impor ao orçamento êsse volumoso encargo. Tudo leva a crer que tal reforma máxima e que em tese se possa justificar de melhor modo deverá ser adiada.

A segunda, muito mais modesta, levaria ao melhor, mais produtivo e eficiente aproveitamento das verbas orçamentárias, desperdiçadas atualmente para possibilitar a concessão dos socialmente inexpressivos "privilégios" a um limitado grupo de famílias numerosas. Êsse sistema seria pura e simplesmente liquidado, sendo que, os recursos públicos destinados para êsse efeito seriam usados como contribuição para as obras sanitárias, higiênicas e eugênicas das instituições da Previdência Social, sobretudo às suas atividades assistenciais em prol da proteção à infância e à maternidade. Ninguém poderá contestar que, mediante tais atividades, poder-se-ia atingir de melhor modo o objetivo das providências de proteção à família do que pela outorga a um pequeno círculo de beneficiados de insignificantes prestações monetárias e cujo aproveitamento para os fins em questão, escapa completamente ao contrôle dos órgãos públicos.

A subordinação do I. B. G. E.

CELSO DE MAGALHÃES.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o conhecidíssimo I. B. G. E., é um órgão criado pelo Decreto n.º 24.604, de 6 de julho de 1934, para o fim de superintender os serviços de estatística e de geografia em todo o Território Nacional.

O I. B. G. E. resultou de uma convenção promovida pelo govêrno federal, entre os Estados, os Municípios e os delegados da própria União, os quais, — depois de terem livremente discutido — acordaram nos pontos fundamentais que serviriam de base à estrutura do utilíssimo órgão que hoje possuímos.

Não obstante seu aspeto unitário, o I.B.G.E. é um órgão de caráter essencialmente federativo. Com efeito, dividindo-se em três sistemas de serviços — Estatísticos, Geográficos e Censitários, tem o I. B. G. E., como órgão supremo para cada um dêles, respectivamente, o Conselho Nacional de Estatística, o Conselho Nacional de Geografia e a Comissão Censitária Nacional.

Dentro de cada um dêsses Conselhos, o órgão deliberativo, o que traça os rumos a seguir, é a Assembléia Geral. Essas Assembléias são constituídas de representantes da União, dos Estados e dos Territórios. Para cumprir as decisões das Assembléias, ou decidir em casos urgentes até que as Assembléias se reúnam, existem as Juntas Executivas — no caso do Conselho Nacional de Estatística, ou os Diretórios — no caso do Conselho Nacional de Geografia. Tanto as Juntas Executivas, como os Diretórios, são constituídos da mesma forma que as Assembléias: representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. No Sistema de Serviços Censitários as coisas não se passam diferentemente: sempre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios, deliberando e agindo em conjunto.

Tanto nos Serviços Estatísticos, como nos Serviços Geográficos, há um Quadro Executivo, de verdadeira cooperação federativa, pois dêle participam repartições da União, dos Estados e dos Municípios, o mesmo acontecendo com os Serviços Censitários, através do Serviço Nacional de Recenseamento.

I. B. G. E. tem um Presidente, que não pode pertencer aos quadros do funcionalismo; sua administração está a cargo duma Secretaria Geral, cujo Chefe (Secretário Geral) é um dos Diretores das Repartições Estatísticas da União.

Em resumo, o I. B. G. E. é constituído de de repartições estatísticas ou geográficas pertencentes à União, a cada um dos Estados, ao Distrito Federal, aos Territórios e aos Municípios. Essas repartições integram o I. B. G. E., mas não perdem suas características próprias, segundo a entidade a que pertencem. Dentro do I.B.G.E. tôdas se ligam por laços de natureza exclusivamente técnica, conservando, porém, cada uma delas a respectiva autonomia administrativa. O I.B.G.E. é de fato um órgão de natureza federativa.

Ora, Federação é um forma de Estado onde há pluralidade de governos internos. Cada parte do território nacional fica entregue a um órgão que dispõe de autonomia para cuidar dos assuntos peculiares a essa região; e como êsse órgão não fica subordinado a nenhum outro, nem política, nem jurídica, nem administrativamente, constitui um govêrno. Ao lado dêsses vários governos, existe outro encarregado dos assuntos comuns, da defesa geral e da representação externa: é o govêrno central, o govêrno da União. O chefe dêsse govêrno é o Presidente da República, como os chefes dos governos regionais são os Governadores dos Estados. Ao lado de tais chefes de govêrno, colocam-se os Prefeitos Municipais que — exceção feita dos casos particulares — são autoridades administrativas eleitas pelo povo, da mesma forma como o são o Presidente da República e os Governadores dos Estados.

Assim, o Presidente da República não é superior hierárquico do Governador dum Estado, nem o Governador dum Estado é superior hierárquico do Prefeito: não há gradação entre êles, no mesmo sentido em que há, por exemplo, de Coronel para General ou de Tenente para Capitão.

Não sendo o Presidente da República superior hierárquico dum Governador de Estado, nem êste superior dum Prefeito, é óbvio que falece ao Presidente da República competência legal para ordenar em assuntos privativos das repartições estaduais, como aos Governadores falece a mesma competência para ordenar em assuntos privativos de repartições municipais.

A Federação caracteriza-se justamente por essa delimitação de área de competência, por essa restrição de autoridade. E' isso que a distingue dos Estados Unitários. Conseqüentemente, nenhuma repartição, nenhum serviço, nenhum funcionário dum Estado qualquer fica subordinado ao Presidente da República, como nenhuma repartição, nenhum serviço, nenhum funcionário de Município fica subordinado ao Governador do Estado. Se isso acontecesse, desapareceria a Federação política.

Ora, se o I. B. G. E. é de natureza federativa, se e integrado também por elementos regionais e

locais, claro que êles, como a Federação política terá de respeitar a autonomia de cada órgão que o constitui, porque cada um dêsses órgãos pertence a uma entidade que o superintende conforme os próprios interêsses.

Assim como nenhum Estado ou Município é subordinado ao Presidente da República, também nenhuma repartição estadual ou municipal, ainda que integrante do I. B. G. E., poderá ser subordinada a essa mesma autoridade. E não o podendo ser, claro que o I. B. G. E., como um todo, não o poderá ser também: o I. B. G. E. não é pois subordinado ao Presidente da República, como é praxe dizer-se que o é.

Êsse êrro, parece, resulta de dois motivos: o primeiro é que a dotação orçamentária que a União é obrigada a dar ao I. B. G. E., em virtude do acôrdo com os Estados, é consignada — no Orçamento Geral da União — entre os órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República: D. A. S. P., Conselho Federal do Comércio Exterior, Conselho de Imigração e Colonização etc.; o segundo é que tal subordinação direta ao Presidente da República daria, segundo supõem, mais importância ao órgão.

Ora, o lugar onde se coloca, na Lei Orçamentária, o auxílio financeiro prestado a um órgão ou indivíduo, jamais constitui critério essencial para sua classificação: outras características hão de ser buscadas para conhecimento seguro da configuração administrativa. Por outro lado, o fato de parecer o I. B. G. E. mais importante com essa subordinação direta ao Presidente da República resulta duma apreciação defeituosa.

Com efeito, essa subordinação que, aparentemente, eleva o I. B. G. E. — na verdade o diminui, pois sendo êle de natureza federativa, não deve, legalmente, subordinação a ninguém, exceto à sua lei fundamental, derivada do acôrdo entre as unidades da Federação. E' como se alguém pretendesse aumentar o prestígio da Federação Brasileira, subordinando-a a um poder exterior, por mais distinto e nobre que fôsse.

O I. B. G. E. não está no caso das autarquias federais. Êle não é, por exemplo, como o I.P.A.S.E. ou como qualquer outro Instituto de Aposentadoria e Pensões. Êsses sim, são subordinados ao Presidente da República e supervisionados por um Ministério. Mas, tais instituições pertencem à organização federal, ao ramo da administração indireta, cujo Chefe é também o Presidente da República.

O I. B. G. E., porém, não pertence à administração federal: pertence à Federação, o que não é a mesma coisa. Êle fica, administrativamente, na situação do Tribunal de Contas, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais de Justiça, que só prestam obediência à Lei, sem subordinação a autoridade pessoal de ninguém.

Destarte, a importância do I. B. G. E. é bem maior do que se êle fôsse — como geralmente pensam alguns — subordinado ao Presidente da República. O Tribunal de Contas, por exemplo, seria do mesmo nível de qualquer Departamento, se a lei o subordinasse ao Presidente da República; sua importância administrativa, evidentemente, diminuiria.

Um órgão de natureza federativa não pode ficar subordinado a ninguém, como a ninguém pode ficar subordinada a própria Federação política, pois isso lhe destruiria a base da existência.

A verdade dessas considerações ressalta imediatamente, considerando-se a diferença de situação, perante o Presidente da República, entre, por exemplo, o D. A. S. P. e o I. P. A. S. E., dum lado, e, o I. B. G. E. do outro. No D.A.S.P. cumprem-se as ordens do Presidente da República e se executam os serviços como essa autoridade determina: o D.A.S.P. é órgão da administração direta. No I. P. A. S. E., o Presidente da República só intervém para dizer sôbre a conveniência ou oportunidade de certos atos: o I.P.A.S.E. é órgão da administração indireta. No I.B.G.E. o Presidente da República não tem nenhuma interferência; não lhe cabe dizer da conveniência ou da oportunidade dos atos, como não lhe cabe determinar a alteração de atos realizados, aprovar ou não atos que ali pretendem realizar: o I.B.G.E. não pertence a nenhum dos dois clássicos ramos da Administração Federal — apenas coopera, colabora com ambos.

A autonomia do I. B. G. E. é integral, como integral é a autonomia de S. Paulo, de Minas, da Bahia etc. O I. B. G. E. não é subordinado ao Presidente da República, porque sòmente podem ser subordinados ao Presidente da República os órgãos administrativos da União; ora, o I. B. G. E. não pertence à União, porque pertence por igual a cada um dos Estados e a cada um dos Municípios, ao Distrito Federal e a cada um do Territórios. Êle constitui um verdadeiro condomínio, onde todos os co-proprietário têm quinhões iguais. O síndico dêsse condomínio, é o Secretário Geral.

Como órgão de natureza federativa, a situação do I. B. G. E. é, pois, singular no Direito Administrativo Brasileiro.

* *

*

Municipalismo é o movimento de idéias e de realizações que, partindo da lógica fria, mas indestrutível, dos números, das cifras e dos dados estatísticos provenientes dos levantamentos nacionais que retratam de maneira fiel e completa a situação econômica e social do interior do País, tem por finalidade corrigir a distribuição viciosa da autoridade e dos recursos financeiros entre os três planos governativos — o federal, o estadual e o municipal — de forma que se garanta aos Municípios capacidade para, eficientemente, prestarem todos os serviços e exercerem tôdas as atividades que, para o confôrto e a prosperidade dos munícipes, devem estar a cargo do govêrno local.

Desiré Guarani e Silva.

Administração de Material, em Prefeituras Municipais

OSCAR VITORINO MOREIRA
Técnico de Administração

NO momento em que existe a preocupação geral de cuidar do municipalismo, torna-se oportuno estudar um dos setores administrativos de importância para a vida do município, que é o relativo ao material.

Como não é possível compor um modêlo que sirva a todos os municípios, pois a organização a ser feita está intimamente ligada à medida, ao âmbito de ação e aos recursos de cada um, desejamos apresentar as nossas observações e sugestões para diversos graus de evolução.

E' fastidioso relembrar que os três fatôres básicos da administração: pessoal, material e dinheiro, merecem o cuidado maior por parte da direção a fim de produzirem os resultados esperados.

O município, base da estrutura nacional, tem de equacionar e resolver os problemas prementes que se impõem, e que, de um modo geral, justificam a existência das administrações municipais. O Estado é a reunião das parcelas componentes e estas, no Brasil, são os distritos, municípios, estados e órgãos federais. Ao Estado cabem deveres fundamentais relacionados com a segurança nacional, o desenvolvimento econômico, o aumento de bem-estar, a saúde pública, a educação e muitos outros que determinaram a formação dêsse Estado. O município, como parcela componente de todo, tem compromissos a solver e podemos afirmar que os relativos à saúde, ao desenvolvimento material sobressaem em relação aos demais.

Para cuidarmos de saúde pública, de educação, de vias de comunicação, do aumento de produção, indispensável será a existência de pessoal habilitado, material adequado e recursos financeiros para suportar as exigências naturais.

No setor de pessoal necessita o município de pessoal administrativo para as suas funções burocráticas, mas em número reduzido, pois a administração local deve caracterizar-se pela simplicidade e eficiência e esta não é conseguida com a elevação do número de servidores. Uma parcela maior de pessoal é o destinado à educação e aos serviços de policiamento e de obras.

Os recursos financeiros dependem das fontes de renda e estas são limitadas nos municípios, pelo que devem ser tratadas com o máximo cuidado a fim de atenderem às necessidades, sendo de notar que os disposcitivos constantes da atual Constituição vieram dar novo alento à administração municipal.

O material constitui o elemento de trabalho, indispensável para a realização dos objetivos administrativos. Para a educação é necessário o material didático, já não falando no aparelhamento escolar; para a saúde pública são necessários os medicamentos, as drogas, os artigos de higiene, os materiais de engenharia sanitária, os equipamentos hospitalares e tantos imprescindíveis; para o desenvolvimento econômico temos de empregar materiais na pavimentação de estradas, na construção de pontes, na construção ou manutenção de fontes de energia, na colaboração com a agricultura e com a pecuária, e assim iremos utilizando mais e mais material em um número cada vez maior em tôdas as atividades administrativas.

A função do material é de grande significado e merece ser estudada com atenção, pois a eficiência da administração depende em grande parte da qualidade, quantidade, rendimento e durabilidade do material que possuir.

O município possuindo naturalmente parcos recursos deve procurar obter o maior rendimento possível de seus bens, pois não havendo recursos financeiros de sobra e tendo de enfrentar a solução de vários problemas, mister se faz obter todos os frutos que possam dar os elementos de que dispõe.

Passada uma vista dolhos sôbre o panorama que depara a administração de material, iremos tecer nossos comentários sôbre a organização dêsse setor, com a preocupação constante de apresentar sugestões que possam ser aplicadas nos municípios.

Tomemos, de início, para estudo um município de rendas diminutas, de pequena densidade de população. Num caso como êste, a administração local centraliza-se naturalmente numa pessoa que se encarrega da arrecadação e das demais funções; o prefeito é o verdadeiro "homem faz-tudo", pois não há outra solução. Um município com uma renda de dois mil cruzeiros mensais o que poderá fazer? Problemas existem e em vastas proporções, mas a falta de recursos impede qualquer tentativa de organização. O remédio lógico num caso como êste será a tutela.

Suponhamos um município com renda superior a cem mil cruzeiros mensais, pois aí poderemos começar a pensar em têrmos de organização.

A distribuição proporcional das despesas para atender eficientemente às necessidades municipais deve comportar-se dentro dos seguintes limites:

a)	Pessoal	30%
b)	Material	20%
c)	Obras	20%
d)	Serviços e Encargos . . .	20%
e)	Dívida	10%

A cota maior atribuída ao pessoal é devida ao número necessário para ministrar educação e praticar saúde pública.

Dentro do limite estabelecido, de 20% para material e outros 20% para obras, poderá o município cuidar dos seus encargos dentro de sua capacidade.

De acôrdo com os limites acima, teremos aproximadamente trinta mil cruzeiros mensais para despesas com material. O ônus de administração não deve ultrapassar a casa dos dez por cento, donde podemos supor que a despesa relativa não irá além dos três mil cruzeiros. Dentro dessa despesa o que poderá ser feito de proveitoso? Êste é o problema que vamos estudar.

Devemos destacar dois terços para a conservação, manutenção e recuperação de material, sobrando um têrço que deverá bastar para a parte burocrática, elaboração de especificações, contrôle do material recebido etc.

O principal ponto da administração municipal é realizar o seu programa de trabalhos dentro dos limites e possibilidades financeiras. A determinação de valores que vimos fazendo justifica-se plenamente porque estabelece as bases de trabalho.

Na administração municipal, para sua maior eficiência e rendimento, não deverá haver setores estanques, suprindo-se uns aos outros, a fim de evitar gastos desnecessários. O combate às duplicidades é indispensável. A municipalidade deve ser encarada como um todo, princípio salutar que não deve ser olvidado.

Objetivemos. Um trator que serve para o trabalho de estradas ou outras vias, deve prestar seu serviço na edificação de prédios ou acionar, se necessário, máquinas que tenham parado para consêrto, ou executar outros trabalhos imprescindíveis, observada a ordem de prioridade naturais. As máquinas de escritório, por exemplo, não devem ser de "propriedade" dos datilógrafos ou seções, e sim prestarem seu concurso aos setores que necessitarem. Vencer a barreira das "propriedades" é um dos encargos da administração de material.

Especificações. O material a ser adquirido deve corresponder exatamente às necessidades dos serviços, pelo que a compra deve ser feita por especificação. Para a elaboração destas é indispensável o exame minucioso das necessidades, dos fins a que se destine o artigo, como da capacidade exigida, o rendimento a ser obtido, a durabilidade precisa. A especificação deverá conter os elementos caracterizantes e de tal forma precisos que os fornecedores não possam entregar material diferente.

A especificação, segundo Herbert Hoover, é o que o comprador diz ao vendedor, quando deseja comprar, ou por outras palavras: constitui a descrição correta, em linguagem técnica, de alguma coisa e de tal sorte que o caracterize perfeitamente. A especificação deverá conter obrigatòriamente os valores numéricos que indiquem com precisão a qualidade da coisa especificada. E' muito comum a indicação — artigo de primeira qualidade — o que nada representa. O que é primeira qualidade? Não sabemos. Perguntado a certo comprador que óleo lubrificante êle iria adquirir para os veículos de sua repartição, a resposta enfática foi esta: Só comprarei óleo de primeira qualidade! e por isso, pela sua correção, pela precisão de seu trabalho, gozava de alto conceito e era reputado um elemento eficiente, dizendo-se mesmo que naquela repartição tudo corria às mil maravilhas, porque o comprador era um indivíduo a altura, correto, conhecedor de seus deveres, e a fama ajudava-o. A verdade, entretanto, era outra. O "correto comprador" julgava que o melhor lubrificante era um certo óleo fino, de alto preço, cujas características técnicas demonstravam ser um produto de alta classe, o que não contestamos; acontece, porém, que vários veículos da repartição já rodavam há mais de dez anos, estando em condições precárias, apresentando folgas, dando os cilindros passagem, enfim, exigindo o emprêgo de óleo mais encorpado, de aparência menos pura, menos fluídico. O comprador achava que um óleo nessas condições não era — de primeira qualidade — e por isso não o comprava! Ora, o artigo necessário ao fim a que se destinava era justamente o que não se comprava! Exemplifiquemos doutro modo. Se compararmos um carro "Cadillac" com um "Jeep" não haverá dúvida em ser dito que o primeiro é de primeira qualidade, é melhor, é mais perfeito etc., que o outro. Para o trabalho no interior, em más estradas, tendo de atravessar pequenos cursos dágua, vencer lamaçais etc., qual o melhor veículo? O "Jeep", por certo; então o de primeira qualidade para esta espécie de trabalho não é o que apresenta melhor mecânica, melhor aparência ou maior confôrto. A "primeira qualidade" é relativa, depende da finalidade a que se destina o artigo e o que êle encerra. Eis porque a expressão que criticamos não serve à administração de material, devendo ser substituída por especificações conscienciosamente organizadas.

As especificações visando a melhoria dos artigos de uso, concorrem benèficamente para o aperfeiçoamento dos trabalhos e servem à economia da emprêsa. Um dos meios para que elas produzam os seus melhores resultados é encontrado na sua maior divulgação pelos setores interessados e entre os possíveis fornecedores. Quem compra por especificação e a respeita, compra melhor e obtém preços menores. Para muitos e principalmente para os leigos, a compra por amostra satisfaz, o que constitui um engano. A comprovação qualitativa posterior é muito mais difícil e êste processo facilita as burlas. A amostra, como meio de facilitar a compreensão por parte do fornecedor, pode acompanhar a especificação,

mas esta é que deverá ser a base efetiva para a compra.

Se o órgão de material ou a pessoa encarregada de sua administração não dispuzer dos meios para elaborar uma especificação correta, deverá valer-se de todos os elementos que tiver ao seu alcance, tais como especificações de outras fontes, catálogos de fabricantes, informes de outros consumidores etc., mas não deverá deixar de elaborá-la, mesmo de forma simples, pois ela constitui um excelente auxílio à organização.

Outro ponto interessante e que deve interessar muito às administrações municipais é o referente às facilidades de obtenção do material nos centros mais próximos, a fim de serem obtidos preços mais baixos. Se a especificação fôr elaborada de forma a que só artigos de procedência distante ou que não se encontrem na praça local possam ser adquiridos, os preços serão mais elevados naturalmente. As especificações devem ser feitas tendo em vista as possibilidades locais, sem prejuízo das reais necessidades dos serviços. Lembremo-nos de que a administração de material visa especialmente a economia, seja através dos menores preços, da melhor qualidade, do maior rendimento. A dosagem de rigor, de precisão técnica, de exigências, é limitada pelas determinantes econômicas. A administração municipal não deve agir contràriamente aos interêsses do município, e assim ao realizar suas aquisições, deverá, sempre que possível, efetuá-las no local, dando preferência aos produtores situados no próprio município ou comerciantes aí estabelecidos, a fim de concorrer para o engrandecimento local e conseqüentemente servir ao aumento de rendas municipais.

Estamos comentando o assunto — especificação — por ser um de interêsse imediato e que costuma ser descurado na administração.

A elaboração de especificações demanda conhecimentos técnicos que, nem sempre se encontram nos vários pontos do país, pelo que os trabalhos iniciais de simplificação devem preceder e servir de base futura à especificação e posterior padronização.

A simplificação consiste na redução dos tipos e variedades ao limite necessário, estabelecendo-se as unidades de medida e de compra, e fazendo uma sumária descrição dos objetos. O exemplo do serviço público federal que reduziu de mais de quatrocentas variedades os tipos de envelopes para uns seis é bastante eloqüente.

A economia resultante da simplificação é, em certos casos, incalculável; Stuart Chase em seu livro "The Tragedy of Waste" diz que a falta de simplificação nos Estados Unidos, em determinado período por êle estudado, atingia à extraordinária cifra de dez bilhões de dólares, ou em nossa moeda — duzentos e dez bilhões de cruzeiros!

O bom administrador é aquêle que consegue realizar com o máximo de rendimento e o mínimo de gasto. Ora, a falta de simplificação impede a boa administração, porque existem gastos desnecessário e passíveis de serem suprimidos.

Feita uma rápida exposição sôbre alguns pontos de interêsse na administração de material, devemos passar uma vista dolhos sôbre a organização do órgão de material. Devemos entender como — órgão de material — um núcleo que pode ser encarnado numa só pessoa ou ser tão grande que reuna centenas de servidores, o que não importa para o comentário que vamos fazer. O número de servidores depende do volume e do âmbito do órgão, o que nos interessa é a função exercida.

Numa prefeitura de parcos recursos e de reduzidos afazeres, o órgão de material (uma só pessoa) deverá encarregar-se de examinar as necessidades administrativas e anotar as faltas de material para, em função do plano de trabalho e de acôrdo com os recursos financeiros, planejar as aquisições. Essas aquisições deverão ser feitas, tanto quanto possível no próprio município e só noutros pontos se houver impossibilidade local ou se os preços forem acima dos que possam ser obtidos alhures, computadas tôdas as despesas e impostos que o município deixará de arrecadar.

Antes de serem realizadas certas aquisições será conveniente o exame da possibilidade de cooperação por parte do outro município, pelo Estado ou pelo Govêrno Federal, pois trabalhos há que demandam material a ser empregado poucas vêzes, podendo ser cedido a outrem. Maquinaria para a pavimentação de estradas, de terraplanagem, abertura de valas etc. nem sempre pode ser adquirido por todos os municípios, mas adquirido por um, poderá servir a outros. O regime de mútua colaboração assegura o engrandecimento geral. Uma das condições essenciais nesse regime é a manutenção do material em perfeitas condições de funcionamento. Se fôr de propriedade do município, será um dever; se não lhe pertencer, constitui uma obrigação.

O órgão de material deverá manter-se em ligação com a Associação Brasileira dos Municípios, pois aí poderá encontrar a cooperação necessária aos serviços municipais.

Estamos fazendo êste comentário porque temos notado que determinadas unidades administrativas vêm orientando sua política de aquisições diferentemente. Mantêm na capital da República ou na cidade de São Paulo um representante, agente ou escritório para efetuar principalmente suas compras, desprezando inteiramente as possibilidades locais, olvidando que dessa forma retira os meios para que o comércio ou indústria locais progridam e com isso a própria região. O govêrno local tem sérias obrigações e não pode deixar ao abandono as suas fontes de renda. Assim como o País impõe restrições à importação com a utilização de divisas no exterior, de certo modo as administrações locais devem agir a fim de evitar a evasão de rendas e de quaisquer recursos locais.

E' indispensável entrelaçar-se a administração de material com os planos de govêrno, pois não existem peças isoladas e sim partes de um todo.

As formas de aquisição, observadas as disposições legais, devem ser as mais simples, assegurando sempre moralidade administrativa e evitando preferências injustificáveis por determinados beneficiários. O princípio democrático estabelece que devem ser dadas oportunidades iguais a todos que se encontrem em situação de poder competir.

A compra exige o planejamento e o estabelecimento de forma de execução, ficando perfeitamente determinado o que o comprador deseja e a forma porque será comprovado quantitativa e qualitativamente, por ocasião do recebimento.

A guarda e a distribuição constituem pontos que merecem atenção, pois a falta de meios adequados ou de contrôle determinarão prejuízos que poderão ser evitados, e produzirão efeitos até desastrosos para a administração.

A conservação do material em uso é de grande alcance, pois além de permitir a execução de trabalhos necessários, mantém o valor dos bens que, se forem mais tarde cedidos, trocados ou vendidos, trarão para os cofres municipais recursos com os quais poderão ser adquiridos outros bens necessários.

A recuperação e a redistribuição fazem parte de um sábia política econômica que não deve ser esquecida por uma administração que lute com a falta de recursos financeiros. Prolongar a "vida" de um artigo, evitando novas aquisições, constitui verdadeira suplementação orçamentária, pois o produto das fontes de renda poderá ser aplicado em outras atividades.

A administração de material envolve uma soma regular de problemas que deverão merecer a atenção dos dirigentes, pois aí poderão ser encontrados meios para a maior eficiência administrativa local. Terminamos êste primeiro estudo, encarecendo a necessidade do planejamento das atividades administrativas e principalmente no que se refira à administração do material.

* *
*

A concentração da autoridade, em geral, destrói-se a si mesma, pois os funcionários do órgão central ficam esmagados debaixo de tantos relatórios, pedidos, queixas e consultas; são de tal forma incomodados por telefonemas e visitas que não conseguem trabalhar. Há uma natural reação contra isto, expressa na tendência oposta de descentralização — o desejo dos subordinados de atuar com um mínimo de interferência e a tendência de certas personalidades para ignorar ou sabotar a orientação do grupo central. Estas pessoas irritam os funcionários do órgão central com seus protestos e argumentações até que finalmente ocorre uma onda frenética de delegação. Um período de superconcentração é, com freqüência, seguido por um outro de extrema descentralização, o que acarreta duplicação de trabalho e, muitas vêzes, conflitos, não havendo conseqüentemente uma política central, mas uma variedade delas, seguidas por grupos diferentes. Esta situação, por sua vez, provoca medidas corretivas da parte dos funcionários dos órgãos centrais, que começam a coordenar e, posteriormente, a criar novos contrôles. A história de muitas repartições públicas e emprêsas particulares mostra uma série de oscilações pendulares entre os extremos de uma concentração, de um lado, e de uma desintegração, do outro. Poucas e felizes são as entidades que experimentam um longo período de equilíbrio estável.

(Normas e métodos de administração — Comstock Glazer).

* *
*

VANTAGENS DA CENTRALIZAÇÃO DE DEPÓSITOS

1. Racionalização de serviços, dos estoques e do abastecimento;
2. Rapidez na movimentação do material;
3. Menor empate de capital no material estocado, pela perfeita distribuição e equilíbrio entre os órgãos;
4. Maior precisão técnica na aceitação e recebimento do material;
5. Diminuição do número de materiais obsoletos, inservíveis ou desnecessários, fato comum nos materiais estocados, uma vez que serão praticadas permutas e cessões entre os órgãos;
6. Maior afastamento do fornecedor das repartições aplicadoras, evitando-se as preferências destas pelos fornecedores em vez de ser pelo material;
7. Redução no número de pedidos de adiantamentos, fundamentados na alegação da demora nos fornecimentos.
8. Possibilidade de melhores condições técnicas de guarda, em virtude da organização ser executada com êsse fim especial, o que não se verifica no caso de depósitos adaptados.

(Oscar Vitorino Moreira — "Depósitos Centrais no Sistema de Material).

Das atividades de organização na Administração Pública

Sistema de órgãos para o seu desempenho

ISNAR GARCIA DE FREITAS.

Tese apresentada ao concurso para Técnico de Administração do D. A. S. P. — 1941 — Seção "Organização e métodos de trabalho"

PARTE I

Plano e sua justificação

COM a ampliação do poder do Estado, acompanhada de correspondentes aumento no número dos serviços públicos, os problemas administrativos passaram a constituir preocupação cada vez maior dos governos. Hoje, é-lhes, mesmo, dispensada uma atenção que outrora só os assuntos de ordem constitucional mereciam.

Queremo-nos referir a êsses problemas relacionados com o estabelecimento de certas medidas fundamentais quanto ao exercício da função geral de direção, supervisão e contrôle da administração; com a organização dos serviços encarregados da execução das atividades governamentais; com o ingresso e permanência do pessoal nesses serviços; com a aquisição e utilização do material na administração; com a determinação dos recursos orçamentários a serem levantados, bem como com o processo de sua arrecadação, guarda e dispêndio — enfim, com todos êsses fatôres que a administração deve prover, a fim de poder existir e operar.

A atenção a êsses problemas tem sido traduzida em uma série de medidas tendentes a implantar no organismo administrativo os princípios da administração econômica e eficiente, imprimindo a êsse organismo a fôrça e a capacidade necessárias à perfeita execução dos múltiplos encargos que constituem a sua razão de ser.

Os problemas de organização, assim entendidos os que encerram a determinação do caráter estrutural dos serviços governamentais — aspecto estático ou de estrutura — e dos métodos e normas de trabalho — aspecto dinâmico ou de funcionamento — têm uma importância muito acentuada no movimento contemporâneo em prol da economia e eficiência na administração.

De um modo geral, aquêles serviços foram surgindo e crescendo à proporção que as atividades governamentais evoluiam, sem grande atenção à função que iriam desempenhar e sem plano de conjunto precedentemente elaborado.

Uma vez que o desenvolvimento se operou dêsse modo por tantos e tantos anos, é evidente a necessidade de aperfeiçoamento da administração, através da completa revisão das diversas peças que integram a sua maquinaria.

Tal revisão, por um lado, eliminaria paralelismos de funções, conflitos de competência e serviços obsoletos que a estrutura contem, distribuindo e grupando as atividades de forma mais racional: e, por outro lado, possibilitaria serviço melhor mais rápido, livre de embaraços pela simplificação dos métodos e normas de trabalho. Em suma, resultaria em economia e eficiência, que são os objetivos em vista.

Essa ordem de idéias repousa no fundamento de que existem, quanto aos processos de dividir, coordenar e controlar o trabalho da administração, certos princípios de organização, os quais, uma vez observados, proporcionariam as vantagens enumeradas.

A administração deve ser permanentemente reorganizada, reconhece-se. Mas, é óbvio, reorganizar não significa, apenas, substituir um tipo de organização por outro, uma ordem existente por uma nova ordem.

Num programa vasto e permanente de reorganização, como deve ser o da administração pública, o assunto comporta as mais variadas considerações, conforme o ponto de vista particular em que se coloque o estudioso.

Certos problemas todavia, apresentam-se essencialmente básicos, a nosso ver, exigindo primazia de tratamento na idealização de um plano metódico de organização e reorganização administrativa. E' que à sua boa solução fica condicionada a boa solução dos demais, ou, em outras palavras, o êxito dos processos de organização e reorganização.

A identificação de um dêsses problemas e a tentativa de sua solução constituem, juntamente, os objetivos do presente trabalho.

Possìvelmente não conseguiremos atingir integralmente a solução do problema. Ainda que assim aconteça, todavia, não terá sido infrutífero o nosso esfôrço. As nossas inevitáveis deficiências poderão despertar, em outros mais capazes, o ânimo para juntar ao assunto a sua contribuição

pessoal, preenchendo no todo as lacunas que êste trabalho apresenta, ou avançando um passo além do limite em que permanecemos.

* * *

A nova ordem de idéias que impera na administração pública, com respeito ao estudo dos problemas de organização, tem-se caracterizado, principalmente, pelo estabelecimento de órgãos de análise e planejamento da organização, conhecidos, entre nós, como "divisões de organização" e "comissões de eficiência", e, nos Estados Unidos da América, cuja organização administrativa tem sido a principal fonte de inspiração do govêrno brasileiro, como órgãos (agencies, divisions, sections ou unts) de "administrative management" (gerência administrativa), "administrative planning" (planejamento administrativo), "administrative research" (pesquisa administrativa), ou "administrative analysis" (análise adminitrativa).

Chamemo-las, genèricamente, "agências de organização" ou "agências organizadoras", denominações que afastam as idéias de *departamento* associada à de *divisão*, e de *órgão coletivo*, inerente à de *comissão*.

O estudo das agências organizadoras e a análise do seu papel na administração parecem-nos de suma importância.

Se, como dissemos, a administração deve ficar submetida a um processo contínuo de organização, essas agências, na qualidade de instrumentos de estudo da organização, precisam, por sua vez, ser organizadas, a fim de se tornarem aptas a desempenhar a função a que se destinam — e o processo de sua organização òbviamente deve preceder ao de organização ou reorganização administrativa.

Uma perfeita caracterização da finalidade dessas agências é o passo inicial para seu estabelecimento. A determinação do seu número e da posição que devem ocupar na Administração; a definição de suas atividades; o esclarecimento das relações que devem manter com os demais órgãos administrativos; tais são os demais aspetos da questão que devem necessàriamente ser considerados.

E' a apreciação de todos êsses fatôres que tem em vista êste trabalho. Primeiramente do ponto de vista genérico, da teoria da organização; a seguir, do caso brasileiro em particular, envolvendo, esta parte, a análise e crítica da situação atual e a apresentação de bases para um novo sistema organizador.

Dentro dessa orientação, o "desenvolvimento" do nosso trabalho (Parte II) obedecerá ao seguinte plano:

CAPÍTULO I — Movimento pró-eficiência e economia na Administração Pública.

CAPÍTULO II — A direção em face dos problemas de organização.

CAPÍTULO III — Agências organizadoras: finalidade; número; posição na Administração.

CAPÍTULO IV — Agências organizadoras: atividades.

CAPÍTULO V — O caso brasileiro; bases de um novo sistema organizador.

CAPÍTULO VI — Relações das agências organizadoras com os demais órgãos da Administração.

Resumindo o "desenvolvimento", apresentamos, na Parte III, "Conclusões", em forma de itens, dos quais consta referência à parte do trabalho em que se fundamentam.

PARTE II

DESENVOLVIMENTO

CAPÍTULO I

MOVIMENTO PRÓ-ECONOMIA E EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Estado Moderno é essencialmente coletivista. A crença de que o Govêrno pode e deve ser utilizado na promoção do bem estar geral, realizando coisas que o indivíduo por si só não pode realizar, é dia a dia reafirmada pela inclusão de nova atividade na esfera de ação governamental.

O crescimento das funções do Estado, importando sempre novos encargos para a Administração, tem motivado a progressiva ampliação desta, com aumento, em número e vulto, dos órgãos de execução dos serviços públicos.

Êsse crescimento da ação do Estado tem determinado um movimento progressivo pró eficiência e economia nos trabalhos da Administração.

O interêsse geral despertado pela ampliação do poder estatal; o caráter mais técnico do trabalho da Administração; o aumento progressivo da taxação; o maior contacto do público com a Administração — são, entre outras, causas determinantes dêsse movimento.

Operou-se uma mudança profunda na concepção de povo com respeito às funções próprias do Govêrno. Outrora, a preocupação máxima do indivíduo, em matéria política, era obter um Govêrno que submetesse a liberdade individual ao mínimo de interferência e contrôle. Hoje, é diferente. Já não existe a presunção apriorística de que a dilatação da esfera do Poder Público é um mal; as funções essenciais, aquelas que os nossos antepassados reconheciam como as únicas que o Estado podia exercer legìtimamente, constituem uma parcela relativamente pequena da soma das atividades dêste.

A idéia dominante, no pasado, era conservar a esfera de ação do Govêrno tão limitada quanto possível, distribuídos os poderes políticos de tal forma que pudessem contrabalançar-se uns aos outros. Escassa atenção era dispensada à Administração, uma vez que a ela não cabia fazer muito.

Na moderna concepção do Estado, a ação governamental envolve operações em vastíssima escala. O aparelhamento necessário à realização dêsse trabalho cresceu de modo considerável, originando a necessidade de um ramo administrativo integrado e forte, capaz de levar a bom têrmo a sua missão. Ao invés da antiga indiferença, atenção cada vez maior é dedicada ao estudo dos problemas relacionados com a Administração.

Professôres, autores, pessoas ligadas à Administração, um grande número de indivíduos, enfim, passou a estudar a fundo as questões administrativas, visando soluções capazes de produzir uma Administração eficiente e econômica.

O caráter altamente técnico dos trabalhos do Govêrno moderno, tornando-os mais complexos e difíceis, contribue, também, para a necessidade de maior eficiência na Administração.

Não se opunha grande objeção a que os servidores públicos fôssem admitidos independentemente de concurso, enquanto os objetivos do Govêrno careciam de maior importância. Hoje, porém, que o panorama é bem diferente, a Administração exige um serviço civil competente, treinado e admitido mediante rigorosa seleção de valores, para comprovação do mérito. A carreira pública vai progressivamente se transformando num atrativo para os indivíduos de talento e ambição, que nela vêem o campo propício ao emprêgo e desenvolvimento de suas habilitações.

O aumento da taxação, que acompanha *pari passu* o crescimento das funções do Estado, é uma das causas que mais poderosamente contribuem para a necessidade de eficiência e economia na Administração. A elevação dos impostos e taxas desperta o interêsse do contribuinte para a ação do Govêrno. O cidadão passa a exigir maior eficiência como meio de reduzir os orçamentos, ou, então, serviços em escala mais vasta, pela importância que recolhe aos cofres públicos.

Finalmente, havendo, hoje, muito maior contacto do público com a Administração, nasce daí uma crítica mais generalizada desta. Nos campos dos transportes, do correio e do telégrafo, por exemplo, onde o trabalho interessa muito diretamente ao indivíduo, fica a Administração permanentemente sujeita à crítica do público, que exige serviço seguro, rápido, econômico — eficiente enfim.

Tais são, entre outras, as causas que têm contribuído para o crescente movimento pró eficiência e economia na Administração. O Govêrno, por um lado, é solicitado a prestar serviço satisfatório e, por outro lado, a economizar nos gastos. "Administração eficiente e econômica", diríamos, é a fórmula imposta aos dirigentes nos dias que correm.

Mas, como devem ser entendidas as palavras "eficiência" e economia"?

Eficiência

"A todo trabalho corresponde um dispêndio de energia". Assim sendo, ordena a razão que se procure tirar do trabalho o máximo rendimento com o mínimo esfôrço. Êsse princípio, conhecido como hedonístico, egoístico ou epicurístico, contém a idéia de eficiência.

E' relativamente fácil medir a eficiência de uma máquina, bem como a de um trabalhador incumbido de uma tarefa simples. Mas, à proporção que as tarefas vão ganhando em complexidade e em esfôrço mental, tornam-se menos suscetíveis de ser medidas.

Com o desenvolvimento da técnica, a indústria passou a apresentar uma produção, consideràvelmente maior, com esfôrço relativamente menor. A sua *eficiência* ou produtividade cresceu de maneira assombrosa.

Na Administração Pública, é muito mais difícil dar ao têrmo "significação prática". E' que ela trata, em grande escala, com coisas intangíveis, que devem ser avaliadas mais pela qualidade do que pela quantidade. Em se tratando, por exemplo, de trabalho científico, de planejamento ou de pesquisa, é questão complexa julgá-lo em relação ao que custam.

Na Administração Pública, pois, a eficiência nem sempre pode ser objeto de avaliação precisa. Aí, o têrmo muitas vêzes exprime apenas que a Administração é satisfatória, quanto a um aspecto particular que se tenha em vista.

Economia

O conceito de economia está contido no de eficiência. Um trabalho não será inteiramente eficiente se não fôr econômico, isto é, se não eliminar na sua execução tôda espécie de desperdício.

A idéia de economia associa-se, naturalmente, à de redução nos gastos. E' possível, todavia, haver economia sem diminuição de despesas: aumentando a produção com o emprêgo do mesmo esfôrço.

Na Administração Pública, a economia, usualmente, é assim compreendida. Sem reduzir o montante das suas despesas, a Administração procura aumentar a quantidade dos serviços prestados. O contribuinte não é aliviado nos impostos, mas, em compensação, recebe mais pelo que paga.

A Organização

Como meio de atingir o objetivo da eficiência e da economia, surge a organização.

Repousa à organização na existência, quanto aos meios de dividir e coordenar o trabalho, de certos princípios, os quais, uma vez aplicados, permitem considerável aperfeiçoamento, eliminando paralelismos e superposições de funções e conflitos de competência que a estrutura administrativa contém, racionalizando os métodos e normas de trabalho — possibilitando, enfim, serviço melhor, mais rápido e mais econômico, que é o ideal em vista.

Muitos pensam em organização como se, uma vez estabelecida, pudesse vigorar eternamente. Segundo êsses, a estrutura administrativa, uma vez submetida a uma operação de alto a baixo, ficaria perfeito, com tôdas as suas peças reajustadas, para funcionar harmoniosmente para todo o sempre. Paralelismos e superposição de funções e os decorrentes conflitos de competência seriam eliminados; métodos e normas de trabalho simplificados — em síntese, a maquinaria governamental passaria a ter, daí por diante, uma operação suave, sem atritos, afastados os antigos percalços.

Essa concepção não é inteiramente verdadeira. O Govêrno hodierno reflete a civilização de que é parte. Evoluindo a civilização, a organização política e administrativa terá também que evoluir.

Mesmo que a organização pudesse ser regulada segundo normas fixas, destinadas a vigorar eternamente, questões de extensão ou retração de atividades, empreendimento de funções novas ou abandono de antigas, apareceriam forçosamente, reclamando a sua alteração.

Uma organização, hoje perfeita, poderá não ser tão satisfatória amanhã. Com a mudança de condições e o progresso geral da humanidade, omissões e inconsistência surgirão fatalmente, reclamando solução.

Os fatôres de ordem social e econômica influem poderosamente na organização. Foi o que aconteceu com o advento da revolução industrial, quando os governos passaram a empreender em grande escala novas funções. Cada invenção contribuiu para que a Administração fôsse sobrecarregada de novos encargos, motivando a criação de órgãos novos ou a ampliação de antigos.

No campo dos transportes, o fenômeno pode ser bem observado. As invenções do barco a vapor, da locomotiva, do automóvel, do aeroplano tôdas contribuiram, em maior ou menor extensão, para que atividades novas fôssem empreendidas pelo Govêrno e órgãos próprios instituídos para a sua execução.

E' evidente, assim, que uma organização fixa nunca estará perfeitamente adaptada ao meio mutável. Ela deve antes de ser entendida como um processo contínuo, a fim de se manter sempre adequada ao meio.

Método de avaliação

A organização exige, antes de tudo, um método, que torne possível a identificação e avaliação dos problemas a resolver, e, descobrimento de suas soluções.

Há meios empíricos e meios científicos de avaliação.

Entre os primeiros podem ser relacionados os seguintes:

a) aprovar ou desaprovar uma organização conforme ela pareça simples ou complicada no organograma;

b) comparar uma organização com outras, públicas ou privadas, concluindo em caráter definitivo do simples confronto;

c) julgar uma organização pela sua idade, no pressuposto de que "antigo" significa "obsoleto".

O meio científico de avaliação é análise. Nessa vasta e discutida matéria que é a organização, não sofre contestação a afirmativa de que só a análise representa base segura para um eficiente e econômico desempenho do trabalho. Tôda a moderna literatura sôbre organização gravita em tôrno dessa idéia.

Com efeito, o método, na organização, deve ser essencialmente indutivo, científico, com base na observação e na experiência. A organização não encontra lugar entre os trabalhos de imaginação. Só é exata quando fundamentada em fatos, ao invés de em pressupostos. Na verdade, as condições reais merecem mais crédito do que simples concepções teóricas formuladas a *priori*.

Data, todavia, apenas do comêço dêste século a crença generalizada de que a investigação científica, apoiada na análise metódica, constitue a preliminar indispensável ao estabelecimento de uma boa organização.

Essa investigação parte de uma perfeita definição e caracterização do problema; procede, em seguida, à reunião de todos os fatos a êle concernentes; crítica os fatos; deduz soluções lógicas, experimentando-as sempre que possível; e aplica, finalmente, essas soluções na previsão de resultados.

Usando das palavras de Kimball, diriamos que

> a denominada administração científica não é uma coleção de regras, senão uma atitude mental destinada a susbstituir o *eu creio* pelo *eu sei* (1).

O método racional de investigação proporcionou um espantoso desenvolvimento das ciências físico-químicas e naturais e da indústria. A Descartes cabe a glória de haver definido os princípios do método geral, no seu célebre "Discours de la Methode".

No fim do século passado, já o aperfeiçoamento mecânico atingira um alto grau de desenvolvimento, acompanhando o progresso das ciências. Nada fôra feito, todavia, com respeito à organização do trabalho humano.

Foi Frederick Winslow Taylor, congnominado o pai da organização científica, quem transplantou, para o estudo da fôrça humana do trabalho na indústria, os princípios do método geral cartesiano — da evidência, da análise, da síntese e da enumeração.

A aplicação do método científico aos problemas de organização é, na Administração Pública, ainda mais recente do que na indústria.

E' incontroverso que no campo da administração pública a pesquisa não pode ser conduzida por experimentação controlada; mas pode, pelo menos, fazer uma tentativa honesta para avaliar a experiência. Raramente pode demonstrar, em têrmos concretos, a exatidão de suas conclusões; mas pode, pelo menos, descobrir, compreender e apresentar os fatos antes de chegar conclusões. Pode não ser o caminho mais rápido para reorganizar; mas, é, estamos certos, o melhor, o mais seguro.

---

(1) KIMBALL AND KIMBALL — Principles of Industrial Organization, pág. 141 — New York & London — 1939.

CAPÍTULO II

A DIREÇÃO EM FACE DOS PROBLEMAS DE ORGANIZAÇÃO

Disposições Gerais

Um dos princípios básicos da organização científica é o da divisão equitativa das responsabilidades entre a direção e os trabalhadores, a primeira encarregando-se de tudo quanto ultrapassa a competência dos últimos. Em outras palavras, é o princípio da separação do trabalho intelectual de direção, instrução e previsão do trabalho material, de execução. Tôda a obra de Frederick Winslow Taylor está impregnada desta idéia.

Durante muito tempo o trabalho foi deixado quase inteiramente ao sabor do executante. Na sua ocupação, o trabalhador agia como muito bem entendia, sem receber ensinamento da direção. O resultado era que, quase sempre, trabalhava mal, com inobservância das regras da ciência da sua ocupação.

Ora, "há sempre métodos melhores e mais eficientes", afirmava Taylor, aconselhando o desenvolvimento de uma ciência para o estudo de cada elemento do trabalho.

Para o descobrimento da técnica mais apropriada à execução do trabalho, Taylor decompunha-o nos seus movimentos elementares, analisava-os, eliminava os inúteis, cronometrava os tempos parciais e, finalmente, recompunha a operação, para a qual fixava um tempo padrão.

A preocupação de supressão do desperdício em tôdas as suas formas deu origem ao uso metódico da análise e planejamento do trabalho, em substituição aos antigos métodos empíricos. E todo êsse novo trabalho ficava a cargo da direção, cujo papel era, assim, consideràvelmente ampliado.

Nos antigos sistemas, a solução dos problemas de direção ficava a cargo exclusivo do chefe. Ora, era impossível, para um só indivíduo, desempenhar a contento todos os deveres inerentes à direção; o chefe está contìnuamente formulando decisões, emitindo ordens, movimentando o pessoal, controlando a execução do trabalho e, evidentemente, não lhe sobra tempo para dedicar-se à análise dos fatos que interferem no trabalho, diminuindo-lhe o rendimento.

Quando a organização deixou de ser empírica para tornar-se mais positiva, mais científica, baseada na análise, foi preciso organizar o trabalho da direção, dividindo-o em execuções parciais, a cargo de agentes especializados. Houve necessidade de retirar das mãos do chefe as novas funções de análise e planejamento, para serem entregues a indivíduos especialmente distinados a êsse fim.

Uma das razões para essa providência é de ordem técnica. Os chefes são, em geral, escolhidos com referência especial a um campo específico de atividades. Embora competentes na esfera da sua profissão, apresentam-se, quase sempre, deficientes em matéria de administração geral, isto é, relacionada com os meios necessários à realização dos fins em vista.

Isto é particularmente verdadeiro em relação aos assuntos de organização cujo caráter, a seu turno especializado, os faz acessíveis sòmente a técnicos experimentados, com formação apropriada.

Uma outra razão é de ordem psicológica. Com a análise, o que se pretende é conseguir um perfeito conhecimento da realidade, é saber o que se faz, còmo e porque se faz determinada coisa. Ora, o homem, no trabalho, torna-se, em geral, obsecado pela rotina. Esta de tal modo se infiltra na sua individualidade que êle não concebe inovações; às vêzes recusa-se, até mesmo, a discutir o processo de que se utiliza no trabalho.

Òbviamente, o organizador não pode ter mente rotineira, nem deve estar prêso à organização por quaisquer laços sentimentais. A sua missão é abordar tudo com espírito inquisitivo. Êle não reconhece como verdadeira a afirmativa de que sòmente a experiência e a prática são fatôres seguros de uma boa execução.

A missão administrativa da direção central

E' hoje ponto pacífico, em matéria de organização administrativa, que o Chefe Executivo, responsável pelo ramo administrativo do govêrno, deve ser depositário de poderes amplos no desempenho da sua missão, cujo sucesso de outra forma seria comprometido.

O trabalho da direção central da administração tem sido objeto de extensos comentários dos modernos autores, os quais não se cansam de salientar-lhe a importância e de reclamar para o Chefe Executivo meios de levá-lo a bom têrmo.

Os americanos do norte procuram condensar êsse trabalho na palavra POSDCORB,

criada artificialmente e destinada a chamar a atenção para os vários elementos funcionais do trabalho que compete a um Chefe Executivo; isto porque as palavras administração e gerência já perderam todo o conteudo específico. *Posdcorb* é formada com as iniciais das atividades que condensam êsses elementos funcionais:

Planning isto é, a fixação, em linhas gerais, de tudo que deve ser feito, bem como dos métodos a empregar para a realização da finalidade;

Organizing, ou seja, o estabelecimento de uma estrutura formal de autoridade, através da qual as subdivisões do trabalho sejam dispostas, definidas e coordenadas para o objetivo em vista;

Staffing, vale dizer, tôdas as funções concernentes a pessoal — recrutamento, treinamento e manutenção de condições de trabalho favoráveis;

Directing, quer dizer, a tarefa contínua de tomar decisões, incorporando-as em ordens e instruções específicas ou gerais, e mais a de servir de lider da administração;

Coordinating isto é, o dever importante, por todos os títulos, de interrelacionar as várias partes do trabalho;

Reporting, ou seja a tarefa de manter bem informados relativamente ao que se passa na emprêsa aquêles perante

quem o Executivo é responsável o que importa em manter bem informado o próprio Chefe Executivo e seus subordinados, por meio de documentação, pesquisa e inspeção;

Budgeting, com tudo quanto se refere a orçamento, como seja: planejamento fiscal, contabilidade e contrôle (1).

Willoughby (2), estabelecendo interessante confronto da administração pública com a administração privada (no tipo muito comum de sociedade anônima), reconheceu no Legislativo o conselho de diretores e no Chefe Executivo o gerente geral. Analisando o papel do Chefe Executivo como gerente geral, pede para o mesmo poderes amplos, no sentido de torná-lo verdadeiramente o chefe do ramo administrativo. As prerrogativas que exige são as seguintes:

a) linha de autoridade correndo invariàvelmente dos órgãos de serviços para o Chefe Executivo e dêste para o Legislativo;

b) competência para nomear os dirigentes de repartições;

c) contrôle sôbre as atividades de administração geral (institucionais ou de "housekeeping");

d) elaboração, ou encaminhamento ao Legislativo por seu intermédio, dos relatórios administrativos;

e) preparação da proposta orçamentária, bem como a submissão desta ao Legislativo.

A exigência de alguns dêsses requisitos é motivada por vícios peculiares ao ambiente norte-americano, sem correspondentes no brasileiro. Aplicados ao nosso caso, não teriam razão de ser. Assim, os contidos em *a*, *b* e *d* como passaremos a ver.

Nos Estados Unidos da América a evolução governamental processou-se numa atmosfera de desconfiança em relação ao Poder Executivo e debaixo de um indisfarçável temor de fortalecimento excessivo dêste. O resultado foi que o Congresso se imiscuiu muitas vêzes na esfera própria à administração, ora subordinando diretamente ao Legislativo certos serviços administrativos, ora reservando-se o direito de nomear e demitir os dirigentes de determinados órgãos da administração, ora, enfim, recebendo relatórios diretamente de certos órgãos, sem conhecimento, portanto, do Chefe Executivo.

Já as outras exigências aplicar-se-iam, com igual validade, ao caso brasileiro ou a outro qualquer, de vez que são inspiradas em princípios básicos reguladores da eficiência administrativa.

E' o caso, por exemplo, da necessidade de contrôle, por parte da Direção central administrativa, sôbre as atividades de administração geral (institucionais ou de "housekeeping").

---

(1) LUTHER GULICK and L. URWICK — Papers ou the Science of Administration, pág. 13 — New York — 1937.

(2) W. F. WILLOUGHBY — Principles of Public Administration, pág. 9 e segs. e 36 e segs. — Washington — 1927.

Duas espécies de atividades podem ser divisadas na administração:

a) as que são, em si próprias, fins do Govêrno; e

b) as que representam apenas meios para a realização dêsses fins.

Muitas denominações têm sido propostas para designar essas atividades. Adotando a terminologia de uso já corrente entre nós as primeiras são as "atividades de administração específica" e as últimas as "atividades de administração geral".

As primeiras — fins em si próprias — dizem respeito, por exemplo, à educação, saúde pública, obras públicas, questões essas relacionadas diretamente com os objetivos próprios do govêrno.

As últimas — meios para a realização de fins — referem-se a questões de pessoal, de material, de orçamento, de organização, tudo enfim que a operação dos serviços envolva, como meio de atingir os obejtivos em vista.

Não será exagêro afirmar que as atividades de administração geral constituem os problemas básicos da administração, de vez que da sua solução depende, em última análise a eficiência administrativa.

Um dos característicos essenciais destas atividades é a possibilidade de desempenho similar, se não idêntico, em tôda a administração. Em nome da economia e da eficiência é recomendável que sejam exercidas do mesmo modo, isto é, uniformizados, tanto quanto possível, os métodos de sua execução.

Ora, para isso, o poder de exercer essas atividades, ou de regular e controlar o procesos do seu desempenho, deve repousar numa autoridade única, com jurisdição sôbre todo o organismo administrativo, mais precisamente, no Chefe Executivo, a única autoridade em tal posição.

E' evidente, todavia, que o Chefe Executivo, ainda que não tivesse outros encargos inerentes à sua alta função, não poderia desobrigar-se por si só de tão pesadas responsabilidades.

Considerações de tempo, energia e limitação do conhecimento humano, dirigido no sentido de uma especialização que dia a dia mais se acentua, obrigam-nos a lançar mão de órgãos próprios para a meditação e estudo dos problemas cuja solução lhe compete (3). Esta necessidade tem sido salientada por quantos, até agora, apreciaram a questão sob critério lógico, à luz dos princípios deduzidos da experiência humana de organização.

---

(3) Luther Gulick — "Papers on the Science of Administration".

Lewis Meriam e Laurence Echemectbier — "Reorganization of the National Government".

John Gliffner — "Public Administration".

Harvey Walker — "Public Administration in the United States.

Leonard D. White — "Introduction to the Study of Public Administration".

A centralização dessas atividades não pode, porém, ser total. E' mais uma centralização da regulamentação e contrôle do processo do seu desempenho do que, pròpriamente, da sua execução. Esta fica quase sempre a cargo de outros órgãos especializados, situados em diferentes setores e níveis da administração, articulados com o órgão central e formando com êste um sistema.

A apreciação da institucionalização das diversas atividades dêsse tipo (de pessoal, de material, de orçamento, de organização) ultrapassa o escopo do presente trabalho. Dentro dos limites que traçamos para o mesmo, nos é lícito apreciar a questão apenas no tocante ao último aspecto, ou seja, tanto quanto diz respeito às atividades. de organização. E' êste o objeto dos capítulos que se seguem.

CAPÍTULO III

AGÊNCIAS ORGANIZADORAS: FINALIDADE; NÚMERO; POSIÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO

Finalidade

As agências organizadoras são tìpicamente órgãos de estado-maior, ou, "staff", distintos dos órgãos hierárquicos, ou "line".

A diferenciação dêsses órgãos será de utilidade no presente trabalho, uma vez que, sem a perfeita caracterização da natureza das agências organizadoras, não haverá compreensão nítida do seu papel na organização.

Assim como a execução do trabalho da administração, em face dos fatôres tempo, espaço e capacidade humana, deve ser entregue a uma organização, de maior ou menor amplitude, e desenvolvida pela aplicação dos princípios da delegação, da divisão do trabalho e da coordenação, também as fases anterior e posterior à execução — ou sejam planejamento e contrôle dos resultados, respectivamente, — requerem o desenvolvimento de uma organização própria, adequada ao seu desempenho.

Há, contudo, uma acentuada diferença no modo pelo qual as organizações referentes a essas várias fases se desenvolvem. Enquanto a execução é delegada em sentido hierárquico, ou "line", incluindo responsabilidade e autoridade, as duas outras fases são delegadas, em grande parte, na base de estado-maior, ou "staff", incluindo sòmente responsabilidade.

A distinção existente entre os agentes hierárquicos e os de estado-maior pode ser assim expressa:

a) os agentes hierárquicos e de estado-maior são, juntos, responsáveis pela realização do trabalho;

b) os agentes hierárquicos desempenham a sua parte por meio de ação direta; os de estado-maior, dando informações e conselhos àqueles, desprendidamente, e sem pensar em crédito pelos resultados alcançados;

c) os agentes de estado-maior não têm autoridade direta sôbre os hierárquicos, nos níveis inferiores da organização; por outro lado, os superiores hierárquicos não ficam eximidos das responsabilidades básicas pelo resultado do trabalho a cargo do estado-maior (1).

O serviço de estado-maior é, pois, de caráter essencialmente auxiliar. Cabe-lhe informar e aconselhar a direção em relação aos planos e decisões a adotar. Tem, portanto, finalidade (*a*) informativa, em relação a tudo que a autoridade hierárquica deve saber, para elaborar suas decisões, e (*b*) opinativa, ou seja, de dar parecer, aconselhar ou opinar, com base em informações colhidas e estudos realizados.

Mas, assim como os dirigentes necessitam de informação e conselho para a formulação de programas e elaboração de decisões, dêles também têm necessidade os agentes hirárquicos encarregados da execução e cumprimento dêsses programas e decisões.

Daí reconhecer-se uma terceira fase do serviço de estado-maior — a supervisora — que compreende as duas fases precedentes — informativa e opinativa — aplicadas à execução. Nessa fase, o serviço de estado-maior assegura que os planos e decisões partidos da direção sejam perfeitamente interpretados e compreendidos nos pontos da hierarquia a que se destinam.

Os agentes hierárquicos reconhecem o valor dos de estado-maior e fazem uso do seu conselho e assistência. A fim de que isso se dê, o serviço de estado-maior deve criar para si um autoridade de idéias e justificar, com tato e competência, a confiança que nêle é depositada (2).

Número

Na Administração Pública, cujo imenso volume de trabalho exige um número elevado de órgãos para a sua execução, o problema do estabelecimento de agências organizadoras é de solução bastante complexa.

No Capítulo II, quando salientamos a necessidade de serem as atividades de administração geral, entre as quais se incluem as de organização, centralizadas num órgão próprio, junto à direção central da administração, frisamos que não se tratava de uma centralização total dessas atividades; em muitos casos, dissemos então, a centralização compreenderia, apenas, a regulamentação e contrôle do processo do desempenho por órgãos, situados em diferentes níveis da administração e articulados com o da direção central.

No tocante às atividades de organização, isto não é menos verdadeiro do que nos outros casos.

---

(1) EDGARD W. SMITH — Organization and Operating Principles. In W. J. DONALD, ed. — Handbook of Business Administration, pág. 1.487 — New York — 1931.

(2) EDGARD W. SMITH — Organization and Operating Principles. In W. J. DONALD, ed. — Handbook of Business Administration, pág. 1.487 — New York — 1931.

Aí, uma agência central é indispensável. O ponto de vista da organização não pode ser restrito, dirigido para um setor isolado da administração, sem atenção ao conjunto. Os ramos da administração estão, em maior ou menor grau, relacionados entre si, não sendo, pois, sob todos os aspectos, separáveis. Há necessidade de visão geral do conjunto no estabelecimento da organização, a fim de harmonizar interêsses, coordenar as partes, eliminar duplicidades e superposições de serviços e conflitos de jurisdição, fazer com que o particular consulte o geral e o intensivo ao extensivo.

Além disso, muitas questões de organização dizem respeito a medidas de ordem geral ou, pelo menos, de interêsse de mais de um serviço.

Obviamente, tudo isso exige a integração final do processo de organização.

Mas, como já foi acentuado, essas atividades não podem ser totalmente centralizadas. Um órgão que procurasse, êle só, desvendar todos os aspectos que dizem respeito à organização dos serviços públicos, estaria, em última análise, aspirando conhecer tudo que se refere à complexa civilização de que é parte, já que o govêrno moderno reflete precisamente essa civilização.

Dstarte, assim como é certo que o volume de trabalho da administração deve obedecer a uma conveniente divisão, também não é menos verdade que a tarefa de organizar êsse trabalho — a qual representa, igualmente, um trabalho — deve atender à mesma condição.

E' que, constituindo, para uma agência única, central, tarefa demasiado pesada investigar diretamente as minúcias de todos os setores da administração, conservar-se a par das necessidades da organização, verificar as suas deficiências e descobrir soluções exatas, há conveniência em ser êsse trabalho parcialmente atribuído a outras agências, situadas nos ministérios. Estas, atuando em campos mais limitados, e de atividades presumìvelmente correlatas, podem adquirir e manter atualizado um perfeito conhecimento dos serviços ministeriais e alcançar mais fàcilmente o objetivo para cuja realização a agência central não é por si só suficiente.

Acontece, ainda, que certos ministérios abrangem, por sua vez, campos imensos e, o que é mais importante, não observam o princípio da unifuncionalização, no sentido de que cada um deve reunir apenas os serviços que recaem num mesmo campo de atividade do Estado.

A finalidade das agências ministeriais continua, aí, bastante dificultada, em virtude do volume de trabalho e variedade dos assuntos que recaem no seu campo de estudo.

Nestas circunstâncias, há, algumas vêzes, conveniência em manter, em grandes serviços da administração, agências organizadoras privativas dêsses serviços. Naturalmente, essa medida requer a máxima cautela na sua aplicação, de vez que acarreta sempre novos problemas de coordenação. Recomenda-se em casos excepcionais, em se tratando sòmente dos serviços da administração de maior importância e volume.

O seu número não pode ser fixado de antemão. O estabelecimento de uma agência dêsse último tipo ficaria condicionado ao exame metódico dos serviços da Administração, envolvendo a consideração de interêsses e necessidades permanentes, caráter e extensão das atividades, possibilidades de aperfeiçoamento da organização e métodos de trabalho e quaisquer outros fatôres que pudessem interferir na adoção da medida.

Resumindo, no sistema organizador que idealizamos haveria: (*a*) uma agência central, (*b*) agências ministeriais e (*c*) agências próprias dos serviços, excepcionalmente.

Posição das agências organizadoras na administração

Na qualidade de órgão do tipo estado-maior, auxiliares da direção, a posição das agências organizadoras na administração é, lògicamente, junto à direção do organismo que integram. Assim, a agência central deve ficar colocada junto à direção central da administração, ou do Chefe Executivo; as agências ministeriais junto à direção dos ministérios; e, anàlogamente, as agências locais (próprias de determinados órgãos), junto à direção dêsses órgãos.

O essencial, em relação à posição dessas agências na Administração, é que elas sejam colocadas num ponto onde possam apreciar os problemas administrativos dos organismos que integram considerados como conjuntos, sem as limitações de interêsse particular das partes componentes dêsses conjuntos.

Não é suficiente, porém, que essas agências sejam colocadas junto à direção. Mister se faz, ainda, que elas fiquem ìntimamente coordenadas com outros órgãos de administração geral, com os quais é necessàriamente associada, pelo objetivo comum de procurar melhor administração geral.

Queremos nos referir, aos órgãos de orçamento, pessoal e material.

As agências organizadoras estão ìntimamente ligadas com os órgãos de orçamento, pela identidade, em parte, dos objetivos que procuram realizar — estabelecer uma administração econômica.

A par disso, existe, ainda, uma grande semelhança no modo pelo qual as agências de organização e de orçamento desempenham as suas atividades. Assim é que precisam elas investigar:

a) o volume de trabalho dos órgãos da administração;

b) como é executado o trabalho;

c) se pode ser estabelecida organização mais econômica e eficiente para a realização dos objetivos;

d) se os métodos de trabalho comportam aperfeiçoamento, com redução nos gastos;

e) quantos indivíduos são necessários para desempenhar o trabalho;

f) quanto custaria o melhor plano de organização.

A elaboração do orçamento, na moderna concepção, não se limita mais a simples estimativas de despesa e receita. Nela entra, também, uma série de considerações de maior monta, como sejam: a significação e conveniência do trabalho a ser realizado pelo govêrno; programação do trabalho a longo e curto prazo; qualidade dos serviços; eficiência dos serviços prestados, além de muitas outras.

Os meios de que o órgão de orçamento precisa lançar mão para esclarecer êsses problemas confundem-se, ainda, com os de que se serve a agência organizadora, no desempenho de suas atribuições. Êsses meios são a *apreciação e a análise* das funções e atividades da Administração e do aparelhamento estabelecido para o seu desempenho, conduzidas com um único objetivo: conseguir economia e eficiência nos trabalhos.

As atividades de organização e orçamento devem, assim, estar ìntimamente coordenadas. Uma modificação de organização e métodos de trabalho cumpre ser feita com atenção a suas implicâncias orçamentárias; inversamente, os planos orçamentários serão desenvolvidos com atenção ao seu provável efeito sôbre a organização e funcionamento dos serviços.

Dêsse modo, por um lado, a agência organizadora deve ouvir a incumbida do orçamento quando elaborar planos de organização; e, por outro lado, o órgão de orçamento deve contar, permanentemente, com a colaboração da agência organizadora no exame das propostas orçamentárias e pedidos de crédito dos serviços da administração, a fim de basear o seu pronunciamento na análise das condições reais dêsses serviços, que a agência organizadora está melhormente aparelhada para empreender.

As relações entre as atividades de organização e de pessoal são, também, muito íntimas. Portanto, as agências de organização e de pessoal devem agir estreitamente coordenadas, num regime de mútua cooperação.

A agência de organização, investigando aspectos como o volume de serviços dos órgãos da administração e melhor maneira de seu desempenho, é o órgão naturalmente indicado para determinar o número exato de pessoas requeridas pelo serviço. Além disso pelo aperfeiçoamento dos métodos de trabalho, pode tornar possível a redução do quadro do pessoal, realizando economia nos gastos.

Na análise dos serviços a agência encontra, muitas vêzes, cargos que reclamam reclassificação, e pessoal que necessita aperfeiçoamento e readaptação, assuntos êsses pertinentes ao órgão do pessoal; recìprocamente, na análise dos cargos, para sua classificação, o órgão de pessoal pode verificar falhas de organização, ou normas e métodos de trabalho que comportem racionalização, matéria essa da alçada da agência organizadora.

Sempre que assim suceder um órgão deve apontar ao outro o problema da competência dêste. De um tal regime de mútua colaboração excelentes resultados adviriam para a administração.

E' de ressaltar, ainda, a grande relação que existe entre as agências organizadoras e os órgãos de material, aos quais está afeto um dos mais expressivos aspectos da racionalização dos serviços públicos: o que diz respeito à sua simplificação e padronização do material e estabelecimento de normas e métodos para a sua requisição; compra, guarda, distribuição e utilização.

À vista do que ficou dito, podemos estabelecer, para as agências organizadoras, a seguinte posição na estrutura administrativa:

a) junto à direção dos organismos que integram;

b) ìntimamente coordenados com outros órgãos de administração geral, particularmente com os de orçamento.

CAPÍTULO IV

AGÊNCIAS ORGANIZADORAS: ATIVIDADES

Considerações Gerais

O ponto de partida da organização não difere do de qualquer outra investigação científica. A organização exige, antes de tudo, o conhecimento dos problemas que se propõe resolver.

O cientista, ao lançar-se à solução de um problema, procura definí-lo com precisão, não raro dedicando, a essa fase preliminar, longo tempo, que, a espíritos menos avisados, poderia mesmo parecer excessivo.

O mesmo se deve dizer do organizador. É comum, entretanto, encontrar-mos indivíduos que se contentam com um noção superficial dos objetivos que a organização deve preencher, na crença de que êsse conhecimento perfuntório é suficiente para conduzí-los a soluções exatas. Dessa idéia falsa resulta que, muitas vêzes, providências custosas têm que ser postas de lado, demonstradas as suas falhas pela experiência posterior, quando um conhecimento inicial exato do problema tudo teria evitado.

Uma clara definição dos fins é, portanto, a primeira condição a observar no processo de organização. *Considerada* a administração como um todo, tal definição significa o estudo das funções e atividades empreendidas pelo govêrno, sua origem e evolução, objetivos colimados, a fim de ter a administração, diante de si, um quadro claro do trabalho a realizar, e para a execução do qual deve desenvolver uma organização administrativa de maior ou menor complexidade, segundo o maior ou menor volume daquele trabalho.

Considerado um ramo ou setor da administração, o proceso é idêntico, apenas mais reduzido, à proporção que se caminha do geral para o particular, ou do ponto de vista extensivo da adminis-

tração para o ponto de vista intensivo dos serviços específicos.

Uma vez caracterizados os fins que o órgão deve preencher, segue-se a consideração dos fatôres que interferem na realização dos mesmos. Em outras palavras, à "definição dos fins" segue-se o "estudo dos meios".

Esta segunda fase do processo compreende o estudo da organização no seu duplo aspecto de estrutura (estático ou de organização pròpriamente dita) e de funcionamento (dinâmico ou de métodos e normas de trabalho).

Sob o primeiro aspecto, a organização é a divisão das atividades necessárias à realização de um objetivo e sua reunião num todo coordenado.

Sob o segundo aspecto, a organização determina normas e métodos de trabalho a serem empregados pelos indivíduos colocados dentro da estrutura formal de autoridade, tarefa essa que envolve a consideração dos próprios indivíduos (fator humano), do material de que se utilizam (fator material); das condições locais e de ambiente em que o trabalho se processa (fatôres físicos) e dos recursos financeiros disponíveis (fatôres orçamentários).

Isto pôsto, diríamos que o trabalho das agências organizadoras, em conformidade ao processo de análise dos fatôres mencionados, é orientado no sentido de obter eficiência e economia na realização dos objetivos da administração, através da perfeita caracterização dêsses objetivos, de uma correta divisão do trabalho e seu agrupamento num todo coordenado e do estabelecimento de métodos e normas racionais de trabalho.

Êsse trabalho envolve, além do (a) planejamento da organização administrativa e (b) estudo de métodos e normas racionais de trabalho, (c) prestação de assistência na implantação de nova organização; (d) preparação ou exame de projetos de legislação e de atos administrativos; (e) desenvolvimento de métodos de medida e avaliação do trabalho; e (f) elaboração de instrumentos de administração ou estabelecimento de normas para a sua feitura.

Planejamento da organização

Há divergência quanto à importância do fator estrutura na organização. Uns alegam que uma estrutura não muito perfeita pode ser amplamente suprida por indivíduos excepcionais, usando de bons métodos; outros, que os melhores esforços encontram obstáculos seríssimos numa estrutura falha.

Achamos, como a maioria, não sòmente que a importância do fator estrutura é básica, mas também que êsse fator pode ser estudado em si próprio, isolado, por assim dizer, de outras considerações.

E' verdade que a estrutura diz respeito apenas à diferenciação e agrupamento de funções e atividades, na forma apresentada nos organogramas, quando isso não é tudo na organização. Essas funções e atividades devem ser desempenhadas, exigindo, portanto, processos de execução.

Mas, é preciso convir, por muito aperfeiçoados que sejam êsses processos, o grau máximo de aperfeiçoamento só é conseguido através de uma conveniente divisão do trabalho, coordenação e contrôle — e aí é que reside a importância básica da estrutura.

Quanto ao estudo da estrutura como fator distinto, é êste o meio mais eficaz para se progredir no conhecimento da organização. E' sòmente pelo isolamento de um ou mais fatôres num problema que a ciência avança suas fronteiras. Assim, por artificial que possa parecer, êsse isolamento justifica-se (1).

Muitos pensam que a estrutura, uma vez estabelecida, possa vigorar para todo o sempre.

Segundo êsse ponto de vista, a estrutura administrativa, uma vez submetida a revisão de alto e baixo, ficaria perfeita, com tôdas as suas peças ajustadas, para movimentar-se harmoniosamente daí por diante.

Como salientamos anteriormente (Capítulo I — Plano e sua justificação), essa concepção é evidentemente falsa. Mesmo que a estrutura pudesse ser regulada por normas fixas, perenes, surgiriam questões de expansão ou retração de atividades, empreendimento de funções novas ou abandono de antigas, exigindo a sua alteração.

Uma organização, hoje perfeita, já amanhã poderá não ser satisfatória. Com a mudança de condições e o progresso geral da humanidade surgem inconsistências na organização, exigindo *remédio*.

Aquêle estudo deve, assim, ser constante, a cargo de órgãos permanentes. Do contrário, novas atividades são empreendidas sem grande atenção ao órgão a que se destinam, ou então velhas atividades expandidas, retraidas ou suprimidas com ajustamentos tardios, ou mesmo sem os necessários ajustamentos, na organização existente.

Surgem, então, paralelismos e superposições de funções, determinando conflitos de competência, para não falar dos serviços obsoletos, que persistem após o desaparecimento da sua razão de ser, ou das atividades que nunca chegam a ser verdadeiramente desempenhadas, à falta do estabelecimento da organização requerida para o seu desempenho.

Os parelelismos e superposições de funções e os conflitos de competência — sinais mais comuns de má organização, — são, às vêzes, inerentes ao próprio volume e variedades das atribuições do govêrno e ao vasto território sôbre que se estende a ação dêste, não podendo, pois, ser totalmente afastados. Pode acontecer, ainda, que tais vícios não sejam pròpriamente de estrutura e sim conseqüência de uma má operação e compreensão

(1) L. URWICK — The Function of Administration — In "Papers en the Science of the Administration" por Luther Gulick e outros — New York, 1937.

imperfeita dos objetivos da organização por parte do pessoal. Quase sempre, porém, precisa-se ir até à estrutura, para descobrir a sua origem.

Neste ponto, convém salientar que, conquanto uma remodelação completa da organização administrativa não seja solução destinada a perdurar indefinidamente — pôsto que, como vimos, a organização está sujeita a um processo contínuo de evolução — o levantamento compreensivo da organização, isto é, envolvendo-a no todo, deve constituir o passo inicial para o trabalho das agências.

A fórmula mais indicada, a nosso ver, para a realização dêsse levantamento, seria a constituição de uma comissão especial para êsse fim, integrada por elementos das diversas agências organizadoras e presidida por um representante de agência central. Os dados do levantamento, registados em forma fàcilmente compulsável e compreensível, constituiram material precioso para a agência central, na elaboração de planos de reorganização. O conhecimento geral dos serviços da administração dar-lhe-ia uma largueza de vistas e um sentido de proporções que de outra forma não vemos como possa ser adquirido. Além disso, permitiria localizar pontos onde estudos posteriores, mais particularizados, devessem ser feitos.

Seria êsse, aliás, trabalho análogo ao que realizaram, em relação à Administração Federal dos E. U. A. a Brookings Institution (Senate Report 1 275,75 th Congress) e o "President's Commitee on Administrative Management", em 1937, de cujas sugestões, tão úteis, tem feito aquêle Govêrno larga aplicação (1).

Estudos do funcionamento dos órgãos

A organização, como vimos, diz respeito, primàriamente, à distribuição de deveres e atividades entre indivíduos e seu agrupamento num todo coordenado, a fim de ser alcançada unidade de ação na realização de um objetivo. E' a fase estrutural, ou estática da organização.

Mas a administração está imediatamente interessada em ações, empenhada na realização de trabalhos. E' para prestar serviços, de maneira satisfatória, que ela existe — e isso o planejamento da estrutura, por si só, não assegura.

A essa fase deve seguir-se, pois, no processo de organização, a de estudo do funcionamento.

Aí, defronta-se a organização com a verdadeira dinâmica administrativa: os indivíduos colocados dentro de uma estrutura de autoridade e contrôle onde as ordens são transmitidas de alto a baixo, agindo, usando processos, empregando métodos, observando normas.

O estudo do trabalho proporciona sempre maior eficiência e economia. Quando é deixado ao sabor do acaso, da tradição, da intuição ou da vontade dos executantes, as conseqüências são sempre perniciosas: ou é mal executado e tem que ser refeito; ou há um dispêndio desnecessário de esfôrço, em providências supérfluas ou inúteis, que poderiam ser evitadas; ou há demoras prejudiciais, devido a contingências não previstas — enfim uma infinidade de falhas que ocasionam invariàvelmente um desperdício, de tempo, energia, espaço ou material.

Ao contrário, quando o trabalho é analisado e planejado, as vantagens que dêsse estudo decorrem são inestimáveis, já quanto à melhoria direta na produção, possibilitada pela especialização e treinamento do pessoal, eliminação de esforços supérfluos e manutenção de condições favoráveis de trabalho, já quanto à moral superior que passa a reinar na organização. Nasce nos indivíduos um sentimento de orgulho e interêsse pelo trabalho, quando não especializados, treinados e colocados num ambiente satisfatório para o desenvolvimento de suas habilitações.

Além disso, o esutdo prévio do trabalho facilita de modo considerável o processo de seu contrôle e avaliação. O pensamento da direção sendo levado, nesse estudo, até os detalhes de execução, o contrôle posterior, desta, é consideràvelmente simplificado, consistindo, em grande parte, apenas em verificar se o trabalho foi ou não realizado conforme os padrões prèviamente estabelecidos.

Quanto ao problema da avaliação do trabalho, envolvendo a consideração de fatôres tais como o volume do trabalho e melhor maneira de realizá-lo, meios disponíveis para a sua execução, padrões de produção etc., é fácil perceber que a sua solução exige a análise como preliminar necessária.

E' preciso, pois, que as agências organizadoras investiguem, contínua e pormenorizadamente, os serviços públicos, a fim de distinguir, nêles, falhas que reclamem correção ou condições e métodos que comportem aperfeiçoamento; planejem novas condições e métodos de trabalho com base nos dados da análise e promovam a instalação e implantação dessas novas condições e métodos, mediante assistência aos serviços interessados.

A investigação dos serviços — que importa, inicialmente, na consideração dos objetivos para que existem (fins) e do modo pelo qual as atividades são divididas e coordenadas para a realização dos fins (estrutura) — envolve a análise de todos os fatôres que interferem no trabalho, ou sejam o pessoal, o material, os métodos e normas e as condições locais e de ambiente.

Quase sempre dêsse estudo ficam evidenciadas falhas de estrutura. Uma vez estudado o aspecto estrutural, segue-se, no processo de organização, a fase de planejamento do funcionamento.

Nesta fase há necessidade, quase sempre, de ser providenciado o concurso de diferentes órgãos da administração; aos quais estejam afetos, em particular, certos problemas de pessoal, material, orçamento, de condições locais e de ambiente.

Isto sendo feito, por um lado a administração aproveita, no grau máximo, as capacidades espe-

(1) Reorganization Plans 1, 2, 3, 4 e 5 — U. S. Government Manual.

ciais de que dispõe e, por outro lado, previne paralelismos e superposições de funções e conflitos de competência, que por todos os modos é preciso evitar.

Êste assunto não constitue, entretanto, matéria do presente capítulo. Referindo-nos à necessidade de coordenação do trabalho das agências organizadoras com outros órgãos de administração geral, o nosso intuito é apenas deixar patenteado que o pessoal, o material, os recursos financeiros e as condições locais, fatôres que devem ser considerados no estudo do funcionamento dos serviços, não estão situados no campo privativo das agências organizadoras. Êste abrange, tão sòmente, em caráter específico, o estudo da estrutura e dos métodos e normas de trabalho.

Encontram-se, nos serviços da administração, trabalhos de caráter repetitivo, ou de rotina, e trabalhos de caráter não repetitivo, ou especiais.

Os primeiros são passíveis de avaliação quantitativa e qualitativa; podem, não só ser medidos, mas, também, executados segundo normas (standards) preestabelecidas, condensando os melhores métodos de execução.

Os últimos não são passíveis de avaliação quantititiva; podem, quando muito, ser considerados em relação a sua qualidade, em razão dos métodos empregados na realização.

As normas de trabalho são fórmulas a que se chega após o estudo minucioso de um trabalho e que podem ser empregadas sempre que trabalhos idênticos surgem, sem necessidade de novo estudo. Devem representar o meio mais eficiente de realização de um serviço condensando os melhores métodos de execução divisados ao tempo em que são estabelecidas.

As normas de trabalho mais comuns são as *rotinas*, ou caminhos seguidos regularmente pelo trabalho, constituídos por uma sucessão de operações, em geral a cargo de vários indivíduos.

Todos os trabalhos, diários ou periódicos que, pela sua natureza repetitiva, possam conformar-se a soluções preestabelecidas, devem ser normalizados ou rotinizados.

Grande parte das atividades dos serviços comporta normas ou rotinas. E' claro que essa capacidade varia muito de um serviço a outro, conforme a natureza das suas atividades.

Os trabalhos especiais, que se apresentam sem características de repetição, não são passíveis de execução segundo normas ou rotinas preestabelecidas. O seu estudo, todavia, sempre revela possibilidades de metodização, a qual é de enorme vantagem, dados os resultados benéficos que a produção experimenta na sua qualidade e quantidade.

Assistência na implantação de nova organização

A "implantação" é a fase final do processo de organização e consiste na aplicação de um plano, uma vez tornada obrigatória a sua adoção por lei ou ato de autoridade competente.

E', pois, na implantação que a organização encontra expressão prática.

As dificuldades que surgem nessa fase são grandes. Mesmo que especial atenção seja dedicada à preparação do meio para recebimento da organização, sempre hão de surgir obstáculos e mal entendidos.

Em relação aos trabalhos de reorganização, êsses obstáculos e mal entendidos são da maior monta. Inevitàvelmente, a reorganização provoca objeções e críticas dos espíritos rotineiros, que sempre combatem tudo que é novo e ainda não teve oportunidade de provar o seu valor.

Por outro lado, os órgãos da Administração têm uma missão a preencher permanente e que não permite, portanto, interrupção.

A instalação de nova organização deve ser feita, pois, sem prejuízo das atividades normais dêsses órgãos.

Por tudo isso, as agências organizadoras devem dispensar, à fase de implantação de nova organização, atenção não menor do que a exigida pelas precedentes etapas de análise e planejamento dessa organização, prestando aos órgãos da Administração auxílio direto na aplicação de planos e medidas, mediante assistência técnica contínua, conselhos e sugestões.

Nada mais desastroso, no processo de organização, do que uma mudança radical ou enfraquecimento, na implantação, da orientação pacientemente elaborada na fase de planejamento. Para que isso não aconteça, é preciso que a ação das agências organizadoras seja integralmente apoiada, pelos que, nos órgãos da Administração têm autoridade executiva.

Para que a organização seja levada a bom têrmo, é preciso que os responsáveis pela mesma gozem de absoluta confiança da direção. A não ser assim, será melhor não tentar iniciar o que não poderá ser levado a bom têrmo.

Preparação ou exame de projetos de legislação e de atos administrativos

O conhecimento minucioso da administração, obtido através do estudo das suas funções e atividades, organização e operação, torna as agências organizadoras centros indicados para preparação ou exame de projetos de legislação e de atos administrativos relacionados com aquela organização e operação.

Os planos de organização elaborados por essas agências, para se tornarem obrigatórias, devem ser corporificados em atos legislativos ou executivos. A preparação dêsses atos — leis, decretos leis e decretos — é, pois, um complemento necessário das atribuições de planejamnto da organização administrativa, de que tivemos ocasião de nos ocupar neste capítulo.

Da mesma forma, é da alçada dessas agências a preparação ou exame de quaisquer atos administrativos — circulares, portarias, ordens de

serviços — relacionados com o funcionamento dos órgãos da administração.

Isto sendo feito, é assegurada, na aplicação de medidas baixadas por lei, a observância do espírito que presidiu à sua elaboração, bem assim a conformidade daqueles atos com planos gerais em vigor ou a sua coordenação com medidas anteriormente adotadas.

No desempenho desta atribuição, freqüentemente as agências organizadoras devem solicitar a audiência de outros órgãos, tais como: o de orçamento, em relação ao aspecto orçamentário das medidas; o de assistência jurídica, quanto ao aspecto legal; e órgãos técnicos, sôbre questões específicas, pertinentes aos mesmos.

Desenvolvimento de métodos e padrões de medida e avaliação do trabalho

A ciência começa com a possibilidade de medida, tem-se dito com muita razão.

Uma administração para ser considerada realmente científica, deve reunir meios que tornem possível a medida e avaliação do seu trabalho, pelo contrôle dos resultados alcançados e seu confronto com os esforços dispendidos.

A importante função de medir e avaliar o trabalho é, porém, uma das que menor atenção têm recebido dos órgãos da administração.

O desenvolvimento dessa função enquadra-se perfeitamente, entre as atividades das agências organizadoras.

Neste setor de atividades, o trabalho das agências relaciona-se, entre outros aspectos, com o estabelecimento de métodos de medida do trabalho, padrões de produção e cálculo de custo de serviços, elementos que permitem controlar os resultados de um programa de ação, a eficiência de uma operação ou a excelência de um método de trabalho.

Em relação ao trabalho individual, a medida e a avaliação do trabalho têm importância capital, intimamente ligadas, como estão, à apuração da eficiência dos servidores, pedra angular de um sistema criterioso de promoções.

Finalizando essa breve referência ao problema em aprêço, é oportuno notar que não cabe às agências organizadoras medir e avaliar a produção dos órgãos da administração e seus servidores, mas, sim, assistir êsses órgãos na formulação e instalação de planos de contrôle e avaliação.

Elaboração de "Instrumentos de administração"

Por "instrumentos de administração" queremos designar todos os meios que facilitam o trabalho da administração, proporcionando aos dirigentes e servidores, bem como ao público em geral, o conhecimento dos serviços públicos no que concerne a: funções e atividades, origem e evolução, leis e regulamentos, organização, normas e métodos de trabalho, pessoal, localização, resultados de funcionamento etc.

Entre os instrumentos de administração mais importantes podem ser enumerados: (a) o indicador geral da organização administrativa, (b) as monografias, (c) os manuais de serviços, (d) os organogramas, (e) os resumos, (f) os mapas de organização, e, (g) os relatórios.

Às agências organizadoras compete a elaboração ou o estabelecimento de normas para a feitura dêsses instrumentos, cujo valor é fácil avaliar. Êles servem aos legisladores, à administração e ao público em geral. Aos primeiros, dando uma visão clara dos problemas sôbre os quais legislam, o que facilita de modo considerável o estudo da legislação, inclusive sôbre matéria orçamentária; à administração, fornecendo aos dirigentes e agentes de execução informações prontas, no seu trabalho quotidiano; ao público, finalmente, apresentando um quadro preciso dos serviços do ramo administrativo do govêrno e contribuindo, assim, para esclarecer-lhe a opinião.

Quando preparados de acôrdo com um plano racional e uniforme, permitindo a sua atualização e fácil confronto, êsses instrumentos de administração trazem à luz paralelismos e superposições de funções e conflitos de competência, constituindo, assim, material de inestimável valor para as próprias agências organizadoras, no planejamento da organização administrativa e racionalização dos serviços públicos.

CAPÍTULO V

O CASO BRASILEIRO; BASES DE UM NOVO SISTEMA ORGANIZADOR

Histórico

Data de 1936 o início do movimento sistemático de aperfeiçoamento do organismo administrativo federal brasileiro. O traço predominantemene característico dêsse movimento, e que lhe dá cunho de organicidade, é o que diz respeito à institucionalização das atividades de mento, organização, de cujo fundamento teórico já nos ocupamos no Capítulo II.

A Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, que reajustou os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabeleceu princípios diversos, tendentes a implantar, no organismo federal, os princípios da administração econômica e eficiente, deu o primeiro passo nesse sentido, instituindo o Conselho Federal do Serviço Público Civil (art. 8.º), direta e imediatamente subordinado ao Presidente da República, e Comissões de Eficiência (art. 15) nos Ministérios, articuladas com o Conselho Federal do Serviço Público Civil e subordinadas ao Ministros de Estados respectivos.

Ao Conselho Federal do Serviço Público Civil, além de atribuições referentes a pessoal — seleção por concurso, para provimento de cargos públicos;

exame de processos de destituição de funcionários e reclamações contra a classificação levada a efeito pela referida lei; propostas de redução dos quadros dos funcionários públicos etc. — conferiu a Lei n.º 284 as de:

1) estudar a organização dos serviços públicos e propor ao Govêrno qualquer medida necessária ao seu aperfeiçoamento; e

2) opinar sôbre propostas, normas e planos de racionalização de serviços públicos, elaborados pelas Comissões de Eficiência (art. 9.º alíneas *a* e *b*).

Às Comissões de Eficiência, igualmente, a par de atribuições relativas a pessoal — propostas de alteração de lotação ou relotação do pessoal das repartições, bem como de nomeações, promoções e transferências dos funcionários na forma da lei; e exame de reclamações apresentadas pelos funcionários, a fim de habilitar o C. F. S. P. C. a apreciar a sua procedência ou improcedência — cabia, ainda.

1) estudar permanentemente a organização dos serviços afetos ao respectivo Ministério, no sentido de serem identificadas as causas que lhes diminuem o rendimento; e

2) propor aos Minitros as modificações julgadas necessárias à racionalização progressiva dos serviços (art. 17, alínea *a* e *b*).

A reforma encetada pela referida lei, é evidente, não poderia dispensar a existência de um aparelho irradiador dos princípios que adotava. Essa era condição essencial para assegurar ao movimento a unidade de direção indispensável ao seu êxito.

Fazia-se mister, ainda, criar, como espécie de postos avançados daquele aparelho central, nos ministérios, órgãos incumbidos do estudo detalhado dos serviços de cada um dos grandes ramos da Administração, tarefa demasiado pesada para ficar a cargo exclusivo do órgão central.

Foi atendendo a essas imposições que a Lei n.º 284 incluiu, como medida básica do movimento reformador que iniciava, a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil e das Comissões de Eficiência: o primeiro, órgão central, aparelho coordenador e sistematizador; e, as últimas, extensões do Conselho nos Ministérios, destinados a facilitar-lhe a ação, mediante a observação e análise do funcionamento de cada ramo administrativo isoladamente.

O Conselho Federal do Serviço Público Civil estava, porém, fadado a ter uma existência curta. Um ano após a sua criação, a Constituição de 10 de novembro de 1937 estabelecia:

> Art. 67. Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições:
>
> *a*) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
>
> *b*) organizar, anualmente, de acôrdo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por êste à Câmara dos Deputados;
>
> *c*) fiscalizar, por delegação do Presidente e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.

Perdia, assim, o Conselho, para o Departamento Administrativo previsto na Constituição, as atribuições de órgão racionalizador da organização e processos de trabalho dos serviços públicos, antes mesmo de realmente assumir êsse papel, pois, na sua curta existência, os problemas de pessoal objeto de seu estudo, eram de tal forma numerosos que nêles foi absorvida tôda a atividade do órgão.

Por outro lado, fazendo recair no Presidente da República a responsabilidade final pela elaboração da proposta orçamentária e fiscalização da execução do orçamento, a Constituição de 1937 dava margem à criação, junto ao Presidente da República, de uma peça mestra do sistema administrativo centralizador das atividades de administração geral — pessoal, material, organização e orçamento — intuito que a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil deixara patente, mas cuja concretização ficara em meio.

O Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, veio, enfim, pôr em prática essa idéia. Extinguindo o Conselho Federal do Serviço Público Civil e as Comissões de Eficiência criadas pela Lei número 284, de 28 de outubro de 1936; o Conselho Superior Administrativo do Ministério da Fazenda, criado pelo Decreto n.º 24.036, de 26 de março de 1934, e a Comissão Permanente de Padronização, instituída pelo Decreto n.º 562, de 31 de dezembro de 1935 — o Decreto-lei número 579 organizou, tendo em vista o art. 67 da Carta de 1937, Departamento Administrativo do Serviço Público, ao qual deu as seguintes atribuições (art. 2.º):

> *a*) o estudo promenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e da eficiência, as modificações e serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
>
> *b*) organizar anualmente, de acôrdo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por êste à Câmara dos Deputados;
>
> *c*) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária;
>
> *d*) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;
>
> *e*) promover o aperfeiçoamento e a readaptação dos funcionários civís da União;
>
> *f*) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos;
>
> *g*) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos à sanção;
>
> *h*) inspecionar os serviços públicos;
>
> *i*) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento.

Essas atribuições ficaram oficialmente a cargo de cinco Divisões: de Organização e Coordenação

(D. C.); do Funcionário Público (D. F.); do Extranumerário (D. E.); de Seleção e Aperfeiçoamento (D. S.); e do Material (D. M.).

Previu, ainda, o Decreto-lei n.º 579, uma Divisão do Orçamento. A elaboração da proposta orçamentária, à falta da Divisão própria, continuou a ser elaborada no Ministério da Fazenda por uma Comissão do Orçamento, sob a presidência do Presidente do D. A. S. P.

Recentemente, o Decreto-lei n.º 3.627, de 18 de setembro de 1941, desdobrou a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento em Divisão de Seleção e Divisão de Aperfeiçoamento.

Ainda do Decreto-lei n.º 579 constaram outros dispositivos, segundo os quais foram criadas, em substituição às antigas Comissões de Eficiência, compostas de cinco membros escolhidos dentre altos funcionários federais, outras Comissões de Eficiência — uma em cada Ministério — administrativamente subordinadas aos Ministros de Estado e tècnicamente ao D. A. S. P., com o qual são diretamente articuladas (art. 15).

Competia a cada Comissão de Eficiência, na forma do art. 17 dêsse Decreto-lei:

a) estudar, permanentemente, a organização dos serviços afetos ao Ministério;

b) propor ao Ministro de Estado as alterações que julgar convenientes nas lotações das repartições;

c) encaminhar ao Ministro de Estado as propostas de promoções de funcionários, na forma das leis e regulamentos;

d) opinar sôbre transferência, remoções e permutas;

e) instruir os recursos interpostos ao Ministro de Estado, por funcionários e pessoal extranumerário;

f) opinar nas propostas de admissão, recondução e dispensa do pessoal extranumerário;

g) colaborar e manter estreita articulação com as divisões do D. A. S. P.;

h) inspecionar os serviços do Ministério e propor as medidas que julgar necessárias à sua racionalização;

i) apresentar, anualmente, um relatório de seus trabalhos ao Ministro de Estado e ao D. A. S. P.

Três anos eram decorridos da expedição do Decreto-lei n.º 579, quando novo Decreto-lei, o de n.º 3.569, de 29 de agôsto de 1941, veio afetar as Comissões de Eficiência. Desta feita, a reorganização consistiu em retirar-lhes as funções relativas à administração de pessoal, as quais foram transferidas para os órgãos próprios (art. 2.º).

Diz o referido Decreto-lei, textualmente:

Art. 1.º As Comissões de Eficiência deverão dedicar-se exclusivamente ao estudo contínuo e pormenorizado da organização, condições, normas e métodos de trabalho das repartições do respectivo Ministério, com o objetivo de possibilitar maior economia e eficiência na execução dos serviços, sendo-lhes vedado tratar de casos individuais.

Ainda mais recentemente, em 19 de novembro de 1941, o Decreto-lei n.º 3.838 extinguiu as Comissões de Eficiência dos Ministérios da Aeronáutica, da Guerra e da Marinha, reduzindo de 10 para 7 o total de Comissões.

Resumindo, na administração federal brasileira o sistema organizador está assim constituído:

a) *agência central*:

D. A. S. P. (Divisão de Organização e Coordenação);

b) *agências ministeriais*:

Comissões de Eficiência (sete), nos Ministérios da Agricultura — da Educação e Saúde — da Fazenda — da Justiça e Negócios Interiores — das Relações Exteriores — do Trabalho, Indústria e Comércio — e da Viação e Obras Públicas.

Análise e crítica

Passados mais de três anos da existência do sistema de órgãos para estudo dos problemas de organização e métodos de trabalho dos serviços públicos, o momento já é bastante propício a certas considerações em tôrno dêsse sistema e análise do seu papel na administração.

Tanto a Lei n.º 284 como o Decreto-lei n.º 579 estabeleceram princípio salutar, institucionalizando as atividades de organização num sistema composto de órgão central e órgãos ministeriais, e prevendo o funcionamento do conjunto em regime de colaboração e auxílio mútuo.

Todavia, a adoção de um princípio representa, apenas, o ponto de partida para o estabelecimento de um sistema satisfatório de organização; resta, ainda, o trabalho de pôr em prática êsse princípio.

Uma análise, não muito detida, dêsse sistema revela as seguintes principais falhas:

a) definição imprecisa de atribuições das diferentes peças;

b) ausência de plano de ação;

c) falta de coordenação do trabalho das diversas agências, entre si e com outros órgãos de administração geral;

d) má organização das agências ministeriais;

e) escassez de pessoal técnico; e

f) compreensão falha, no meio administrativo, das finalidades das agências.

Definição imprecisa das atribuições das diferentes peças do sistema

Já uma vez dissemos neste trabalho, e agora repetimos, que uma definição clara das atribuições que o órgão deve exercer é condição essencial para o estabelecimento de uma boa organização. Sem atribuições claras, definidas, não é possível à construção de uma estrutura satisfatória e, sem esta, o funcionamento fatalmente apresenta falhas e deficiências.

No caso em aprêço, de um sistema de órgãos que desempenham atividades da mesma natureza, a perfeita definição das atribuições das várias peças do sistema é matéria de inexcedível importância, pois, não sendo feita, haverá fatalmente dispersão

de responsabilidade e ausência de ação conjunta e harmoniosa das peças do sistema.

Os atos legislativos a que nos referimos anteriormente traçaram, em linhas gerais, os objetivos que os órgãos deviam realizar, mas não precisaram o papel de cada um no conjunto e, menos ainda, definiram as atividades cujo desempenho se tornava necessário para o cabal preenchimento dêsse papel. Essa caracterização, bem como tôda a matéria, relacionada com a organizção interna das agências, foi, com muita propriedade aliás, considerada assunto próprio do Regimento a ser baixado posteriormente, com base nos dados da prática e da experiência.

O fato é, entretanto, que, já decorridos mais de três anos de vigência do Decreto-lei n.º 579, a Divisão de Coordenação do D. A. S. P. e as Comissões de Eficiência não possuem ainda regimento, perdurando a situação que só não tem acarretado dificuldades de maior monta devido ao fato das C. C. E. E., assoberbadas, até há pouco, pelo enorme acervo de trabalho decorrente das suas atribuições de pessoal, conservarem-se quase inteiramente alheias ao seu papel de agências organizadoras.

Ausência de plano de ação

Qualquer trabalho, para ser levado a bom têrmo, exige um plano de ação, onde os diversos problemas apareçam discriminados na ordem em que devem ser considerados.

O trabalho de organizar não faz exceção a essa regra. Exige uma extensa consideração de interêsses e necessidades, a fim de serem evidenciados os problemas que merecem primazia na solução e a ordem em que os demais devem ser considerados.

Um exame do trabalho da Divisão de Coordenação do D. A. S. P. e das Comissões de Eficiência, revela a ausência quase completa de planos de trabalho. Não dizemos que essa ausência é completa sòmente pelo fato da Divisão de Organização e Coordenação vir dedicando, de uns tempos para cá, especial atenção ao trabalho dos órgãos de administração geral, até mesmo na esfera estadual. Se consideramos que os problemas de administração geral são, na verdade, básicos — cuja solução deve anteceder, portanto, a dos demais na reorganização administrativa — a orientação significa um comêço de programa de trabalho da Divisão.

Em relação à reorganização dos órgãos de administração específica não há, porém, o menor indício de programação. As reformas são atacadas, por assim dizer, a esmo, sem conisderação das necessidades do conjunto e do lugar que cada problema deve ocupar, pela sua importância, no quadro geral de reorganização.

E' verdade que o trabalho das agências organizadoras não comporta, pela sua natureza especial, planos de ação precisos, detalhados.

Mudanças de política de govêrno, com empreendimento de novas atividades, expansão, retração ou abandono de antigas, não podem, na maioria das vêzes, ser previstas e programadas no quadro geral dos trabalhos de organização e reorganização. Êsses constituem, porém, uma parte relativamente pequena, do trabalho das agências.

Na maior parte, pode êle ser programado e, se não o é, para isso contribue, em grande parte, a falta do levantamento geral, compreensivo, da organização administrativa, a que já nos referimos noutra parte do presente trabalho.

Êsse levantamento é que daria uma visão mais ou menos segura do conjunto, permitindo distinguir os problemas principais a resolver — os que devem ter primazia na ordem de solução. Representaria, êsse levantamento, o papel base para o diagnóstico preliminar, a que seriam juntos, posteriormente, estudos mais detalhados.

Falta de coordenação do trabalho das diversas agências, entre si e com os órgãos de administração geral

A falta de coordenação do trabalho da Divisão de Organização e das Comissões de Eficiência entre si, e de uma e outra com os demais órgãos de administração geral, é uma das falhas mais visíveis apresentadas pelo sistema organizador federal brasileiro. Já a Lei n.º 284 deixava patenteada essa necessidade imperiosa de coordenação, ao dispor, expressamente, que as C. C. E. E. agiriam articuladas com o Conselho Federal do Serviço Público Civil. O Decreto-lei n.º 579 foi ainda além, criado a subordinação técnica das Comissões de Eficiência ao D. A. S. P.

Na prática, porém, não foi ainda conseguido o "modus-vivendi" idealizado pela lei. Essa falha está subordinada a uma outra, a que nos referimos de início, ou seja, à definição imprecisa das diferentes peças do sistema. Sem saber-se onde termina o trabalho da Divisão de Organização do D. A. S. P. e onde começa o das C. C. E. E., é inútil esperar uma ação coordenada dêsses órgãos, inspirada nos princípios de mútua cooperação. Dessa imprecisão de áreas de competência tem resultado a hipertrofia da Divisão de Organização e Coordenação do D .A. S. P., para a qual, por outro lado, também concorreu a impossibilidade em que, até há pouco tempo, se encontravam as C. C. E. E., de exercer efetivamente as suas atividades, relativas à organização. A perdurar tal situação, é mesmo de se esperar a atrofia progressiva das C. C. E. E., tornando-as, em verdade, inócuas, como já há quem hoje as considere.

Mais flagrante é, ainda, a falta de coordenação das agências organizadoras com outros órgãos de administração geral.

Quando, no Capítulo III, abordamos o problema da posição dessas agências na administração, salientamos a necessidade de sua ação conjunta com aquêles órgãos, em particular com os de orçamento.

No momento presente, porém, há ausência quase absoluta de colaboração entre êsses diversos órgãos. As reformas são levadas a efeito, em regra, sem que os órgãos de orçamento delas tomem conhecimento, com escassa atenção, portanto, às suas implicâncias orçamentárias — e, por outro lado, as agências organizadoras não raro exorbitam o seu campo específico, asssumindo funções próprias dos órgãos de pessoal, para o desempenho das quais, é de supor, não reunem as credenciais dêsses órgãos.

Má organização das agências ministeriais

No tipo de organização das agências ministeriais — Comissões de Eficiência — está uma das mais sensíveis falhas do sistemaa organizador da administração federal brasileira.

Não nos referimos ao aspecto da organização interna dessas agências, que êsse está fora do escopo do presente trabalho. Encaramos, apenas, a posição das mesmas nos ministérios e ao tipo de órgãos de deliberação coletiva que lhes foi imprimido.

Diretamente subordinadas aos Ministros de Estado em virtude de lei, as Comissões de Eficiência acham-se separadas dos demais órgãos de administração geral, que integram, em maior ou menor número, em cada Ministério, o Departamento de Administração.

Essa posição das Comissões de Eficiência isola-as dos órgãos com os quais devem trabalhar mais intimamente coordenadas, dificultando, sensìvelmente, a articulação das atividades de organização e orçamento, de cuja necessidade nos ocupamos anteriormente.

A posição ideal para as agências organizadoras ministeriais seria, a nosso ver, em cada Ministério, no Departamento de Administração, como Divisão de Organização, ao lado dos demais órgãos de administração geral — Divisão de Pessoal, Divisão do Material e Divisão de Orçamento, — a que se poderiam juntar, ainda, outros serviços gerais do Ministério, como os de obras (Divisão de Obras) e protocolo e arquivo (Serviço de Comunicações) e, ainda, a Biblioteca.

A integração da Divisão de Organização no Departamento de Administração viria completar, nos Ministérios, a centralização das atividades de administração geral, que de uns anos para cá nêles se vêm processando, e cujas vantagens não mais comportam discussão.

Como conseqüência da transformação das Comissões de Eficiência em Divisões de Organização, as agências organizadoras ministeriais perderiam a feição de órgão coletivos, assumindo o tipo normal de órgãos de direção singular.

Essa alteração, aliás, é das que se impõem.

Quando as Comissões de Eficiência foram criadas, cabia-lhes, além do estudo permanente dos serviços do respectivo ministério, no sentido da sua progressiva racionalização, opinar em questões de direitos e deveres dos funcionários.

Tendo em vista a atribuição, às C. C. E. E., dessas funções de administração do pessoal, foi, sem dúvida, acertada a sua constituição no tipo colegial, visto como é sabido que — quando se trata de assuntos que comportam variadas correntes doutrinárias, que demandam aplicação geral e uniforme de doutrina, e, principalmente, que determinam decisões de caráter quase-legislativo e quase-judiciário — aconselha-se a adoção de órgão de deliberação coletiva (1).

Mas, com o Decreto-lei n.º 3.569, de 29 de agôsto de 1941, foram transferidas para os órgãos de pessoal tôdas as atribuições, atinentes a pessoal, a cargo das Comissões de Eficiência, os quais passaram a existir com funções referentes exclusivamente a estudos de organização, ou, em outras palavras, como agências organizadoras.

Justifica-se, após a expedição do Decreto-lei n.º 3.569 citado, o tipo de órgão colegial para as agências organizadoras ministeriais? Parece-nos que não.

Os estudos de organização, ainda agora da alçada das Comissões de Eficiência, não são do tipo "quase-legislativo" ou do "quase-judiciário", nem possuem qualquer outra característica fundamental que aconselhe sua atribuição a órgão de deliberação coletiva.

. . . . . .

... ao se lhes retirar justamente as funções que lhes emprestavam o caráter de "tribunal administrativo", fica sem razão de ser sua constituição como órgão de deliberação coletiva. (2)

Escassez de pessoal técnico

O sucesso ou insucesso de um sistema organizador dependerá, em última análise, do pessoal de que dispuser para seus serviços. De nada valerão uma clara definição de atribuições das peças do sistema, planos de ação, entrosamento do trabalho das diversas agências e uma perfeita organização de cada uma, se o elemento humano falhar na direção e execução do trabalho.

A escassez de pessoal habilitado a desempenhar as completas atribuições que constituem a razão de ser das agências organizadoras tem sido, até aqui, o maior obstáculo a uma ação mais vasta e segura do sistema.

A Divisão de Organização e Coordenação, do D. A. S. P., tem procurado formar o seu quadro de pessoal recorrendo à requisição de servidores dos ministérios, funcionários e extranumerários; à admissão de extranumerários mensalistas e contratados, mediante provas de habilitação versando sôbre conhecimento básico de organização e questões de interêsse imediato da Divisão; e, finalmente, ao recrutamento de técnicos de administração, mediante concurso.

E' de se notar o esfôrço que o D. A. S. P. vem desenvolvendo para dotar-se de pessoal com formação técnica própria, enviando, anualmente, aos

(1) BEATRIZ MARQUES DE SOUSA — A reorganização das Comissões de Eficiência — In Revista do Serviço Público, setembro de 1941, pág. 172.

(2) BEATRIZ MARQUES DE SOUSA — Art. cit.

Estados Unidos da América, contingentes de funcionários para freqüentarem cursos de administração pública e estagiarem nas repartições do govêrno estadunidense, algumas das quais, pelo seu alto grau de aperfeiçoamento atingido, são consideradas verdadeiros padrões de eficiência administrativa.

Não obstante todos êsses esforços, a Divisão de Organização e Coordenação luta, ainda, com insuficiência de pessoal de categoria que o seu trabalho requer. Essa lacuna, entretanto, afigura-se-nos passageira, sendo de prever que seja preenchida num futuro próximo.

A orientação que vem sendo imprimida aos concursos para provimento de cargos de técnicos de administração parece-nos satisfatória. Por outro lado, a remessa de funcionários ao estrangeiro, para freqüentarem cursos e realizarem estágios, já demonstrou sobejamente suas vantagens, com o aproveitamento evidenciado pelos elementos destacados para êsse fim.

A Divisão está, pois, adotando uma boa política na constituição do seu quadro de pessoal. Isto pôsto, provàvelmente dentro em breve ela estará dotada, em número suficiente, de unidades humanas de trabalho altamente qualificadas e aparelhada, portanto, por exercer, à risca o seu importante papel de peça central do sistema organizador.

Infelizmente, o mesmo não podemos dizer em relação às agências ministeriais — as Comissões de Eficiência. A situação dessas, em que pese o inegável valor dos seus membros dirigentes, é muito pouco lisonjeira quanto à capacidade técnica do pessoal. E, o que é pior, não vemos, no momento, nenhum indício de melhoria.

De uma coisa estamos certos, baseados na experiência de trabalho dêsses órgãos. A não ser que o D. A. S. P. chame a si a solução do problema de formação do pessoal das agências ministeriais, mediante uma política sábia de treinamento e especialização a ser ainda estudada, é inútil contar com a ação que deve elas exercer na racionalização dos serviços públicos.

Os ministérios mostraram-se impotentes para resolver o problema. Está o D. A. S. P. com a palavra.

Compreensão falha, no meio administrativo, da finalidade das agências

Ainda a prejudicar a ação das agências organizadoras na administração federal brasileira nota-se uma compreensão falha, insuficiente, no meio administrativo, das finalidades dessas agências. No momento, queremos apenas consignar o fato, que merecerá apreciação detida no Capítulo VI dêste trabalho, que trata das relações das agências organizadoras com os demais órgãos da administração.

Bases de um novo sistema organizador

Feito o histórico da evolução do sistema organizador da administração pública brasileira, e uma ligeira análise e crítica do problema, tentaremos deixar aqui lançadas as bases de um novo sistema, obedecida a ordem de idéias que nortearam êste trabalho.

1. O sistema compor-se-ia das seguintes peças:

a) agência central;

b) agências ministeriais; e

c) agências locais (próprias de determinados órgãos).

2. Agência central seria localizada junto à direção da Administração, com outros órgãos de administração geral incumbidos de assuntos relativos a pessoal, material e orçamento. O conjunto, coordenado por uma autoridade diretamente responsável perante o Presidente da República, constituiria um mecanismo efetivo de coordenação e contrôle da administração, por intermédio do qual o Presidetne exerceria a atribuição constitucional de superintender a Administração.

O Departamento Administrativo do Serviço Público está em condições de realizar integralmente êsse ideal. — Considerado como um todo o D. A. S. P. representa exatamente aquêle mecanismo. — Considerado num dos seus setores de serviço — a Divisão de Organização e Coordenação — preenche o papel de agência central do sistema organizador que imaginamos.

3. As agências ministeriais, anàlogamente à urgência central do sistema, seriam colocados junto à direção dos ministérios, com outros órgãos de administração geral. O conjunto, coordenado por uma autoriadade diretamente subordinada ao Ministro de Estado, realizaria, em relação a cada Ministério, a centralização das atividades de administração geral respectivas.

Dêsse modo, as atuais Comissões de Eficiência, órgãos coletivos subordinados diretamente aos Ministros de Estado, desapareceriam para dar lugar, em cada Ministério, a uma Divisão de Organização, integrada no Departamento de Administração correspondente.

4. As agências locais (próprias de determinados órgãos), seriam localizadas junto à direção central de Serviços ou Departamentos, aos quais atenderiam em caráter idêntico ao das agências ministeriais em relação ao Ministério como um todo.

Não existem, no momento, no sistema organizador da administração federal brasileira, agências dêsse terceiro tipo Nem aqui podemos adiantar exatamente onde deveriam ser elas instituídas. O nosso intuito é, apenas, deixar consignado o princípio de sua existência. De um modo geral, porém, podemos adiantar que nos parecem elas convenientes nos Serviços ou Departamentos de grande vulto ou complexidade, quer integrantes de ministérios, quer subordinados diretamente ao Presidente da República.

5. Atribuições das peças do sistema:

I — À Divisão de Organização e Coordenação do D. A. S. P. competiria:

a) promover o levantamento dos serviços públicos, envolvendo funções e atividades, organização e meios existentes para o seu desempenho;

b) elaborar, com base no conhecimento real da administração, planos de redistribuição e reagrupamento dos serviços públicos, a fim de eliminar paralelismos e superposições de funções e seus conseqüentes conflitos de competência;

c) estudar os regimes de administração mais adequados aos vários setores de serviços públicos;

d) investigar a organização de outras administrações do País e do estrangeiro, que tenham atingido um alto grau de aperfeiçoamento;

e) traduzir, em modificações na organização administrativa, as oscilações de programa do govêrno;

f) empreender trabalhos de reorganização de serviços, envolvendo (1); análise de suas atividades, organização, pessoal, material, normas e métodos de trabalho, condições locais (2); planejamento da nova organização e funcionamento e (3) assistência na implantação da reforma;

g) identificar problemas de pessoal, material e condições locais, estranhos à sua competência, a fim de ser promovido o concurso de outros órgãos da administração aos quais esteja, em particular, afeta a solução dêsses problemas;

h) elaborar sugestões e instruções, destinadas às agências organizadoras ministeriais e locais, sôbre análise de serviços, planejamento de estrutura, normas e métodos de trabalho e implantação de nova organização;

i) acompanhar a atividade dessas agências, por meio de assistência direta, relatórios e inspeções, quanto aos trabalhos referidos no item anterior;

j) desenvolver a aplicação de métodos de medida do trabalho, referentes aos serviços e servidores;

l) elaborar e manter atualizado um indicador geral da organização administrativa, bem assim monografias e manuais de serviços, organiogramas, gráficos de funcionamento, mapas de organização etc.;

m) estudar normas para a feitura de relatórios administrativos;

n) elaborar cartazes sugestivos, para distribuição nos serviços públicos, a fim de incutir nos servidores hábitos econômicos e eficientes e divulgar as vantagens da racionalização;

o) coordenar, em relatórios padronizados e ilustrados com gráficos e estatísticas, os trabalhos de análise, planejamento e implantação realizados;

p) examinar projetos de legislação, submetidos à apreciação do Departamento, que possam influir na organização e funcionamento de serviços da administração e relações dêstes com o público;

q) estudar a organização das administrações estaduais e municipais, a fim de incrementar a coordenação entre os serviços públicos das diferentes esferas governamentais;

r) prestar, sempre que para isso solicitada, auxílio aos Estados e Municípios, no estudo de problemas de organização com que os mesmos se defrontem;

s) colaborar na coordenação entre as atividades da administração pública e as do público em geral;

t) promover palestras e conferência sôbre assuntos de organização, bem como campanhas de difusão dos benefícios decorrentes da racionalização.

II — Às Divisões de Organização dos Departamentos de Administração ministeriais incumbiria:

a) empreender após entendimento com a D. C. do D. A. S. P., para evitar duplicidade de esforços — trabalhos de reorganização de serviços, envolvendo: 1) análise de suas atividades, organização, pessoal, material, normas e métodos de trabalho e condições locais; 2) planejamento de nova organização e funcionamento; 3) assistência na implantação de reforma;

b) identificar problemas de pessoal, material e condições locais, estranhos à sua competência, a fim de ser promovido o concurso de outros órgãos da administração aos quais esteja, em particular, afeta a solução dêsses problemas;

c) cooperar com a D. C. do D. A. S. P. no desenvolvimento da aplicação de métodos de medida do trabalho, referentes aos serviços e servidores;

d) coordenar, em relatórios padronizados e ilustrados com gráficos e estatísticas, os trabalhos de análise, planejamento e implantação realizados.

Neste ponto, convém salientar que a política da agência central, em relação aos estudos de um ramo ou setor isolado da administração deveria ser, a nosso ver, antes a de estimular o seu empreendimento por parte das agências ministeriais, do que a de realizá-los diretamente.

Em determinados casos, especialmente em relação a outras atividades de administração geral de caráter quase aboslutamente idêntico em tôda a administração, há conveniência em que a agência central realize êsses estudos diretamente. Mas, quanto a certos problemas específicos de organização, para cuja solução aquêles órgãos ministeriais reunissem condições mais favoráveis, melhor caberia à agência central o papel de ajudar e encorajar o seu estudo, servindo, ainda, como centro de informação e consulta sôbre o mesmo. Seria o caso de muitos problemas de "organização de baixo para cima" sôbre os quais as agências ministeriais, pela proximidade em que com êles se encontram, estariam necessàriamente melhor e mais fàcilmente informadas.

Por outro lado, os assim chamados estudos de "organização da alta administração" sempre incumbiriam à agência central, ou seja à D. C.

III — Quanto às agências organizadoras de determinados Serviços ou Departamentos, teriam funções idênticas, as dos Ministérios, em relação, ùnicamente, à organização interno do respectivo Serviço ou Departamento.

CAPÍTULO VI

RELAÇÕES DAS AGÊNCIAS ORGANIZADORAS COM OS DEMAIS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO

O sucesso das agências organizadoras dependerá, em última análise, das relações que mantiverem com os órgãos de serviço da administração. De nada, ou de muito pouco, valerão os seus esforços, se não encontrarem campo propício à sua atuação. Aliás, nesse particular, há deveres de parte a parte a serem observados, dependendo da compreensão recíproca do papel dessas agências e dos serviços o êxito de sua ação.

A questão, teòricamente, não oferece dificuldades. Trata-se, simplesmente, das relações de órgãos de estado-maior com órgãos hierárquicos. De acôrdo com a teoria da organização, o estado-maior não age em nome próprio: apenas aconselha e presta informações às autoridades hierárquicas superiores e instrue os agentes hierárquicos inferiores na aplicação das medidas tornadas obrigatórias por aquelas autoridades. São as fases de conselho, informativa e supervisora a que nos referimos noutra parte dêste trabalho.

Aplicada a teoria geral no caso particular de que se trata, isto é, das relações que entre si devem manter as agências organizadoras e os demais órgãos da administração, diríamos que as primeiras aconselhariam medidas referentes à organização administrativa (da administração considerada como um todo, de um ramo administrativo ou de um órgão de serviço); prestariam informações sôbre a mesma organização, quando da elaboração de medidas que direta ou indiretamente a afetassem; e, finalmente, assistiriam os órgãos de serviço da administração na fase de implantação dessas medidas, a fim de assegurar a observância do pensamento que as orientou.

Um enunciado tão simples da questão não é, todavia, suficiente para elucidá-la por completo. Ela é bem mais complexa e envolve aspectos que à primeira vista não são percebidos. Queremos nos referir à estrita necessidade de colaboração dos serviços de operação com as agências organizadoras, sem a qual serão pràticamente nulos todos os esforços desenvolvidos pelas mesmas em prol do aperfeiçoamento da organização e métodos de trabalho da administração.

Em qualquer atividade humana, onde dois ou mais indivíduos sejam empregados paar a realização de um fim, os melhores resultados são conseguidos quando, entre êles, há colaboração de esforços, ou seja, uma ação conjunta e ordenada no sentido de obter unidade de ação na realização do objetivo em vista.

Essa colaboração não é matéria que possa ser solucionada apenas por disposições legais ou arranjos estruturais. Deve ser incutida no espírito dos indivíduos colocados na estrutura, por um trabalho constante de doutrinação, orientado no sentido de uma compreensão perfeita do papel de cada um e do conjunto a que pertence.

Há, na nossa administração, como na maioria das administrações públicas — que na maioria êsse aspecto psiquico é negligenciado — uma compreensão muito imprecisa do verdadeiro sentido da organização.

Para o pessoal, de direção como de execução, dos serviços da administração, há um choque dos interêsses dos serviços com os das agências organizadoras. Isso, devido a uma noção falha do verdadeiro sentido dessas agências e à falta de compreensão, generalizada de que elas representam apenas instrumentos, cuja finalidade única é tornar possível a realização dos fins do govêrno com mais economia e eficiência.

Ao invés de cada serviço, por si próprio cuidar de todos os seus problemas — relacionados com os objetivos diretamente e com a organização e métodos de trabalho necessários à realização dêsses objetivos, — há conveniência em que êsses últimos problemas sejam retirados das mãos dos responsáveis diretos pela execução dos serviços e entregues a órgãos especialmente instituídos para a sua solução. Em outro capítulo do presente trabalho já nos referimos aos motivos que justificam essa separação de atividades (Capítulo II).

Pois bem, a compreensão dêsses motivos é, ainda, privativa de um pequeno grupo, permanecendo a grande maioria dos agentes da administração na ignorância quase total do assunto. A maioria desconhece que as agências organizadoras existem exclusivamente para facilitar a ação administrativa, nunca par torná-la mais complicada — que isso seria profundamente ilógico, quando o esfôrço racionalizado deve procurar, em última análise, uma simplificação.

Mas é natural que isso aconteça. Quando se passa de um tipo simples (tipo hierárquico puro) para um tipo mais complexo de organização(tipo hierárquico e estado-maior) surgem problemas novos, contrabalançando as vantagens inerentes a êsses mais evoluídos tipos de organização.

E' que, no tipo hierárquico e estado-maior (line and staff), a autoridade para emitir ordens repousa na hierarquia e o estado-maior tem sòmente uma autoridade técnica ou de idéias. Assim, o sucesso da organização dependerá da direção e dos agentes de execução de modo igual, ou melhor, o êxito dependerá do entendimento e das relações que entre si mantiverem os órgãos auxiliares da direção (estado-maior) e de execução (serviços de operação).

A autoridade das agências sendo, como dissemos, técnica ou de idéias, não pode ser imposta, mas deve ser conquistada. Conquista lenta e difícil, que requer tato, habilidade e inteligência da sua parte e um clima propício à sua ação.

A educação do pessoal e preparação psicológica do meio têm, assim, uma influência grande no resultado do trabalho dos órgãos em aprêço.

Ainda há, entre nós, uma indisfarçável reserva — por que não dizer, mesmo, animosidade? — do pessoal em relação aos mesmos, que só pode ser explicada como reflexo dos velhos tempos, em que os problemas de organização e métodos de trabalho eram solucionados empìricamente, por imitação, ou ficavam ao sabor do acaso, da tradição ou da intuição, e em que um só chefe era, em geral, absoluto nos seus domínios, responsável por todos os problemas da direção.

Essa inadaptação psicológica do elemento humano a um tipo mais evoluído de organização tem dificultado, de modo considerável, o êxito das agências organizadoras. E' muito comum ouvir-se dizer que a sua existência e teòricamente justificável, mas que, na prática, essas agências falham. Um exame mais detido do caso revela, todavia, ser essa afirmativa inteiramente destituída de fundamento. Concordaríamos, sim, com a acusação de que se cuidou, até aquí, quase exclusivamente, do aspecto de estrutura ou de engenharia do sistema organizador. Convém não esquecer que a estrutura apenas facilita o melhor aproveitamento e colaboração das capacidades individuais; não os assegura, porém, por si só. Essa harmonização de esforços envolve um trabalho mais sútil nos espíritos, que simples organogramas e definições de deveres e responsabilidades não são suficientes para realizar.

Êsse aspecto de tão grande importância, tem sido bastante descurado. E' preciso, pois, difundir, entre todos os agentes da administração, o sentido das agências organizadoras; explicar-lhes, em palavras claras e simples, os motivos que levaram ao seu estabelecimento e os benefícios que elas poderão proporcionar; semear, enfim, as sementes da colaboração e do auxílio espontâneo.

Uma campanha educacional bem orientada, inspirada nos métodos da moderna técnica de propaganda proporcionaria, certamente, excelentes resultados nêsse sentido.

Cremos mesmo que. sendo isso feito, longe não estaria o dia em que, ao invés de às agências organizadoras ser necessário oferecer — muito menos impor indiretamente — sua colaboração, os demais órgãos da administração confiantes no acêrto dos princípios e planos por elas sugeridos, viriam, espontâneamente, solicitar-lhes auxílio, para solução dos problemas de organização e métodos de trabalho com que se defrontam.

PARTE III

CONCLUSÕES

I — o crescimento das funções do Estado, importando sempre novos encargos para a Administração, tem motivado a progressiva ampliação desta, com aumento, em número e vulto, dos órgãos de execução dos serviços públicos (Capítulo I — Considerações Gerais).

II — Êsse crescimento tem determinado um movimento progressivo pró-eficiência e economia nos trabalhos da Administração (Capítulo I — Considerações Gerais).

III — A organização é um meio a que recorre a Administração para a consecução dêsse objetivo de eficiência e economia (Capítulo I — A Organização).

IV — A organização repousa na existência de princípios relativos aos meios de dividir e coordenar o trabalho (Capítulo I — A Organização), e exige, antes de tudo, um método, que torne possível a identificação e avaliação dos problemas a resolver, e o descobrimento de suas soluções (Capítulo I — Método de avaliação).

V — O método científico de avaliação é a análise (Capítulo I — Método de avaliação).

VI — Um dos princípios básicos da organização científica é o da divisão equitativa de responsabilidades entre a direção e os trabalhadores (Capítulo II — Considerações Gerais).

VII — E' preciso organizar o trabalho da direção, dividindo-o em execuções parciais, a cargo de agentes especializados (Capítulo II — Considerações Gerais).

VIII — Êsse princípio tem encontrado expressão na institucionalização da direção, ou seja, na atribuição, a órgãos próprios, dos vários elementos funcionais do trabalho que compete a um chefe executivo realizar (Capítulo II — A missão administrativa da direção central).

IX — Entre as atividades institucionalizáveis se encontra a organização, ou seja o estabelecimento de uma estrutura formal de autoridade, através da qual as subdivisões do trabalho sejam dispostas, definidas e coordenadas para o objetivo em vista (Capítulo II — A missão administrativa da direção central).

X — A necessidade de atribuir essa função a órgãos especializados, bem como o fato de dever a organização ser um processo contínuo (Capítulo I — A Organização; Capítulo IV — Planejamento da Organização), determina a existência permanente, na Administração, de agências organizadoras (Capítulo II — Considerações Gerais — A missão administrativa da direção central).

XI — As agências organizadoras são tìpicamente órgãos de estado-maior (staff), distintos dos órgãos de execução ou hierárquicos (line))Capítulo III — Finalidade).

XII — A fixação do número de agências organizadoras a serem estabelecidas na Administração exige uma extensa consideração de interêsses e necessidades dos serviços públicos. Entretanto, pode-se determinar, *a priori*, a necessidade de uma agência central e de agências ministeriais, bem como prever a possibilidade do estabelecimento de ainda outras agências, junto a determinados Serviços ou Departamentos (Capítulo III — Número).

XIII — A posição das agências organizadoras na Administração é, lògicamente, junto à direção

do organismo que integram (Capítulo III — Posição).

XIV — E' indispensável íntima coordenação entre as atividades das agências organizadoras e as dos demais órgãos de administração geral, especialmente com as do de orçamento (Capítulo III — Posição).

XV — As atividades das agências organizadoras compreendem:

a) planejamento da organização;

b) estudo de métodos e normas racionais de trabalho;

c) prestação de assistência na implantação de nova organização e métodos e normas;

d) preparação ou exame de projetos de legislação e de atos administrativos;

e) desenvolvimento de métodos de medida de avaliação do trabalho; e

f) elaboração de instrumentos de administração ou estabelecimento de normas para sua feitura (Capítulo IV — Considerações Gerais).

XVI — Conquanto uma remodelação completa não seja solução destinada a perdurar indefinidamente, o levantamento compreensivo da organização, isto é, de modo a envolvê-lo no seu todo, deve constituir o passo inicial para o trabalho das agências organizadoras (Capítulo IV — Planejamento da Organização).

XVII — Para a realização dêsse levantamento, seria constituída uma comissão especial, integrada por elementos das diversas agências organizadoras e presidida por um representante da agência central (Capítulo IV — Planejamento da Organização).

XVIII — O sistema organizador federal brasileiro apresenta as seguintes falhas principais:

a) definição imprecisa das atribuições das diferentes peças;

b) ausência de plano de ação;

c) falta de coordenação do trabalho das diversas agências, entre si e com outros órgãos de administração geral;

d) má organização das agências ministeriais;

e) escassez de pessoal técnico; e

f) compreensão falha, no meio administrativo, da finalidade das agências. (Capítulo V — Análise e Crítica).

XIX — Como bases de um sistema organizador para a administração federal brasileira sugerimos:

1. o sistema compor-se-ia das seguintes peças:

a) agência central, localizada junto à direção da Administração, ou seja, do Presidente da República;

b) agências ministeriais, colocadas junto à direção dos ministérios;

c) agências locais, junto à direção de determinados Serviços ou Departamentos.

2. as peças do sistema funcionariam integrando os organismos de Administração geral correspondentes ao respectivo setor (Capítulo V — Bases de um sistema organizador).

XX — A observância dessas bases importará em:

a) manter a Divisão de Organização e Coordenação do D. A. S. P., como peça central do sistema;

b) extinguir as Comissões de Eficiência ministeriais e criar, simultâneamente, Divisões de Organização, nos Departamentos de Administração dos Ministérios;

c) criação — junto a Serviços ou Departamentos de grande vulto ou complexidade, quer integrantes de Ministérios, quer subordinados diretamente ao Presidente da República — de agências locais: Seções, Turmas ou Assistentes de Organização. (Capítulo V — Bases de um sistema organizador).

XXI — As atribuições da Divisão de Organização do D. A. S. P., das Divisões de Organização dos D. A. ministeriais e das agências locais (de Serviços ou Departamentos) obedeceriam à discriminação constante do Capítulo V — Bases de um sistema organizador — 5) Atribuições das peças do sistema.

XXII — A Divisão de Organização e Coordenação deveria adotar, em relação aos estudos de um ramo ou setor isolado da Administração, a política de estímulo do seu empreendimento por parte das Divisões de Organização ministeriais e agências locais, antes do que a de realizá-los diretamente (Capítulo V — Bases de um sistema organizador).

XXIII — Os chamados estudos de organização de alta administração incumbiriam, porém, sempre, à Divisão de Organização e Coordenação (Capítulo V — Bases de um sistema organizador).

XXIV — O sucesso das agências organizadoras dependerá, em última análise, das relações que mantiverem com os demais órgãos da Administração (Capítulo VI).

XXV — Impõe-se uma campanha educacional, inspirada nos métodos da moderna técnica de propaganda, para fazer a finalidade e os objetivos das agências organizadoras conhecidas e compreendidas pelos demais órgãos da administração (Capítulo VI).

XXVI — A realização dessa campanha possibilitaria, num futuro próximo, atingir uma situação em que as agências organizadoras não mais necessitariam oferecer, muito menos impor indiretamente, sua colaboração, mas a teriam solicitada por aquêles órgãos (Capítulo VI).

BIBLIOGRAFIA

BRIGGS, Moacir Ribeiro — O Serviço Público Federal no decênio Getúlio Vargas. In Revista do Serviço Público, ano IV, v. II, n.º 1, abril de 1941, pág. 217.

CAVALCANTI, Temístocles Brandão — O Departamento Administrativo na estrutura constitucional de 10 de novembro. In Revista do Serviço Público. Ano I, v. III n.º 2, agôsto de 1938, pág. 49.

CHEVALIER Jean — La technique de l'organisation. Paris Dunod, 1937.

DENNISON, Henry — Organization engineering. New York, Mr Graw-Hill Brook Co., 1931.

DONALD W. J. ed — Handbook of business administration. New York, Mc Graw-Hill Book Co., 1931.

DUBOIS-RICHARD, Paul — L'organisation tecnique de l'Etat. Paris, Sirey, 1930.

DUTTON, Henry P. — Principles of organization; as applied to business. New York, Mc Graw-Hill Book Co., 1931.

ESTADOS UNIDOS — Congresso. Senado — Investigation of executive agencies of the government; preliminary report of the select committee to investigate the executive agencies of the government. (Report n. 1.275 of the 75th Congress, lst session) Washington, United States Government Printing Office, 1937.

FAYOL, Henri — Administration industrielle et générale. Paris, Dunod, 1937.

FOURGEAUD, *André* — La rationalisation. Paris, Payot, 1929.

GULICK, Luther and others — Papers on the science of the federal government. (Andress delivered defore the annual conference of the governmental resarch association, Princeton, September 8, 1939).

GRIFFITH, Ernest S. — The impasse of democracy; a study of the modern government in action. New York, Harrison-Hilton, 1939.

GULICK, Luther and others — Papers on the science of administration. New York, Institute of Public Administration, 1937.

KIMBALL, Dexter — Principles of industrial organization. New York Mc Graw-Hill Book Co., 1939.

LE CHATELIER, *Henri* — I'industrie, la science et l'organisation au XXe siècle. Paris, Dunod, 1935. Le Taylorisme. Paris, Dunod, 1934.

LEFFINGWELL, William Henry — Office management, principles and practice. New York. Mc Graw-Hill Book Co., 1925.

LEFFINGWELL, William Henry — A textbook of office management. New York, Mc Graw-Hill Book Co., 1932.

LEMGRUBER, O. — La rationalisation dans les administrations et entreprises de l'État et des comunes. Berna. 1938.

MERIAM, Lewis and Laurence Schmeckebier — Reorganization of the national government. What does it involve? Washington, The Brookings Institution, 1939.

MILLSPAUGH, Arthur C. — Public welfare organization. Washington, The Brookings Institution, 1935.

MOONEY, James D. and Alan Reiley — The principles of organization. New York, Harper & Brothers, 1939.

PFIFFNER, John M. — Public administration. New York, The Ronald Press, 1935.

THE PRESIDEN'S COMMITTEE ON ADMINISTRATIVE MANAGEMENT — Report with special studies. Washington, United States Government Printing Office, 1937.

SILVA, *Benedito* — Fundamentos de administração pública. (Aula inaugural do Curso de Extensão de Administração Pública) Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1941.

SILVA, *Benedito* — Natureza de fins da administração. (Notas taquigráficas da 1.ª parte da 1.ª aula, revistas e completadas pelo professor) Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1941.

SOUSA, Beatriz Marques de — Organização e orçamento. *In* Revista do Serviço Público. Ano IV, v. II, n.º 1, abril 1941, p. 170.

— Razões de ser do D. A. S. P. *In* Revista de Cultura Política. Ano I, n.º 3, maio de 1941, p. 148.

— A reorganização das comissões de eficiência. *In* Revista do Serviço Público. Ano IV, v. III, n.º 3, setembro de 1941, p. 172.

TAYLOR, Frederick W. — Principes d'organisation scientifique. Paris, Dunod, 1929.

TAYLOR SOCIETY — L'organisation scientifique dans l'industrie américaine. Paris, Dunod, 1932.

URWICK, L. — L'organisation d'un service de vente. Paris, Dunod, 1931.

WALKER, Harvey — Public administration in the United States. New York, Farr & Rinehart, 1937.

WHITE, Leonard D. — Introduction to the study of public administration. New York, The Mac Millan Co., 1939.

WILLOUGHBY, W. F. — Principles of public administration. Washington, The Brookings Institution, 1927.

* *

*

CAUSAS DA OBSOLESCÊNCIA DO MATERIAL

1. Ação normal do tempo;
2. Ação do tempo em função de:

a) Local impróprio para a utilização ou guarda;

b) Utilização obrigatória em condições climatéricas desfavoráveis;

c) Falta de conservação adequada etc.

3. Desconhecimento do modo de utilizar o material e falta de ensinamentos técnicos do pessoal que se serve do mesmo;
4. Descaso pelo material;
5. Faltas voluntárias e involuntárias de zêlo;
6. Ação considerável criminosa, por parte dos que trabalham com o material, danificando-o propositamente;
7. Mudança de orientação nos serviços, ficando sem aplicação o material existente;
8. Aquisições em excesso, determinando a falta de emprêgo da quantidade existente ou parte;
9. Desastres ou acidentes;
10. Aparecimento de novos materiais com características tais que determinam o afastamento dos existentes;
11. Ingresso de pessoal afeito ao emprêgo de outros materiais e repúdio do existente, por êsse pessoal;
12. Falta de recursos financeiros para:

a) Manter em funcionamento o material existente;
b) Conservar os bens;
c) Dar a utilização planejada;

13. Desaparecimento das condições que tivessem determinado a aquisição do material etc.

(Oscar Vitorino Moreira, "Conservação e Recuperação de Material").

Introdução ao estudo da Amazônia

OSÓRIO NUNES.
(Da Associação Brasileira de Municípios)

(III)

SUMÁRIO — XXIII — A Organização Territorial; XXIV — A Organização Estadual; XXV — A Ação Parlamentar; XXVI — A Política Imigratória; XXVII — O Plano; XXVIII — O Planejamento Regional; XXIX — O Órgão Executivo; XXX — A Administração; XXXI — A Execução.

No presente número, a *Revista do Serviço Público* conclui a apresentação das minuciosas considerações que o escritor Osório Nunes, um dos técnicos da Associação Brasileira de Municípios, vem fazendo, desde o número de setembro-outubro, do ano findo, desta publicação. A *Revista do Serviço Público* sente-se satisfeita em ter aberto suas colunas a êste trabalho singular e de um vigor surpreendente, em que o apreciado ensaista e observador dos fenômenos sociais brasileiros, fixa o panorama da Amazônia dos dias que correm, em todos os aspectos do contato entre o homem e o meio, à luz dos mais recentes e variados elementos de interpretação, com uma abundância de documentação que dá ao estudo um sentido pioneiro, de retrato do extremo norte, nesta etapa decisiva de sua valorização, fonte obrigatória de consulta a quantos pretendam medidas de qualquer natureza para o vale do rio-mar. *N. R.*

A ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL

Os territórios constituem a etapa inicial e a primeira experiências autêntica de valorização econômica da Amazônia.

Com exceção de Fernando de Noronha, os Territórios integrados na Federação brasileira estão situados na Amazônia, dois em seu limite ocidental e dois na faixa setentrional. São respectivamente, o Acre e o Guaporé, o Rio Branco e o Amapá. A posição das novas unidades sôbre a bacia do rio-mar representa, simultâneamente, grandes dificuldades e auspicioso campo de cultura às suas administrações. Por essa razão, e por fôrça de circunstâncias supervenientes, talvez venham a ser o único ou o principal ponto de apoio de um programa de aproveitamento dos grandes vales equatoriais brasileiros.

Quando instituiu cinco novos Territórios Federais de fronteira e um insular, em agôsto de 1943, a União colocou sob sua administração direta uma porção da bacia amazônica totalizando três quartos de milhões de quilômetros quadrados, ou seja, uma área muito superior à superfície dos Estados de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul reunidos com uma população de 142 mil habitantes, igual à do município de Niterói. Eram o Guaporé, com 254 mil quilômetros quadrados, o Rio Branco, com 214 mil, e o Amapá com 133 mil quilômetros quadrados, aos quais se juntava o Acre, organizado em 1903, em conseqüência do Tratado entre o Brasil e a Bolívia e que ocupa 153 mil quilômetros quadrados. Como se sabe, os Territórios situados fora da região amazônica, de Ponta-Porã e Iguaçu, foram extintos pela Constituição de 1946. Mesmo no Acre, já atestando quarenta anos de participação na esfera federativa, se fêz espontânea e empìricamente, sob o influxo de ciclos econômicos de indústrias extrativas e sem oferecer as necessárias condições de radicação ao meio; desperdício, inaproveitamento e exploração desordenada e empírica dos recursos naturais, sempre sujeitos à sanha e ao imediatismo dos que transformaram em método de vida e enriquecimento ilusório a faina de desbastamento contínuo das riquezas do vale abandonado a completa falta de assistência, sob qualqual aspecto, social, econômica ou médica, da massa rural do Território. Era encontrada pelo primeiro governador do Território do Rio Branco, ao assumir a administração: insuficiência tributária e rarefação demográfica; ausência de núcleos administrativos, capital humano e financeiro, pela ausência da soberania nacional nos pontos mais avançados da região, incentivando e orientando racionalmente as iniciativas privadas, regulando o comércio, exercendo a polícia de fronteiras e repressão ao contrabando ou proporcionando aos habitantes os elementos de assistência social de que carecem; má distribuição da população, porquanto o povoamento natural do Território, ao sabor da lei da oferta e da procura, se fêz espontânea e empìricamente. Os índices exprimiam resultantes da péssima organização, municipal, da impossibilidade de colaboração real por parte dos Estados a que pertenciam, da anulação econômica por falta de capital humano e financeiro, pela inexistência de populações aptas a trabalhar racionalmente a terra e, conseqüentemente, de recursos bancários, desinteressados de fecundar o deserto. Tornava-se preciso criar tudo naquele mundo selvagem e esquecido, dar-lhe meios de se pôr em contato com a civilização. Constituia o ponto de partida de um trabalho difícil. Não fôra fácil criar os Territórios Federais,

originários de uma exposição de motivos concebida pelo técnico Araújo Cavalcanti, levada pelo então presidente do DASP, sr. Luís Simões Lopes, ao presidente da República, que aprovou. Vozes se opunham e sòmente o poder ilimitado exercido pelo Chefe do Govêrno permitiu levar a efeito a iniciativa, contra a qual haveria duas insurreições vitoriosas, três depois, extinguindo Ponta-Porã e Iguaçu. Por outro lado, a distância em que se encontram do govêrno central conduz à subestimação da utilidade de investimentos federais em zonas tão remotas e ao desinterêsse pelo ritmo de desenvolvimento dos Territórios.

Entretanto, não é razoável que assim seja. Cinco anos após a fundação, as unidades atingiram um nível apreciável. Já existe no Brasil a organização territorial, baseada numa estrutura sem govêrno próprio,constituida nuclearmente pelo governador-delegado da União. Em tôrno do preposto do govêrno federal se reunem o secretário-geral, os diretores dos diversos departamentos e divisões de serviços públicos, que executam os planos traçados para os setores de educação, saúde, transportes, segurança, produção, colonização etc. A estrutura funciona de modo surpreendente. Vários dos fatôres apontados pelo governador Enio Garcês dos Reis em seu primeiro choque com a dura realidade riobranquense foram corrigidos ou estão sendo paulatinamente eliminados. Surgiram núcleos administrativos capazes, incentivando e norteando as iniciativas privadas: orienta-se a exploração econômica com objetivos e meios racionais, e, com a formação de novo ambiente de trabalho, está sendo preparado o meio para a aglutinação lógica e a recepção de maiores contingentes humanos. Aproxima-se, pois, a entidade Território dos pontos frisados pelo sr. Océlio de Medeiros, em livro editado em 1945: maior presença do Estado em regiões onde os govêrnos estaduais e municipais encontraram dificuldades para fiscalizá-las, administrá-las, fazê-las progredir e prosperar; maior concentração de potencial econômico em virtude dos investimentos financeiros cujo valor está geralmente acima do global das arrecadações; maior fiscalização, maior assistência técnica, melhor govêrno, mediante planos a longo prazo, não condicionados exclusivamente às oscilações da arrecadação, conforme acontece com os Estados-membros e os municípios, cujo poder de realização administrativa resulta sempre da capacidade tributária. E tanto se aproximam os territórios de um melhor sentido de govêrno que o Acre, precursor do sistema, se acha empenhado em tarefa que só a dificuldade de comunicações retarda, mas que está auspiciosamente começada e visa a liberdade do regime de apanha das reservas naturais, substituindo-o pelo da exploração agro-industrial.

A União tem procurado aumentar as disponibilidades das administrações territoriais, levando àqueles rincões longínquos todos os recursos possíveis. Em sua mensagem de abertura da sessão legislativa de 1948, o Chefe do Estado acentuou o cuidado com que acompanha a evolução dessa nova forma do direito interino. O problema da continuidade, do restabelecimento e da instituição de Territórios Federais, disse o presidente da República, está diretamente ligado ao da ocupação efetiva, nacionalização e vitalização de determinadas áreas do País, principalmente as situadas na faixa de fronteiras. E para acentuar o empenho do govêrno central, demonstra que, no ano passado, o vulto das dotações que foram atribuídas aos Territórios atingiu à importância substancial de 102 milhões de cruzeiros em números redondos, cabendo ao Acre 35 milhões, ao Guaporé 22 milhões, ao Rio Branco 23 milhões, e ao Amapá 21 milhões de cruzeiros, em algarismos também redondos. Nessas dotações não foram computadas as somas despendidas pelos demais Ministérios, através de órgãos que mantêm nessas entidades ou por fôrça de acordos especiais. No ano em curso, consoante palavras da mensagem, as dotações ultrapassarão 154 milhões de cruzeiros. E' uma soma próxima dos orçamentos de receita do Pará e do Amazonas reunidos, gravados por despesas e "deficits". A União retira êsse capital das avenidas do sul, onde se sentiria tão bem, e vai investí-lo nas regiões mais abandonadas do Brasil.

Contra semelhante critério muitos acreditam que é necessário apor-se e o interêsse com que pretendem negar recursos aos Territórios é mais um aspecto do tema. Já correntes de opinião se formaram para contraditar os que julgam a organização territorial uma forma de desperdício dos dinheiros públicos. A mais importante tem origem nos defensores da redivisão territorial e pretende, inclusive, a criação de novos Territórios, sobretudo nas áreas que completam a faixa de fronteiras. E' de seu propósito a criação de um sistema territorial tìpicamente brasileiro, com características próprias, e daí o cuidado com que acompanha o projeto de criação de um órgão central de administração territorial, para supervisão e assistência das unidades embrionárias. Atualmente em mãos do senador Filinto Müller, na Comissão de Leis Complementares, o projeto deve procurar instituir um organismo, não de coerção e contrôle, mas de assistência e simplificação de processos administrativos.

Não será errado acreditar que os propugnadores da instituição merecem apoio, invés de discutir o *quantum* anualmente destinado aos novos organismos, é necessário realizar maiores inversões na faixa de fronteiras, apenas exigindo o máximo de rendimento para cada cruzeiro empregado.

Dotado de maiores meios, o aparelho territorial poderá completar a etapa experimental de valorização da Amazônia com recursos do erário. E a a União estará apta a realizar através dos 4 territórios continentais, uma política-piloto de valorização do grande vale, com o emprêgo de medidas que serviriam de base para uma política territorial brasileira. Essas medidas, entre outras, devem ser maiores recursos; ação planificada; redivisão territorial; imigração e colonização; cinta econômica atuante e esclarecida ao longo das fronteiras; compensação e interligação econômica com as áreas internacionais visinhas; efetivo domínio e recuperação das áreas mortas; formação de administradores territoriais; preparação de núcleos civilizadores que mantenham os atuais limites e preparem as populações que se encontrarão com os grupos vindos do litoral na ocupação dos desertos da periferia.

Como resultante das providências, grandes investimentos federais concorrerão para a efetiva descentralização da fortuna pública e soerguirão de fato, economias paralisadas, criando riqueza nacional na maior bacia hidrográfica do Brasil, a ação planificada selecionará os problemas por ordem de importância; a redivisão territorial corrigirá os desequilíbrios atualmente verificados na Federação e ampliará o novo papel que a União começa a desempenhar — desenvolver áreas desvalorizadas em benefício do todo; as fronteiras mortas deixarão de preocupar a defesa nacional pela vitalização com populações enérgicas, saudáveis e realizadoras; a produção de gêneros essenciais, o desenvolvimento da indústria e do comércio trarão as populações vizinhas como tributárias econômicas e culturais dos centros brasileiros, melhorando as relações do Brasil com os povos limítrofes e concorrendo também para o desenvolvimento, de seu estágio social; o efetivo domínio das áreas mortas garantirá inapelàvelmente, o direito de "uti possidetis", que valeu ao Brasil a posse da Amazônia; os núcleos civilizadores de fronteira assegurarão para o País a posse dos desertos do centro, até que as populações da orla marítima se desloquem para a sertão e, no interior, se encontrem com os colonizadores da faixa de limites; os administradores formados na experiência territorial prepararão novas equipes de trabalho, cujo cabedal de provas concorrerá para formação de uma nova mentalidade administrativa, capaz de substituir os antiquados métodos de govêrno das unidades estaduais, mesmo porque a administração territorial não deve constituir uma máquina burocrática para distribuição de empregos e empenho de verbas de rotina. Deve objetivar propósitos audaciosos, assumir ares de campanha, com prazos de urgência e exigências de apostolado. Poucos ainda atentaram para a experiência da entidade — Território entre nós — mas êsse experimento encerra o fulcro de reformas que podem modificar profundamente o conceito de administração pública no Brasil. Que se ampliem os seus delineamentos pioneiros, que os Territórios sejam governados por homens audaciosos, com noção de espírito público, que sejam sistemàticamente afastados do cargo os administradores com tendência para a rotina e para a redução dos problemas a cômodos travesseiros, e os Territórios desempenharão papel surpreendente no futuro do Brasil como povo e como organização nacional. Enquanto se modela a organização territorial, passo a passo com o plano de valorização econômica da Amazônia, os preparados da grande inversão de recursos nacionais tenham em mente a advertência do Primeiro Magistrado de que os Territórios existentes com exceção do de Fernando de Noronha, ocupam posições avançadas na bacia amazônica e, dêsse modo, não podem objetivar apenas os problemas de ocupação da faixa lindeira, mas, sobretudo, o de aproveitamento econômico do maior espaço inaproveitado do País.

XXIV — A ORGANIZAÇÃO ESTADUAL

Um importante conjunto de medidas deixará de surtir efeito enquanto perdurar a organização administrativa vigente nos dois principais Estados da Amazônia.

O sistema em que se apóia a máquina governamental nos Estados do Amazonas e do Pará já foi ultrapassado pelo tempo e pela técnica. Respeitadas as peculiaridades, é aquêle que, via de regra, domina em tôdas as unidades da Federação, impondo-lhes um regime antiquado e sem espectativa. Se a organização municipal é uma das causas da anemia financeira e a organização territorial o primeiro passo efetivo para valorização econômica, a organização estadual constitui uma séria dificuldade para a obra de desenvolvimento determinada pela Constituição. Em primeiro lugar, os ciclos econômicos substituídos quase definitivamente pelo nomadismo florestal foram depositando nas capitais os frutos de anos de labor. As duas grandes cidades-sede, Belém e Manaus, cresceram desproporcionalmente à pobreza geral, sobretudo demográficas, das municipalidades do interior. A concentração das riquezas e das vantagens na capital ampliava as correntes do êxodo. Para sustentar os crescentes serviços na capital, era preciso extrair e negar maiores recursos ao interior. Conseqüentemente, o Estado evoluiu, cada vez mais, para a condição de um órgão caro, entre a União e os Municípios, preocupado em haurir proventos para manutenção de sua sede. Foi assim que áreas inteiras, representando porções de valiosa significação na política continental e no aproveitamento econômico do solo brasileiro, ficaram inteiramente entregues ao acaso e ao desesperado esfôrço de sobrevivência de suas populações. Perturbada pela distância, pela magnitude dos problemas e enfrentar, pela ausência de estudo e decisão, a administração estadual refugiava-se na sede, de onde muitos governantes jamais arredaram o pé em direção ao interior. A instauração do regime unitário, pelo Estado Novo, veio agravar o problema. Sem autonomia, sem recursos próprios para alimentação de sua aparelhagem, dependendo em tudo do govêrno central, os estados sòmente dispunham do campo municipal para escapar à pressão. Dessa maneira, os municípios ficaram reduzidos à ínfima condição, trabalhando com os últimos esforços para sustentar os governos estaduais. A fuga das rendas para a capital assumiu caráter impressionante e, como expressão de um grave momento da organização nacional, são expressivos os números correspondentes a quatro períodos decenais das arrecadações no Brasil, a que já fizemos ampla referência em artigo anterior.

Nos dois grandes Estados do vale amazônico, a situação, no último decênio, vinha a se decompor de maneira que, no Estado do Amazonas, em 1946, num total de 131.062 mil cruzeiros, a União arrecadava 50 milhões e 233 mil; e os 25 municípios, inclusive a Prefeitura de Manaus, 10 milhões e 454 mil cruzeiros. No Estado do Pará, de um total de 250 milhões e 996 mil cruzeiros de receita, a União captou, no mesmo ano, 103 milhões e 467 mil cruzeiros; o Estado obteve 93 milhões e 667 mil cruzeiros; e os 58 municípios, incluindo o de Belém, alcançaram apenas 53 milhões e 862 mil cruzeiros. Nesta última unidade federada, a incidência tributária é uma das que menos castigam o município do

interior em benefício da capital. Mesmo assim, a precariedade de recursos das comunas impede iniciativas de vulto que desenvolvam a vida local e concorram para o progresso do Estado. Tudo se encontra na dependência do govêrno do Estado e, mesmo com Prefeitos e Câmaras Municipais eleitas pelo voto popular, é difícil às administrações do interior realizar qualquer tarefa de importância sem anuência ou auxílio do Estado. A essa altura, o município se encontra desamparado, porque o Estado mal arrecada para atender às necessidades da burocracia existente. Os empreendimentos não progridem e é compreensível o embaraço do chefe do executivo estadual no Amazonas, com uma população de cêrca de meio milhão de habitantes para trabalhar mais de um milhão e meio de quilômetros quadrados, ou no Pará, com pouco mais de um milhão de pessoas para criar riqueza em perto de um milhão e duzentos mil quilômetros quadrados.

Através de tão grandes distâncias, as providências se diluem, no tempo e no espaço, insuficientes e atrasadas para vencer os empecilhos do insulamento demográfico entre águas e selvas. Portanto, o dinheiro arrecadado muito dificilmente volta convertido em benfeitorias, empréstimos ou melhoramentos.

Esgotado pelo fisco ou pelo abandono, o produtor, o homem útil, na primeira oportunidade favorável abandona o núcleo primitivo e segue para aumentar o contingente dos consumidores na capital. A inanidade do govêrno estadual, diante do fenômeno, é uma resultante da apatia a que atingiram as unidades por anquilosamento financeiro. Como não dispõem de numerário para enfrentar a crise, deixam as coisas ficar como Deus fôr servido. De certo modo, é explicável essa desintegração do Estado-membro como unidade administrativa no vale amazônico. Seria quase justificável se o Brasil não fôsse um País novo, cujos líderes, guindados ao poder, têm por obrigação natural a audácia e a intrepidez de introduzir novos métodos de condução da coisa pública, erradicando inexoràvelmente costumes desatualizados, que o tempo afastou e sòmente a fôrça da inércia deixou de pé.

E' bem certo que, nos últimos tempos, outras unidades administrativas se têm superposto aos Estados no exercício de funções relacionadas com sua competência. Mas semelhante fato não deve ser aceito como uma substituição e nem os Estados do extremo norte devem aceitar os investimentos federais como se a Amazônia passasse a ser uma área de colonização nacional. Cumpre-lhes corresponder ao trabalho da União, ajudando-o convenientemente em todos os setores, sobretudo na esfera de sua atribuição, para que progridam com energia própria e, pelo resultado dos trabalhos, possa o govêrno federal estar devidamente pago, em produção de bens de consumo e aumento de suas rendas, dos investimentos a que ali procede, extraídos da receita arrecadada em tôda a Federação. Assim, por exemplo, na elaboração do orçamento. Como a grande maioria das nossas unidades federadas, os Estados amazônicos não possuem planos de govêrno a longo prazo. Sem uma equipe de assessôres que estudem os problemas parceladamente e em conjunto e rodeiem o chefe do executivo de informações seguras, serenas e equilibradas, sem contar com um mercado de capitais, sem tirocínio administrativo de largos impulsos e fecundas medidas, que resta ao govêrno estadual senão arrecadar para o pagamento do funcionalismo e a conservação da rotina? Politicamente, o papel de estudar e projetar providências de longo alcance caberia às assembléias legislativas e, em escala menor, às câmaras municipais. Mas não é fácil, e a preocupação pela pesquisa dos fenômenos econômicos ainda não atingiu à Amazônia com o profundidade exigida pelos seus problemas. Dêsse modo, as administrações estaduais não realizam obra duradoura, porque lhes falta um *plano diretor*, um *desejo*, um *ponto* qualquer a alcançar. E como não mais realizam do que os deixar como se apresentam, eis que nada mais fazer do que administrar muito pouco, porque não se administra o deserto vasio de meios de execução.

Se outro fôsse o critério para elaboração do orçamento, as perspectivas seriam melhores. Mas, em vez de constituir um programa de ação administrativa, os orçamentos de receita e despesa são, na realidade, uma conta de chegar, entre as contribuições possíveis e as despesas certas. Por outro lado, se o orçamento fôsse encarado como um plano de govêrno, uma delimitação de objetivos, não se registrariam manifestações de timidez quanto à aplicação de saldos do exercício anterior. Não se verificaria o que acontece com a lei de meios do Estado do Amazonas que, em 1947, apresentou um saldo favorável de 2 milhões 447 mil 911 cruzeiros e 50 centavos, enquanto a verba destinada ao Fomento era a menor rubrica do título "Despesa do Estado", ou seja apenas 1 milhão 244 mil 730 cruzeiros. As finanças do Estado do Pará, em situação delicadíssima, não teriam problemas com saldos, mas com "deficits". Todavia, num como noutro caso, a elaboração e execução orçamentária detem a chave de várias das principais questões. Uma ação administrativa bem programada poderia aumentar as receitas do Estado, aliviar a tributação sôbre os municípios e retirar o govêrno regional do impasse em que se encontra. Para tanto, é necessário abandonar as soluções parciais e improvisadas, criar uma técnica e uma mentalidade administrativa, um "mind of institutional", que resista aos impactos da política e assegure continuidade à obra do govêrno. Enunciando estas verdades, move-nos o desejo de colaborar com as administração estaduais da Amazônia, a fim de que se tornem mais habilitadas à ativa participação num plano de valorização econômica do grande vale. São bem claras as dificuldades que defrontam os governadores Moura Carvalho, do Pará e Leopoldo Neves, do Amazonas, para vencer as peias de uma organização tradicional, envelhecida e tombada sôbre os próprios passos. Justamente por isso, e porque bem as conhecem, cabe a ambos uma tarefa de grande responsabilidade — a modificação nos processos de govêrno estadual na Amazônia.

Várias circunstâncias militam em prol de um câmbio dessa natureza, entre elas a coincidência com o prazo de investimentos nacionais determinados pela Constituição e com o trabalho desenvol-

vido nas áreas de fronteira, por intermédio dos Territórios Federais. E' muito possível que os métodos administrativos, introduzidos nos Territórios sob o contrôle da União, venham a modificar profundamente, pela proximidade do exemplo, a organização obsoleta dos Estados-membros. Seria, entretanto, de muita utilidade que os Estados preparassem, desde já, uma reforma no próprio sistema. Saindo da letargia fatalista em que caíram, os Estados do Pará e do Amazonas reestruturariam sua velha máquina administrativa; organizariam planos de govêrno, a longo prazo, expresso em têrmos de despesa orçamentária; criariam "staff" de direção, estudo e planejamento, atrairiam capitais privados, como já o fizeram outrora; fariam tantos empréstimos quanto necessários, desde que destinados a movimentar atividades reprodutivas. Ficariam em condições de preparar a substituição da economia florestal pela agro-pecuária organizada e pela indústria de transformação, concebendo e realizando o seu plano regional lado a lado com o plano geral do govêrno da União.

Essa política que se impõe aos Estados amazônicos, para sair do marasmo. da decadência e da inércia. Preparar-se, cada um, como unidade moderna, para atuar de maneira mais eficiente, correspondendo à espectativa do País e servindo de fulcro a uma alteração de forma e de fundo na obsoleta organização estadual do Brasil.

XXV — A AÇÃO PARLAMENTAR

Um dos obstáculos ao desenvolvimento da valorização amazônica reside na incompreensão dos trabalhos desenvolvidos no Parlamento.

Analisando as diversas fases da questão política, surgida com a dotação constitucional de 3% das rendas tributárias nacionais para o desenvolvimento da grande bacia hidrográfica, o observador equidistante chega às seguintes conclusões: a Comissão Especial da Câmara dos Deputados não organizou um plano de valorização econômica; os seus principais elementos se encontram em oposição aos governos das unidades federadas por onde foram eleitos: a Comissão apresentou o projeto de criação de uma Comissão Executiva do Plano de Valorização Econômica da Amazônia há um ano; a não adoção de critérios preconizados no projeto do deputado Pereira da Silva e no substitutivo do deputado Coaracy Nunes causou descontentamento aos que preferiam as diretrizes ali contidas; os desentendimentos com o ex-presidente do Banco de Crédito da Borracha, sr. Firmo Dutra, abalaram os trabalhos da entidade legislativa; a maioria da opinião pública acredita que a Comissão Parlamentar dispõe de verba para aplicar e não a aplica nem prepara o plano que tornaria obrigatória a aplicação.

Após investigar o delicado aspecto, verificamos também que não poderia ser colocado à margem, na ampla análise, que vimos realizando, do desenvolvimento da área amazônica, pois sem o acomodamento da questão política qualquer planificação será difícil, sendo impossível. Balenceando os fatos acima expostos, seu progresso e resultantes, chegamos igualmente a outras conclusões, que assim podem ser expostas: a Comissão Parlamentar não organizou um plano de valorização econômica da Amazônia, pois esta é uma função do govêrno e a Comissão é um órgão legislativo; a oposição de seus principais componentes aos governos dos respectivos Estados não pode ser contornada em faver do bem comum, daí surgindo a descoordenação entre os propósitos do órgão legislativo e as atetudes das administrações regionais compreendidas no âmbito da valorização; o projeto de criação do órgão executivo, apresentado pela Comissão Parlamentar, por intermédio do presidente Leopoldo Péres, que o tornou público da tribuna da Câmara, a 15 de setembro de 1947, passou, em seguida, a percorrer as Comissões permanentes daquela casa do Congresso e, depois de analisado em várias, encontra-se neste momento, na Comissão de oCnstituição e Justiça, onde o deputado Eduardo Duvivier prepara o seu relatório; o descontentamento causado pela rejeição das proposições contidas nos trabalhos dos deputados Coaracy Nunes e Pereira da Silva, sobretudo do primeiro, deu origem a maiores prejuízos para a Comissão, no conceito geral; os prejuízos mencionados tinham sido precedidos de outros, conseqüentes ao atrito com o ex-presidente do Banco da Borracha; sòmente por falta de tradição parlamentar no Brasil é possível acreditar que uma Comissão Especial do Congresso possa desempenhar funções tìpicamente executivas e disponha, a seu talante, de verbas especiais vultosas, como as destinadas pela Constituição ao vale do Amazonas.

Alcançar o fundo dessas verdades, aparentemente simples, tem sido tarefa penosa para muitos e, se assim continuar, sòmente a serenidade do tempo será capaz de restabelecer a verdade histórica sôbre o tumultuoso episódio, capaz de ameaçar sèriamente os objetivos preconizados pela Constituição quanto ao planejamento regional do País.

Existe, pois, uma indisposição manifesta contra os trabalhos da Comissão Parlamentar de Valorização Econômica da Amazônia e, em vez de diminuir, aumenta, porque as populações regionais se impacientam com o adiamento da criação do órgão executivo e, juntamente com o resto da opinião interessada ou meramente curiosa, repousa na Comissão o desencanto pela ausência de um trabalho que que todos julgam já deveria ter sido iniciado. Dessa forma, os membros da Comissão chegaram ao fim da sessão legislativa de 48 sem que prossiga para a meta final o projeto de sua responsabilidade. Por outro lado, premidos pelos apelos dos representantes da economia extrativa, predominante na região que representam, acabam de desenvolver intenso trabalho em favor do financiamento da borracha a preço acima da cotação internacional. Embora reconhecendo que a Amazônia necessita libertar-se da economia predatória baseada na borracha silvestre, a maior parte dos membros entende que é impossível abandonar o estágio vigente à própria sorte sem a compensação de uma economia de transição para a policultura racional. Assumiram, portanto, uma atitude tècnicamente imperfeita, mas a única compatível com a

situação, pleiteando a inclusão de crédito no valor de 150 milhões de cruzeiros no orçamento da República, destinado àquele fim, como integrante da verba de valorização, pròpriamente dita.

De tal movimento, colheram três conseqüências. A Comissão de Finanças, pelo parecer do deputado Horácio Láfer, relator da Receita, opinou, como era natural, que o crédito pedido não podia nem devia ser incluído na verba de valorização — o que representaria um desvirtuamento dos fins previstos na Carta Magna, e sòmente caberia, no tempo devido, solicitar ao govêrno da União um crédito especial. Diante da decisão da Comissão de Finanças, nada mais restava à Comissão Especial, vendo a sua emenda derrubada, que aguardar o instante em que a premência de pagamentos se convertesse em clamorosos apelos e voltar ao govêrno da República para que êste houvesse por bem conceder o crédito necessário extraorçamentàriamente. Colheu, então, as duas últimas conseqüências. Enquanto na imprensa do Rio de Janeiro a Comissão da Amazônia era atacada por sòmente se preocupar com o financiamento de uma economia falida, como a da borracha silvestre, nas capitais do extremo norte erguiam-se vozes contra a inércia em que abandonava ao desespêro o arcabouço das comunidades amazônicas. Aliás, a Comissão de Finanças, ao decidir contra o financiamento à borracha na lei de meios, apoiava-se na Lei n.º 86, de 1947, a qual dispôs, em seu artigo décimo, que "para atender ao financiamento dos excedentes do consumo nacional de borracha com a sustentação dos respectivos preços, o govêrno federal solicitará, quando necessário, a atribuição dos competentes recursos financeiros, dentro do plano que fôr outorgado pela Comissão Parlamentar do Plano de Valorização Econômica da Amazônia". Logo, a competência para solicitar o crédito destinado ao financiamento da produção gomífera cabe, de direito, ao Poder Executivo. Sòmente para atender aos apelos da economia amazônica, é que a Comissão Parlamentar veio a interferir.

Não obstante a decisão da Comissão de Finanças, o órgão legislativo de valorização empenhou-se em firme demonstração perante aquêle órgão permanente da Câmara e, com o esfôrço conjugado da representação das unidades federadas do setentrião, foi-lhes possível, às bancadas amazônicas, obter a reserva de 162 milhões de cruzeiros, à conta da verba constitucional, para serem distribuídos aos Estados e Territórios da planície. Por sinal que a conjugação de esforços de todos os representantes, para alcançar aquêle resultado, pode ser encarada como um fato auspicioso, pois demonstra que será possível conciliar os pontos de vista divergentes e que as questões políticas podem ser superadas com êxito em favor do objetivo que, com vária opinião, todos procuram, a intensificação das energias do vale do Amazonas.

Verifica-se, portanto, que a valorização da Amazônia deve ser separada, em seus aspectos negativos, da tarefa desenvolvida pela Comissão Parlamentar. Tendo apresentado, há um ano, o projeto que lhe competia, não lhe cabe culpa pelo fato de que o mesmo esteja tramitando pelos meandros de uma Câmara de Deputados que mal saiu da condição de assembléia constituinte, eleita após govêrno ditatorial de oito anos. Empenhados em servir à verdade e, com esta, às causas que dizem respeito ao desenvolvimento das virtualidades nacionais, devemos chegar ao entendimento final de que a Comissão responsável, no Parlamento, pela aplicação dos textos constitucionais sôbre a Amazônia, cumpriu o seu dever na medida de suas possibilidades e chegou, mesmo, no empenho de bem servir ao País, a transcender o limite de sua competência, acarretando desvantajosos preconceitos que, um dia, serão afastados pela justiça da posteridade.

XXVI — A POLÍTICA IMIGRATÓRIA

Da política brasileira de imigração depende a efetividade do desenvolvimento econômico da Amazônia.

Se o Brasil continuar com sua política de portas fechadas à concorrência do braço estrangeiro, bem difícil será a posse útil da gleba nos próximos vinte anos. Eis porque se torna conveniente insistir e reclamar pela complementação constitucional sôbre a matéria, assim como exigir o estudo e preparo das condições necessárias à fixação de novos grupos humanos dentro da maior porção despovoada do território nacional. Tudo já se tem dito, tanto já se tem escrito, muito já se discursou no País, nestes últimos três anos, chegou a se formar, nas calçadas jacobinas das cidades, uma ambiência psicológica favorável à imigração, e o clima real, quanto à recepção de imigrantes, é inalterável, incomovível, desalentador. Depois de mais de um ano em trânsito pela Câmara dos Deputados, o projeto de criação do Departamento Nacional de Imigração e Colonização, reclamado com crescente empenho pelas mensagens presidenciais na abertura de cada período legislativo, estacionou no Senado e não se sabe que destino terá. Dividindo em quatro períodos, para efeito de análise, o fluxo imigratório para o Brasil, o professor Giorgio Mortara demonstrou, cientìficamente, que a fase atual é a mais insignificante, pois constitui um prolongamento do estágio em que o número de alienígenas desceu, pràticamente, a zero.

Desaparelhado o País para atender à imigração, como se nadasse em material humano altamente capacitado, fechado à colaboração externa, como uma sociedade primitiva e desconfiada, o Brasil não está muito habilitado a modificar susbstancialmente a relações entre seus parcos grupos humanos. Nessas condições, deixam de ser favoráveis as perspectivas de colonização do vale amazônico.

Sem aceitar no todo, cabe, na emergência, considerar as observações do geólogo e notável estudioso Glycon de Paiva. O autorizado intérprete da economia brasileira, em artigo sôbre "A capacidade de população do Brasil", estampado há três anos, levando em conta a extensão territorial, a precipitação pluvial, as disponibilidades de energia elétrica, a capacidade alimentar do solo, a capacidade de importação de combustíveis minerais, a inclinação dos atuais adensamentos demográficos, assim

como a temperatura, conclui que uma população ótima para o Brasil deve ser alcançada entre 62 milhões e quinhentos mil e 64 milhões e 800 mil habitantes. Isto é, ultrapassando 65 milhões de residentes, o País deixará de ter uma população ótima. Como esclarecimento às conclusões, o sr. Glycon de Paiva opina que um padrão de vida decente, no Brasil, será incompatível com população densa, enquanto não aproveitarmos carvão e petróleo brasileiros em quantidades substanciais. Lembra, também, que a existência de uma marinha mercante de longo curso, cobrando fretes de importação em moeda nacional, é o fator de relevância porque sua existência está diretamente ligada ao porte de nosso trem de vida. Ao mesmo tempo, a eletrificação do País e a venda de eletricidade a preço baixo é uma das condições de sobrevivência econômica, sem degradação maior do padrão de vida, sugerindo o mesmo estudioso que o nosso modêlo a atingir deve ser uma economia intermediária entre a França e a Suécia e nunca os Estados Unidos, de condições naturais totalmente diversas das nossas. Por outro lado, um excesso de população nos lançará, sem dúvida, na situação da Índia e da China.

Se as previsões do sr. Glycon de Paiva podem ser superadas pelo uso intensivo dos recursos nacionais, é bastante provável que os planejadores da valorização econômica da Amazônia tenham de agir *à outrance* dentro da mesma ordem de idéias, considerando a reduzida viabilidade de imigração em massa para a planície, nas atuais condições do País. Por um paradoxo, aquêles que desejam substanciais acréscimos europeus ao "melting pot" amazônico se verão na contingência de raciocinar em têrmos de menor importância, contentando-se com os auscultadíssimos camarões que conseguirem passar pelas malhas da rêde antimigratória.

Integrada na realidade de uma política nacional imigratória negativa, que resta à Amazônia, para bem povoar o seu solo e melhor trabalhar as suas virtualidades? Habitada por uma população total que não chega a dois milhões de habitantes, dividida em ilhas demográficas, quase estanques, sem aglutinação racional e sem ter conhecido, modernamente, nenhuma política de colonização que evitasse o nomadismo e os ciclos de aventura extrativa, que resta ao vale do rio-mar, ocupado pelo imperialismo português, para se ressarcir da impossibilidade de dominar a bacia hidrográfica do Prata? No esquema da valorização, mesmo dentro da lerdeza provocada pelos fatôres negativos, acreditamos que a imigração colonizadora só poderá ser encaminhada para a Amazônia dentro de dez anos, no mínimo. Até então, os investimentos constitucionais terão oferecido algum resultado e, em certas áreas, prèviamente escolhidas, estarão criadas condições para a recepção dos alienígenas. *Pari passu* com as medidas físicas preparatórias, será indispensável convencer psicològicamente as populações regionais da necessidade de ajuntar maior número de elementos humanos às tarefas de ocupação do vale, inclusive argumentando com o fato de que a criação de novos núcleos demográficos estimula e revitaliza, por vêzes, centros estagnados ou em decadência. Tal assertiva não pecará pela ausência de verdade. Assim o demonstrou Fernando Carneiro, nos trabalhos sôbre a interpretação da política imigratória brasileira, publicados nos últimos números de "Digesto Econômico", a grande revista nacional editada em São Paulo. E, na própria Amazônia, há o exemplo dos Territórios, notadamente o Amapá e o Acre, que começam a constituir origem de sadia emulação no trato dos problemas sociais.

No povoamento da região, será, igualmente, encarado o deslocamento de trabalhadores nacionais que há quase um século, representam a principal fonte de abastecimento demográfico da Amazônia. Para êsses, a política de colonização, prescrita nas leis em estudos no Congresso, prevê a concessão de facilidades, reclamadas por quem, na verdade, tem arcado com os ônus da conquista da maior floresta fechada do mundo. Concomitantemente, com a legislação federal, seria adequado que os órgãos de administração local e regional, bem assim o plano de valorização da Amazônia adotassem medidas capaes de assegurar interêsse ao trabalhador nacional, convidando-o a procurar o extremo norte para edificação de economia estável e compensadora. Na organização dos meios, é mister considerar devidamente os motivos que levaram ao fracasso a campanha da borracha, evitando com cuidado a predominância de razões que tanto depõem contra organismos com a C.A.E.T.A., a S.A.V.A. e outras repartições de emergência, responsáveis pela perda de valioso número de brasileiros e por derivantes morais ruinosos à colonização da Hiléia.

Colocada nesses têrmos, a imigração para a Amazônia abrange vastíssimos aspectos, que exigem estudo sereno e preparo antecipado das soluções. Entre estas, não poderão deixar de ser inscritas o levantamento das possibilidades de colonização dos campos gerais do Território Federal do Rio Branco, com 50.000 quilômetros de extensão, na maior superfície aberta na floresta; idem quanto à faixa de colonização nos contrafortes do sistema guiano; aos magníficos campos do Amapá; ao desenvolvimento da pecuária do Marajó e do baixo Amazonas; à piscicultura nos lagos interiores e à pesca no litoral atlântico; à silvicultura, onde as facilidades de transporte aconselharem a substituição da floresta heterogênea pelo cultivo de espécies vegetais rendosas, em alta escala.

Quanto à exploração do interior, essas providências, ao lado de outras, serão indispensáveis. Genèricamente, será necessário procurar reunir a população em núcleos mais convenientes à distribuição de assistência social e à organização dos centros de produção e consumo. Nos maiores aglomerados urbanos, técnicos estrangeiros e outros profissionais serão convidados a melhorar o nível cultural existente, através de colocação nas indústrias e noutras atividades desenvolvidas pela valorização. Aceitando, pois, a realidade de uma política imigratória sem grande visão, mesmo assim, com pertinácia e vontade de acertar, o plano de valorização econômica poderá proporcionar à Amazônia apreciáveis contingentes de sangue novo, que multipliquem e revigorem as energias de um mundo em que a civilização ainda está na sala de visitas.

XXVII — O PLANO

O plano de valorização da Amazônia deve ser elaborado por uma comissão técnica integrante do órgão executivo.

Várias razões militam a favor de um planejamento verdadeiramente concebido por especialistas, e, entre muitas, desde já, ocorrem algumas que devem ser examinadas. Em primeiro lugar, o Parlamento, órgão eminentemente político, não será distraído de suas funções típicas para o estudo de um programa nìtidamente técnico, que não poderá concluir na presente legislatura. Em segundo lugar, não obstante a competência dos ilustres congressistas, notadamente os que constituem a Comissão Especial do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, o planejamento será melhor levado a efeito pela entidade executiva. Depois, torna possível colocar o plano mais a resguardo de desentendimento e preferências políticas. Acresce que o órgão disporá de mais amplos elementos de pesquisa e interpretação. E, finalmente, em benefício de sua exeqüibilidade e pleno rendimento, o plano poderá ser retardado para melhor estudo das áreas eleitas, sem que o Congresso fique exposto, como até agora, à fúria dos que não admitem delongas e querem salvar a todo pano o que em quatrocentos anos ainda não se perdeu. Não somos partidários de demoras injustificáveis, mas é preciso opor ao açodamento a necessidade de dar bases sólidas ao programa, que visa uma realização gigantesca e o Brasil não está, rigorosamente, habilitado a levar avante com seus próprios recursos.

Isso pôsto, o plano deve partir de duas premissas principais: a exiguidade das verbas a empregar, diante da magnitude da obra e da estreiteza do prazo de vinte anos — que só excepcionalmente será prorrogado — e a seleção dos problemas a resolver. Para qualquer dos dois pontos iniciais, é necessário passar pelo estudo da área de investimentos, segundo o critério da importância presente ou mediata das regiões geo-econômicas. As populações amazônicas devem compreender e aceitar a prioridade das pesquisas, sob pena de ver malogrados os intentos do govêrno federal e as suas próprias expectativas. Conforme tivemos oportunidade de referir, anteriormente, nestas mesmas colunas, a experiência do vale do Tennessee é aplicável, com êxito, em diversos pontos, à valorização da Amazônia. O Tennessee é um curso dágua cuja bacia, atingindo vários Estados da União norte-americana, abrigava uma população precàriamente servida de kilowats, com baixo índice de vida, sôbre uma terra empobrecida pela erosão.

Em 1934, o govêrno de Washington criou a Administração do Vale do Tennessee, para o aproveitamento da energia hidráulica da bacia. Poucos anos depois, a T.V.A., como é geralmente conhecida, se convertia no principal elemento de progresso da região, levantando o "standard of living" das populações locais e interessando-as vivamente na solução de seus problemas, segundo a política que o administrador David E. Lilienthal considerou a mais notável experiência de democracia atuante. A fim de alcançar êsse resultado, entretanto, exaustivos estudos já tinham sido efetuados e, ao baixar o presidente Franklin Roosevelt, o "Tennessee Valley Authoritie Act", era só lançar mãos ao trabalho que os levantamentos e cálculos estavam de há muito procedidos.

De posse dos minuciosos resultados do levantamento das possibilidades e existências das bacias constituintes do vale, bem assim das observações hidrológicas, hidrométricas, meteorológicas e outras, indispensáveis ao conhecimento do meio físico juntamente às resultantes da análise das diversas questões relacionadas com a ocupação útil da terra, como o sistema de crédito, a economia, os transportes, o saneamento, a educação, os meios de produção e distribuição de bens de consumo, a comissão de planejamento dará início ao seu trabalho, com prévia revisão dos planos e orçamentos dos serviços já em execução pelos diferentes órgãos estatais. Numa divisão elementar, o plano poderá compreender duas partes distintas. Uma reunindo os problemas imediatos e sua assistência, com a criação de uma economia de transição entre a atual e a programada para substituí-la. Outra com os problemas mediatos e as formas de atingir a policultura racional e a industrialização. Na primeira parte efetuar-se-á a relação dos objetivos a alcançar para melhoria, desde já, das condições de existência dos grupos demográficos regionais. E' um setor que abrangerá a instituição de sistema de crédito adequado às necessidades da indústria da lavoura e do comércio, possibilitando a irrigação financeira de zonas ressequidas pela falta de capital: a reforma e melhoria dos transportes em função da melhor circulação da riqueza; o saneamento de áreas reputadas convenientes à concentração de grupos demográficos; a introdução de melhores métodos de aproveitamento dos recursos naturais; a abertura e conservação de rodovias, bem assim de ferrovias e dos caminhos aéreos; a facilitação das comunicações interiores; o incentivo à educação e a concessão de auxílio material, sob forma de empréstimo, às iniciativas particulares de aproveitamento econômico.

Na segunda parte, — consolidação dos propósitos perseguidos na primeira, — já com os frutos de experiência desta, serão firmados os grandes princípios básicos da valorização. Em sua estrutura deve predominar a orientação no rumo da policultura racional e da industrialização. Mediante o manejo do crédito, através de depósitos, de aplicação rigorosamente fiscalizada, nos bancos regionais, a produção deve ser dirigida nesse sentido, inclusive com o uso de meios de propaganda e convicção popular. Para essa altura é que devem estar previstos os trabalhos de colonização, não sòmente com obreiros nacionais, mas com imigrantes estrangeiros, aos quais se terá criado, até aí, condições favoráveis à sua integração no capital humano da Amazônia.

Em todos os seus desenvolvimentos quer na construção de hospitais regionais, como na de estradas de acesso e interligação das bacias, no aproveitamento hidroelétrico e na instituição da siderurgia regional, possível no Amapá, na organização do transporte e no fomento à produção, o plano

deve procurar sempre exercer ação central descentralizada, sòmente realizando serviços por conta própria à absoluta inexistência de meios já criados. Além de representar sensível economia em pessoal e material, ademais de evitar desastrosa concorrência no mercado de trabalho, sobretudo de trabalho especializado, o plano de valorização da Amazônia ficará em condições de transplantar vantajosamente para o grande vale a experiência do Tennessee, empregando intensivamente tôdas as unidades idôneas em funcionamento na bacia, desenvolvendo iniciativas paralisadas ou agonizantes por anemia financeira, chamando efetivamente as células constituintes do organismo amazônico para a obra de valorização. Se tão fundamental aspecto fôr atentamente cuidado, a margem de perdas no investimento constitucional ficará de muito reduzida, máxime se se levar em conta que entre aquelas unidades, estão os Territórios de fronteira todos com pleno de trabalho que as verbas da valorização virão reforçar e tornar mais perto de conversão em realidade. Nos Territórios em que se trabalha intensamente, como no Acre e no Amapá e noutros em que as condições retardam um pouco o desenvolvimento, como no Rio Branco e no Guaporé, os técnicos da colonização de fronteiras estão a postos, como o prova o recente relatório do governador Rio Branco, capitão Clóvis Novoa da Costa, à Comissão Parlamentar da Amazônia, sendo de notar também a excelente monografia do Amapá mandada organizar pelo governador Janari Gentil Nunes, e, de autoria de um de seus auxiliares diretos, o sr. Solerno Moreira. Ao mesmo tempo, ampliar-se-á o programa preconizado para outro grande vale brasileiro, o do rio São Francisco, êste felizmente já melhor estudado e reconhecido.

Com efeito, depois do pronunciamento de autoridades na matéria que o percorreram e observaram, o vale do São Francisco mereceu sugestões para seu aproveitamento que bastante concorrerão para o fim visado. A que diz respeito ao órgão executor da intensificação dos recursos sanfranciscanos recomenda que a Comissão do Vale do São Francisco deverá, inicialmente, ser mais orientadora, planificadora e supervisora do que pròpriamente executora, não só por lá existir repartições federais, encarregadas por lei da execução de semelhantes serviços, com jurisdição em todo o território nacional, bem como por ser difícil, no momento, a aquisição de novos técnicos especializados, sendo comum o fato de para se lotar um determinado serviço ter de desfalcar o quadro de outra entidade correlata. Ainda mais — diz a sugestão — a C.V.S.F. praticando dêste modo terá, de início, a cooperação das diferentes repartições ministeriais e entidades especializadas na solução dos seus diferentes problemas, ficando com mais liberdade para cuidar dos estudos e projetos relativos ao planejamento geral das obras, da distribuição dos indispensáveis recursos financeiros e do estabelecimento dos novos programas anuais de trabalho, com real economia para os cofres públicos. Do contrário para que a Comissão do Vale do São Francisco pudesse executar diretamente todos os serviços necessários ao desenvolvimento do vale, teria de ser criada uma verdadeira administração regional, quase igual a de um Território ou Estado o que não é admissível, pelo fato mesmo de ferir as leis e regulamentos que criaram e organizaram as diferentes repartições federais que possuem jurisdição sôbre todo o País.

Assim, no órgão de valorização da Amazônia, como no de desenvolvimento do São Francisco, deverão ficar, de início, em sua dependência direta, os serviços de planificação pròpriamente ditos, os estudos de ordem geral e as providências técnicas e administrativas para a organização e elaboração do plano de conjunto destinado ao aproveitamento do vale. A entidade ganhará extraordinária penetração. E o plano se cumprirá, paulatinamente, em extensão e profundidade, interessando tôdas as unidades humanas e econômicas do maior deserto verde da superfície da terra.

XXVIII — O PLANEJAMENTO REGIONAL

A elaboração do plano de aproveitamento dos recursos da Amazônia deve partir do estudo cuidadoso da área de investimentos. Mesmo com delongas, inevitàvelmente incompreendidas pelos que querem salvar a Amazônia a todo pano, possuídos talvez do temor bíblico de que sobrevenha um novo dilúvio. Não obstante a delicada situação econômica reinante na planície, os responsáveis devem procurar fugir ao tumulto da pressa e organizar um programa flexível, mas que represente o fruto do conhecimento amadurecido das condições reais e a que não falte aquêle precioso material de construção reclamado por Rui Barbosa para as grandes obras citado pelo deputado Aliomar Baleeiro, a propósito do São Francisco — o tempo.

O minucioso levantamento, o balanço de dados e o julgamento de conclusões representam a matéria prima inicial da valorização da Amazônia. Do contrário, estaremos diante de obra imperfeita, imprudente e sem projeção no espaço. Como base do plano, afigura-se da maior importância o estudo parcelado das diversas bacias hidrográficas que alimentam o aranhol potâmico, segundo ordem de importância econômica ou de aglitinação de populações. Sob êsse aspecto, o planejamento viria encontrar apreciável elemento, como estudo-piloto e fonte de diretrizes, na análise regional do vale do Rio Branco. O grande curso dágua constitui uma bacia hidrográfica própria, apesar de ser um dos subafluentes do Amazonas, cujas águas abastece através da corrente do rio Negro.

Extremamente singular, o caudal é o eixo de uma economia peculiaríssima na Amazônia, a economia do Território Federal do Rio Branco, a única unidade federada na região Norte que não depende da indústria extrativa vegetal. Tendo em mãos o relatório com que, sob o título "Administração e Govêrno do Território Federal do Rio Branco", o governador Clóvis Novoa da Costa compareceu perante o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, expondo as virtualidades daquela área-problema em face da valorização, verificamos como o planejamento regional pode intensificar os recursos e o potencial de riqueza do Território, que é o segundo em extensão e a

última unidade federada do Brasil em porcentagem de habitante por quilômetro quadrado.

Para o seu planejamento, a superfície do Território do Rio Branco poderia ser dividida num roteiro elementar que compreendesse a região das matas, com clima quente, úmido, vegetação megatérmica, economia de apanha florestal, ou baixo Rio Branco; a região dos campos, com vastas pradarias, assentes na maior peneplanície do mundo, com a altura média de 50 metros, terra de trânsito para o divisor de águas do Amazonas e do Orenoco, clima de savanas, com cêrca de oitenta por cento da população total, empregada na rudimentar indústria agropecuária permitida por uma das poucas extensões de campos existentes na Amazônia, representando o alto Rio Branco; e a região montanhosa, — cujos degraus, em suaves ondulações, sobem até o tôpo do monte Roraima, imponente maciço trabalhado pela erosão; — caracterizando-se pela indústria extrativa mineral, principalmente diamantes, o maior valor nas exportações locais.

No Território do Rio Branco, diz um dos estudiosos brasileiros que descreveram a região, a distribuição da população se faz ao longo dos rios, tal como em tôda a Amazônia, porque os rios facilitam os transportes, fornecem água,, peixes para alimentação e, durante a vazante, margens adubadas para culturas de ciclo vegetativo rápido. As terras apresentam, porém, possibilidades variáveis e facilidades também variáveis de exploração das riquezas florestais, daí as peculiaridades que caracterizam os agrupamentos humanos encontrados no baixo Rio Branco, no alto Rio Branco e na região montanhosa do extremo-norte. As peculiaridades dessas três regiões fisiográficas diversas determinaram diferentes tipos de conduta e exploração econômica, verdadeiras mentalidades diferentes, tanto mais diferentes entre si quanto mais diferentes as condições mesológicas. Por conseguinte, o baixo Rio Branco, com as características definidoras da Hiléia amazônica, abriga uma população precàriamente instalada numa vida de mero extrativismo florestal. No alto Rio Branco, a pequena agricultura e a pecuária empírica chumbaram nos campos gerais e às margens dos rios Uraricoera, Majari, Parimé, Surumu, Cotingo, Maú e Tacutu os adensamentos humanos que constituem a maior parte da população territorial. E a região montanhosa, estreita faixa no extremo norte, ao pé dos contrafortes do sistema orográfico guiano, guarda núcleos de população aventureira, garimpeiros atraídos pela fascinação diamantífera e aurífera, sem agricultura e sem pecuária. Na opinião do primeiro governador do Território pode-se representar a distribuição antropogeográfica do Rio Branco como que assumindo a forma de uma grande cabeça (os campos gerais e a região montanhosa), sustentada por uma comprida e sinuosa espinha dorsal que é o eixo das comunicações de tôda a unidade — o Rio Branco. Isto tem uma importância básica para a ação administrativa do govêrno, diz o mencionado estudioso. E' que, embora sendo pequena, a população — pouco mais de 15.000 habitantes — ela se encontra à margem dêsse rio fundamental ou nos campos gerais, concentrada em adensamentos de volume variável, o que facilitará a aplicação dos recursos e dos esforços, sem diluição ou dispersão exageradas, como acontece nas regiões de baixo coeficiente demográfico.

Para uma área assim configurada é que o governador Clóvis Novoa da Costa propôs o planejamento regional dentro das perspectivas do plano de conjunto. Acredita o administrador que, contra o aproveitamento do Rio Branco, se erguerão conceitos apontando como fatôres negativos as cachoeiras do alto Rio Branco, os obstácuols da região montanhosa e a dificuldade de escoamento da produção pelo Atlântico. Mas contesta, antecipadamente, a invencibilidade dos fatôres, solicitando: "Estude e aproveite-se o potencial hidroelétrico do Uraricoera; explorem-se os lençóis de petróleo, a ser lançado por oleodutos na costa do Atlântico; aproveitem-se as jazidas de carvão e variados minerais; introduza-se a pecuária racional nos campos — que o acesso ao Rio Branco se fará fácil e naturalmente". A manifestação do delegado do govêrno federal demonstra um conhecimento prévio da situação, que muito útil será para o levantamento geral das condições amazônicas e da bacia do Rio Branco em particular. Ao mesmo tempo as soluções, que aponta-a pesquisa agronômica e a silvicultura, a exploração do subsolo pelo aproveitamento do carvão e do petróleo, a captação da energia hidroelétrica na região montanhosa e no alto Rio Branco, assim como a intensificação da colonização espontânea do alto Rio Branco pela pecuária racional, servem de base, ao lado de outras providências, como a aclimação de imigrantes europeus e a instituição de adequado sistema de irrigação financeira, para o cálculo das possibilidades de participação daquela área no programa total. Sòmente no setor do crédito faz indicar, desde logo, três medidas diferentes a serem aplicadas no Território pelo órgão de valorização: o financiamento da pecuária e da agricultura no alto Rio Branco; o financiamento da silvicultura no baixo Rio Branco; e o financiamento de culturas temperadas na região montanhosa.

As considerações do governador Clóvis Novoa da Costa, que merecem ampla consideração, demonstram, ainda, através de seu conteúdo, que as antigas regiões abandonadas do Brasil — os Territórios Federais — evoluíram no plano de govêrno de modo a constituir um degrau fundamental na valorização da Amazônia. E' pois, de tôda conveniência que o planejamento dos investimentos nacionais na Amazônia comece pelo estudo separado das bacias hidrográficas e das zonas geoeconômicas, com ampla consideração dos planos regionais, que os Estados não preparam, mas os Territórios elaboram, como condições de própria sobrevivência e imposição da necessidade de um roteiro, que todos os organismos jovens procuram, em suas primeiras projeções sôbre o mundo.

XXIX — O ÓRGÃO EXECUTIVO

No órgão executivo estão concentradas a esperança e a impaciência dos que reclamam velocidade na valorização da Amazônia. Mas é preferível que se retarde, um pouco, a sua preparação, do que constituir uma entidade incapaz de realizar a tarefa que lhe cabe.

Conforme lembra, sensatamente, o deputado Aliomar Baleeiro — em voto vencido, na Comissão de Finanças da Câmara, relativo ao projeto de criação da Comissão do Vale do São Francisco e que aplicou ao de criação da Comissão Executiva do Plano de Valorização Econômica da Amazônia — a instituição da Comissão do Vale do Tennessee, onde se inspiraram, de certo modo, os dois projetos, foi precedida de um plano prévio, de um estudo apurado e minucioso do problema, através do conhecimento concreto das coisas a fazer. O "Act" de 1933 é um longo diploma de 26 páginas de impressão desentrelinhada, frisa o parlamentar, envolvendo inúmeros pormenores, que refletem aquêle conhecimento concreto, fruto de amadurecida e consciente investigação e deliberação. "Não é o nosso caso. Estamos a deliberar quase no escuro, desejando sincera e vivamente o fim, no mais louvável e patriótico aos impulsos, mas no desconhecimento quase completo dos meios".

O conhecimento prévio, a que alude o senhor Aliomar Baleeiro, não existia, a rigor, no instante em que a Constituição consagrou os dispositivos determinando o investimento de porcentagem da receita nacional no desenvolvimento ds dois grandes vales. Logo, a similitude não podia conduzir ao raciocínio de que, só após longas pesquisas, se deveria iniciar a valorização. Por certo, não era êsse o pensamento do ilustre professor de economia. Mesmo com as operações de crédito, sugeridas no voto vencido, não seria possível efetuar pesquisas a longo prazo, que consumiria preciosas verbas, em aplicações imediatamente condenadas como suntárias por populações carente de tudo. O congressista bahiano chamava a atenção para a necessidade de uma ação efetivamente planejada, com base no conhecimento tanto quanto possível exato de realidade. Isto é, perseguindo bem escolhidas atividades-fins, através de bem coordenadas atividades-meios.

Surge, pois, um conflito da lógica administrava com a imperiosidade da conjuntura social. Não é possível efetuar um estudo a longo prazo, para fins de rigoroso planejamento, porque não estaria concluído dentro de vinte anos. Por outro lado, não é possível deixar de socorrer à economia regional *in-extremis*, mas é imperioso que a ajuda não se converta em sustentáculo artificial de uma situação que deve ser ultrapassada. Ademais, o planejamento regional do Vale do Tennessee apenas deve ser invocado como fonte de algumas experiências vantajosas e não suporta maiores comparações com o vale do Amazonas ou do São Franscico. Relembrando o que dissemos, anteriormente, nestas mesmas colunas, o rio Tennessee pode ser comparável, em extensão, ao rio Uraricoera, formador do rio Branco, afluente do Negro, tributário da margem esquerda do Amazonas. Uma bacia hidrográfica com a superfície de cêrca de 100 mil quilômetros quadrados, ou seja, mais ou menos, a área do Estado de Pernambuco, inferior à de vários municípios amazônicos ou, ainda, perto de dois têrços da superfície do menor Território da região, o Amapá.

Resta, portanto, constituir um órgão executivo capaz de arrostar e vencer essas dificuldades preparando, desde o princípio, para suportar impaciências e incompreensões dos que, como definia João Ribeiro, encaram o Estado como um agente do comunismo, um órgão redistribuidor da fortuna. Após balancear as proposições já apresentadas para dar cumprimento ao texto constitucional sôbre a Amazônia, é possível reconhecer o inegável esfôrço contido no projeto único, do deputado Pereira da Silva, nas contribuições da Sociedade de Amigos de Alberto Tôrres, por intermédio do deputado Aluísio Ferreira, no substitutivo do deputado Coaracy Nunes e no substitutivo da Comissão Parlamentar do Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Êste, apresentado ao plenário da Câmara Federal, há um ano, percorreu a via de todos os projetos do Congresso e se acha, no momento, entregue ao deputado Eduardo Duvivier, que reúne volumosa documentação para relatar o trabalho, na Comissão de Constituição e Justiça. O projeto da Comissão Parlamentar, para estarmos de acôrdo com a justificação que o acompanha, procurou recolher os melhores elementos para sua confecção. Daí resultou uma obra de real mérito, que justifica a existência da entidade legislativa, ùltimamente tão mal interpretada por diversos setores da opinião pública. Desejariam todos que a Comissão realizasse obra perfeita, mas é de acreditar que, com os elementos de que dispunha, premida pelos reclamos dos que desejavam urgentemente o aparelho executivo não poderia conceber trabalho melhor. Eis porque, respeitando o projeto que elaborou em algumas de suas linhas principais, cabe registrar a tendência para ajustá-lo à contingência de verbas não volumosas, cujo emprêgo exige um organismo plenamente atuante, sem concorrência com entidades já existentes.

Em primeiro lugar, a tendência mais aceitável, nesta altura dos debates, é aquela que o concebe como um órgão de comando único, e não uma Comissão. Infelizmente, os órgãos colegiais não têm dado bom rendimento no Brasil, quando convocados a funções executivas. Haja vista o Conselho de Imigração e Colonização, justamente chamado, em certo momento, de Sinedrim Imigratório. Em segundo lugar, no substitutivo Coaracy Nunes, está implícita uma vantagem, que poderia ser incorporada, com êxito. Em vez do órgão executivo desdobrar-se em vários departamentos e serviços, ficaria concentrado em uma unidade capaz de exercer ação descentralizada.

A nosso ver, com as emendas que lhe serão oferecidas, o projeto da Comissão Parlamentar poderá resultar num órgão configurado como uma

Administração de Valorização da Amazônia. Êsse deve ser o seu título, pois, como lembra o mencionado Sr. Aliomar Baleeiro, não vemos porque razão dar poderes ilimitados a um órgão para executar um plano que não existe. Administração, julgamos, é o nome que melhor lhe convém, pois, vai *administrar* um fundo especial, constituído de verbas extraídas à União, aos Estados, aos Territórios e aos Municípios, com campo de ação abrangendo os três níveis de poder da Federação, sem contudo derrogar a sua interdependência.

Nessas condições, a Administração de Valorização da Amazônia poderia funcionar nos seguintes têrmos:

— Teria sede em Belém do Pará, com raio de ação em tôda a região amazônica compreendidas como Amazônia as áreas dos Estados do Pará e do Amazonas, dos Territórios Federais do Acre, Guaporé, Rio Branco e Amapá, assim como as áreas circunvizinhas dos Estados do Maranhão, de Goiás e de Mato Grosso que fôssem classificadas, por estudos da Administração, como componentes da planície amazônica.

— A Administração de Valorização da Amazônia constituir-se-ia de uma Comissão Técnica, de estudos e planejamento, e um Departamento Executivo, pròpriamente dito, tudo sob a direção geral de uma delegado do Presidente da República que, como fiador da Constituição, atribuiria àquele a responsabilidade executiva.

— A Comissão Técnica, constituída por especialistas, com a assistência de observadores dos governos regionais, prepararia os estudos e o plano de trabalho, de acôrdo com as informações e sugestões dos três níveis de poder coexistentes na Amazônia, além das fornecidas pelas unidades territoriais.

— O Departamento Executivo levaria a cabo o plano, sob a supervisão do diretor geral, através de uma ação descentralizada que utilizasse tôdas as unidades administrativas idôneas já existentes, por meio de contratos e acordos de cooperação, sòmente criando aparelhos novos em face da ausência de institutos afins.

Assim estruturado, o órgão executivo ganharia uma forma simples e operante, atingindo mais ràpidamente os propósitos visados na Constituição. Uma instituição plenamente responsável, com unidade de comando e de ação, o seu sistema permitiria que o diretor geral estivesse em condições de, a todo momento, prestar contas ao Presidente da República, para que êste, por sua vez, as prestasse à Nação. A Comissão Técnica, subordinada à direção geral, ficaria colocada em posição de fugir às inevitáveis bizantinices dos órgãos colegiais, ao passo que as despesas com pessoal, material e aparelhagem seriam bastante reduzidas, por delegação de competência aos órgãos já existentes, bem assim por intermédio de contratos com emprêsas particulares para alcance dos objetivos colimados no plano de conjunto. Corrigir-se-ia, também, a inclinação, já verificada em dois orçamentos da União, para prover os serviços de rotina do govêrno federal com dotações retiradas da verba específica de valorização. Até mesmo no sistema de crédito, a ação descentralizada produziria êxito, pois seria possível prover os bancos que operam na área com empréstimos a juros baixos e prazos longos, para que, por sua vez, levassem maior fluxo financeiro ao mercado de capitais. Tôdas as demais necessidades, na medida das possibilidades da verba, seriam atendidas dessa forma. E não mais caberiam as impatrióticas dúvidas sôber a legitimidade das dotações constitucionais à Amazônia, por inexistência de plano, porque um órgão executivo estaria atuando, sob forma de planejamento e de ação, sem magnitude mas dentro das modestas possibilidades orçamentárias de um dos países de menor arrecadação "per capita" do mundo.

XXX — A ADMINISTRAÇÃO

A Administração de Valorização da Amazônia deve ser um órgão central de ação descentralizada.

Para atingir êsse "status", o instrumento executivo necessita em primeiro lugar de uma organização simples, que assegure a persecução dos objetivos constitucionais e o melhor rendimento para os dinheiros públicos a inverter na obra. A experiência de realizações similares e a própria tendência atual assim o aconselham. Uma estrutura singela e eficiente poderia ser obtida com uma disposição que compreendesse o diretor geral como delegado do Presidente da República, comandando tôdas as atividades do órgão, inclusive a elaboração do plano de trabalho. Dessa forma, a entidade contaria com uma comissão técnica, presidida pelo diretor geral e constituída por especialistas, representando técnicos em planejamento, administração, transportes, comunicações, educação, saúde, imigração e colonização, produção, crédito e geografia e estatística, além do diretor da divisão executiva, cabendo-lhe a elaboração do plano de valorização da Amazônia. O outro setor seria constituído pela divisão executiva, incumbida de realizar a execução do plano, através de uma seção executiva e uma seção de contrôle. O preparo do plano de valorização far-se-ia, imediatamente, com o concurso do govêrno federal, dos Estados, Territórios e Municípios da região, cabendo ao diretor geral plena responsabilidade pela elaboração do plano e sua execução, prestando contas ao Presidente da República anualmente ou sempre que necessário. Na competência da divisão executiva ficariam os trabalhos de aplicação do plano, com a utilização de tôdas as entidades administrativas habilitadas, o uso de organizações particulares ou companhias de capital misto ou ainda por empreitada, mediante concorrência.

Com essa disposição, o órgão de administração ganharia fôrça e elasticidade dignas de nota, indo ao encontro de energias adormecidas no seio das populações da gleba, convocando-as para misteres mais amplos e dando-lhes, efetiva e diretamente, recursos para construir a riqueza regional com as próprias mãos. O salutar preceito que

aqui veiculamos não nos pertence, é originário de uma das maiores experiências sociais já verificadas no mundo, a reabilitação do vale do Tennessee, na América do Norte. Segundo as expressões de David E. Lilienthal, o extraordinário administrador da "Tennessee Valley Authority", em seu trabalho "Democracy on the March", o povo daquela região foi chamado, realmente, por um organismo instituído em Washington, a decidir, em sua própria terra, dos próprios destinos. Bem sabemos como seria difícil organizar conselhos locais no Brasil, à semelhança dos que inspiraram a consecução da obra do T. V .A., mas a sua ação descentralizada deve inspirar uma tarefa parecida no nosso País. O resultado de um programa assim conduzido está expresso nas palavras de David E. Lilienthal, ao frisar que a Administração do Vale do Tennessee, primitivamente destinada a suprir de energia elétrica uma comunidade pobremente provida de kilowats, se ampliou para outras direções, fertilizando, de fato, o vale em todos os sentidos e tornando-o uma unidade econômica e social altamente atuante.

Sem pretender sobrepor-se às entidades públicas já em funcionamento ou eliminar a livre iniciativa particular, a Administração de Valorização da Amazônia teria dado um grande passo no sentido de verificar uma das áreas-problema do Brasil, interessando a sua população em têrmos de elevada repercussão psicológica. Simultâneamente, garantiria, através do aumento da produção e do recolhimento dos adiantamentos e auxílios que prestasse, uma nova fôrça para acrescer ao elementos financeiros que lhe fôssem destinados anualmente pela República.

A nosso ver, o plano de valorização da Amazônia deve objetivar os seguintes propósitos:

— A substituição gradual do sistema econômico extrativo pela policultura organizada e a indústria de transformação.

— A instituição de um novo sistema de crédito, à altura das necessidades regionais.

— A melhoria e introdução de novos e mais rápidos meios de transporte.

— O saneamento e a educação das populações, principalmente através da elevação de seu padrão de vida.

— O adequado emprêgo dos recursos naturais, organizando o aproveitamento racional da flora, da fauna e do reino mineral.

— A utilização do potencial hidroelétrico, inclusive através de barragens, e, a instituição de uma siderurgia regional.

— A introdução de novos contingentes demográficos no "melting pot" amazônico.

— O fomento às comunicações, o estudo das experiências regionais e o cuidadoso balanço dos diversos ciclos econômico-sociais e a elevação do "standard" administrativo, quer nos órgãos públicos como nas instituições particulares.

Dentro da mesma ordem de idéias, acreditamos possível alcançar os mencionados objetivos através das seguintes providências:

— Substituição do estágio econômico atual pela policultora organizada e a indústria de transformação mediante o hábil manejo de um plano de irrigação financeira a setores prèviamente escolhidos.

— Criação de um novo sistema de crédito por intermédio de empréstimos, rigorosamente planejados, ao Banco da Borracha e aos bancos e casas bancárias existentes na área a ser valorizada, assim como com investimentos da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, todos os empréstimos a longo prazo e juros baixos.

— Ajuda financeira e colaboração direta, financiamento a longo prazo da indústria de transportes e constituição de companhias mistas com participação de capitais particulares.

Sanear e educar as populações através de convênios com os três níveis de govêrno, federal, estadual e municipal e as administrações territoriais, assim como mediante contrato com estabelecimentos privados.

— Distribuição das populações por zonas de interêsse, aglutinando-as para melhor exploração dos recursos nativos, com a preservação da flora e da fauna em parques nacionais e a seleção e cultivo das espécies rendosas.

— Aproveitar as reservas de energia hidroelétrica existentes nos Territórios do Amapá, Rio Branco e Guaporé, e, por meio de barragens artificiais, prover de fôrça barata os centros de Manaus, Belém e Rio Branco, os quais, do contrário, jamais poderão sustentar indústria manufatureira retribuitiva.

— A obtenção de uma siderurgia regional é viável com o emprêgo das apreciáveis jazidas de minério existentes no rio Vila Nova, no Amapá, à pequena distância da margem esquerda do rio Amazonas.

— Em articulação com o futuro Departamento Nacional de Imigração e Colonização, prestes a ser criado, o encaminhamento de imigrantes estrangeiros e trabalhadores nacionais para o vale do Amazonas será feito dentro de um plano nacional de povoamento, que atenue ou corrija o desequilíbrio da ocupação do solo entre o norte e o sul do Brasil.

— Com o emprêgo de material moderno, as comunicações, notadamente as comunicações elétricas, reduzirão o insulamento entre os gânglios populacionais da planície e ativarão a política de trocas.

— O estudo das experiências regionais e a comparação dos ciclos sociais da Amazônia permitirão ilações para uma bem programada orientação dos negócios públicos, ao passo que concorrerá para o progresso das normas administrativas, ainda empìricamente praticadas na Amazônia e que também se desenvolverão com os novos processos introduzidos pela política de valorização.

Isto pôsto, é necessário notar que se impõem outras formas, coadjuvantes, como, exemplificando, a convocação de capitais privados, para os quais se criará condições de interêsse. Não se deve esquecer que o que existe na Amazônia é produto da iniciativa particular que, entre outros empreendimentos, criou o notável sistema de transporte fluvial, hoje em decadência. Dentro de um critério assim exposto, o órgão de valorização preparará o seu plano, subdividindo-o segundo áreas eleitas, para cujo processo de escolha deve predominar o critério da distribuição por bacias hidrográficas. Dêsse modo, cada um dos vales secundários que alimentam o aranhol potâmico da maior rêde fluvial do mundo terá tratamento parcelado dentro do plano de conjunto, muito facilitando a tarefa geral.

Se a valorização da Amazônia puder ser conduzida à base de um plano que procure, com simplicidade e firmeza, êsses difíceis objetivos, tendo em conta a precariedade de recursos e a urgência de chamar para a vida populações entorpecidas, teremos no País uma experiência de planejamento regional que muito contribuirá para a prosperidade do Brasil.

XXXI — A EXECUÇÃO

Executar a obra de valorização da Amazônia constituirá uma tarefa difícil e que deve ser rigorosamente preconcebida, com a margem de tempo necessária à elaboração de um plano cuidadoso.

Diante das perspectivas de um plano a longo prazo, o trabalho de valorização divide-se inicialmente em dois: o ataque aos problemas de urgência e o preparo das grandes soluções básicas. Nesta primeira parte ficará compreendido o auxílio às atividades econômicas que sustentam forçadamente até hoje as populações amazônicas, como a extração da borracha, da castanha, dos óleos e produtos silvestres, — as famosas "drogas do sertão", em tôrno de cuja mercância se organizou a exploração regional. Na segunda, o encaminhamento da agropecuária, da extração e transformação de minérios, do aproveitamento hidroelétrico, da criação de novos meios de transporte, da colonização, do crédito bancário e da silvicultura em alta escala. Funcionando o órgão executivo, como uma administração central de ação descentralizada, o exercício de suas atividades empregará os elementos já existentes na área e criará os que se fizerem necessários, eximindo-se sempre da manutenção direta de organismos dispendiosos. A sua ação deve ser a de um instituto verificador das unidades atrofiadas, dotando-as dos elementos para que alcancem vida própria e terminem assumindo sòsinhas as responsabilidades de seu papel no metabolismo social da planície. Coordenará, assim, as atividades especìficamente destinadas a desenvolver a região, compreendendo as iniciativas públicas e emprestando decidido apoio à iniciativa particular.

Conforme já tivemos oportunidade de enunciar os problemas imediatos e mediatos da Amazônia são constituídos, principalmente, pelo estágio social de economia predatória; pela insuficiência de recursos no mercado de capitais; debilidade dos transportes, antieconômicos pela pobreza da produção e pela extensão das distâncias; inexistência de meios de comunicação rápida e barata; deficiência qualitativa e quantitativa dos grupos demográficos; falta de assistência médica e educacional; minguadas arrecadações e organização depressiva dos Estados e Municípios. Para o alívio da pressão exercida pelas dificuldades, a execução deve apoiar-se no exercício do crédito suprindo às caixas do Banco da Borracha, e dos bancos regionais com empréstimos a longo prazo, com cujo montante serão financiadas as iniciativas previstas no plano. Para fomentar a cultura de determinado produto na zona da Estrada de Ferro de Bragança, por exemplo, é destinada uma cota da verba aos institutos bancários que operem na região. Êstes fornecerão ao produtor os créditos reputados necessários, que serão pagos a longo prazo e juros baixos, revertendo finalmente ao fundo de valorização. Mediante êsse processo, será possível alcançar os resultados que já catalogamos em artigo anterior e que devem constituir os objetivos de valorização da região Norte do Brasil:

— Substituição do estágio econômico atual pela policultura organizada e a indústria de transformação mediante o hábil manejo de um plano de irrigação financeira a setores prèviamente escolhidos.

— Criação de um novo sistema de crédito por intermédio de empréstimos, rigorosamente planejados, ao Banco da Borracha e aos bancos e casas bancárias existentes na área a ser valorizada, assim como com investimentos da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, todos os empréstimos a longo prazo e juros baixos.

— Ajuda financeira e colaboração direta, financiamento a longo prazo da indústria de transportes e constituição de companhias mistas com participação de capitais particulares.

— Saneamento e educação das populações através de convênios com os três níveis de governos federal, estadual e municipal e as administrações territoriais, assim como mediante contrato com estabelecimentos privados.

— Distribuição das populações por zonas de interêsse, aglutinando-as para melhor exploração dos recursos nativos, com a preservação da flora e da fauna em parques nativos, com a preservação da flora e da fauna em parques nacionais e a seleção e cultivo das espécies rendosas.

— Aproveitamento das reservas de energia hidroelétrica existentes nos Territórios do Amapá, Rio Branco e Guaporé, e, por meio de barragens artificiais, prover de fôrça barata os centros de Manaus, Belém e Rio Branco, os quais, do contrário, jamais poderão sustentar indústria manufatureira retribuitiva.

— A obtenção de um siderurgia regional, viável com o emprêgo das apreciáveis jazidas de minério

existentes no rio Vila Nova, no Amapá, à pequena distância da margem esquerda do rio Amazonas.

— Em articulação com o futuro Departamento Nacional de Imigração e Colonização o encaminhamento de imigrantes estrangeiros e trabalhadores nacionais para o vale do Amazonas dentro de um plano nacional de povoamento, que atenue ou corrija o desequilíbrio da ocupação do solo entre o norte e o sul do Brasil.

— Com o emprêgo de material moderno, notadamente as comunicações elétricas, redução do insulamento entre os gânglios populacionais da planície e ativamento da política de trocas.

— O estudo das experiências regionais é a comparação dos ciclos sociais da Amazônia com ilações para uma bem programada orientação dos negócios públicos, concorrendo para o progresso das normas administrativas, ainda empìricamente praticadas na Amazônia e que também se desenvolverão com os novos processos introduzidos pela política de valorização.

Todavia, desde que um plano de longo alcance, exigindo demorados estudos das diversas zonas geo-econômicas, não poderá ser pôsto em prática imediatamene, o interêsse com que a União encara o desenvolvimento do vale do Amazonas poderia, desde já, sem prejuízo do planejamento a longo tempo, ser encaminhado para uma ação executiva baseada em seis decretos principais. O primeiro disporia sôbre as facilidades ao financiamento da produção de juta e de cereais; o segundo teria por finalidade promover a criação de um rebanho selecionado para a Amazônia, dividido pelos campos do Rio Branco, da ilha do Marajó, do Autaz e do Amapá; o terceiro determinaria as providências para o aproveitamento da energia hidroelétrica e das reservas de ferro, manganês e outros minerais, — possibilitando a criação de uma siderurgia regional; o quarto determinaria a criação de florestas econômicas para substituir as florestas heterogêneas de custoso aproveitamento; o quinto estimularia a produção de óleos vegetais e o sexto procuraria eliminar tôdas as dificuldades, simplificando ao máximo o uso dos transportes e das comunicacações, quer por água, por ar ou por terra. A base dessas providências, a economia amazônica conheceria logo apreciável impulso, que modificaria para melhor o panorama. Os governos regionais que possuem planos de administração em qualquer dos setores mencionados, receberiam os elementos precisos para o trabalho. Na ausência de planos locais, outras entidades administrativas existentes no vale do rio-mar entrariam em funcionamento efetivo, deixando o caráter de simples consumidores de verbas de rotina. A ação executiva prefixaria um tempo preliminar de cinco anos para lançamento, frutificação e consolidação das medidas, enquanto a comissão técnica do órgão de valorização procedesse aos estudos que, sob nenhum pretexto, devem ceder aos imperativos da pressa e do clamor dos que não têm paciência para esperar uma obra de grande alcance. Assim, quando tivesse início o empreendimento de valorização a longo prazo já se ia encontrar a área de operações amaciada pelo debastamento das arestas mais contundentes, removidas em favor de um estágio social mais permeável à importantes reformas de fundo e de superfície. Nenhuma dificuldade haveria quanto à votação dos créditos destinados a um empenho dessa natureza. Criado o órgão executivo, a êste competirá, como entidade técnica habilitada, a confecção do plano. Deixarão, portanto, de caber quaisquer interpretações impatrióticas do texto constitucional, pois o que a Constituição quis atender foi à necessidade de valorização da Amazônia. O plano não é um fim, constitui um meio para cumprir a Constituição.

A tarefa do órgão executivo seria, portanto, de larga envergadura, desde o início. Se se quiser levar em conta o tempo necessário à elaboração de um plano oriundo de rigoroso estudo da bacia amazônica, forçoso é reconhecer que as medidas ora sugeridas são as que, durante alguns anos, serão emprestadas por qualquer entidade incumbida de administrar as verbas reservadas pela Constituição ao maior deserto do País. A complexidade da extensa mesopotâmia impõe soluções parciais preliminares para um desempenho de vasta projeção em seu favor e em benefício da República. Meditar na ação executiva, enquanto ainda não existe plano, parecerá prematuro bizantinismo. Entretanto, as dificuldades em que marcha o problema da valorização da Amazônia indicam que as soluções magistrais para seu graves problemas não virão muito cedo e urge começar, com modéstia e energia, o preparo do terreno onde o Estado brasileiro está compelido, pela sua lei fundamental, a realizar o maior esfôrço de valorização já verificado na história moderna.

* *

*

Para a racionalização do serviço público e aproveitamento máximo dos esforços despendidos nesse sentido, é necessário que os processos a empregar, assim como o meio ambiente, tenham um preparo cuidadoso e sejam convenientemente adaptados para que se consiga atingir a meta almejada.

Da perfeita harmonia entre os fatôres supervenientes, e da adequação dos meios ao fim em vista, depende o sucesso do empreendimento.

Instruir, esclarecer e divulgar, constituem ações indispensáveis ao preparo de um ambiente propício à implantação de um sistema de trabalho. — *Lucílio Briggs Brito*).

Os Municípios do interior e a escolha dos seus representantes

RAFAEL XAVIER.

(Conferência pronunciada na Câmara Municipal de Santo Antônio de Pádua, no Estado do Rio de Janeiro, em 14 de dezembro de 1948).

FALANDO há poucos dias na cidade paulista de Araçatuba, a convite dos dirigentes do Movimento Popular Municipalista, externei a impressão de que a campanha pela redenção do Município brasileiro está agora colhendo, largamente, os frutos de uma pregação lenta e pertinaz.

Confirma-se tal impressão neste outro laborioso centro de atividades do Interior, onde a consciência dos direitos locais se manifesta com impressionante vigor, a exemplo de tantas outras comunas de nosso país, desde as circunvizinhas — que dentro em pouco terei o prazer de visitar — até as mais remotas, separadas por grandes distâncias dos centros maiores de civilização.

Não tenho a menor dúvida de que a história do municipalismo vive no Brasil um dos seus momentos mais altos. E' contingência da vida de tôdas as instituições êsse ondular, por vêzes cheio de grandes contrastes, entre momentos de depressão, de decadência, de engrandecimento do tônus vital, e os de reação ascensional ou de afirmação plena de suas virtualidades.

Reação ascensional — é bem a expressão que define o magnífico pronunciamento atual de nossas comunas, estimuladas, de um lado — e originàriamente — pela movimentação das idéias em tôrno de seus problemas fundamentais e, do outro, pelos resultados práticos daí advindos. Quanto a êstes últimos, refiro-me principalmente às conquistas de ordem econômica e financeira consubstanciadas na Constituição Federal, paralelas à largueza de princípios com que esta carta democrática definiu a função municipal. Isto quanto aos fatos consumados, porque muitos outros há, em perspectiva, de grande alcance para a vida dos Municípios.

Infelizmente, essas vitórias — como, decerto, quaisquer outras — não são gratuitas E não o são porque exigem dos seus beneficiários um esfôrço de tôda hora, de todo instante, no sentido de que se não deturpem as nobres intenções originais. A necessidade dêsse esfôrço cresce, mesmo, na razão direta do vulto dos resultados obtidos. E êstes se tornarão nulos, ou serão sensìvelmente prejudicados, se os fatôres de desvirtuamento, que estão sempre à espera da primeira oportunidade, entrarem em cena com a sua influência distorsiva.

A propósito, por exemplo, do dispositivo constitucional que manda entregar dez por cento do impôsto sôbre a renda aos Municípios, surgem indícios veementes de que interêsses alheios à órbita comunal estão influindo na partilha da cota, através da criação indiscriminada de novas unidades locais, numa corrida de Estados pela mais gorda participação no dízimo. Dessarte, embora a medida aproveite individualmente ao Município e não ao Estado, o seu alcance fica sensìvelmente reduzido, porque a um número maior de unidades caberá, como é lógico, parcela menor. Pode caracterizar-se êsse expediente como verdadeira usurpação praticada pelo Estado contra o Município. Dir-se-á que a distribuição pelos Municípios possibilita uma absorção homogênea por parte do conjunto estadual. Para cavilação, a meu ver. O que se vai dar, nem mais nem menos, nos Estados em que o ardil fôr usado em maior escala, é a pulverização da cota-parte em um sem número de pequeninas porções, das quais, umas pouco aproveitarão aos Municípios de renda maior, e, menos do que era de esperar, aos Municípios de pequena renda, a cujo benefício elas se destinam; outras serão possìvelmente malbaratadas pelas novas edilidades, sem experiência e talvez até sem possibilidades de execução de serviços públicos.

Isto só para citar um caso flagrante, pois a regulamentação e execução dos demais dispositivos municipalistas da Carta de 18 de setembro podem, igualmente, ser objeto de más intenções, das quais não sòmente o inferno, mas também o mundo, e principalmente o Brasil anda cheio...

Não sirvam, estas advertências, como jacto de água fria sôbre o calor do vosso entusiasmo. Êle é bem legítimo — posso dizê-lo, com a responsabilidade de quem o vem suscitando e irradiando de há longo tempo, em numerosos contactos com os brasileiros de tôdas as regiões. O nosso movimento assume, nesta ocasião, o aspecto de marcha que não mais se deterá, impulsionada como vem sendo pela fôrça da opinião pública, pelo prestígio dos governantes bem avisados e pelo altivo sentimento das populações do Interior. Êstes não são, de resto, os únicos nem os mais importantes motivos da incoercibilidade da eclosão municipalista. A razão fundamental está na própria situação geral das comunas brasileiras, comu-

mente apresentada, com desconhecimento da origem dos males, como a "situação geral do país".

A decadência municipal é um fato, não tenhamos dúvida. As providências que a Constituição vem ensejando constituem, inegàvelmente, um notável auxílio à obra de recuperação em que estamos empenhados. Auxílio encarecido e aplaudido, ainda há pouco, pelo grande municipalista argentino Professor Alcides Greca, para quem a nossa Carta Magna, nesse ponto, é a mais avançada da America-latina. Se atentarmos, todavia, no panorama de devastação e de saque apresentado pelo nosso mundo municipal, concluiremos que uma simples reação inicial se esboça, sob a égide da Constituição e por entre os perigos que acabo de assinalar.

A instituição municipal no Brasil foi vítima, a partir de certa altura de nossa tradição histórica, de uma subversão total de valores políticos e administrativos, que virou pelo avêsso a organização federativa adotada pela nossa República. Reconheceu-se ao Município uma fictícia autonomia — espécie de condecoração em ruim metal pelos serviços que prestou ao Brasil através dos tempos e de ficha de consolação pelo seu perdido prestígio. Mas, principalmente, negaram-se-lhe os meios materiais de efetivar sua autonomia e de prosseguir no antigo ritmo de ação. Houve um processo lento de asfixia de seus impulsos vitais e o instrumento mais eficiente, usado para tal, foi o sistema tributário, aplicado no duplo objetivo de enriquecer a União e os Estados e de arruinar o Município.

Já afirmou, com inteira propriedade, um estudioso dêstes assuntos, que "o problema da autonomia é, antes de tudo, um problema tributário. Se os Municípios não possuem meios financeiros adequados, jamais poderão exercer plenamente a posse de sua própria competência". Não é outra coisa, Senhores, o que venho pregando desde muitos anos, sem que os poderes públicos se tenham convencido ainda da nacessidade essencial de restaurar o progresso das comunas brasileiras. O grande Euclides da Cunha declarou, certa vez, que "ou progredimos, ou perecemos". Se nos lembrarmos de que a base dêsse progresso está no Município, pois não se pode ir à nação sem passar pela sua célula geratriz, o axioma euclideano se transformará num lema desta grande causa nacional em que estamos empenhados.

E estamos, Senhores, num Estado onde a situação municipal é, relativamente, das mais satisfatórias. O Estado do Rio, pelas circunstâncias que cercam a vida da maior parte de suas comunas e pelo valor e tenacidade do seu povo, é uma das circunscrições brasileiras em que mais ou menos se efetivou aquêle ideal, aquêle desiderato de tôda nação progressista: a interiorização da cultura e da técnica, beneficiando harmônicamente as várias regiões e centros de população. Apesar de tôdas as deficiências domésticas que me possais apontar, não conheceis o espetáculo desolador das zonas decadentes de outros Estados, eclipsadas pelo desenvolvimento desproporcionado e artificial das capitais litorâneas.

Sem estímulo, sem meios de vida, os Municípios dessas zonas, com raras exceções, vivem no marasmo e na estagnação. Quando produzem, a sua produção vai fazer riqueza, vai redourar o brilho dos centros maiores, porque as populações locais, rebaixadas a um nível miserável de poder aquisitivo, não estão em condições de absorver os produtos do seu próprio trabalho. Constituem uma miniatura de nossa situação geral de país de economia semicolonial, dependente dos caprichos dos consumidores internacionais, já que não possui um mercado consumidor interno capaz de estimular a produção.

O problema da criação dêsse mercado, lògicamente, está também à raiz do problema municipal. Só o teremos se robustecermos as nossas comunas, reerguendo econômica e financeiramente o Interior. E' êste um problema tão grave que o Senhor Presidente da República, em sua mensagem ao Congresso no começo dêste ano, deu-lhe caráter de prioridade n.º 1, se assim me posso exprimir.

Mas, como realizar essa obra sem um levantamento prévio das condições e das necessidades dos Municípios? O I. B. G. E. responde a essa questão com uma iniciativa sem precedentes na vida pública brasileira. Organismo federativo (e não federal), estabeleceu êle convênios, em pé de igualdade, com os poderes estaduais e municipais, em conseqüência dos quais em cada um dos mil seiscentos e tantos Municípios brasileiros instalou e administra uma Agência de Estatística integrada na órbita administrativa comunal e equipada com meios e pessoal adequados à importante função de órgão registrador de todos os fenômenos da vida local. Qual imensa máquina fotográfica, o I. B. G. E., através de sua rêde de Agências, está tirando o retrato do Brasil, para que nêle se mirem os nossos homens públicos e vejam a formidável responsabilidade que lhes pesa sôbre os ombros.

Não me tenho cansado de assinalar, falando a homens da metrópole e a homens do interior, que "a grandeza de uma nação assenta na grandeza de seus Municípios, da qual é um simples reflexo". Do contrário, é uma grandeza falsa, como a dos ídolos de pés de barro. Era e é, em certo sentido, a grandeza do Brasil dos nossos dias. Ceva-se na expoliação do trabalho dos Municípios, cujas rendas são, em proporções substanciais, absorvidas pela União e Estados. Permiti que coloque diante de vós, como o tenho feito, em tantas outras oportunidades, perante brasileiros de todos os recantos da Pátria, o impressionante depoimento das estatísticas, sôbre a distribuição de nossa receita pública. Em 1946, para um total de 21.626.195 mil cruzeiros arrecadados, cabiam à União 53%, aos Estados 33%, e ao Distrito Federal mais de 6%, reservando-se às circunscrições municipais a insignificante migalha de menos de 8%. Se excluirmos do total dêsses Municípios a parcela referente às Capitais — de quase 4% — decresce ainda mais essa cota, porque, na verdade, as metrópoles arrecadam tanto quanto os Municípios do interior. O confronto

dispensa comentários: enquanto a participação do Distrito Federal na receita pública, em 1946, era de 6%, todos os Municípios do interior do país — em número superior a 1.600 — arrecadavam, apenas, menos de 4%.

"Os constituintes republicanos, ao darem ao Brasil a Carta de 1891, moldaram-na ao sistema americano, mas se esqueceram de assegurar à autonomia municipal a base econômica estável, que a deveria sustentar. Imitou-se da América do Norte o fenômeno exterior, ou seja o efeito: deixou-se esquecido o fator determinante de causa. Porque, na verdade, não pode haver autonomia sem base econômica assegurada".

"Dêsse desajustamento adveio a conseqüência que era assinalada por lúcidos espíritos ainda no alvorecer do regime: a ilusão da autonomia, Agravou-se no correr dos tempos a decadência da vida municipal, a estagnação de nossas comunas, o abandono do Interior brasileiro. E' êste o panorama que os números documentam, advertindo-nos de que cumpre mudar de rumo, a bem do Brasil".

Acentuei a gravidade do problema em conferência pronunciada, há cêrca de dois anos, na Capital da República. Repito palavras então proferidas, porque elas ainda não perderam a oportunidade. Ao contrário, continuam a fixar os contornos da situação nacional. Dizia, então: "Assumiram, União e Estados, por uma inversão do sistema federativo, o contrôle e a execução de todos os encargos que, por definição e natureza, deveriam ser função dos governos locais. Criaram um aparelho burocrático centralizado para execução dos programas traçados e, para tanto, reduziram ao mínimo as possibilidades de desenvolvimento dos Municípios. Começou a obra lenta de sucção, não só de recursos, como de valores humanos. A vida municipal, estagnada, não proporcionava meios suficientes à população. As Capitais cresciam para gaudio dos estadistas cuja capacidade administrativa se aferia pela abertura de avenidas ou construção de prédios suntuosos, porém nas mesmas Capitais. E o orgulho nacional se enchia de entusiasmo pela obra de seus dirigentes, embora a fome e a morte rondassem nossas portas e desaparecessem, por falta de elementares recursos de higiene preventiva, trezentas mil crianças, anualmente Tanto insistimos nos erros, que o problema, já agora, não é apenas do Interior. O excesso de população nas Capitais e o crescimento vertiginoso e desordenado destas estão a exigir, claramente, soluções que se não encontram de pronto".

"As revelações que os resultados estatísticos oferecem, acêrca dos problemas nacionais, provocam amargas reflexões sôbre os destinos de nossa Pátria. Ouvi-las e meditar-lhes a lição é dever de todos nós, responsáveis pelo Brasil de hoje, de maneira que possamos entregá-lo aos que vierem amanhã, sem risco de merecermos a censura de haver traído, apesar de tão graves advertências, a nossa missão histórica.

Cumpre a cada brasileiro encarar objetivamente os problemas nacionais, procurando menos fixar as suas repercussões exteriores, do que as causas profundas que os determinam. Sem que removamos essas causas, o país continuará a padecer do mal que Tôrres diagnosticou; continuaremos a ser um povo sem organização.

As estatísticas já nos sugerem, ao mostrar a penosa situação a que foram conduzidos os Municípios brasileiros, qual a diretriz justa para que demos à nossa democracia vitalidade capaz de assegurar-lhe sobrevivência, em bases de justiça social. Para isto, é indispensável, antes de tudo, que se atribuam aos Municípios as prerrogativas necessárias ao perfeito cumprimento de sua missão, no mecanismo de nosso regime político. E a primeira dessas prerrogativas é a base econômica, sem a qual a autonomia se converte em mera ficção constitucional".

Apresentei-vos, há pouco, os dados referentes à distribuição da renda pública em todo o país. O quadro da receita arrecadada no Estado do Rio, nos oito anos que medeiam entre 1940 e 1947, mostra-nos, com atenuantes, a mesma situação de desvantagem do Município, em face das duas outras órbitas administrativas.

Em 1940, o total da arrecadação foi de 235.560 mil cruzeiros, cabendo à União 85.620 mil cruzeiros, ao Estado 96.740 mil cruzeiros, à Capital 16.977 mil cruzeiros e à totalidade dos demais Municípios 36.223 mil cruzeiros. Em números relativos, temos: para a União: 36.35%; para o Estado, 41,06%; para a Capital, 7,21% e para os Municípios, 15,38%. Apesar de figurarem êstes últimos, na escala das rendas, em plano um pouco mais elevado do que o de outros Estados e, de maneira geral, do que o do comum dos Municípios brasileiros, vê-se claramente que a sua situação, naquele ano, era de flagrante inferioridade, em comparação com a renda estadual e a federal. Quanto à Capital, se bem que aqui não aconteça aquela extrema anomalia de outras Unidades Federadas, onde a metrópole arrecada tanto ou mais do que o conjunto das comunas do Interior, ainda assim não se justifica que fique, como foi o caso, com cêrca de metade das rendas atribuídas aos Municípios.

Em 1947, a renda geral montou a 756.280 mil cruzeiros, assim distribuídos: União — 284.823 mil cruzeiros (37,66%); Estados — 310.373 mil cruzeiros (41,04%); Capital — 47.000 mil cruzeiros (6,21%); demais Municípios — 114.084 mil cruzeiros (15,09%) Em oito anos, como se vê, as percentagens conservaram-se quase as mesmas. Eis um sinal de que os Municípios fluminenses vêm resistindo bravamente ao processo de dessoramento de que são vítimas as comunas brasileiras em geral, por parte do fisco federal e estadual. Por outro lado, essa inalterabilidade mostra que a resistência não assumiu aspectos positivos, que concretizassem uma melhoria, ou seja, maior participação no acervo tributário comum.

Se assinalo estas coisas é como amigo solícito, sinceramente interessado na felicidade e no bem

estar da nobre gente do Interior. Com essa mesma intenção, digo-vos que a reforma municipalista nos quadros legais e tributários deve estar acompanhada de uma reforma da mentalidade pública, a partir da vida municipal. Forçoso é convir em que uma parte de responsabilidade, por mínima que seja, na lamentável situação a que chegaram os Municípios, cabe aos próprios munícipes. Não particularizo, mas, falando de maneira geral, pode dizer-se que a política municipal tem estado encerrada em limites muito restritos, não só isolando-se infrafronteiras, num individualismo suicida, como também concentrando-se em demasia no terreno partidário, com desprêzo da infra-estrutura econômica-social.

Ainda bem que se registra um espírito novo, a arejar o ambiente municipal. Superando os interêsses particularistas ou de grupo, os dirigentes locais procuram articular uma política municipalista de longo alcance, não apenas técnico, porém territorial, conjugando atividades isoladas, estabelecendo contactos intermunicipais, debatendo problemas comuns, fazendo ligações com os grupos que atuam com os mesmos objetivos no plano federal ou no estadual. Surge, dessarte, uma espécie de quarta dimensão na política brasileira, até agora limitada a estas três: a nacional, a regional e a local. Ela evidencia-se, por exemplo, nos congressos estaduais ou regionais de vereadores, em concentrações como a que promoveu o Movimento Popular Municipalista, de Araçatuba, na criação de filiais da Associação Brasileira de Municípios nos diversos Estados, etc.

Considero da maior importância as ligações a que me referi, com os círculos estaduais e federais, principalmente com êstes últimos, onde se elaboram as diretrizes da vida nacional. Elas se têm amiudado, por influência da campanha municipalista, e se efetivam principalmente através de cartas, em que os dirigentes municipais apresentam aos municipalistas da capital, a deputados, a senadores, ao próprio govêrno, o esquema de suas necessidades.

As comunas se estão libertando daquele complexo de inferioridade a que aludi no meu discurso de Araçatuba, nelas produzido pela prática viciosa e invertida do regime federativo. Readquirem a consciência de sua missão e de suas prerrogativas no quadro da vida nacional, de que são, sem dúvida alguma, o sustentáculo. Resta que apliquem essa disposição de ânimo num trabalho prático pela melhoria da representação dos interêsses municipais nos congressos federais e estaduais Há legítimos homens do Município, ou eleitos pelo sufrágio municipal, que traem a origem do mandato, cuidando de todos os problemas, menos daqueles que deveriam constituir a sua preocupação fundamental. Não são dêsse estôfo, aliás, os Constituintes que em 1946 patrocinaram a consagração dos dispositivos municipalistas. Mas, êsse núcleo denodado, a quem o Interior brasileiro deve um preito de reconhecimento, constitui ainda pequena minoria, que poderá transformar-se em expressiva representação em próximas legislaturas.

Por último, quero prevenir-vos contra outra espécie de mal — a política, em seu sentido mais mesquinho e que tantos entraves tem oposto ao progresso e à concórdia da comunidade brasileira. A política municipalista deve ser, antes de tudo, a chamada Política com *p* grande, que visa à concretização do bem comum. O seu instrumento de ação poderá ser a estrutura partidária vigente —e reconheço que os partidos nacionais, grandes e pequenos, têm reservado lugar de destaque, em seus programas, às questões municipais — porém ela precisa estar imune aos vícios tradicionais que comprometem as mais bem intencionadas agremiações. Pelo menos, deve reagir fortemente contra a influência dêsses vícios.

Certo, como estou, de que êste é também o vosso pensamento, faço votos para que o Municipalismo encontre nesta cidade um dos seus mais fortes esteios, um dos seus mais ativos pontos de irradiação, a fim de que possamos vê-lo, o mais breve possível, vitorioso em todos os quadrantes de nossa Pátria, e na consciência de todos os brasileiros.

* *
*

O desenvolvimento da idéia de comitês de planejamento de programas agrícolas nas comunidades e condados foi um resultado dêstes esforços que tiveram início há quatro anos. As experiências dos mais antigos comitês indicaram plenamente a necessidade de uma participação mais íntima dos agricultores no planejamento do programa. Ficou aprovado que não era possível desenvolver um plano nacional satisfatório só com o auxílio de funcionários estaduais e federais ...

As diferenças de opinião entre os técnicos e os agricultores quanto à necessidade de reajustamento agrícola devem-se às diferenças das informações de que cada um dêstes grupos dispõe e sôbre as quais baseiam suas opiniões. Isto não significa necessàriamente que o agricultor possui menosinformações do que o técnico. Pode significar apenas que cada um dêles dispõe de informações de espécie diferente. Tanto umas como outras são entretanto, úteis para elaboração de um plano adequado. O técnico é muitas vêzes um especialista que só vê o problema em um de seus aspectos. Ainda que o agricultor não possa vê-lo do mesmo ângulo, tão claramente, êle pode perceber outras frases pertinentes ao mesmo, fases estas que o especialista despreza. Além disso, os julgamentos políticos podem diferir um dos outros por razões menos tangíveis do que as diferenças em filosofia social.

(Normas e métodos de administração — Comstock Glazer).

A análise dos cargos para fins de classificação

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES.

A classificação de cargos comporta uma atividade inicial de pesquisa e de análise, através da qual são constatados e isolados de outros elementos de menor significação aquêles que realmente caracterizam o cargo.

Justamente porque irão fornecer os alicerces das demais fases do processo de classificação, os resultados dessa análise deverão ser tão objetivos e completos quanto possível. Fred Telford (1) observa a êsse respeito que:

Any sound occupational classification of the positions in a service must be basedupon tens of thousand of facts.

E mais ainda que:

Securing these facts in such form that they can actually be used for classification purposes constitutes a major classification problem. The truth is that the extent to which these facts are secured and the form in which they are recorded constitute the limiting factors as to the soundness of the classification plan.

Se partirmos da conhecida definição de Tead e Metcalf (2): "o cargo é um conjunto de deveres, responsabilidades e atividades conferidos a um indivíduo", teremos nossa atenção despertada para o fato de que em todo cargo podem ser identificados quatro elementos distintos:

a) deveres
b) responsabilidades
c) atividades
d) unidade de ocupante.

Enquanto o último dêsses elementos apresenta-se sempre do mesmo modo, qualquer que seja o cargo, não podendo, por isso mesmo, servir como critério de diferenciação, os três restantes, pelas suas variações de naturezas grau, permitem estabelecer diferentes categorias de cargos. E' para êles, pois, que converge o trabalho de análise.

Os instrumentos habitualmente usados na análise dos cargos podem ser divididos em *principais* e *auxiliares*. Incluem-se entre os primeiros a *entrevista* e o *questionário escrito;* e entre os segundos a *observação* e o *exame de amostras de trabalho.*

Como instrumento de análise dos cargos a entrevista apresenta as seguintes vantagens:

I — Permite que as investigações sejam realizadas no próprio local de trabalho, favorecendo, assim, o conhecimento das condições ambientes;

II — Permite estender a investigação aos indivíduos iletrados;

III — Permite ao investigador assistir ao trabalho realizado pelos empregados, examinar os resultados produzidos e sentir ao vivo o papel que o citado trabalho desempenha no conjunto das operações a que pertence;

IV — Facilita as explicações pessoais que, esclarecendo os objetivos da investigação, podem desfazer a atitude de reserva ou de suspeita que o empregado tende a assumir diante de certas iniciativas, cujo alcance desconhece;

V — Permite ao analista variar as condições da investigação, conforme o feitio das pessoas.

VI — Permite que os empregados dêm seu depoimento diretamente, evitando-se, assim, as deformações ou omissões a que estaria sujeito, se externado de outro modo.

VII — Assegura o conhecimento de situações especiais não previstas em um questionário geral.

Infelizmente, porém, a entrevista, além de muito dispendiosa, torna a análise demasido morosa, motivo por que é contraindicada nos casos, que constituem regra geral em classificação de cargos, de ser grande o número de pessoas que deverão participar da investigação. Subjetiva, alia a êste defeito sua incapacidade para deixar dos fatos um registro, cuja autenticidade não possa ser posta em dúvida ulteriormente. As cautelas por meio das quais se lograria contornar êsse inconveniente agravariam de tal modo as deficiências da entrevista, que seria preferível deixá-las de lado.

Ainda que todos êsses obstáculos fôssem removidos, restaria o fato de que o êxito da entrevista depende, *magna pars,* da atitude e do grau de inteligência da pessoa entrevistada, e da habilidade do entrevistador que precisa possuir, além do conhecimento da técnica da entrevista, certas aptidões que nem sempre coexistem num só indivíduo.

Fred Telford (3), reportando-se às deficiências da entrevista, depois de outras considerações, acentua:

In addition, finding and training competent interviewers is a formidable task. The interview method, moreover, is very unreliable; very seldom indeed all or even most of the significant facts secured and even more

(1) Manual of Classification — Ed. do Autor — New York, 1940.

(2) Personnel Administration — pág. 234 — Mc Graw Hill New York 1933.

(3) Manual of Classification — Idem.

seldom are they fully recorded. Even if both these reasonable requirements are met, individual officers and employes and their supervisors, if displaced with the resulting classifications, often allege that the facts upon which the classifications of their positions are based are incomplete or have been misinterpreted. Finally, numerous interviews hamper operating officers considerably and, even when carried diplomatically, are sure to arouse some resentment.

Walther S. Van Dyke Bingham (4), embora reconheça as limitações da entrevista como instrumento de pesquisa, admite a possibilidade de atenuá-las e nesse sentido apresenta uma série de sugestões para uso do entrevistador, que, adaptadas, ao caso particular da classificação de cargos podem ser assim sistematizadas:

1. Procure antes de tudo informar-se acêrca do trabalho do entrevistado e organize uma relação de tópicos, para servir de roteiro à entrevista.

2. Ponha o entrevistado à vontade e procure captar-lhe a simpatia, antes de entrar pròpriamente no assunto da entrevista.

3. Quando pressentir que há da parte do entrevistado uma disposição amigável, exponha, resumidamente, e com clareza, os objetivos e vantagens da classificação de cargos.

4. Tenha sempre a preocupação de usar uma linguagem acessível ao entrevistado.

5. Atenha-se, rigorosamento, aos fatos, sem todavia deixar de demonstrar um sincero interêsse pelos problemas de trabalho do entrevistado.

6. Evite colocar o entrevistado na defensiva.

7. Seja honesto, franco e judicioso.

8. Dê ao entrevistado oportunidade de falar francamente, fazer perguntar e apresentar sugestões.

9. Não tente impor seus pontos de vista nem dê ao entrevistado a impressão de que a entrevista é mera formalidade e que sua opinião sôbre os assuntos tratados já está formada.

10. Procure registrar os fatos enquanto a impressão dos mesmos ainda estiver nítida no seu espírito.

O resultado que se pode colhêr dessas e outras sugestões que têm sido feitas com o mesmo objetivo não expurga a entrevista de seus principais defeitos.

Nas emprêsas de grande porte como o serviço público, onde os cargos e funções são em número muito elevado e se acham espalhados em áreas muito extensas e distanciadas do órgão incumbido da classificação, a entrevista cede lugar ao questionário. Êste é o instrumento de aplicação mais cômoda sempre que as fontes de informação não se prestem a uma investigação pessoal e direta, por parte do pesquisador.

Mas, para produzir os resultados que dêle se espera, o questionário deve ser, além de claro e conciso, suficientemente compreensivo em relação aos aspectos essenciais do objeto da análise.

A lição dos fatos mostra que na maioria dos casos em que êle deixa de prencher suas finalidades êsses requesitos não são devidamente ponderados. Às vêzes o insucesso provem de uma excessiva preocupação de síntese e o questionário peca por deficiência, por omissão. Às vêzes sucede o inverso: a demasia de perguntas, de explicação e de pormenores torna o questionário confuso e falho.

Em várias oportunidades, é justo observar, o emprêgo do questionário tem logrado completo êxito. A classificação de cargos empreendida pelo "Personnel Classification Board", e considerada um modêlo no gênero, baseou-se nos resultados de um amplo inquérito, cujo instrumento principal foi o inquérito conhecido pela designação de P. C. B. — 14, que foi publicado em anexo do "Report on Wage and Personnel Survey (U. S Government Printing Office, Washington, 1929).

Entre nós, para efeito de discriminação dos cargos públicos federais e estabelecimento dos respectivos níveis de remuneração de acôrdo com o princípio de salário igual para trabalho igual, conforme recomendava a chamada Lei de Reajustamento, lançou-se mão de um questionário que não correspondeu inteiramente à expectativa com que foi lançado.

Duas objeções são freqüentemente feitas ao emprêgo do questionário em classificação de cargos. A primeira delas diz respeito ao fato de ser quase sempre muito precário o material coligido com a aplicação do questionário no estudo de cargos, cujos ocupantes são insuficientemente letrados. A segunda se fundamenta na circunstância de ser necessário um eficiente e até certo ponto complexo aparelhamento para distribuir, controlar, receber e ordenar os questionários, em condições que facilitem o seu pronto manuseio nas fases posteriores do trabalho de classificação.

Lundberg (5) pretendendo mostrar o quanto é significativa a primeira dessas objeções, observa que 23% da população adulta dos Estados Unidos da América do Norte é insuficientemente letrada para participar de investigações mediante questionário. A existência do sistema do mérito não exclui a possibilidade de ser essa observação perfeitamente válida em administração de pessoal, sabido como é que grande número de funções, por corresponderem a atividades braçais e subalternas, são preenchidas sem maiores exigências intelectuais.

Mau grado os defeitos que se lhe possam imputar, o questionário, quando organizado e aplicado de acôrdo com os preceitos da boa técnica ainda é o instrumento básico para análise dos cargos, no serviço público e nas grandes emprêsas.

Às vêzes acontece que os dados coligidos mediante o emprêgo da entrevista ou do questionário são incompletos e apresentam-se sob forma que torna impossível conceber uma idéia que expresse,

(4) How to interview — Harper & Brothers — New York, 1941.

(5) Social Research — A study in methods of gathering dota — Cap. VII —Longmans, Green & Co. — New York, 1942.

com suficiente clareza e exatidão, a realidade. Em tal hipótese devemos procurar completá-los, enriquecendo-os com as impressões colhidas pela observação direta e pelo exame de amostras do trabalho.

Como instrumento auxiliar de análise dos cargos a observação direta é geralmente aceita, mas sempre que se pretende erigí-la em instrumento principal as críticas que contra ela se erguem são bastante severas.

A análise dos cargos através da observação direta seria lenta e árdua, ainda mesmo que o observador conhecesse perfeitamente os trabalhos comprendidos no âmbito da pesquisa; e, a menos que concorressem circunstâncias muito especiais, não seria fácil ter-se uma idéia precisa dos vários conjuntos de atribuições, em têrmos que permitissem discriminar os diferentes graus de semelhança e dissemelhança entre êles.

Sobretudo quando aos cargos correspondem atribuições complexas e variáveis, a observação direta ou se alonga por um lapso de tempo suficiente para lhe dar oportunidade de tomar contato com todos os aspectos característicos do trabalho, ou arrasta a conclusões incompletas e falsas.

Demais, pela observação direta sòmente são constatados os fatôres que se encontram a vista e que nem sempre têm importância para fins de classificação de cargos.

O exame de amostras de trabalho, que é outro instrumento auxiliar de análise dos cargos, tem seu emprêgo limitado aos mesmos casos em que é cabível a observação direta Não apresenta, entretanto, vantagens sôbre esta última.

Sucede que nem sempre o resultado do trabalho se materializa de modo a permitir a coleta de amostras e mesmo quando se dá o inverso as amostras freqüentemente não proporcionam uma idéia exata do grau de dificuldade e de responsabilidade do trabalho, ainda que tenham sido colhidas de acôrdo com os cânones da mais apurada técnica.

O resumo das observações referentes à oportunidade do emprêgo dos diferentes instrumentos de análise dos cargos põe em evidência os seguintes pontos:

1.º A entrevista pode ser utilizada com certas vantagens nas pequenas emprêsas, desde que seja planejada e executada cuidadosamente por pessoal experimentado.

2.º O questionário é preferível à entrevista, quando os cargos a analisar forem muito numerosos ou se acharem distribuídos em áreas distantes do órgão incumbido da classificação.

3.º A observação direta deve limitar-se aos casos em que não seja possível colhêr os necessários dados por intermédio dos instrumentos precedentes, ou quando haja mister completar as informações por êles proporcionados;

4.º O exame de amostras de trabalho não apresenta vantagens sôbre os demais instrumentos, podendo ser utilizado como meio de completar os dados colhidos pelo questionário e pela entrevista, nos casos em que não seja possível recorrer à observação direta.

* *
*

A administração científica ou a aplicação da técnica à administração, deve ser completamente democrática. Não deve ser um mistério exposto em têrmos esotéricos por uma casta de sacerdotes intelectuais; mas deve ser um processo comum de fazer coisas aceitas por todos. O analista administrativo não deve ser um funcionário de "Staff", isolado de todos e glorificado. Deve viver no meio dos órgãos que estuda, adotando sempre uma atitude de quem deseja aprender tanto quanto possível, não sòmente com os chefes e supervisores mas também com os subordinados e burocratas que executam o trabalho. Não pode tomar conhecimento pessoal imediato de tôdas as funções e atividades que seu trabalho compreende; mas deve desenvolver sua capacidade para ouvir e compreender. Deve falar a linguagem comum, a fim de poder alcançar prontamente os fins que deseja, assim como fazer valer suas idéias perante os que as porão em prática em têrmo de sua própria experiência.

O analista administrativo deve sempre ter em mente que lida com pessoas. Deve aceitar o fato de que poucos serão os resultados alcançados por obra exclusivamente sua, pelo menos poucos dos que são de fatos meritórios ou realmente de valor. Enquanto traça o esbôço preliminar do plano de organização ou de funcionamento, o resultado final será geralmente uma síntese das idéias dos funcionários aliados com as suas e devidamente apuradas através da crítica. Êle não deve de certo tentar a impossível tarefa de conseguir completo acôrdo de todos — deve identificar e evitar prontamente as obstruções. Em regra, entretanto, quanto maior a participação na elaboração do plano, mais fácil será pô lo em execução.

(Normas e métodos de administração — Comstock Glazer).

* *
*

CAUSAS QUE INFLUEM NA LIMITAÇÃO DAS PERMUTAS DAS MERCADORIAS

Numerosas são as causas que concorrem para a limitação das permutas das mercadorias, sobressaindo: os monopólios; as tarifas alfandegárias excessivas; fenômenos supervenientes na ordem da produção; substituição de produtos naturais por similares artificiais; alteração e adulteração ou falsificação das mercadorias.

(Miguel Milano — "Merceologia e técnica merceológica).

Os originais e a composição tipográfica

FRANCISCO WLASEK FILHO
(Técnico de Artes Gráficas
do Departamento de Imprensa Nacional)

SUMÁRIO — Originais de ontem e de hoje. — Originais satisfatórios. — Requisitos. — Razões de ser dos mesmos. — Outros requisitos. — Nos Estados Unidos da América do Norte. — Laudas com filêtes impressos. — O que pelo menos já seria um grande passo no sentido do fim visado.

FELIZMENTE já vem merecendo a devida atenção, por parte dos nossos escritores e jornalistas, e de todos quantos destinam trabalhos à composição tipográfica, as condições em que os originais devem ser enviados às oficinas.

Há quatro ou cinco décadas, no tempo em que dominava a composição manual, e antes do advento da máquina de escrever, era natural que os originais fôssem escritos à pena e em tiras. Pelo menos era êsse, na ocasião, o tipo que mais convinha às circunstâncias.

Agora, porém, depois da vulgarização da datilografia e da linotipia, não poderiam os originais deixar de ser apresentados mais de conformidade com essas novas conquistas do progresso.

Assim é que a maior parte dos originais de hoje já aparece datilografada e em laudas, o que, se não é tudo, é pelo menos quase tudo, uma vez que pouco falta para que possam ser considerados satisfatórios: apenas mais alguns requisitos.

De fato, do ponto de vista técnico, podem considerar-se satisfatórios os originais que venham:

a) em laudas de 220 mm x 165 mm (meia fôlha formato almaço);

b) datilografados de um só lado do papel e em espaço dois;

c) com uma margem de 3 cm à esquerda;

d) definitivamente redigidos na ortografia própria e sem emendas;

e) com uma quantidade certa de linhas em cada lauda;

f) com o comprimento das linhas e o número de letras destas tão uniformes quanto possível;

g) com as laudas numeradas seguidamente;

h) quando com alterações, com as mesmas nas entrelinhas e bem legíveis;

i) em duas vias.

A simples enumeração dos requisitos acima é mais que suficiente para evidenciar a grande soma de vantagens, tanto de ordem técnica como de natureza econômica, que para todos — autores, compositores, revisores, calculistas, planejadores, orçadores etc. — sem dúvida não poderão deixar de trazer os originais apresentados nessas condições.

Tornam-se óbvias, desde logo, as vantagens para os autores: entregues os originais às oficinas, não mais terão de preocupar-se com os mesmos, uma vez que também não mais precisarão de emendá-los nem alterá-los, o que importa em economia de trabalho e de tempo.

Quanto às vantagens para os linotipistas, por exemplo, são elas igualmente de trabalho e de tempo, porém ainda mais palpáveis.

Esta nossa afirmação torna-se perfeitamente clara depois do exemplo que a seguir passamos a dar.

Suponhamos, assim, dois linotipistas, cuja produção (ora com bons, ora com maus originais) seja em média de 1.200 linhas. Um recebe para compor sòmente originais que preencham tôdas as alíneas acima, menos as *d* e *h*, isto é, que contenham inúmeras emendas, muitas delas manuscritas, e algumas até quase ilegíveis, como sói acontecer, e o outro, originais que satisfaçam todos os requisitos supra-enumerados.

Chegados ao têrmo do seu dia de trabalho, êste apresentará uma provável produção de 1.400 linhas, e aquêle, outra de talvez 800.

Em vista de que os linotipistas ganham por linha, é fácil inferir que, consoante os originais recebidos, o primeiro teve *prejuízo*, e o segundo *lucro*.

Com relação a outros trabalhadores das artes gráficas, os que ganham, por exemplo, não de conformidade com a produção, mas por dia de trabalho, as vantagens que para os mesmos decorrem de originais *limpos*, isto é, em boas condições, são também de trabalho e de tempo.

Quanto aos proprietários de estabelecimentos gráficos, êstes não podem, igualmente, deixar de auferir vantagens oriundas da apresentação de originais *limpos:* vantagens de trabalho e de tempo. E isso porque, dada a concorrência comercial, e apesar da sua muitas vêzes longa experiência do ramo, nem sempre podem cobrar do cliente o que deviam, sempre que os originais sejam apresentados em más condições.

Todos têm, portanto, vantagens de trabalho e de tempo com originais *limpos*.

Vejamos agora a razão de ser dos requisitos acima:

1.º Quanto à alínea *a:* porque as laudas de 220 mm x 165 mm são as que mais se adaptam ao

porta-originais das máquinas de linotipia, cujo formato é de pouco mais de 220 mm x 165 mm.

O formato das laudas em causa, aliás, permite que muitas delas sejam colocadas ao mesmo tempo no referido dispositivo, e dêle sejam retiradas uma a uma, à medida que forem sendo compostas, e dependuradas no respectivo gancho, sem movimentos dispersivos da parte do operador.

O formato em aprêço é ainda fácil de ser improvisado, em caso de necessidade: basta dividir em duas partes uma fôlha formato almaço.

e a colocação das mesmas no gancho das máquinas, sem que êste incida sôbre a parte escrita, o que pode acarretar dificuldades para o revisor e até contribuir para que o trabalho saia com erros.

4.º Quanto à alínea *d:* porque um original definitivamente redigido na ortografia própria importa numa garantia de economia de trabalho e de tempo, pois a troca de uma vírgula ou de um acento obriga o operador a fazer uma linha nova, podendo, assim, aparecer novo êrro em lugar que antes estava certo. A retirada ou acréscimo de uma sim-

A RACIONALIZAÇÃO TIPOGRÁFICA DOS JORNAIS E PUBLICAÇÕES OFICIAIS

Francisco Wlasek Filho

Técnico de Artes Gráficas do Departamento de Imprensa Nacional

O convite que me fêz a Revista do Serviço Público, franqueando-nos as suas páginas sempre brilhantes, pra que nelas escrevêsse sôbre o que temos feito a da racionalização tipográfica nas publicações oficiais - a par da oportunidade que me nos deparava de divulgar melhoramentos de ordem técnica, que, por acessíveis, tanto podem ser utilizados por outros departamentos de administração pública aqui e nas demais unidades da federação, como por particulares, com grande soma de benefícios para todos, - foi um gesto que me cativou, por generoso, que me sinto animado a aparecer com êste modesto trabalho, subscrito pelo meu ainda mais modesto nome.

Foi em 1937.

Nos começos dêsse ano, depois de têrmos exercido pelo espaço de onze anos as nossas atividades profissionais, como gráfico que somos, em estabelecimentos particulares, sendo três no Paraná e outros três em São Paulo, ingressávamos no serviço público e ia desempenhar as minhas funções no Departamento de Imprensa Nacional.

Um péssimo original

2.º Quanto à alínea *b*: porque — sendo os originais escritos de um só lado do papel — evitam-se "saltos" de laudas e trechos, o que acarreta atraso para o serviço.

O requisito do espaço dois visa igualmente evitar "saltos" de linhas e permitir emendas nas entrelinhas.

3.º Quanto à alínea *c:* porque a margem em causa facilita a coleção das laudas em cadernos

ples palavra leva muitas vêzes o linotipista a compor de novo um período inteiro, a não ser que aquêle deixe as palavras de uma linha em desacôrdo com o resto da composição, isto é, ou muito juntas ou muito espacejadas, o que não vem em abono do profissional.

5.º Quanto às alíneas *e* e *f*: porque tanto os calculistas como os orçadores terão o seu trabalho grandemente facilitado.

6.º Quanto às alíneas *g* e *h:* porque os linotipistas ficarão a coberto de "saltos" graves e perda de tempo.

7.º Quanto à alínea *i:* porque se previne um sempre possível extravio de originais.

Até aqui vimos considerando sòmente as condições em que os originais devem ser enviados pelos autores ou responsáveis às oficinas de composição.

Todos quantos, porém, se acham familiarizados com as lides gráficas não ignoram que, antes dos originais irem ter às mãos dos compositores, passam pelas dos marcadores, os profissionais a quem estão afetas tôdas as indicações referentes ao corpo dos tipos a serem empregados etc.

(Por aí se vê, também, o quanto é conveniente, por prático, que os originais sejam remetidos aos estabelecimentos gráficos de acôrdo com os requisitos anteriormente aludidos.)

Por isso, no caso em aprêço, devem os originais conter mais:

a) a marcação de todos os corpos de tipos a serem usados, desde o do título do trabalho até o das notas numeradas, inclusíve o das capitulares;

b) a marcação, e número de pontos, de tôdas as entrelinhas e claros, assim como das páginas em branco;

c) a marcação da página em que os capítulos devem começar, se em páginas ímpares ou em qualquer página, par ou ímpar, indiferentemente;

d) o número de registro, isto é, o número que o trabalho recebeu ao dar entrada na emprêsa gráfica;

e) a retranca.

Nos Estados Unidos da América do Norte, conforme tivemos ocasião de observar, os originais trazem, ainda, em muitos estabelecimentos gráficos importantes, um filête impresso ao longo das quatro margens do papel. Destina-se o referido

A RACIONALIZAÇÃO TIPOGRÁFICA DOS JORNAIS E PUBLICAÇÕES OFICIAIS

FRANCISCO WLASEK FILHO
Técnico de Artes Gráficas
do Departamento de Imprensa Nacional

O CONVITE que nos fêz a Revista do Serviço Público, franqueando-nos as suas páginas sempre brilhantes, para que nela escrevêssemos sôbre o que temos feito a respeito da racionalização tipográfica nas publicações oficiais - a par da oportunidade que se nos deparava de divulgar certos melhoramentos de ordem técnica, que, por acessíveis, tanto podem ser utilizados por outros departamentos de administração pública aqui e nas demais unidades da federação, como por particulares, com grande soma de benefícios para todos, - foi um gesto que tanto nos cativou, por generoso, que nos sentimos animados a aparecer com êste modesto artigo, subscrito pelo nosso ainda mais modesto nome.

+ + +

Foi em 1937.

Um original ideal

filête a confinar, de maneira tanto quanto possível idêntica, a quantidade dos dizeres das laudas, para assim melhor poder ser calculado, pelo número de letras de cada trabalho — livro ou simples artigo de jornal — o espaço que êste vai ocupar na página ou o número de páginas em que aquêle deverá ser impresso. E, êsse cálculo, consoante logo se percebe, não pode deixar de ter importância, uma vez que nêle deverá basear-se, afinal de contas, o prêço total do trabalho.

Devemos dizer, de passagem, e a propósito, que naquele grande país há também firmas comerciais especializadas na preparação de originais para qualquer espécie de impressos, principalmente para livros e revistas.

De fato, se não se constrói uma casa senão depois de inteiramente projetada, por que, do mesmo modo, não se imprime um trabalho — que às vêzes custa mais do que uma casa — senão depois de definitivamente planejado?

Certo, na prática, estamos ainda um pouco longe da satisfação de todos os requisitos de que estamos tratando, não só no que toca ao formato dos originais, como à redação definitiva dos mesmos.

Que se diligencie, porém, em os ir satisfazendo, na medida do possível, e já será um grande passo no sentido do fim visado.

Pelo menos os originais de 220 mm x 330 mm (formato almaço) datilografados em espaço dois e de um só lado do papel, mesmo com algumas emendas legíveis — embora êste formato obrigue o operador a colocar uma lauda de cada vez no porta-originais e a dobrá-la pela metade — pelo menos êstes originais já contribuiriam grandemente para facilitar o serviço das oficinas, levando-as a economizarem — não nos cansamos de repetir — êsses dois elementos preciosos que são o *trabalho* e o *tempo*.

* *
*

E' fundamental a distinção entre propósito e processo na administração — entre as atividades finalísticas e as instrumentais. Cifra-se ela, essencialmente, na diferença entre o que se administra (propósito da administração) e o programa e execução. Não pode o administrador dedicar-se exclusivamente às atividades específicas da entidade e deixar esta última entregue a si mesma. Ambos os setores devem ser concomitantemente considerados. A tarefa de administrar implica ao mesmo tempo a administração substantiva — isto é, a determinação do que deve ser feito — e a administração adjetiva — o que vale dizer, a determinação de como deve ser feito. Em ambos os casos, à determinação (planejamento) seguem-se a execução e o contrôle.

(Normas e métodos de administração — Comstock Glazer).

* *
*

QUALIFICAÇÃO CULTURAL DOS SOBREVIVENTES DA GERAÇÃO DE 1922

Composição média de cada grupo de 210 cidadãos de 24 anos em 1946

(População de 24 anos — 768.676)

Categorias	Característicos	Número
Líderes	Formação de nível superior	2
Sublíderes	Formação de nível médio	7
Trabalhadores "subqualificados"	Educação elementar de 3 séries	28
Trabalhadores "sub-qualificados"	Alfabetização razoável (aprovação na 2.ª série do ensino elementar)	18
Trabalhadores "não classificados"	Rudimentarmente alfabetizados (aprovação apenas na 1.ª série do ensino elementar)	38
Trabalhadores "desclassificados"	Nível suboficial de vida, sem nenhuma aprendizagem no ensino primário ou profissional	117

FONTE: I. B. G. E.

Saúde para a mulher que trabalha fora do lar

J. V. SHEFFARD.
Tradução de Ana Rímoli
de Faria Dória

Êste artigo, publicado em "Hygéia" abril, 1948, é de autoria de J. V. Sheffard e foi traduzido por Ana Rímoli de Faria Dória, com autorização da "American Medical Association", responsável pela revista acima citada.

No Brasil, sobretudo no Rio de Janeiro, já é considerável o número de elementos do sexo feminino que exercem atividades fora do lar, engrossando as fileiras dos trabalhadores do país, no comércio, na indústria, nas repartições públicas, nas escolas.

A mulher, entretanto, pela imposição de sua natureza constitucional, vê-se, com freqüência, a braços com problemas específicos de saúde que a levam, de certo modo, a pôr em risco, involuntàriamente, a eficiência de suas atividades pela perda de tempo (devido às faltas) e a decorrente baixa no rendimento do trabalho.

Os problemas de saúde da mulher americana são os mesmos da mulher brasileira, encarados sob o ponto de vista de suas atividades fora do lar.

O presente trabalho relata a maneira pela qual os Estados Unidos da América vêem e procuram dar solução ao problema.

AS mulheres americanas que trabalharam fora de seus lares durante a guerra e que tão ardente e merecidamente desejaram voltar ao seio calmo de suas respectivas famílias, constituem, ainda hoje, a fôrça de 16 milhões na frente americana de trabalho. Em 1946 em uma família de cada grupo de cinco, o marido e a mulher trabalhavam fora; então, as espôsas que se preparavam para os misteres da maternidade se defrontavam, muitas vêzes, com o problema de como as condições de trabalho iriam afetar a sua saúde no período da gestação. Era, mesmo, a pergunta que cada futura mãe fazia a si mesma. Os empregadores estão tomando a si o encargo de resolvê-lo porque essa questão dá origem ao problema da eficiência da mulher no trabalho industrial. A sociedade, por sua vez, deseja, ansiosamente, participar dêsse esfôrço uma vez que o assunto tem muito o que ver com o bem-estar de seus preciosos componentes — as mães em perspectiva.

Uma consulta ao gráfico que indica a proporção de mulheres de fôrça trabalhista americana, desde 1920, revelará uma linha nìtidamente ascendente; iniciando-se em 20% nesse mesmo ano, chegou a 25 em 1940 e atingiu 33% durante a guerra. Se a previsão do Bureau de Mulheres do Departamento de Trabalho dos Estados Unidos merecer fé, ou melhor virá se efetivar, haverá mais de 17 milhões de mulheres empregadas, em 1950. De acôrdo com as estatísticas apresentadas pelo Bureau em 1944-45, três quartos do número total de mulheres então empregadas pretendiam continuar nos seus respectivos postos.

Muito embora as mulheres se tenham revelado tão capazes como os homens no terreno industrial, não deixam, entretanto, de lutar com uma espécie — única, é verdade, de problema que decorre da sua natureza, do seu sexo: o fisiológico. A diminuição da eficiência ou perda de tempo no trabalho devido à gravidez, menstruação ou outros problemas ginecológicos, traz descontentamento não só para a própria trabalhadora como para a companhia ou emprêsa onde trabalha.

Os empregadores, por isso mesmo, e devido ao número crescente de mulheres que se empregam, estão voltando sua atenção para a assistência médica aos empregados do sexo feminino. A gratidão dos beneficiados e o reconhecimento dêsse interêsse estão redundando em eficiência para a produção.

Já constitui medida popular em muitas indústrias o exame médico "pré-admissão" do trabalhador, com especial ênfase aos problemas de saúde da mulher. O dr. Max Burnell, diretor médico de divisão da General Motors, em Michigan, afirma que tais exames de saúde são tão importantes como a aplicação dos testes de aptidão. Êsses exames, entre outras coisas, implicam em perguntas específicas sôbre as perturbações mensais e histórico de tôdas as gestações. E' recomendado o exame pélvico ainda que a mulher-trabalhadora julgue não ter problemas dessa natureza Se a organização clínica não dispuser de médico ginecologista, a empregada será examinada pelo seu médico de família. No caso de ser encontrada alguma anomalia, a mulher será situada em lugares apropriados, com trabalho adequado para não agravar seu estado. Êsses exames são bem aceitos por grande número de mulheres que reconhecem, ao mesmo tempo, as vantagens que acarretam.

O exame médico não auxilia apenas na admissão ao emprêgo; muitas vêzes, pode salvar a vida de

uma criatura que desconhecia certas condições desfavoráveis de seu organismo. Os exames pélvicos focalizam, com freqüência, um câncer incipiente, por exemplo, possibilitando, assim, a interrupção da desastrosa marcha desta horrível moléstia. Outras desordens menos sérias mas, que provocam grande desconfôrto, poderão ser diagnosticadas e corrigidas. O Dr. F. D. Gibson, supervisor médico da "United Aircraft Corporation of Connecticut", descobriu que 30 a 40% das candidatas a emprêgo tinham distúrbios ginecológicos que, freqüentemente, provocavam dores nas costas e serviam de focos de infecções. Estas pessoas voltaram ao cuidados dos médicos das respectivas famílias.

Devido aos seus problemas de saúde as mulheres que se empregam, em geral, ausentam-se do trabalho mais freqüentemente do que os homens. O Serviço de Saúde Pública dos Estados Unidos relata que a média de ausências da mulher-empregada é de 14 dias por ano enquanto para o homem, é de 8 dias.

As mulheres se ausentam, por doença, em períodos mais curtos do que os homens, com ausências repetidas de 1 dia, o que parece indicar que a responsabilidade dêsse fato cabe às perturbações menstruais.

Muitas emprêsas estão despertando para o fato de que, com um pouco de cuidado e prudência, as dificuldades menstruais de suas empregadas deixarão de acarretar prejuízos de tempo no trabalho

Sempre que houver grande número de mulheres empregadas será conveniente providenciar-se no sentido de lhes proporcionar descanso não sòmente em quartos preparados com requisitos femininos essenciais (cadeiras, espelhos, penteadeira etc...) mas com possibilidade de se deitarem sob os cuidados vigilantes de uma enfermeira. Providências simples como o aquecimento local, a ingestão de uma bebida quente ou simples drogas analgésicas porão muitas empregadas em condições normais para o trabalho em 1 hora ou pouco mais.

Os pequenos distúrbios menstruais assim como outras moléstias do ser humano poderão ser auxiliados, na sua cura, por um melhoramento do estado geral de saúde. Por reconhecer êste fato, muitas indústrias se têm empenhado em tornar suas empregadas conscientes dos seus próprios problemas de saúde. Os cartazes, os folhetos e filmes cooperam na instrução das empregadas no que diz respeito a dieta e exercícios adequados. Numa emprêsa em que as mulheres foram instruídas com relação aos exercícios especializados notou-se radical queda na curva de ausências devidas a causas menstruais.

O Comité de Saúde das Mulheres de Indústria da "American Medical Association", afirma que os leves distúrbios menstruais podem ser aliviados por dieta adequada e supressão de atividades intensas durante o período que precede à menstruação.

A atitude mental apropriada com relação à menstruação é tão importante como a dieta e o exercício. Embora a mulher moderna seja muito mais esclarecida sôbre êsses problemas do que suas avós, ainda existe um número considerável de jovens que sofrem exatamente porque esperam sofrer. O Dr. W. F. Pommerenke, do Departamento de Obstetrícia e Ginecologia da Escola de Medicina da Universidade de Rochester, tem verificado, em sua longa experiência, que muitos casos difíceis, nesse terreno, podem ser corrigidos dando-se ao paciente algumas aulas elementares de fisiologia feminina. Quando o paciente tiver se convencido, pela educação, de que a menstruação é um processo natural como a digestão, por certo hão de desaparecer, em grande parte, a tensão nervosa e os distúrbios.

As mulheres de nível educacional baixo tendem a ser mais fatalistas no tocante aos seus problemas de saúde. Admitem que o sofrimento faz parte da vida da mulher e hesitam em recorrer ao auxílio médico. Muitos médicos do setor industrial expressaram seu assombro frente à relutância das mulheres-empregadas em procurar a orientação médica para as suas perturbações menstruais. Apenas 12% em alguns dos grupos estudados, procuram sempre, sistemàticamente, a orientação médica para o seu problema íntimo. Baseando-se nessas observações a "Western Eletric Co.", de Chicago, entre outras indústrias, inaugurou campanhas para aumentar a instrução de suas empregadas, do ponto de vista da saúde. Em uma de suas seções foi encontrada, através do exame médico, muito mais alta incidência de desordens femininas entre as mulheres que trabalham nas lojas e armazéns do que entre as que trabalham em escritórios, repartições etc., porém, a curva de ausências foi mais alta para estas últimas. Isto tende a indicar que as empregadas de lojas ou armazéns foram menos capazes de relatar seus males ou de tomar conta de si mesmas, quando doentes.

Um programa de saúde que focalize os pontos da fisiologia feminina, muito fará em benefício das trabalhadoras, aliviando os seus males.

Qual a relação existente entre a atitude (postura) no trabalho e as dores menstruais? Ainda no terreno industrial os médicos afirmam que, por mais estranho que pareça, as empregadas que trabalham muito tempo em pé e realizam tarefas moderadamente ativas sofrem menos nesse período do que as trabalhadoras sedentárias. Em 1942, alguns investigadores inglêses fizeram um estudo com 14.000 membros da "W. A. A. F.". As mais ativas mulheres empregadas como cozinheiras sofriam apreciàvelmente menos de dismenorréia do que as telefonistas e escriturárias que trabalhavam sentadas.

E' de importância vital para a mulher-empregada que vai ser mãe a questão da influência do trabalho sôbre o seu estado. Nem tôdas são tão afortunadas como aquela robusta empregada do estaleiro que afirmou ao seu atônito chefe que estaria ausente no dia seguinte porque iria ter um filho. Não é necessário dizer que muito poucas mulheres poderão ser tão felizes como esta jovem amazona.

A dra. Margaret Balfour, que fêz um estudo com operárias, verificou uma grande diferença na capacidade de trabalho por parte das gestantes. A Sra. C., com 48 anos de idade, tinha tido 13 filhos. Durante cada gestação ela trabalhava em tempo integral, sempre ativa e entusiasta, regressando ao trabalho 2 meses depois de ter dado à luz.

Todos os filhos estavam vivos e bem, à exceção de um que morreu num acidente. Já a Sra. W., trabalhou até uma semana antes do bebê nascer e era crônicamente doente e fatigada. Seu filho morreu logo depois do nascimento. O temperamento e saúde geral da mulher decidem se ela poderá ou não trabalhar com êxito, quando em gestação. Cêrca de 2/3 dos pacientes da dra. Balfour afirmaram que o trabalho não afetou negativamente sua gestação, porém, 1/3 queixou-se da fadiga crônica.

Muitas indústrias põem em prática o sistema da dispensa da empregada logo que se instala a gravidez. Atualmente essa medida mais prejudica que beneficia; isto porque as gestantes ocultam o seu estado e continuam a trabalhar, correndo sérios riscos. O perigo de abôrto é maior durante os primeiros três meses e é justamente o período em que a mulher pode ocultar essa condição. Se ela fôr colocada em ocupação adequada, poderá continuar a trabalhar e o empregador não perderá, assim, um bom empregado.

Os obstetras em geral concordam em que o tipo conveniente de trabalho é hoje em dia benéfico à gestante. O médico poderá supervisionar, pessoalmente, a colocação de cada gestante no trabalho.

O Bureau Feminino do Departamento de Trabalho dos Estados Unidos divulgou as seguintes recomendações, tentando atender às condições higiênicas de trabalho das gestantes:

1. Cuidados médicos no período pré-natal. Se a emprêsa não estiver aparelhada para atender a essa exigência, os departamentos de saúde locais devem ser persuadidos a estabelecer clínicas pré-natais.

2. A gestante não deverá trabalhar no período compreendido entre 24 horas e 6 horas da manhã ou em lugares em que os hábitos de alimentação e sono tenham que se alterar. Deve trabalhar sòmente 8 horas por dia, 48 por semana.

3. Deve ter permissão de descanso de 10 minutos após cada mudança de atividade.

4. Não deverá levantar pesos ou permanecer contìnuamente em pé. Deverá alternar os períodos de trabalho em pé e sentada.

5. Devido ao fato de as gestantes estarem aptas a se tornarem cada vez mais "pesadas" (por fôrça de seu próprio estado) não se deve esperar delas uma boa realização de trabalhos que exijam um bom senso de equilíbrio. Não deverão lidar com substâncias ou produtos químicos tóxicos.

6. E' aconselhável o afastamento da gestante por seis semanas para o nascimento do bebê.

Infelizmente, não existe, em nossos dias, adequada proteção legal à futura mãe, quando empregada. Sòmente seis Estados têm leis que regulam, de certo modo, as condições para tais casos e mesmo nesses Estados as leis não satisfazem integralmente. Massachussetts, Connecticut, Vermont e Missouri legislam sôbre o período de tempo em que a gestante pode trabalhar, antes do parto. Êstes quatro Estados, acrescidos de Washington e New York, também especificam o período de ausência do trabalho no período post-natal. Nada estabelecem, entretanto, com relação aos benefícios médicos, de salário, horas de trabalho ou proteção contra perigosas condições de trabalho.

Terá, a mulher-empregada, oportunidades de dar cumprimento à finalidade máxima de sua vida, levando a cabo com êxito a geração de um filho? Quais?

Conquanto não se tenham realizado estudos suficientes neste importante terreno, as estatísticas indicam que não há maior número de abortos entre as mulheres-empregadas do que entre as donas de casa, em classes econômicas comparáveis. Em 1943, a dra. Charlotte Silverman, do Bureau de Crianças dos Estados Unidos, investigou 70 emprêsas que empregavam 250.000 mulheres. Em tôdas elas houve sòmente um caso de abôrto evidentemente atribuível a condições de trabalho. O Dr. C. O. Sappington, um eminente higienista do campo industrial, apresentou dados semelhantes. Numa emprêsa típica, onde existiam 25.000 empregados do sexo feminino, houve apenas um abôrto acidental em 25 anos.

A Dra. Balfour, nos seus estudos realizados em fábricas inglêsas, comparou mães da mesma classe econômica, empregadas, com as que o não eram. Não encontrou ela diferenças significativas no número de nascimentos prematuros nos dois grupos, quando as que iam ter filho cessavam de trabalhar no fim do 6.º mês de gestação. Entre aquelas que seguiam além do 6.º mês trabalhando, houve um grande número de casos de nascimentos prematuros. Em 1944, a Dra. Balfour fêz um cuidadoso estudo com pacientes que trabalhavam em solda, perfuração e junção de pequenas peças de metal, numa fábrica. 90 delas foram acompanhadas com carinho numa clínica ante-natal. Nenhuma revelou qualquer anomalia de saúde devida às condições de trabalho.

Os únicos problemas fisiológicos da mulher, indubitàvelmente, limitam as espécies de trabalho que ela possa realizar. Se, porém, premidas pela necessidade econômica as mulheres tiverem que trabalhar fora de seus lares, não deverão recear que o trabalho — no emprêgo — afete seus problemas de saúde, uma vez que lhes seja concedido um trabalho adequado à sua situação. Como poderão auxiliar-se mùtuamente, no sentido de obter melhores condições de trabalho? Através das agências oficiais tais como o Bureau Feminino dos Estados Unidos que dirige sua atenção, constantemente, para o melhoramento das condições de trabalho das jovens; pela cooperação com os superiores no caso de a emprêsa dispor de um programa médico.

Os trabalhadores e a indústria receberão recíprocos benefícios se um mais inteligente tratamento fôr dado aos problemas de saúde da mulher que trabalha fora de sua casa.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

O Município e a campanha municipalista

ENEDINO DE CARVALHO

I — A AUTONOMIA LOCAL E AS CONSTITUIÇÕES REPUBLICANAS

A Constituição de 18 de setembro de 1946 procurou dar ao Município a autonomia administrativa que no Império tanto se reclamou e na República se instituiu em teoria.

Esboçada na de 1891 sob o aspecto político, o administrativo ficou condicionado à organização estadual, de onde derivariam os elementos indispensáveis à interpretação do texto constitucional.

O confronto da Constituição provisória com a promulgada em 24 de fevereiro de 1891, faz ressaltar a intenção de se dar ao Município, apenas, autonomia política.

Numa e noutra foram relegados os meios de auto-administração, pela falta de uma distribuição de rendas que assegurasse, às entidades locais, aquela autonomia preconizada e que sempre lhes fôra negada.

A reforma de 1926 manteve a ilusória autonomia municipal que acumulava erros, injustiças e perseguições políticas, segundo a corrente dominante nos Estados.

Tal estado de coisas criava um ambiente de choque e atritos entre as autoridades locais e estaduais, especialmente nos Municípios das Capitais, salientando-se o caso da Paraíba nas palavras do insigne Epitácio Pessôa, as quais, a seguir, transcrevemos:

> Tive idéia de destacar do Município da Capital da Paraíba o local por esta ocupado e mais o território que a assembléia julgasse necessário, e com isso formar um distrito especial, administrado exclusivamente por autoridades estaduais. Seria o meio de evitar os inconvenientes que hoje se observam nas Capitais, onde os atritos são freqüentes entre as autoridades municipais e as dos Estados; onde nem sempre é possível discriminar os serviços da competência de umas e outras; onde a importância dêsses serviços e dos melhoramentos de tôda ordem exige recursos que excedem as rendas do Município, etc. Todos sentem desde muito o grave êrro cometido pela Constituição de 1891, de não ter adotado francamente êsse sistema para a Capital da União.
>
> Tive dúvidas, porém, quanto à constitucionalidade da medida. Desde que a Constituição Federal impõe nos Estados o regime municipal autônomo, não sei se lhes será lícito subtrair inteiramente, a êsse regime, determinado grupo de cidadãos. (1)

A um jurista do quilate do Sr. Epitácio Pessôa repugnava ferir, embora com intenções altruísticas, de leve que fôsse, a autonomia municipal figurada pela Constituição de 1891.

Sem base econômica ou financeira, ela era uma ficção. As municipalidades ficavam na dependência dos Estados que lhes facultavam os meios de auto-administrar-se precàriamente, criando impostos na esfera da administração local, em concorrência desleal, que provocava choques, atritos, incompreensão

A revolução de 1930 tornou-se vitoriosa por trazer como bandeira o fortalecimento do Município. A realidade, porém, foi diversa.

A reação de 1934, como conseqüência dos males que afligiam cada vez mais a administração local brasileira, teve início nas memoráveis reuniões da Associação dos Amigos de Alberto Tôrres e se projetou no seio da Assembléia Constituinte, onde, mercê da compreensão de um grupo de estudiosos das condições locais, foram aprovados dispositivos Constitucionais que davam ao Município capacidade financeira para auto-administrar-se, ao mesmo tempo que lhe dava competência para organizar os seus serviços.

Uma restrição, ainda assim, foi feita à autonomia municipal, com a faculdade de os Estados criarem um órgão fiscalizador das finanças das comunidades.

A Constituição de 10 de novembro de 1937 manteve a autonomia administrativa e restringiu a política. Na realidade, porém, uma e outra foram cerceadas, pois que ela nunca chegou a ter vigência, regulando-se a administração local pelos princípios centralizadores do Decreto-lei n.º 1.202, várias vêzes modificado.

O órgão regulador da administração local era a Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, que funcionava na Capital da República, à qual competia autorizar o lançamento de taxas e impostos e analisava tôdas as medidas administrativas dos Prefeitos.

A Constituição vigente, influenciada pela campanha municipalista iniciada em 1934 e intensificada em 1946, reune em seu texto uma discriminação de rendas sem similar em qualquer país americano.

A cruzada municipalista permitiu ao Município uma posição mais segura, sem ter conseguido tudo o que pleiteava.

Eram postulados desta campanha atribuição de maiores rendas e distribuição de encargos, com transferência das esferas federal e estadual, às comunas.

---

(1) EPITÁCIO PESSOA, *apud* LEVI CARNEIRO *in* "Problemas Municipais" — Alba — Rio 1931 — pág. 106-7.

II — COTA-PARTE DO IMPÔSTO DE RENDA

Entre os dispositivos da Constituição vigorante, merece especial referência o parágrafo 4.º do artigo 15:

"A União entregará aos Municípios, excluídos os das capitais, dez por cento do total que arrecadar do impôsto de que trata o n.º IV, feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefício de ordem rural".

O parágrafo 2.º do artigo 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabeleceu o cumprimento gradativo daquela disposição Constitucional a partir de 1948, quando seria entregue a cota-parte pela metade e, de 1949 em diante a totalidade, ou seja, dez por cento das rendas e proventos de qualquer natureza arrecadados pela União.

Cumprindo tais disposições o orçamento federal consigna, para distribuição em 1949, a importância de Cr$ 390.000.000,00.

A entrega da cota-parte de 1948, sòmente depois da promulgação da Lei nº 305, de 18 de julho findo, teve cumprimento.

Esta lei, embora permitindo a entrega imediata dos duodécimos atrasados, infringe a Constituição, quando estabelece:

"Art. 5.º No ano seguinte ao do recebimento da respectiva cota-parte, cada Município enviará ao Congresso Nacional e ao Ministério da Fazenda um relatório acêrca da aplicação que lhe houver dado, para comprovação de que foi observada a parte final do parágrafo 4.º do art. 15 da Constituição Federal".

O artigo 28 da Constituição diz textualmente:

"A autonomia dos Municípios será assegurada:

I — pela eleição do Prefeito e dos vereadores;

II — pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interêsse e, especialmente:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à *aplicação das suas rendas;*

b) à organização dos serviços públicos locais.

§ 1.º — .....

§ 2.º — .....

A fiscalização financeira está expressamente declarada na Constituição, quando preceitua:

"Art. 22. A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que fôr estabelecida nas Constituições estaduais".

Parágrafo único — Na elaboração orçamentária se observará o disposto nos arts. 73 a 75".

A Lei n.º 305 fere, de cheio, tais dispositivos ao exigir prestação de contas ao Congresso e ao Ministro da Fazenda, em forma de relatório, para comprovação de que foi observada a aplicação de, pelo menos, metade da cota-parte, em atividades de ordem rural.

A aplicação das rendas municipais é uma das características básicas da autonomia local.

A fiscalização financeira deverá caber ao órgão previsto nas Constituições estaduais, que, via de regra, atribuiram-na às Câmaras Municipais.

O papel das Câmaras Municipais é o fiscalizar a administração financeira e a execução orçamentária, cabendo-lhes, portanto, exigir o cumprimento do dispositivo constitucional contido no parágrago 4, artigo 15, *in-fine.*

Exigir esta prestação de contas ao Congresso Nacional e ao Ministro da Fazenda é limitar a autonomia local, voltando ao regime do Decreto-lei 1.202, mudadas apenas as particularidades.

Não bastou ao legislador federal a limitação do artigo 5.º, da Lei 305, pois que estabeleceu ainda:

Art. 2.º As importâncias devidas na forma do artigo anterior serão distribuídas em duodécimos, nos têrmos do Código de Contabilidade Pública, às exatorias federais a fim de que estas efetuem mensalmente o pagamento .

Os orçamentos municipais sem as importâncias da atual distribuição de rendas, que sòmente em 1949 terá plena aplicação, acham-se distribuídos do seguinte modo, segundo dados referentes a 1947:

Orçamentos municipais para 1947 em cruzeiros	*Número de Municípios*
Até 50.000,00	68
de 50.000,00 a 100.000,00	200
de 100.000,00 a 200.000,00	429
de 200.000,00 a 500.000,00	521
de 500.000,00 a 1.000.000,00	240
de 1.000.000,00 a 2.000.000,00	113
de 2.000.000,00 a 5.000.000,00	65
de 5.000.000,00 a 10.000.000,00	17
de 10.000.000,00 a 20.000.000,00	7
de mais de 20.000.000,00	10

Os benefícios do princípio constitucional abrangem a quase totalidade dos Municípios, se considerarmos que a cota-parte distribuída terá influência preponderante nos que arrecadam até Cr$ 2.000.000,00, o que quer dizer que as entidades locais passarão a ter, apenas com esta parcela, um grande desafôgo. Se considerarmos porém, que outros meios lhes foram dados para manutenção da autonomia expressa na Carta de 1946, outra seria a medida a seguir, evitando-se a legislação reguladora como a Lei n.º 305, de 18 de julho de 1948, e que constituia outra das reivindicações dos municípalistas de 1946.

Resumia-se esta reinvidicação, em uma distribuição de encargos paralela à de rendas, que não encontrou o mesmo apoio na Constituinte.

Se os constituintes de 1946 não se arreceassem da inexperiência dos administradores locais, talvez que hoje já se configurasse uma melhor posição para as unidades primárias de govêrno, com os benefícios de uma arrecadação que começa a ser efetivada, sem se tornar necessário impor a autoridade da União para cumprimento de um dispositivo constitucional.

Para justificar o êrro de não se atribuir encargos aos Municípios, comete-se outro êrro maior restringindo-lhes a autonomia.

III — CRESCIMENTO DAS RENDAS NAS TRÊS ESFERAS DE GOVÊRNO

As rendas municipais embora tenham crescido, conforme os quadros a seguir, não se vêm desenvolvendo na mesma proporção que as federais e estaduais.

As da União crescem em números absolutos (quadro n.º 1) e decrescem percentualmente (quadro n.º 2). As estaduais, segundo os mesmos quadros, crescem nos dois sentidos e as municipais sofrem o mesmo fenômeno que as federais, porém, com interpretação diferente.

Assim, enquanto a União tende a uma estabilização justa, com uma arrecadação menos prejudicial às demais esferas de governos, os Estados acrescem as suas arrecadações com prejuízos de ordem econômica e social para as municipalidades, que ficam, cada vez mais empobrecidas.

Confirmando os dados constantes dos quadros 1 e 2, estabelecemos o confronto entre 1930 e 1940, com os dados colhidos em fontes que se nos afiguram autorizadas e apresentamos o quadro 3, mostrando as fases mais agudas da crise municipal, pela redução das suas rendas, em conseqüência da qual , o decréscimo da produção tanto se acentuou, pela chamada decadência do interior.

QUADRO DEMONSTRATIVO DAS ARRECADAÇÕES NAS TRÊS ESFERAS DE GOVÊRNO, ESCALONADAS POR DECÊNIOS

QUADRO N.º 1

ANOS	TOTAL ARRECADADO	UNIÃO Cr$	ESTADOS E D. FEDERAL Cr$	MUNICÍPIOS Cr$
1907 *	713.766.000,00	536.060.000,00	106.653.000,00	71.053.000,00
1917 *	962.920.000,00	537.441.000,00	319.097.000,00	106.382.000,00
1927 *	3.544.141.000,00	2.039.506.000,00	1.170.237.000,00	334.398.000,00
1937 *	6.270.629.000,00	3.462.476.000,00	2.135.401.000,00	672.752.000,00
1946 *	21.650.196.000,00	11.593.576.000,00	8.448.870.000,00	1.607.750.000,00

QUADRO DEMONSTRATIVO DA DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA ARRECADAÇÃO, ESCALONADA POR DECÊNIOS

QUADRO N.º 2

ANOS	TOTAL	UNIÃO	ESTADOS E D. FEDERAL	MUNICÍPIOS
1907 *	100	75,1	14,9	10,0
1917 *	100	55,8	33,1	11,1
1927	100	57,5	33,0	9,5
1937	100	55,2	34,1	10,7
1946 *	100	53,5	39,0	7,5

* — Dados sujeitos a retificação

QUADRO DEMONSTRATIVO DA ARRECADAÇÃO PERCENTUAL DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICIPIOS, NAS ÉPOCAS DE MAIOR CRISE INTERNA

QUADRO N.º 3

ANOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1930	55%	36%	9%
1940	56%	34,7%	9,1%

Em 1930 se fizeram sentir em todo o mundo os efeitos da crise de 1929.

Os seus reflexos no Brasil culminaram com a revolução que se tornou vitoriosa com a bandeira do municipalismo para contra êle se voltar com o Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930.

A reação se fêz sentir em 1934 com a promulgação da Constituição, que trouxe em seu texto dispositivos que permitiram um maior equilíbrio na distribuição das rendas entre as três esferas de govêrno.

A pequena duração da Carta Constitucional de 1934 e a outorga da de 1937 que nunca vigorou, especialmente na parte que se refere à autonomia Municipal, empobreceu cada vez mais os Municípios, levando-os ao nível de 1930, conforme se poderá verificar do quadro 3.

(2) MENELICK DE CARVALHO — A revolução de 1930 e o Município — Rio 1942 — pág. 45.

(3) GERSON A. DA SILVA, citado pelo Senador Evandro Viana em discurso pronunciado em 8-11-48, no Senado Federal.

Com efeito, a crise de 1940 é o reflexo da guerra de 1939, agravada pela espoliação interna feita pelos Estados e pela União, que tudo tiravam dos Municípios e nem sequer o direito de administrar-se livremente lhes asseguravam.

Aquêles que tiverem oportunidade de folhear as atas das reuniões da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, verificarão que até para proceder a capina de ruas e criação de taxas de limpeza da cidade, era necessário a audiência e anuência da União.

Os fatos demonstram o quanto foi prejudicial a centralização que decorria da existência da C. E. N. E., pelos dados que positivam o decréscimo da arrecadação municipal, em relação ao ttoal arrecadado em todo o país.

De 1940 a 1946, sob a influência da centralização absoluta, verificou-se o seguinte quadro contristador:

Anos	*Arrecadação municipal (%)*
1940	9,1
1941	8,6
1942	8,5
1943	7,1
1944	6,0
1945	5,7
1946	4,9

Contra esta usurpação ao direito das entidades comunais levantaram-se os municipalistas, permitindo aos Municípios, a partir do corrente ano, os meios de administrarem-se autonomamente, mediante a arrecadação e administração das seguintes rendas:

1. Contribuição de melhoria;
2. Impôsto predial e territorial urbano;
3. Impôsto de licença;
4. Impôsto de indústrias e profissões;
5. Impôsto sôbre diversões públicas;
6. Impôsto sôbre atos de sua economia ou assuntos de sua competência;
7. Taxas municipais;
8. quaisquer outras rendas que possam provir do exercício de suas atribuições e de utilização de seus bens e serviços;
9. 10% da arrecadação do impôsto sôbre rendas e proventos de qualquer natureza, arrecadados pela União;
10. cota-parte do Fundo Rodoviário Nacional;
11. 30% do excesso da arrecadação estadual de impostos, salvo o de exportação, sôbre o total das rendas locais de qualquer natureza;
12. 40% dos novos tributos decretados pela União e pelo Estado, excluindo o impôsto federal e estadual idêntico;
13. operações de crédito.

IV — OS EFEITOS DA NOVA DISTRIBUIÇÃO DE RENDAS

Os municipalistas de 1934 e 1946 devem estar regosijados com a vitória conquistada e os efeitos salutares que se divisam.

Mas a campanha não está finda. Ela apenas começa, pois os Estados e a União procuram meios de burlar as conquitas das entidades locais.

A União cerceando a autonomia com a Lei n.º 305, já se tendo levantado contra ela a voz do Senador Evandro Viana, que em discurso pronunciado a 8 de novembro findo assim se manifestou:

"Julgamos, Senhor Presidente, que a comprovação das despesas efetuadas pelos Municípios, bem como a aplicação de suas receitas, constituem prerrogativas iniludíveis de sua autonomia e administração própria, no que concerne ao seu peculiar interêsse. Não se trata de subvenção, auxílio ou acôrdo, mas de redistribuição de renda, que, a partir da entrega, deixa de ser da União para integrar-se nos recursos Municipais. Perante as Câmaras Municipais — ou segundo a melhor forma determinada pelas Constituições Estaduais em cada caso — é que devem fazer as prestações de contas, a comprovação do bom emprêgo da cota constitucional".

"Prestigiemos os Prefeitos e vereadores do Brasil, homens probos e conhecedores das necessidades reais dos seus Municípios. Atribuir ao Congresso Nacional e ao Ministro da Fazenda a competência para fiscalizar a correta aplicação de uma parcela das receitas municipais, exigindo, do mesmo passo, que os Municípios lhes façam a entrega de relatório para fim de comprovação das despesas efetuadas, não me parece a melhor maneira de dar cumprimento aos imperativos constitucionais".

Por sua vez os Estados aumentam o número dos seus Municípios, como já vem acontecendo em São Paulo, Minas e Rio de Janeiro, enquanto outros procuram incluir a cota-parte do impôsto de renda, para cálculo dos 30% sôbre o excesso de arrecadação estadual.

Num e noutro caso, configura-se a espoliação do Município, sem levarmos em conta as contribuições exigidas pelos Estados para saúde, ensino e manutenção do órgão de assistência técnica que a Constituição permite que os Estados criem.

Contra êstes meios de burlar e anular a campanha municipalista que se concretizou na Constituição de 1946, devem ser voltadas as fôrças daqueles que pregam a autonomia municipal mediante a capacidade financeira por meio de uma melhor distribuição das rendas.

Contra tais desvirtuamentos, lembramos as palavras do Senhor Presidente da República, que em sua mensagem de 15 de março do ano findo, sugeria ao Congresso, a possibilidade de serem utilizados, na fiscalização do dispositivo constitucional que determina o emprêgo de 50% da cota-parte do impôsto de renda, em bene-

fício de ordem rural, o Instituo Brasileiro de Geografia e Estatística e as Delegações do Tribunal de Contas junto às Delegacias Fiscais, nos seguintes têrmos:

Nenhum aspecto da obra de organização nacional sobreleva, no entanto, ao revigoramento necessário do municipalismo. Estimaram-no, com sabedoria, os constituintes de 1946, quando facultaram ao Município recursos mais amplos para o desempenho das suas tarefas de unidade de govêrno, a mais próxima do povo, assegurando, ao mesmo tempo, a sua autonomia. Já no corrente ano e, na sua integridade, a partir de 1949, ser-lhes-á entregue a parte do impôsto de renda que lhes foi atribuída pela Constituição. Metade da importância recebida deverá ser aplicada, por fôrça do próprio mandamento constitucional, em benefício de ordem rural, cláusula cujo sentido cumpre seja fixado na lei complementar, ora em elaboração. Estabelecida, como foi, uma restrição — de ordem constitucional — à livre disposição do que fôr entregue pela União a cada Município, — parece-me ter o Congresso autoridade para fazer fiscalizar o seu cumprimento. Para êsse fim, lembro a possibilidade de serem utilizados, sem desvirtuamento das suas atribuições normais, as delegações do Tribunal de Contas, junto às Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional, e o sistema do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

E' animador para as municipalidades do interior, ter conhecimento das palavras do Sr. Presidente da República, as quais demonstram o interêsse da mais alta autoridade do país pelos problemas municipais e pela reforma de vida local, conforme se verifica da citada mensagem:

O refôrço trazido pela Constituição às finanças municipais corresponde à mesma ordem de preocupações que determinaram a reserva constitucional de percentagens da renda da União, para a valorização econômica de determinadas áreas do território brasileiro. Representa um esfôrço pela organização nacional, causa, como nenhuma outra, digna de inspirar o entusiasmo das novas gerações. Que elas comecem dedicando-se à reforma da vida municipal, tirando-lhe o estéril e mesquinho caráter de disputas facciosas. Concitem-se os homens ditos prestigiosos a medir a sua influência pelos serviços prestados à coletividade e não pelo grau de impunidade que cerque os seus abusos. Ajam as autoridades municipais na persuasão de que todos os seus municípios têm o mesmo direito aos seu cuidado. Seja assegurada a igualdade dos contribuintes perante o Fisco, tanto para pagar o devido, como para lhe ser exigido o indevido. Tenham as autoridades como seu primeiro dever garantir o exercício dos poderes municipais — sem considerações de partido — bem como a segurança, a liberdade e a propriedade dos seus jurisdicionados, não importando se "correligionários" ou "adversários".

No dia em que êsses objetivos estiverem atingidos, as energias libertadas para a iniciativa, a atividade criadora e o trabalho — em todo o Brasil — constituirão, só por si, a melhor garantia do nosso progresso. Convoco os homens públicos dêste país, sobretudo os atuais administradores estaduais, para que nos empenhemos todos na obra da reforma da vida municipal, ponto de partida para a organização nacional .

Com tais palavras o Senhor Presidente da República reivindica a liderança municipalista, podendo, por isso mesmo ser desbastadas as arestas que entravam o florescimento de tão nobre campanha.

E' de se presumir que a incompreensão atual desapareça com o prosseguimento da campanha e que o Senhor Presidente da República tome a iniciativa de reformar a Lei 305, de modo a manter íntegra a autonomia municipal, pela qual tanto se tem lutado, desde Azevedo Maia, no Império, a Rafael Xavier, na atualidade.

Os benefícios das lutas municipalistas poderão ser divisados nas discriminações contidas nos três quadros anexos — (4, 5 e 6) — que representam uma comparação das rendas, antes e depois dos princípios consagrados na Constituição, mostrando como os postulados de uma melhor distribuição das rendas podem influir no progresso de que tanto necessita o nosso país.

QUADRO N.º 4

MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	1947	1948
	CRUZEIROS	
Angra dos Reis	600.000	920.000
Araruama	420.000	650.000
Barra Mansa	3.500.000	5.000.000
Barra do Piraí	2.600.000	3.800.000
Bom Jardim	250.000	450.000
Bom Jesus do Itabapoana	740.000	1.120.000
Cabo Frio	580.000	900.000
Cachoeiras de Macacu	350.000	560.000
Cambuci	440.000	800.000
Campos	11.000.000	15.500.000
Cantagalo	450.000	700.000
Carmo	220.000	380.000
Casimiro de Abreu	150.000	280.000
Cordeiro	370.000	560.000
Duas Barras	150.000	280.000
Duque de Caxias	5.500.000	4.850.000
Itaboraí	600.000	910.000
Itaguaí	700.000	950.000
Itaocara	630.000	850.000
Itaperuna	2.400.000	2.200.000
Itaverá	450.000	600.000
Macaé	1.550.000	2.030.000
Majé	1.500.000	1.900.000
Mangaratiba	270.000	400.000
Maricá	360.000	550.005
Marquês de Valença	1.500.000	1.728.590
Miracema	530.000	850.000
Natividade de Carangola (1)	140.000	575.000
Nilópolis (1)	1.000.000	3.100.000
Niterói	43.000.000	47.000.000
Nova Friburgo	3.100.000	3.850.000
Nova Iguaçu	5.700.000	5.000.000
Paraiba do Sul	950.000	1.500.000
Parati	180.000	260.000
Petrópolis	13.000.000	16.754.400
Piraí	750.000	1.010.000
Porciúncula (1)	120.000	510.000
Resende	1.520.000	2.000.000
Rio Bonito	800.000	1.000.000
Rio das Flores	110.000	235.000
Santa Maria Madalena	210.000	347.100
Santo Antônio de Pádua	710.000	1.020.000
São Fidélis	930.000	930.000
São Gonçalo	4.500.000	8.100.000
São João da Barra	730.000	950.000
São João de Meriti (1)	1.000.000	4.200.000
São Pedro da Aldeia	210.000	370.000
São Sebastião do Alto	190.000	290.000
Sapucaia	400.000	680.000
Saquarema	190.000	340.000
Silva Jardim	150.000	240.000
Sumidouro	160.000	350.000
Teresópolis	4.800.000	5.780.000
Trajano de Morais	180.000	360.000
Três Rios	1.480.000	2.114.000
Vassouras	1.800.000	2.500.000
	125.820.000	161.084.065

Fonte — Departamento das Municipalidades do Estado do Rio de Janeiro.

Nota — O montante da Despesa, em 1948, coincide com o da Receita em todos os Municípios excetuado, apenas, o de Barra do Piraí, cuja despesa importa em Cr$ 3.700.000 — ou sejam menos 100.00

(1) Municípios criados em 21 de agôsto de 1947.

Dados colhidos em artigo de Océlio Medeiros *in* Revista do Serviço Público de novembro-dezembro 1948.

DADOS COLHIDOS EM ARTIGO DO SR. DESIRÉ SILVA, DISTRIBUIDO PELA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MUNICIPIOS

QUADRO N.º 5

MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	RECEITAS DAS TAXAS E IMPOSTOS MUNICIPAIS EM 1946 Cr$	QUOTA DOS 30% EM 1948 Cr$	RENDA PROVÁVEL EM 1949, BASEADA NA ARRECADAÇÃO EM 1946 E NO PAGAMENTO DAS COTAS FEDERAL DE 10% E ESTADUAL DE 30% 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	640.000
Arroio Grande	742.203	217.800	1.175.003
Arroio do Meio	574.185	610.400	1.399.585
Bajé	1.489.622	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	488.085	382.500	1.085.585
Cahoeira do Sul	3.498.682	3.880.200	7.593.882
Caí	1.605.588	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
Canguaçu	889.096	721.700	1.825.796
Canoas	1.013.243	788.100	2.016.243
Caràzinho	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	8.492.796
Estrêla	1.129.028	859.700	2.203.728
Farroupilha	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	1.070.169
Guaíba	797.123	649.700	1.661.823
Guaporé	1.631.994	956.600	2.803.594
Herval do Sul	473.267	165.000	854.167
Ijuí	1.820.460	1.820.000	3.855.460
Iraí	739.950	—	954.950
Itaqui	1.634.475	341.800	2.191.275
Jaguarão	778.725	546.600	1.540.325
Jaguari	592.887	284.100	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	3.061.997
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	5.707.527
Pelotas	12.727.173	12.618.400	25.560.573
Pinheiro Machado	633.079	272.000	1.150.079
Piratini	434.421	143.900	783.321
Quaraí	911.950	421.100	1.548.050
Rio Grande	29.651.279	6.919.000	36.785.279
Rio Pardo	1.024.231	612.200	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	3.543.560
Santa Vitória do Palmar	997.829	380.100	1.502.929
Santiago	739.084	267.300	1.221.384
Santo Angelo	8.858.553	1.225.300	10.308.853
Santo Antônio	1.060.581	483.300	1.758.881
São Borja	1.670.572	538.900	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	145.600	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 do Sul	299.449	149.500	663.949
São Sepé	534.427	367.300	1.116.727
Sarandi	705.569	635.800	1.556.369
Sobradinho	796.466	318.200	1.329.666
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
Tôrres	483.937	32.600	731.537
Três Passos	883.434	245.600	1.344.034
Tupanciretã	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	1.301.460
Viamão	471.331	359.700	1.046.031
TOTAL	173.109.013	95.900.800	287.680.813

QUADRO N.º 6

MUNICÍPIOS DO MARANHÃO	RECEITA ESTIMADA PARA 1948, SEM A COTA-PARTE DO IMPÔSTO DE RENDA Cr$
Alcântara	37.000,00
Alto Parnaiba	34.000,00
Anajatuba	67.000,00
Araioses	223.000,00
Arari	88.000,00
Axixa	62.000,00
Bacabal	350.000,00
Bacuri	39.000,00
Baixo Mearim	128.000,00
Balsas	131.000,00
Barão de Grajaú	51.000,00
Barra do Corda	103.000,00
Barreirinha	76.000,00
Benedito Leite	23.750,00
Bequimão	24.000,00
Brejo	126.000,00
Buriti	118.000,00
Buriti-Bravo	63.000,00
Cajapió	97.000,00
Carolina	258.000,00
Carutapera	74.000,00
Caxias	705.000,00
Chapadinha	125.000,00
Codó	483.000,00
Coelho Neto	109.000,00
Colinas	120.000,00
Coroatá	195.000,00
Curador	60.000,00
Cururupu	210.000,00
Grajaú	140.000,00
Guimarães	107.000,00
Humberto de Campos	58.000,00
Icatu	62.000,00
Iguaratinga	78.000,00
Imperatriz	71.000,00
Ipixuna	136.000,00
Itapicuru-Mirim	156.000,00
Loreto	64.000,00
Mirador	73.000,00
Monção	34.000,00
Morros	64.000,00
Nova Iorque	37.000,00
Parnarama	125.000,00
Passagem Franca	62.000,00
Pastos Bons	76.000,00
Pedreiras	445.000,00
Penalva	85.000,00
Peri-Mirim	40.000,00
Pindaré-Mirim	90.000,00
Pinheiro	242.000,00
Pôrto Franco	58.000,00
Primeira Cruz	93.000,00
Riachão	47.000,00
Rosário	128.000,00
Santa Helena	59.000,00
São Bento	192.000,00
São Bernardes	91.000,00
São João dos Patos	83.000,00
São Vicente Ferrer	9.000,00
Timbiras	65.000,00
Timon	132.000,00
Turiaçu	122.000,00
Tutoia	105.000,00
Urbano Santos	37.000,00
Vargem Grande	191.000,00
Viana	185.000,00
TOTAL	8.076.750,00

Sôbre a arrecadação municipal do Maranhão, no seu discurso de 8 de novembro findo o Senador Evandro Viana teve estas palavras:

A receita total dos Municípios do Maranhão deverá atingir, de acôrdo com as estimativas dos respectivos orçamentos de 1948, a irrisória quantia de Cr$ ..... 8.076.750,00. Mas, se levarmos em conta a cota-parte dêste exercício, que corresponde a metade dos 10% do impôsto de renda, no valor de Cr$ 4.950.000,00, a receita dos Municípios maranhenses atingirá provàvelmente mais de 13 milhões de cruzeiros.

Enquanto as 66 cidades maranhenses, do interior e do litoral, contam com recursos tão parcos, a capital do Estado espera arrecadar, no mesmo período, Cr$ ..... 7.410.520,00 cifra também desalentadora, mas que representa 47% de tôda a receita municipal.

Felizmente, Senhor Presidente, à conta da dotação de Cr$ 390.000.000,00, que figura no Projeto de Orçamento para 1949 e à qual me refiro, os Municípios do Maranhão receberão cêrca de Cr$ 15.180.000,00, tomando por base a cota individual de 230 mil cruzeiros. Tal contribuição representará mais de 10% do valor da receita municipal.

Êstes quadros mostram três Estados em que as condições financeiras dos Municípios variam de Cr$ 23.750,00 a 705.000,00 no Maranhão; de Cr$ 235.000,00 a 16.754.400,00 no Estado do Rio e de Cr$ 610.643,00 a 36.785.279,00 no Rio Grande do Sul. Os dois primeiros referem-se à receita estimada para 1948, sem a cota-parte do impôsto de renda e o último consigna a receita provável para 1949 incluindo-se, além da cota-parte do impôsto de renda a de 30% sôbre o excesso de arrecadação estadual, baseados os cálculos nas receitas municipais de 1946, cálculo da cota-parte de 30% no ano de 1948 e a inclusão da cota-parte do impôsto de renda calculado na base de Cr$ 215.000,00 a serem entregues pela União em 1949.

Não computamos as capitais dos Estados cuja diferença, com exceção do Rio Grande do Sul, é alarmante. No Maranhão a capital arrecada 47% da renda total dos Municípios, o que vem demonstrar a pobreza do interior.

No Estado do Rio ainda prepondera a capital com maior arrecadação, embora a situação se apresente mais promissora que o Maranhão, pois as rendas municipais do interior são mais equilibradas; não sendo, porém, a desejável.

No Rio Grande do Sul havia e continua havendo mais equilíbrio.

Nos três Estados, porém, aplicados os dispositivos constitucionais da distribuição de rendas, existem motivos de júbilo para os municipalistas, que podem verificar os benefícios que prestaram aos Estados, especialmente aos ditos pequenos, pelas suas parcas rendas como no caso do Maranhão, cujas receitas municipais terão um aumento de 190% apenas com a cota-parte do impôsto de renda.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORGANIZAÇÃO

Princípios de organização

Livro de JAMES O. MOONEY E ALLAN C. REILLEY.
(Tradução de Espírito Santo Mesquita)
(Continuação)

IV

O PRINCÍPIO FUNCIONAL

Com a palavra *funcionalismo* queremos dizer *distinção entre espécies de deveres*. Estabelecemos, desta maneira, a diferença entre ela e o princípio de escala ou hierarquia. No exército, por exemplo, a diferença entre um general e um coronel é, apenas, de "grau" de autoridade e, portanto, de hierarquia. Entre um oficial de infantaria e um de artilharia, porém, a diferença é de natureza funcional porque, nesse caso, verificamos que existe uma distinção perfeita entre as funções que desempenham.

Essa definição de *funcionalismo* é perfeitamente justificada na prática. O sentido que lhe emprestamos é, no entanto, convencional, isto é, forjado, e isto devido à deficiência da língua, coisa aliás que sempre acontece quando se inventa uma expressão nova. Estritamente falando, a palavra *função* quer dizer desempenho ou execução, podendo significar também qualquer atividade que surja na organização, mesmo que seja exercida pela autoridade suprema. E' pois, necessário realçar o fato de que, quando falamos de *funcionalismo* em organização, queremos nos referir à *diferenciação funcional* entre espécies de deveres.

Quanto à variedade, as funções podem ser inúmeras, de acôrdo com o processo exigido para a realização de um determinado propósito. Pode-se observar êsse fenômeno na indústria moderna onde a técnica de produção em massa impôs uma divisão tão minuciosa do trabalho que quase tôdas as modalidades de tarefas individuais se transformaram em funções distintas. Surge, então, a pergunta: tem essa imensa variedade de funções alguns denominadores comuns? Existirão princípios universais de *funcionalismo*, princípios êsses em que estejam computadas tôdas as funções, de modo que possamos identificar em tôdas elas a mesma ordem lógica que já observamos no sistema de escala? Êsses princípios de *funcionalismo* existem e obedecem à mesma ordem.

O princípio de funcionalismo

Em tôda emprêsa organizada deve haver a função de determinar o objetivo a atingir, outra, de realizar êsse objetivo e uma terceira de interpretar as decisões segundo normas de ação preestabelecidas. Essas funções podem ser assim denominadas: *função determinativa, função aplicativa* e *função interpretativa*, equivalentes a princípio, processo e efeitos. No setor do Estado, essas funções são conhecidas pelo nome de *função legislativa, função executiva* e *função judiciária*.

Cada uma dessas funções primárias ou universais pressupõe os princípios de coordenação e de escala, muito embora nos governos absolutos esta dependência seja obscurecida pelo fato de que, nesse caso, a suprema autoridade coordenadora exerce, usualmente, um poder todo pessoal. Ela desempenha, muito comumente, o tríplice papel de legislador, executivo e juiz, não havendo pois distinções funcionais na delegação daqueles citados poderes.

Num govêrno constitucional, porém, tôdas estas três funções são delegadas separadamente. No regime americano, o povo elege seus legisladores, seus chefes executivos e, como acontece em muitos estados, os seus juízes. Quando êstes são escolhidos diretamente pelo povo, são nomeados por meio de um processo a que se dá o nome de *delegação mediata*. A função determinativa ou legislativa, devido ao fato de ser comumente desempenhada por órgãos colegiados, está, mais do que as outras, confiada a uma unidade muito embora haja, apesar disso, subdelegação de autoridade legislativa. Questões simples e rotineiras como as de regulamentação do tráfego urbano, por exemplo, representam uma modalidade de exercício da função legislativa subdelegada.

O judiciário, como também o legislativo e o executivo, obedece a uma organização do tipo de escala, com a autoridade hierarquizada em tribunais superiores e inferiores; mas não encontramos, nesse poder, a delegação para baixo. A natureza da função judiciária — na qual a autoridade decisória não implica na posse do direito de iniciativa — explica muito bem êsse fenômeno. A ausência dessa iniciativa explica também tudo o que há de característico no processo de ação do judiciário. Nas esferas determinativa e executiva, as autoridades supremas têm o direito de iniciativa, o que quer dizer que lhes cabe a *primeira palavra*. Por isso o processo de ação no

judiciário — que difere do proceso nos dois outros setores — é de baixo para cima e não de cima para baixo.

Descrevemos aqui as três funções primárias universais como aparecem na organização estatal. Sua universalidade como funções deve, pois, ser óbvia. Não há dever, função ou tarefa individual que não envolva um dos três elementos seguintes: determinação de alguma coisa que deve ser feita, execução dessa alguma coisa e decisão relativa aos casos que podem surgir durante essa execução, decisão esta que obedece a regras e normas pre-estabelecidas. Pode não raro acontecer que estas três funções sejam desempenhadas por um mesmo órgão ou estejam combinadas num mesmo cargo.

Surge, então, outro problema importante. A combinação muito freqüente dessas três funções num mesmo órgão ou indivíduo mostra que dificilmente poderemos encontrá-las inteiramente separadas umas das outras na organização. Esta separação é, no máximo, relativa. No Estado, onde são mais definidas do que nas outras formas de organização, são produto da evolução, não sendo perfeita, porém, nos governos modernos, a separação que há entre elas.

Em nossa própria Constituição, o poder legislativo tem o direito de julgar, próprio do judiciário, direito êste que é exercido por meio do *impeachment*. O Senado, dada sua competência para aprovar ou desaprovar as nomeações para os altos cargos públicos, desempenha uma importante função executiva. Quando a Câmara Alta se reúne em sessão secreta para discutir essas nomeações, diz-se que ela está em "sessão executiva". Por outro lado, quando o Presidente desempenha a sua função "opinativa", com base no poder de veto, está êle exercendo uma autoridade de natureza legislativa. Verdade é que o ideal em matéria de eficiência em organização não é o da completa separação, mas, sim, o de uma correlação perfeita entre as três funções fundamentais.

Correlação funcional

Pode-se sustentar neste caso que o objetivo precípuo de todo organizador é a correlação entre tôdas as funções. Esta correlação é realmente importante; mas para ser cientifica, deve basear-se em princípios de organização. O organizador deve conhecer as três principais distinções que serevem de base ao *funcionalismo*. Deve saber que êstes princípios funcionais são universais em organização e que até mesmo a atividade auxiliar a que damos o nome de "staff" deve relacionar-se de certo modo com êsses princípios. Deve também saber que da mesma maneira que as três formas de escala constituem o princípio da *coordenação pelo processo*, as três formas universais de função devem constituir a base de tôda a *coordenação pelo efeito*. Deve identificar êsses princípios funcionais como êles aparecem em todos os órgãos, tomando-os sempre para base de sua correlação.

Pode-se ràpidamente contar, em linhas gerais, a história dêsse *funcionalismo* em organização. Vimos que o princípio funcional está sempre presente em tôda a atividade ou emprêsa organizada; mas o *funcionalismo* bastante diferente da atual organização industrial, por exemplo, é um produto dos tempos modernos. Mesmo nas mais antigas formas de organização podemos descobrir, através dos tempos, uma diferenciação cada vez maior entre os deveres funcionais. Isto se deve não só ao desenvolvimento das organizações mas, principalmente, ao progresso do conhecimento humano, especialmente no setor da técnica. Numa era primitiva, relativamente desprovida dêsses conhecimentos, as diferenciações funcionais eram poucas e de natureza muito simples; mas o progresso da tecnologia teve por resultado um outro *funcionalismo*, êste de caráter suplementar. Êsse *funcionalismo técnico* surgiu, em primeiro lugar, na organização militar, onde o emprêgo de armas diferentes exigiu que se introduzissem verdadeiras distinções de função entre os diferentes setores de atividade militar.

Especificação de deveres

A importância de uma especificação exata de todos os deveres individuais, relativamente aos seus efeitos sôbre o moral do grupo, pode ser aferida por meio de exemplos que são comuns em todo o campo da experiência humana. Quantas vêzes ouvimos falar que as instituições organizadas, de tôda a espécie, são "dominadas pela política". Um observador superficial poderia acreditar que isto é um reflexo da atitude do pessoal. Se êle entrar, porém, em contato com êsse pessoal ficará surprêso ao verificar que seu moral é realmente bom. Devemos atribuir à organização e não ao pessoal, numa proporção de dez casos para um, a culpa real pela deficiência.

E' justo dizer que tais casos, quando se manifestam, são produtos dos erros de administração; mas isto não basta para explicar êsses erros. Êstes são atribuíveis ao fato de não considerar a administração as necessidades de organização e de negligência na aplicação de seus princípios.

Quando um membro da organização é colocado num determinado pôsto, sendo, porém, os deveres dêsse pôsto mal definidos em suas relações para com os demais deveres, o que acontece? E' natural que êle procure fazer a sua própria interpretação dêsses deveres e, quando pode, impõe seu ponto de vista aos que o cercam. Em seu trabalho êle encontra outras pessoas em situação idêntica à sua, do que resulta, inevitàvelmente, atritos e falta de coordenação. Considerando o aspecto positivo da questão, o processo de trabalho organizado é substituído pelo sistema de "atalhos"; do ponto de vista negativo, tem por conseqüência a fuga às responsabilidades ou, como se diz em linguagem popular, o recurso à medida de "passar o abacaxi adiante", de qualquer maneira. Esta situação se agrava ainda mais quando a própria chefia lança mão dêsse sistema de "atalhos", sem levar em conta as conseqüências futuras. Os dois casos surgem, comumente, juntos porque quando a chefia não tem cuidado em es-

pecificar os deveres dos subordinados, é ela ineficiente no cumprimento dos seus próprios. A verdadeira coordenação, no seu sentido formal, pode efetuar-se por meio de uma definição exata de deveres e esta definição deve começar sempre pelo alto. Sem isto, haverá atritos, mesmo nos altos postos; nestas condições, pois, e inútil esperar que haja harmonia nos escalões inferiores.

O tipo oposto de chefe, o daquele que considera a especificação exata dos deveres de cada função em suas relações com os de outros como um problema de grande importância, pode ser, às vêzes, formalista mas, no fim, a experiência o justificará.

A razão e os fatos se aliam para provar que a exatidão na especificação das atribuições é uma necessidade para a criação de uma verdadeira harmonia coletiva. A harmonia neste caso pode ser apenas passiva, caracterizada, porém, pela falta de atritos. Para transformar essa harmonia passiva em ativa e eficiente, é preciso algo mais e, nesse caso, vale lembrar a máxima do Marechal Foch segundo a qual *a obediência ativa sempre pressupõe entendimento.* O empregado que tem a seu cargo o cumprimento de algum dever ou o exercício de alguma função, caso êle conceba êsse dever ou essa função apenas como uma coisa que lhe cabe fazer, pode desempenhar sua incumbência apenas passivamente. Quando êle descobre quais são as suas relações com outras funções e também a relação de tôdas elas com o propósito geral, aí então tem início um processo mental que o relaciona pessoalmente com aquêle objeto e contribui para mudá-lo da posição de um participante passivo para a de um ativo relativamente ao objetivo comum. Quando todos os membros de uma organização assumem esta atitude, o resultado é um unidade de espírito, que gera um esfôrço eficiente de cooperação.

A correlação formal das funções é tarefa que cabe ao organizador. Cabe-lhe correlacionar os deveres. A correlação de espírito é da responsabilidade do chefe. Êle correlaciona os indivíduos que desempenham essas funções. Isto mostra a importância de um entendimento dos princípios formais de organização. Mas só quando há uma compreensão verdadeira e geral do propósito comum é que temos aquela *correlação ativa horizontal* que é a prova decisiva de uma organização realmente eficiente.

Os que escrevem sôbre organização estabelecem a distinção entre os princípios de correlação *perpendicular* e os de correlação *horizontal*. Manifestando o mesmo pensamento nos têrmos aqui empregados, essas duas formas se relacionam com os princípios de escala e de função. Dizemos que é dever do chefe conseguir uma completa correlação de funções. A chefia representa, pois, o princípio de escala em organização. Só esta relação de escala, por meio dos contatos de comando, não pode promover o entendimento universal do propósito comum e a relação de cada indivíduo com êsse propósito e com o de outros indivíduos por meio dêle, o que é indispensável à verdadeira correlação funcional.

A chefia deve criar e usar os contatos horizontais para suplementar o perpendicular, de modo que êsse entendimento possa ser adequadamente disseminado em tôda a organização. Êste serviço deve ser utilizado pela autoridade hierárquica não sòmente para seus subordinados como também para si mesmo.

Só desta maneira pode a unidade de espírito, o real poder da eficiência em cooperação, desenvolver-se.

V

O ASPECTO DE "STAFF" DO FUNCIONALISMO

A atividade de *staff* em organização significa serviço consultivo. Êsse é prestado sob três formas; a *informativa*, a *consultiva* e a *supervisora*.

A *informativa* diz respeito àquelas coisas que a autoridade executiva precisa saber para formar sua opinião e poder decidir; a *consultiva* diz respeito ao conselho que se dá baseado no conhecimento dos dados e a *supervisora* se refere às duas formas anteriores, quando elas se aplicam a todos os detalhes da execução. E' por meio desta última que as modalidades *informativa* e *consultiva* operam em tôda a organização. Se a autoridade executiva precisa conhecer todos os dados — coisa que é um requisito para a sua função de decidir — os que estão situados nos escalões inferiores da estrutura, aos quais é delegada a execução, o cumprimento das ordens, também precisam conhecer todos os dados para que possam cumprí-las inteligentemente. Neste ponto, a atividade de *staff* pode ser chamada de serviço de conhecimento e, como tal, atende à necessidade final, numa verdadeira coordenação horizontal do esfôrço organizado.

Surge, neste caso, uma questão de importância vital. Como vamos distinguir, no que pese o aspecto psíquico, as funções de *"linha"* dos de *staff?* Em têrmos de organização, a resposta é simples. E' função do *staff* apenas aconselhar; a de *linha* — e só a de linha — é de comandar. Mas êsses têrmos podem ser muito simples. Deixam porém sem resposta a questão principal. Por que o chefe de *linha* necessita dos serviços de uma equipe de consultores? Por que, como comandante, pressupondo-se que esteja apto para o exercício do comando, não seria êle capaz de aconselhar-se consigo mesmo?

Seria fácil replicar que, em tôda grande organização, as informações de que necessita o chefe de *linha* para tomar sua decisão exigem os serviços de mais de um auxiliar. Exigem nada menos do que uma equipe organizada de consultores. Quando porém, passamos a uma outra modalidade de serviço de *staff* — do *informativo* para o *consultivo* — encontramos outro aspecto da relação entre a atividade de *linha* e a atividade de *staff*. Encontramos o *staff* exercendo autoridade que lhe é propria, autoridade esta que não é menos real do que a autoridade de *linha*, muito embora não importe em exercício da função de comando.

A questão é que a *linha* representa a autoridade do *homem;* o *staff,* a autoridade da *idéia.* O verdadeiro valor de uma autoridade de *staff* só pode ser aferido de uma maneira:- pela sua capacidade para conceber idéias que sejam valiosas para a autoridade de linha e pela sua eficiência em fazer com que esta idéia penetre tôda a organização. Por meio desta autoridade, inerente às idéias boas e práticas, pode o homem de *staff,* como acontece freqüentemente, assumir uma importante função de comando própria de *linha.* Essa evolução de *staff* no sentido de assumir o pôsto de chefe de *linha* pode muitas vêzes depender da capacidade do líder para conceber idéias úteis como também depender de algo inerente a seu próprio direito de comando.

O têrmo *"aspecto staff do funcionalismo"* é empregado por nós deliberadamente. A expressão vulgar, retirada da terminologia militar, é *"linha e staff".* O emprêgo quase invariável dêsses têrmos, combinados, visa estabelecer a necessária distinção entre o exercício do comando e a função de conselho. Para o leigo, porém, pode acarretar confusão as suas implicações. Pode sugerir que a estrutura da organização é como a linha dupla das estradas de ferro, desde que é constituída pela *linha* e pelo *staff* como se fôssem duas funções diferentes coordenadas.

Não podia haver concepção mais errônea. A estrutura da organização é uma só e jamais poderá ser outra coisa. O que na organização militar é conhecido por *"linha",* é sinônimo do que nós chamamos de *escala* hierárquica na civil, só podendo existir um único sistema de autoridade. Qualquer função que, na organização, não pode ser identificada como um verdadeiro elo do sistema de escala é uma função auxiliar que está à margem da estrutura de *"linha"* como os trilhos nos desvios que ficam ao lado da via principal. Isto significa que tôda a função de *"staff"* deve aderir à de *"linha"* com uma certa relação de dependência, sem a qual não poderia existir. Se encontrarmos na organização de *"staff"* um equivalente daquela mesma gradação de escala que encontramos na de *"linha",* verificaremos que esta gradação é imposta pelo elemento "subordinação". Deve, necessàriamente, pois, acompanhar os escalões do órgão a que está subordinado o sistema de *staff.*

Serviço auxiliar

O *"staff"* é um serviço puramente auxiliar. Sua função é de natureza informativa e consultiva com respeito aos planos e a respectiva execução. Isto está implícito no significado da palavra *"staff"* que é o de "apoio" ou "auxílio", despido, porém, de autoridade para decidir ou de direito de iniciativa. No caso da execução de planos a única diferença é a de que êsses serviços de *"staff"* tornam-se informativos e consultivos com respeito aos planos já elaborados e são, por isso, neste mesmo sentido, de supervisão. Por isso, na esfera da execução, o funcionário de *"staff",* muito embora não tenha autoridade de comando inerente a sua função, pode falar e geralmente fala em nome da autoridade superior. Para evitar confusão de idéias, é essencial identificar sempre as funções, sem levar em conta as mudanças de relações por meio das quais essas funções possam ser exercidas. E' essencial, acima de tudo, ter sempre em mente que a diferença entre *"staff"* e *"linha"* não é uma diferença entre "pensar" e "executar", porque estas duas faculdades estão presentes em tôdas as formas de atividades. O têrmo *"staff"* é "estritamente" um têrmo de organização formal, destinado a estabelecer distinção entre a função de conselho e o direito hierárquico de comando.

Tomando as organizações de um ponto de vista concreto, encontraremos no serviço de *"staff"* as mesmas características que já notamos em nosso estudo do *funcionalismo.* Observamos que até mesmo as três funções primárias — planejamento, execução e decisão de acôrdo com os planos — nunca estão completamente separadas numa organização, qualquer que ela seja. Não devemos esperar, pois, descobrir uma completa diferenciação do funcionário de *"staff",* relativamente aos deveres próprios da *"linha".*

O chefe de um departamento, por exemplo, cuja natureza seja tìpicamente de *"staff"* quanto aos serviços que presta a tôda a organização, deve, não obstante, ter uma autoridade de *"linha"* dentro do seu órgão. Encontramos nas organizações certos departamentos que tanto exercem funções de *"linha"* como de *"staff".* Os chefes dêsses departamentos podem desempenhar, para o chefe superior da organização, uma função exclusivamente consultiva; mas tem autoridade de *"linha"* com respeito à execução de suas funções particulares.

E' isto realmente o que acontece com os órgãos que são funcionalizados departamentalmente no alto. E' o caso do govêrno, conforme se vê na relação existente entre as autoridades do gabinete e o "premier" ou presidente. Na organização militar, tais funções departamentalizadas são sempre classificadas como de *"staff"* muito embora haja, mesmo neste caso, algumas funções que, de uma maneira estrita, sejam de natureza "auxiliar". E' isto o que se dá com a tão falada tropa de *"staff"* ou de estado-maior, cujas atribuições dizem respeito principalmente às comunicações, abastecimento e transporte. No entanto, pesquisando as origens históricas dessas funções, descobrimos que tôdas nasceram do serviço informativo e consultivo e isto explica porque estão ainda classificadas sob o título geral de *"staff".*

Outra fonte de confusão relativamente a questão histórica é a de que a própria palavra *"staff"* nem sempre teve seu sentido atual e geralmente aceito. Nas mais velhas formas de organização militar, o têrmo foi aplicado num sentido coletivo a todos os oficiais que estavam em contato imediato com o comandante em chefe. O sentido atual do têrmo nas classes armadas não deve datar de antes do século décimo oitavo. E', porém,

certo que a organização militar foi a primeira a empregá-lo com o sentido que tem atualmente.

Evolução do "Staff"

A história do aspecto de *staff* do funcionalismo, conforme a encontramos, com os seus diferentes objetivos, nas várias espécies de organizações, será considerada mais adiante. Basta mostrar aqui, num ligeiro resumo, o caráter geral dessa evolução.

Já notamos, ao reconstituir a história do funcionalismo, que o *staff* aparece sempre sob suas três formas primárias — a determinativa, a aplicativa e a interpretativa — e que um funcionalismo suplementar, de caráter estritamente técnico, só se desenvolve com o progresso do conhecimento humano. Na história da função de *staff* verifica-se também uma evolução semelhante. A função técnica de *staff* surgiu pela primeira vez provàvelmente na organização militar, porque foi neste setor que primeiro surgiram as diferenças técnicas entre as funções de *linha*, diferenças estas devidas à variedade das armas. Quando há diferentes funções de *linha*, é razoável supor-se que existem correspondentes diferenças entre os serviços de *staff;* mas não podemos encontrar hoje as funções que existiam na organização dos exércitos antigos. Há, no entanto, uma função de *staff* que aparece em tôdas as organizações, quer modernas, quer antigas, a saber: o *staff* consultivo, de caráter coletivo.

O caráter coletivo do primitivo *staff* estava de acôrdo com as necessidades de uma era primitiva. O líder daquela época não precisava e nem exigia assistência técnica, isto porque os homens de então possuiam pouco ou não possuiam mesmo nenhum conhecimento desta ordem. Mas êle necessitava, como todos os líderes, antigos ou modernos, de grande acervo de conhecimentos que emana da fonte da experiência humana, motivo por que dependia do conselho coletivo dos que o cercavam, os quais lhe dispensavam assistência e orientação. A importância desta função de *staff* é confirmada pelo fato de que ela não é vaga e ocasional. E' formal desde as mais remotas épocas em que a podemos encontrar.

Entre os exemplos mais antigos estão os chefes homéricos, de cujo conselho dependiam os reis e o *witenagemot*, conselho de sábios dos reis anglo-saxões. Um conselho consultivo de uma espécie qualquer é tão velho quanto a própria organização. E', porém, igualmente moderno porque nenhum progresso do conhecimento humano eliminará a necessidade que tem o chefe do auxílio da elementar sabedoria humana e especialmente da coletiva para a tomada de decisões importantes.

Outra lição da história é o constante processo de mudança que sofrem as funções de *staff*, que estão sempre se contraindo, ampliando ou mudando de forma de acôrdo com a época e as condições. Um exemplo clássico é o Senado da velha Roma. Êsse órganismo, que sob o regime dos imperadores e dos cônsules da primitiva República era puramente consultivo, despido de qualquer autoridade legislativa, foi aos poucos usurpando os poderes próprios da "*linha*" até que, num determinado período da história romana, veio a exercer a maior autoridade do Estado.

Os exemplos em contrário são igualmente notáveis. Encontramos na história casos de importantes funções de *staff* que, por atrofia ou transformação das atribuições da natureza de *staff*, conservam apenas nominalmente o seu primitivo caráter. A tendência comum em tais casos é no sentido de departamentalizar-se a função consultiva ou coletiva de *staff*, tendência esta que está inerente a tôda a espécie de especialização. Na organização eclesiástica encontramos um exemplo no consistório cardinalício, distinto do conclave; na órbita do Estado, no conselho privado do Rei da Inglaterra. Em ambos os casos, porém, o desenvolvimento da especialização exerceu a sua influência. Na Igreja Católica atualmente essas funções são desempenhadas principalmente pelas diferentes congregações da Cúria Romana; na Grã Bretanha, por uma comissão relativamente moderna do conselho privado conhecido por gabinete. Em cada um dêsses casos, as reuniões do órgão completo passaram a ser meramente formais e protocolares.

Na história da função de *staff* na organização militar encontramos ainda uma outra tendência. Esta teve início com os serviços de *staff* indidual e evoluiu para tornar-se um serviço de *staff* departamentalizado e coordenado. Explica esta diferença o fato de que, não como a igreja e o Estado, a guerra, em sua verdadeira essência, é uma questão de técnica. Nos primitivos tempos, porém, quando as armas militares eram apenas o arco, a espada e a lança e quando as batalhas se travavam às vistas do comandante, os serviços de *staff* eram relativamente poucos e insignificantes. As mudanças das condições da guerra que tiveram início com a invenção da pólvora, a revolução no setor das armas e do equipamento militar e os resultantes problemas de abastecimento e transporte acarretaram o aumento do número e da importância dessas funções de *staff* até que se tornou imperativa a sua coordenação. Em conseqüência destas necessidades, surgiu o moderno *estado-maior — general staff* — um autêntico órgão consutlivo, departamentalizado mas ainda uma unidade, que dá conselhos relativos a todos os planos e supervisa sua execução, desde tôdas as fases de serviços departamentais até a estratégia militar que determina o movimento total e conjuga todos êsses elementos coordenando-os num só organismo.

Através de tôdas estas modificações, só dois elementos parecem ser constantes. Um dêles é o sempre presente princípio de *staff* que é sempre pôsto em prática sob uma forma qualquer. O outro, é o constante movimento das relações entre as atividades de *linha* e as de *staff*.

E' possível, à vista do constante processo de mudança que sofrem as relações entre a *linha* e o *staff*, identificar um ciclo definido? O único que

surgiu na organização industrial moderna foi o que está implícito na aplicação do princípio de delegação, com sua tendência para a centralização ou para a descentralização.

Relações entre linha e "staff"

A centralização indevida sempre acarreta a atribuição de deveres de *linha* ao *staff*. A centralização promove o máximo de eficiência do *staff* técnico mas a forma extremada desta tendência pode sacrificar outras coisas de igual relevância, principalmente a iniciativa descentralizada que pode ser necessária em muitos casos.

Os elementos psíquicos na relação entre *linha* e *staff* envolvem simplesmente uma redefinição mais ampla dos elementos psíquicos da chefia. O chefe é o "cabeça" no sistema de *linha* e é esta que representa, em tôdas as formas de organização, seu verdadeiro poder de combate. O chefe deve ser forte não apenas em ação mas também no planejamento que a precede. O valor do serviço de *staff* pressupõe a existência de um chefe que seja competente para apreciar sua assistência.

O indivíduo que é uma autoridade de *staff* — o *staff* individual — interessa-se por aquêle aspecto especial da situação que diz respeito à sua própria função. Êste aspecto deve ter, no entanto, relações com muitos outros e por esta razão os serviços do *staff* individual devem ser coordenados num completo serviço de *staff*. Mas o chefe de *linha* é, em suma, o coordenador-geral. O General Summerall define os elementos psíquicos das relações entre *linha* e *staff* com palavras que se aplicam à organização em tôdas as esferas.

"O comandante", diz êle, "deve conhecer a arte do auxílio prestado pelo *staff* e cada membro dêsse último deve conhecer a arte do comando. No entanto, nenhum comandante pode ser substituído por um *staff*, por mais competente que êle seja. A responsabilidade pela decisão e a iniciativa deve ser do comando, devendo êle possuir os atributos, o caráter e o conhecimento para ser merecedor da confiança e dos serviços do *staff*.

E' possível, então, perguntar-se qual a razão de precisar o chefe (que pode possuir as qualidades previstas nestas especificações) de um *staff* funcionalizado e coordenado? A resposta pode ser encontrada na complexidade da vida moderna, complexidade esta que se reflete em tôdas as formas de organização. O número de coisas em que se deve pensar, a quantidade dos fatôres a considerar e a variedade dos conhecimentos necessários à solução dos problemas são grandes demais para serem abrangidos pela capacidade do chefe. Muito embora caiba ao executivo a tomada de tôdas as decisões, é imperativo que êsses problemas devem vir a êle submetidos, já *"mastigados"*, acompanhando-os tôdas as sugestões e dados resultantes das pesquisas que o *staff* organizado lhe pode fornecer. Êsse *staff* é um prolongamento da personalidade do executivo. Significa "mais olhos", "mais ouvidos" e "mais mãos" para auxiliá-lo na formulação e implantação de todos os seus planos.

Quando voltarmos nossa atenção para a atitude mental da chefia em face do *staff* consultivo, encontraremos aquêles mesmos tipos de chefes que já observamos ao tratar da delegação de autoridade.

Primeiro, é o líder que descarrega todo o pêso em cima do *staff*, o que quer dizer que êle está predisposto a confiar a outros sua própria atividade mental. Tais chefes foram bastante comuns no passado, especialmente no setor do govêrno. O sistema monárquico, com os seus princípios de liderança hereditária, deu ao mundo, em épocas passadas, muitíssimos governantes desajustados para a função de governar. Sob a sua chefia — quando a exerciam por um longo e ininterrupto período — acontecia usualmente uma dessas duas coisas: primeiro, o *staff* de conselheiros usurpava gradualmente a autoridade de "linha", do que resultava o que se chama "uma burocracia", na qual cada órgão principal tinha a tendência de se tornar, êle próprio, uma lei, com pouca coordenação realizada por intermédio de um instrumento de contrôle centralizado; segundo, um dos conselheiros usurpava gradualmente a função de chefia, enquanto o chefe de fato passava a ser apenas um titular. Notáveis exemplos históricos dêsses fenômenos foram as autoridades do palácio real nos períodos dos últimos reis merovingios, nos séculos sétimo e oitavo e, mais recentemente, o shogunato, no Japão. Em tais casos, ou a autoridade titular restaura sua chefia, como aconteceu neste último país, ou os chefes de fato passam a sê-lo de direito, como aconteceu na Europa Central com o advento da dinastia carlovíngia. Outro exemplo de uma chefia apenas titular é o que se encontra nas monarquias constitucionais modernas.

Neste caso, a transferência gradual da autoridade aos conselheiros que, como ministros, assumem reais responsabilidade de "linha", é devido à transição da autocracia para o constitucionalismo. As velhas fórmulas sobrevivem, com moderna substância, porém.

Um outro tipo de líder surge mais constantemente nas organizações modernas. E' aquêle que se torna impenetrável para os seus próprios conselheiros, isto devido à confiança que deposita na sua própria fôrça. A chefia desta sorte, para ser bem sucedida, deve possuir gênio excepcional. Sòmente um Napoleão pode comportar-se dessa maneira e, conforme o dito popular, "sair-se bem". Os efeitos de uma chefia dessa natureza, quando ela se prolonga, devem ser negativos para a eficiência organizada. O *staff* tem a tendência de atrofiar-se quando seus conselhos não são levados em conta.

O terceiro e realmente moderno tipo de chefe não precisa ser descrito porque já definimos suas principais virtudes. O chefe representa um verdadeiro ponto central entre os dois extremos e pela mesma razão consegue manter um perfeito

equilíbrio entre as funções de *"linha"* e as de *"staff"*.

Princípios de "staff"

E' evidente que há duas condições essenciais a um *staff* eficiente: *coordenação* e *infiltração*.

A importância da coordenação do *staff* já foi demonstrada. Sem ela, o resultado seria, na prática, uma confusão de conselhos. O que a autoridade de *linha* requer de seu *staff* é um quadro completo e correlacionado, porque tal quadro é uma necessidade absoluta para a tomada de decisões sensatas. Esta necessidade explica o propósito do estado-maior "departamentalizado" das fôrças armadas, no qual as atividades de *staff* são de tal modo coordenadas, que as contribuições de todos os seus vários departamentos se ajustam num quadro perfeito e homogêneo.

O têrmo "coordenação" define o método que deve ser pôsto em prática num bom serviço de *staff;* mas a palavra *infiltração* (difusão) de conhecimentos é o objetivo precípuo de tôdas as suas atividades. O *staff* não serve apenas o chefe supremo. Serve-o primeiro, porque êle necessita de seu auxílio para tomar suas decisões; mas os subordinados, na escala hierárquica, até os de nível inferior, também precisam de sua assistência para que possam executar inteligentemente todos os planos. Mesmo na organização militar, onde a natureza do objetivo exige uma maior rigidez de disciplina e conseqüentemente um maior refôrço da função de comando, o fato de que não se pode conseguir uma conduta eficiente só por meio dos contatos pessoais do comandante foi perfeitamente demonstrado por tôda a experiência militar. Para assegurar uma estrutura sólida e única, tanto em forma como em espírito, relativamente ao propósito comum, deve também haver uma coordenação horizontal, baseada nos contatos que permitem a prestação de um verdadeiro serviço de difusão de informações e conhecimentos. Todos os chefes esclarecidos sabem disso. Quantas vêzes vemos o chefe pôr de lado, por um momento, sua função de comando para assumir a de *staff* conselheiro para seus subordinados. Qualquer um que teve a fortuna de trabalhar sob as ordens de um chefe dessa espécie sabe qual é a inspiração que êle insufla e a doutrinação que êle faz, tanto no que pese o propósito quanto no que diz respeito ao processo de trabalho.

Esta espécie de doutrinação, partindo diretamente do líder, deve, em virtude de necessidade de ordem material, limitar-se em grande parte aos assuntos que podem ser tratados pessoalmente pelo chefe em seus contatos diretos com os subordinados. Numa grande instituição, são impossíveis tais contatos diretos em tôda a organização; por isso, é preciso organizar-se um serviço informativo (de instrução) e consultivo que tenha ligação com tôda a estrutura. Na organização militar, encontramos esta necessidade atendida no sistema de escala de órgãos de *staff* com um *staff* geral para cada unidade principal e um *staff* individual para cada uma das unidades executivas e de comando, por menores que sejam. Esta forma de serviço de *staff* organizado e que penetra e se desdobra por tôda a organização, está sendo imitada nas nossas mais aperfeiçoadas instituições industriais.

O serviço de difusão de conhecimentos — doutrinação — na esfera de execução foi por nós definido como *"aspecto de supervisão"* das atividades do *staff*. Isto significa mais do que simples inspeção geral. Tão importante é êste serviço de inspeção que alguns técnicos em organização estabelecem uma certa distinção entre o *staff* de planejamento, o *staff* de execução e o *staff* de inspeção. A inspeção, no entanto, faz parte das operações e pode, pois, ser incluída entre as funções do *staff* de execução ou de supervisão.

Um outro aspecto dêste serviço de difusão de conhecimentos fica para ser examinado mais tarde, sendo possível no entanto considerá-lo, como o fazem alguns, o mais importante de todos. Não é só o chefe que tem coisas importantes para dizer a seus subordinados, quer diretamente, quer por intermédio de seu *staff*. Êsses subordinados podem ter importantes coisas para dizer ao chefe, coisas estas que êle, chefe, deve ter conhecimento no exercício da chefia. Êles, empregados e chefe, têm importantes coisas a ensinar um ao outro e essa reciprocidade de coisas a serem conhecidas penetra tôdas as relações entre superiores, subordinados ou entre indivíduos do mesmo nível, em todos os elos da cadeia. Não se pode conceber a infiltração de um verdadeiro serviço de informações como algo que se processa exclusivamente de cima para baixo. Nenhuma organização pode ser realmente homogênea em espírito se não tiver um serviço dessa espécie mas que opere também de baixo para cima. E' ponto pacífico que na organização todos devem ter o direito de ser ouvidos, porque é sòmente por meio dêste direito, de um mecanismo adequado ao seu uso e do estímulo a seu exercício, que uma chefia realmente informada é concebível e possível.

* * *

O exame que fizemos do aspecto de *staff* do que chamamos de "funcionalismo", completa nossa revisão dos princípios formais de organização. Como um auxílio ao leitor, para que tenha uma visão de conjunto da coordenação real dêsses princípios, e para que lhe possibilite uma fácil identificação dos mesmos quando aparecerem aqui e ali neste livro, oferecemos o seguinte *Quadro Lógico dos Princípios de Organização.*

A coordenação dêsses princípios de organização neste quadro segue a ordem das leis básicas da lógica reveladas na obra de Luís F. Anderson, *Dos Logishe Seine Gesetze und Categorien* (Felix Meiner, Lipzig, 1922). Êste quadro explica o método logístico que seguimos no tratamento do assunto. Consderaremos agora a prova *psicológica* ou *prática* da validade dêstes princípios, o que constitui o objetivo da revisão histórica que faremos a seguir. (1)

(1) Deve-se acrescentar que a prova histórica, muito embora conserve sua importância fundamental, já não é mais o único comprovante de que o estudioso dispõe a respeito do assunto.

Desde a publicação de nossa primeira edição em 1931, foram feitas importantes contribuições ao estudo da organização no qual se ouve distintamente a palavra dos práticos.

Nesta literatura realça, pela sua importância, a obra *"Papers on the Science of Adminstration"*, editada por Luther Gullick e L. Viwick, publicada em 1937 pelo *Instituto of Public Administration*, da Universidade da Columbia.

De notável significação é o trabalho de Viwick intitulado *"The Functions of Administration"*, contendo referências especiais à obra de Henri Tayol. Êste foi o maior organizador prático que já escreveu sôbre o assunto e o artigo de Viwick mostra a coerência entre o tratamento dado à matéria por Fayol e "Quadro Lógico" apresentado neste livro.

QUADRO LÓGICO DOS PRINCÍPIOS DE ORGANIZAÇÃO

	I PRINCÍPIOS	II PROCESSO	III EFEITO
I. O princípio coordenador.	Autoridade ou coordenação pessoal	Coordenação pelo processo	Coordenação pelo efeito
II. O processo de escala....	Chefia	Delegação	Definição funcional
III. O efeito funcional.....	Funcionalismo determinativo (Legislativo)	Funcionalismo aplicativo (Executivo)	Funcionalismo interpretativo (Judiciário)
Aspecto *Staff* do funcionalismo.....	Informativo	Consultivo	Supervisor

Continua

SELEÇÃO

Fidedignidade - Método da equivalência racional

BELMIRO SIQUEIRA.

Para constituirem científicos instrumentos de medida, as provas usadas na seleção de pessoal devem apresentar certas propriedades. Entre essas, destacam-se a objetividade, a validade, a fidedignidade, a compatibilidade, a sensibilidade e a comparabilidade.

Mais para fornecer material àqueles que se iniciam na técnica de exame do que para dar contribuição pessoal ao assunto, vamos expor, ainda que elementarmente, a determinação da fidedignidade de um teste pelo *método da eqüivalência racional.* Comecemos, porém, com algumas definições e uma indicação geral dos processos usuais de análise da fidedignidade.

No Vocabulário Brasileiro de Estatística, editado pelo I. B. G. E., lemos:

FIDEDIGNIDADE — Propriedade do processo ou instrumento de média que dá lugar a medidas precisas.

Na monografia "Validade e Fidedignidade nos Testes Coletivos de Inteligência", de autoria do Prof. Murilo Braga, tiramos, dentre as conclusões:

c) a fidedignidade, ou coerência interna, consiste na qualidade que um teste pode ter de medir em cada uma de suas partes o que outra parte equivalente também mede;

Já o Prof. Jacir Maia escreveu:

A esta propriedade do teste apresentar sempre o mesmos resultados, costuma-se dar o nome de confiança, constância, coerência ou fidedignidade.

(A Prática da Medida pelo Testes e a Contribuição do Método Estatístico).

Com outras palavras, podemos definir: Fidedignidade é a propriedade segundo a qual o teste, sob condições idênticas, em sucessivas aplicações a determinado grupo, dá lugar aos mesmos resultados ou a resultados perfeitamente substituíveis.

Dos conceitos expostos depreende-se a importância da fidedignidade como característico básico de qualquer prova destinada à seleção de pessoal. Não tivessem as provas usadas pelo D. A. S. P. tal atributo e os resultados dos concursos realizados não mereceriam fé, não seriam dignos de confiança e os candidatos aprovados ou reprovados e melhor ou pior classificados o teriam sido segundo a sorte ou o azar do momento.

Muitos são os processos e variadas são as técnicas para determinação da fidedignidade de uma prova. Eis, sob forma didática, as mais comuns.

1. Processo do Reteste — Aplica-se a prova duas (ou mais) vêzes, em épocas distintas, a um mesmo grupo. Calcula-se o coeficiente pearsoniano das duas séries de resultados obtidos. O coeficiente obtido será a expressão da fidedignidade do teste empregado.

Em vez de se calcular o coeficiente de correlação, poderemos determinar a fidedignidade do teste calculando certas constantes estatísticas (média, mediana, moda, desvio padrão, coeficiente de variação, percentis, grau de assimetria, grau de curtose etc.) dos resultados de cada aplicação. Verificando se as discrepâncias surgidas são, em têrmos de probabilidade, significativas, teremos informação a respeito da consistência do teste.

2. Processo dos Grupos Equivalentes — Aplica-se a prova a dois (ou mais) grupos equivalentes ou estatìsticamente iguais, isto é, a dois grupos que, em outra prova, tenham apresentado idêntico comportamento. Calcula-se o coeficiente x entre as duas séries de notas obtidas e, assim, tem-se a fidedignidade do teste em questão.

Da mesma forma, a comparação das medidas de tendência central, de dispersão, de assimetria e de curtose etc. dos resultados dos dois grupos nos daria indicação precisa a respeito da coerência interna do teste.

3. Processo das Formas Paralelas — Aplicam-se a um mesmo grupo ou a grupos estatìsticamente iguais duas ou mais formas paralelas do teste em exame. O coeficiente pearsoniano ou a comparação dos elementos típicos das distribuições de escores obtidos nos darão as informações necessárias sôbre a fidedignidade do instrumento usado.

4. Processo da Fórmula Spearman-Brown — Aplica-se o teste e com os resultados obtidos constituem-se duas amostras: uma com as questões pares e outra com as questões ímpares. Acha-se a correlação entre as séries de somas (ou de médias) das notas dos candidatos nas questões pares e as séries de somas (ou médias) das notas dos mesmos candidatos nas questões ímpares. A fórmula de profecia ou de previsão de Spearman-Brown nos dará o valor da fidedignidade de todo o teste.

5. Processo das Amostras — Aplica-se a prova a um grande grupo. Constituem-se dois (ou mais) subgrupos tirados do grupo geral. As constantes estatísticas dêsses subgrupos quando comparados, permitirão que se obtenha uma exata indicação da constância ou fidedignidade do teste.

6. Outras Expressões Indicadoras da Fidedignidade do Teste — De posse do coeficiente de fidedignidade de um teste, ser-nos-á possível estimar a fidedignidade máxima de que seria capaz o instrumento de exame adotado. Basta que calculemos o índice de fidedignidade ou seja a fidedignidade virtual do teste. Tal índice corresponde à raiz quadrada do coeficiente de fidedignidade, obtido pelo fórmula de Spearman-Brown, por exemplo. Assim: $\sqrt{r}$.

O êrro padrão dos escores do teste, êrro êsse que nos é dado pela expressão $S\sqrt{1-r}$ (onde s= desvio padrão dos escores do teste e ϱ_{11} = coeficiente da fidedignidade do teste), constitui, também, uma medida de fidedignidade do teste. De fato, se tivessemos s= 15 e ϱ_{11} = 0,92, o êrro padrão do escore seria 4,2 ou 4. Isso nos indica que há 99,73% de probabilidades, ou quase a certeza, de que o escore de um candidato qualquer não variará, em sucessivas aplicações, de mais de 3x4, ou seja, 12 pontos. O êrro padrão dos escores é uma medida de fidedignidade do teste porque indica qual a flutuação máxima a que estão sujeitos, em diversas aplicações a um mesmo grupo, os escores dos mesmos candidatos.

Em sua terceira edição, o excelente "Statistics in Psychology and Education", de Henry E. Garrett, regista mais um método para estimativa da fidedignidade de uma prova objetiva. E' o método da equivalência racional proposto por G. F. Kuder e M. W. Richardson, na Psychometrika, 2 (1937), 151-160 e no Journal of Educational Psychology, 30 (1939) 681-687.

Para o cálculo da fidedignidade, por êsse método, Garrett reproduz duas fórmulas, A e B.

$$r = \frac{n(s^2 - \sum pq)}{s^2(n-1)} \qquad A$$

(coeficiente de fidedignidade de um teste em têrmos da dificuldade e das intercorrelações de seus itens)

onde:

ϱ_{11} = coeficiente de fidedignidade de todo o teste; n = número de itens do teste; s = desvio

padrão dos escores do teste; p = proporção do grupo que respondeu corretamente um item do teste; e q = proporção do grupo que não respondeu corretamente um item do teste;

$$r = \frac{ns^2 - M(n-M)}{s^2(n-1} \qquad (B)$$

onde N é a média aritmética dos escores do teste.

Cumpre observar que a fórmula B é uma aproximação da fórmula A, e foi indicada por G. J. Froelich, do Journal of Educational Psychology, 32 (1941), 381-385.

Enquanto a determinação da fidedignidade pelo coeficiente de K. Pearson (fidedignidade por constância, fidedignidade por equivalência ou fidedignidade por homogeneidade — M. Braga, ob. cit.) exige longos e laboriosos cálculos de correlação, o método da equivalência racional, com o auxílio de uma das fórmulas dadas (A e B), leva em conta apenas elementos necessàriamente calculados para qualquer análise elementar dos resultados do teste e de seus itens. O trabalho fica, pois, muito simplificado.

A segunda fórmula, sobretudo, é por demais prática e envolve apenas operações rápidas com a média, desvio padrão e número de itens do teste.

A fórmula B baseia-se no fato de que todos os itens do teste tenham igual dificuldade. Como se percebe, tal hipótese é inconsistente. Apesar disso, contudo, mesmo quando as dificuldades dos itens ou questões forem muito variáveis, a fidedignidade que se acha por essa fórmula será uma satisfatória aproximação da real coerência interna do teste.

O grau de fidedignidade achado pela fórmula B é ligeiramente menor do que o grau de fidedignidade estimado pela fórmula de Spearman-Brown. A subestimação que provém da fórmula de Froelich será, com relação ao coeficiente achado pelo método das semipartes, (fórmulas Spearman-Brown), tanto maior quanto mais variável fôr a dificuldade das questões da prova.

Se por um lado o índice de fidedignidade (fidedignidade virtual = $\sqrt{r}$) nos dá o grau máximo de constância que poderemos esperar do teste, a fórmula B indica o grau de fidedignidade mínima que tem o teste.

Convém notar que, na fórmula B, trabalhamos com questões às quais atribuimos 0 ou 1, conforme o candidato a tenha errado ou acertado. Na fórmula A, os valores das questões não serão necessàriamente 0 ou 1; poderão variar amplamente, conforme a dificuldade das questões.

Em recente prova do concurso para Guarda Civil obtivemos em estudo de numerosa amostra, os seguintes dados: n = 35; s = 5,83; M = 18,04 e pq = 3,6125. Qual a fidedignidade da prova empregada?

Pela fórmula A, teremos:

$$r = \frac{n(s^2 - \Sigma pq)}{s^2(n-1}$$

$$r = \frac{35(\overline{5,85}^2 - 3,6125)}{\overline{5,83}^2(35-1)}$$

$$r_{11} = 0,92$$

Pela fórmula B, teremos:

$$r = \frac{ns^2 - M(n-M)}{s^2(n-1)}$$

$$r = \frac{35 \times \overline{5,83}^2 - 18,04(35-18,04)}{\overline{5,83}^2(35-1)}$$

$$r = 0,76$$

Interpretando êsses resultados, dizemos que a prova aludida apresentou uma alta fidedignidade (0,92). A fidedignidade mínima que poderíamos esperar era 0,76 ou seja, uma coerência interna mais que satisfatória.

Para concluirmos as presentes notas, façamos uma pergunta. Qual o processo mais aconselhável para estimativas da fidedignidade de uma prova?

Não há processo mais ou menos aconselhável. Todos os processo indicados são suficientes para nos dar informação segura a respeito da fidedignidade do instrumento de exame usado. A meu ver, porém, para efeitos práticos, nos estudos preliminares das qualidades do teste, quando se trabalha com escores brutos, a fórmula B, por ser de fácil manejo, é excelente processo para indicação da fidedignidade mínima da prova que se empregou.

Questões de Português do Concurso de Escriturário

No presente número, temos a satisfação de transcrever as questões da prova de Português do C. 166 — concurso para provimento em cargos iniciais da carreira de Escriturário do Serviço Público Federal.

ESCRITURÁRIO — S. P. F. — C. 166

(Esta prova terá a duração de 4 horas)

PORTUGUÊS

I — Em cada um dos grupos de textos que se seguem, há sòmente um texto certo. Assinale-o colocando um C dentro dos parênteses que o precedem.

Não emende nem raspe, porque qualquer emenda ou rasura em um dos parênteses anulará o grupo inteiro.

1. ( ) Preconisavam todos que V. S.ª muito se sim patizara do protogonista.
   ( ) Preconizavam todos que V. S.ª muito simpatizara-se do protogonista.
   ( ) Preconizavam todos que V. S.ª muito se simpatizara do protagonista.

( ) Preconisavam todos que V. S.ª muito simpatizara com o protogonista.
( ) Preconizavam todos que V. S.ª muito se simpatizara com o protagonista.
( ) Preconizavam todos que V. S.ª muito simpatizara com o protagonista.
( ) Preconizavam todos que V. S.ª muito simpatizara o protagonista.

2. ( ) Se preveres má notícias, precavém-te contra os que as quiserem disfarçar.
( ) Se preveres má notícia, acautela-te contra os que a quiserem disfarsar.
( ) Se previr má notícia, acautela-te contra os que que quizerem disfarsá-la.
( ) Se previres má notícia, acautela-te contra os que a quiserem disfarçar.
( ) Se previres má notícia, precavém-te contra os que quiserem disfarçá-la.
( ) Se previr má notícia, precavenha-se contra os que a quizerem disfarçar.
( ) Se prever má notícia, precavenha-se contra os que se quiserem disfarçar.

3. ( ) Você sempre o visitava sem lisonjear-lhe sequer um vez.
( ) Você sempre visitava-o sem lhe lisongear sequer um vez.
( ) Você sempre lhe visitava sem o lisongear siquer um vez.
( ) Você sempre o visitava sem lisongeá-lo siquer um vez.
( ) Você sempre o visitava sem o lisonjear sequer um vez.
( ) Você sempre visitava-lhe sem o lisonjear sequer um vez.
( ) Você sempre lhe visitava sem lhe lisonjear sequer um vez.

4. ( ) Não desobedeçais esta ordem até chegarmos nós à outra decisão qualquer.
( ) Não desobedecei esta ordem até chegarmos nós à outra decisão qualquer.
( ) Não desobedeçais a esta ordem até chegarmos nós a outra decisão qualquer.
( ) Não desobedeçais à esta ordem até chegarmos nós a outra decisão qualquer.
( ) Não desobedecei a esta ordem até chegarmos nós a outra decisão qualquer.
( ) Não desobedeçais a esta ordem até chegarmos nós noutra decisão qualquer.
( ) Não desobedeçais a esta até chegarmos nós à outra decisão qualquer.

5. ( ) Meninos, eu os perdoarei, porém, não deverão citar exemplos dêste mesmo jaez.
( ) Meninos, eu perdoá-los-ei, porém, não deverão citar exemplos dêste mesmo jaês.
( ) Meninos, eu vos perdoarei, porém, não se deverá citar exemplos dêste mesmo jaez.
( ) Meninos, eu lhes perdoarei, porém, não deverão citarem exemplos dêste mesmo jaez.
( ) Meninos, eu perdoar-lhe-ei, porém, não deverão citarem-se exemplos dêste mesmo jaês.
( ) Meninos, eu os perdoarei, porém, não deverão citar exemplos dêste mesmo jaês.
( ) Meninos, eu lhes perdoarei, porém, não deverão citar exemplos dêste mesmo jaez.

II — No grupo de textos abaixo, há entre êles alguns certos. *Assinale os certos,* colocando um C dentro dos parênteses que os precedem.

() Êle compareceu na seção onde cientificaram-no de que fôra inhabilitado.
( ) Êle compareceu à seção onde lhe cientificaram de que fôra inabilitado.
( ) Os debates se faziam frente à frente enquanto homenageavam a S. Ex.ª
( ) Os debates faziam-se frente a frente enquanto homenageavam S. Ex.ª.
( ) Deve, provàvelmente, fazer três anos que a nada aspiro nesta carreira.
( ) Devem, provàvelmente, fazer três anos que nada aspiro nesta carreira.
( ) Urge faça-se jus apenas ao que perdi, para rehaver meus bens.
( ) Convém se faça jus apenas ao trabalho que lhe exgotou cérebro e coração.
( ) Quando provierdes das férias e fordes para o Norte, vinde cumprimentar os amigos.
( ) Procedam-se às provas de português no prazo de quinze dias.

III — Dentre os vocábulos abaixo, há alguns grafados corretamente e outros com deformações gráficas. Assinale os que estiverem corretos, colocando um C dentro dos parênteses que os precedem.

1. ( )	mal-humorado	2. ( )	sem-cerimônia
( )	pesquiza	( )	séde
( )	impróprio	( )	semi-círculo
( )	enxurrada	( )	surprêsa
( )	enchovalhar	( )	indenização
( )	aquiecência	( )	desassocêgo
( )	engeitado	( )	manganez
( )	extra-territorial	( )	neo-paganismo
( )	jíria	( )	indiscreção

IV — Conjugue, nas linhas em branco, com o pronome enclitico, o Imperativo Afirmativo dos verbos abaixo, nas seguintes pessoas:

	2.ª pes. do Singular	2.ª pes. do Plural
Depô-lo	.....	.....
Detê-lo	.....	.....
Dizê-lo	.....	.....
Desavir-se	.....	.....
Santiguar-se	.....	.....
Imiscuir-se	.....	.....

V — Entre os textos abaixo, há alguns certos quanto à regência dos verbos empregados. Assinale, com um C dentro dos parênteses, *sòmente os que estiverem certos.*

( ) O Diretor ainda não pagou os examinadores.
( ) Coteje-se o processo ao primeiro requerimento.
( ) Vou apresentar-lhe ao Diretor da Divisão.
( ) Não perdôo às pessoas negligentes.
( ) Todos folgaram de sabê-la noiva.
( ) Dizei a meu pai que ainda o quero muito.
( ) Não responderemos sua carta.
( ) Estou certo que não haverá dúvidas.
( ) Não tolero a maníacos como você.
( ) A prova consiste de matemática e português.
( ) Esforçavam-se a romper o cêrco.
( ) O resultado excedeu a expectativa.
( ) Quem lhe contrariar será punido.
( ) Ela mesma lhe ensinou a ler.
( ) Êle pediu que lhe desculpassem.
( ) Nesta jornada visei apenas ao bem geral.
( ) Venho de ouvir a missa do galo.
( ) Aqui ninguém lhe entende.
( ) Ela trocou uma frase clássica em frase vulgar.
( ) Falou-me que ia passear.

VI — No grupo de textos abaixo, há textos certos e textos errados quanto ao emprêgo do Infinito Pessoal e Impessoal. *Assinale os certos,* colocando um C dentro dos parênteses.

( ) Devemos, o mais breve possível, *dizermos* a verdade.

( ) Primeiro, eu vi *cair* as flores, depois, *surgirem* os frutos.

( ) Costumavam os poetas *deleitarem-se* com o vinho.

( ) Que poderão teus inimigos *fazer* contra mim?

( ) Diga-lhes que se devem *ausentar* para não *prejudicarem* o serviço.

( ) Fizeste os homens *sapatear* e as mulheres *beber*.

( ) Vossos amigos hão de também *praticarem* na fábrica.

( ) Quando cessassem êles, por um momento, de *falarem*, começaríamos a prova.

( ) Êles não podiam, de modo algum, *serem* prejudicados.

( ) Não haviam de *ser* boas sugestões como: de os homens *ficarem* e as moças *partirem*.

VII — No grupo de textos abaixo, há textos certos e textos errados quanto à colocação dos pronomes objetivos. *Assinale os certos*, colocando um C dentro dos parênteses.

( ) Querer-*lhe*-íamos contar tudo a que estávamos a referir-*nos*.

( ) Quando *lhes* ofereci leite, riram-se tanto, que *me* deixaram desconfiado.

( ) Eram êstes os professôres a que estávamos referindo-*nos*.

( ) Nada pôde-*me* êle contar, nada *vos* conto eu.

( ) Êles haviam *me* dito que *o* conheciam há muito tempo.

( ) Mostre-*me* a erva de cujos frutos os pássaros *se* alimentam.

( ) Fizessem-*lhe* êles o que *lhes* pedira eu, ninguém os perseguiria.

( ) Se derem-*me* o cargo de chefe, deixá-*lo*-ei para você.

( ) Ela estava lembrando-*se* de haver-*me* dado dois retratos.

( ) Eis o candidato cuja prova tem-se discutido.

VIII — Seguem-se vários verbos conjugados no Presente do Indicativo. Assinale, com um C dentro dos parênteses, os verbos que estiverem conjugados corretamente.

( ) agrido, agrides, agride, agridimos, agridis, agridem.

( ) adequamos, adequais.

( ) premeio, premeias, premeia, premiamos, premiais, premeiam.

( ) denigro, denigres, denigre, denegrimos, denegris, denigrem.

( ) apazigúo, apazigúas, apazigúa, apaziguamos, apaziguais, apazigúam.

( ) mobílio, mobílias, mobília, mobiliamos, mobiliais, mobíliam.

( ) pulo, pules, pule, pulimos, pulis, pulem.

( ) remedio, remedias, remedia, remediamos, remediais, remediam.

( ) eclipso, eclipsas, eclipsa, eclipsamos, eclipsais, eclipsam.

( ) sóes, sóe, soemos, soeis, soem.

IX — Preencha os claros empregando, convenientemente, *à, às, a* ou *as*:

1. Daqui ..... uma légua, assistiremos ..... pororoca.

2. Não diria isto ..... ninguém cara ..... cara, mas ..... ti que me recebes com paciência.

3. Dize-me ..... qual delas mandaste o meu recado, e ..... que horas o mandaste.

4. Amanhã você deverá dirigir-se ..... S. Ex.ª .... mesma hora de hoje.

5. O expediente é das onze ..... cinco da tarde.

X — Preencha os parênteses da primeira coluna com os números da segunda, tendo em vista a voz em que se encontram os verbos grifados.

1.ª *Coluna*	2.ª *Coluna*
( ) Oxalá que eu perecera não *visto* de ôlho nenhum vivente.	
( ) Vimos as Musas *banharem-se* nas águas de Netuno.	1. Voz ativa.
( ) E eu o *haverei de ficar vigiando* noite e dia.	2. Voz passiva.
( ) Os meus dois vizinhos não *se cumprimentam*.	3. Voz reflexa.
( ) Não *se soube* se o jangadeiro havia voltado.	4. Voz recíproca.
( ) Elas *estão* até hojo *possuídas* pelos pastôres do Cáucaso.	
( ) Êle estava *queixando-se* dos outros.	
( ) *Assustamo-nos*, às vêzes, com pequenas coisas.	

REDAÇÃO

O Diretor do Serviço de Documentação do D.A.S.P. está projetando criar uma nova revista de assuntos administrativos, de publicação mensal e distribuição gratuita a todos os servidores públicos federais. Nesse propósito, êle redige um ofício-circular aos chefes de repartição do Serviço Público Federal, solicitando sugestões e explicando que pretende dar à Administração Pública Federal um órgão capaz não só de satisfazer, indistintamente, as preferências dos servidores, como também de oferecer-lhes oportunidade para expor idéias ou estudos sôbre assuntos de sua livre escolha.

Na qualidade de chefe de uma das repartições consultadas, redija um ofício-resposta ao Diretor do Serviço de Documentação do D. A. S. P., apresentando, por exemplo, sugestões sôbre:

a) as seções que a revista deverá conter;

b) a conveniência ou inconveniência das reportagens de sentido amplo ou restrito;

c) iniciativas que poderão servir de estímulo aos servidores em geral;

d) orientação, censura ou franca liberdade às contribuições de caráter filosófico, político ou religioso, etc.; ficando, entretanto, livre a escolha de outras sugestões que o candidato julgar necessárias.

Se, porém, você não estiver de acôrdo com essa iniciativa, exponha as razões que justificam seu parecer, dando os impedimentos e inconveniências que, na sua opinião, terá um órgão dessa natureza.

Instruções:

a) Tratamento: V. S.ª

b) Extensão mínima: 20 linhas.

c) E' permitido fazer o rascunho na fôlha em branco.

d) Redija o ofício na fôlha de almaço a seguir.

e) Não assine nem cite seu nome ou outro qualquer.

APERFEIÇOAMENTO

Elementos de estudos desprezados

Osvaldo Fettermann.

NUMA das reuniões de estudos, que sistemática e periòdicamente a então Divisão de Aperfeiçoamento promovida sôbre assuntos de gerência de pessoal (*) precisamente na realizada aos 11 dias de março de 1943, arrostando os prejuízos dominantes, as opiniões preconcebidas, tomamos para objeto da palestra o tema: Os problemas de administração na "Canaan".

A escolha foi rìgidamente combatida. Para alguns dos opugnadores o assunto não se enquadrava no programa traçado e, conseqüentemente, fugia às finalidades daquelas discussões em grupo. Outros não compreendiam como houvéssemos ido buscar o motivo de nossa palestra num romance e, principalmente, em nossa literatura, ao invés de o procurar numa obra especializada, num dêsses citadíssimos compêndios e tratados norte-americanos sôbre administração, tão em voga entre a nova geração de estudiosos, mas de escassíssima utilidade na solução de nossos problemas, seja por má adaptação de suas preciosas lições às nossas coisas, seja por defeituosa assimilação por quem os sobrace.

Não foi sem certa relutância que a coordenadora daquelas tertúlias assentiu ao propósito, que tínhamos, de dizer alguma cousa dêsse famoso romance que é a Canaan, uma das obras-primas da literatura brasileira, senão de ambas as literaturas de língua portuguêsa. Ela não se opunha, em princípio, a que comentássemos o livro, mas nos advertia, cautelosa, do risco de virem tais reuniões de estudos sofrer apreciações desagradáveis ou críticas acerbas em virtude do objeto de nossa escolha.

Para a demovermos, inteiramo-la de nosso propósito, explicando que não pretendíamos fazer crítica literária acêrca dêsse livro, mas apontar e analisar os problemas de interêsse geral, que Graça Aranha, com largo descortino, expõe e discute nesse seu festejado romance.

Dissemos-lhe, ainda, que com essa análise tencionávamos demonstrar a improcedência da crítica que ouvíramos no tocante à organização da biblioteca da referida Divisão de Aperfeiçoamento.

Não afirmaremos que as nossas palavras a tenham convencido, mas o certo é que anuiu ao nosso desejo, embora sob a condição de darmos aos comentários título que, por si só, bastasse para afastar qualquer observação apressada ou ferina.

Em sua anuência não vimos nenhuma vitória nossa, mas simplesmente a solução de um espírito educado que sabe aquilatar o valor de um livro do tomo da Canaan.

De fato, êsse consagrado romance, escrito por Graça Aranha em 1902, em Londres, onde servia ao Brasil, avulta não apenas como o primeiro romance nacional com tendências acentuadamente socialistas, mas, ainda, como uma das mais lídimas expressões da cultura brasileira. Em um estilo elegante e vigoroso, estuda caracteres, apresenta e examina, com grande agudeza de espírito, problemas de administração, questões econômicas, conflitos raciais, competições políticas e uma série de fatos a que o administrador contemporâneo se não pode mostrar alheio ou indiferente.

Ora, um livro com tais predicados não dissona dos fins daquela biblioteca, mas, ao contrário, contribui para a consecução dos seus objetivos: o aperfeiçoamento do pessoal. De mais, o próprio bom-senso repele o raciocínio singular dos que aceitam a inclusão do livro nas estantes da biblioteca, mas lhe regateiam, lhe ratinham as qualidades próprias para ser comentado naquelas reuniões de estudos. Os que assim raciocinam esquecem o ilogismo em que incorrem, pois se o livro não merece ser examinado em tais discussões em grupo com mais forte razão não deve ser incorporado na biblioteca, uma vez que essa não é nem deve ser repocitório de coisas inúteis.

O livro presta. O que sucedeu, no caso, foi o reflexo dêsses inúmeros preconceitos a que estamos escravizados. Havia, e ainda há, quem honesta e sinceramente pensava que só nos livros ou tratados de administração ou nas universidades é possível aprender algo de útil relativamente às coisas públicas. Não partilhamos êsse modo de ver e, sem nenhum desdouro, confessamos, alto e bom som, que muita coisa proveitosa temos aprendido em outras fontes que não aquelas e até em simples almanaques, cuja ciência, no dizer irônico de Eça de Queiroz, "excede no engenho a Ciência das Escolas" (Notas Contemporâneas, 2.ª ed., pág. 599). O que urge, portanto, nesse terreno, é saber escolher, é distinguir o trigo do joio. Não devemos, a priori, ou, em rápido exame, negar às obras literárias as qualidades excelentes que possuem como meio educativo, pois, quando carecessem de outros méritos, pela forma, pelo estilo podem impor-se. Quem, por exemplo, quiser realizar estudos honestos acêrca da literatura infantil na língua portuguêsa, deverá forçosamente recorrer às esplêndidas páginas de *Cartas de Inglaterra,* em que aquêle insigne escritor lusitano focaliza com mestria o problema (página 55 a 61, na 2.ª ed.).

(*) Dessas reuniões de estudos nos ocupamos, com maior desenvolvimento, no artigo: As reuniões de estudos da antiga Divisão de Aperfeiçoamento estampado nesta Revista no número de maio e junho de 1948, págs. 147 a 153.

Não se argumente que as letras não se prestam para tal gênero estudos, uma vez que nelas vamos lidar apenas com ficções, com personagens irreais ou com situações falsas ou preparadas adrede para certos efeitos. Não nos impressiona a objeção, porque existem livros de viagem e obras não especializadas, onde, amiúde, surgem indivíduos ou se nos deparam flagrantes, que, observados cuidadosamente, nos revelarão fatos e coisas de cuja existência não suspeitamos. Não nos impressiona, ainda, o argumento, porque, ao lado daquelas ficções daqueles personagens ou daquelas situações, há aspectos, há quadros ou há tipos que nada mais são que cópias fotográficas do natural.

Nos escritores nordestinos, por exemplo, topamos freqüentemente com a referência a um dos mais alarmantes problemas de administração de pessoal: a inconstância no emprêgo, a emigração do trabalhador em busca de salário menos miserável. Aliás êsse fato, que ilusòriamente nos dá a impressão de ser um fenômeno regional, se observa, também, em outras zonas do Brasil e outros países, embora nem sempre com o aspecto inquietante como se apresenta naquele recanto brasileiro, onde se sente que resulta não só da política de baixíssimos salários, mas, também, das falhas e deficiências da formação profissional de grande massa dos nossos trabalhadores. E' verdade que muitas vêzes essa mudança de emprêgo, transitória ou definitiva, ou essa trasladação do trabalhador, não provém de tal política de salários vis, mas de outros fatôres, que, não obstante, guardam certa relação com a pecúnia. Está nesse caso a ocorrência de que Justino de Montalvão nos dá notícia na seguinte passagem:

"Nenhum povo mais prático, no fundo, do que êstes bonacheiros de suíços. O cocheiro que nos vai buscar à estação é um relojoeiro. O guia que nos acompanha ao cume do Righi ou do Jungfrau é tanoeiro. A criada que nos serve à mesa é na estação morta a professôra da aldeia. Estas transições temporárias de profissões são normais. O que importa é amealhar cada qual o seu pé-de-meia bem provido" (Itália coroada de rosas, Livr. Garnier, 1917, pág. 7).

Se, entanto, êsses aspectos não se afiguram convincentes aos opugnadores do aproveitamento de certos trabalhos literários como fontes de estudos, aqui temos aos olhos êste instantâneo tomado à vida real por Roquete-Pinto no interior do Brasil:

"Perdido o Etrúria, seria forçado a esperar cêrca de 15 dias por outro barco. Surgiu uma dificuldade. O guarda da alfândega, embarcado no Ladário, não quis permitir a retirada dos meus volumes marcados: "Museu Nacional".

"Museu Nacional"! Marca suspeita! O digno funcionário não tinha a mínima noção do que fôsse um Museu. Quanto mais lho explicava, tanto mais êle descria...

Era meio-dia. O Etrúria deveria partir à bôca da noite; o guarda zeloso pediu a opinião de outros, e todos, na mais santa ingenuidade, resolveram a suspeição daquela minha tralhoada" (Rondônia, ed. da Comp. Edit. Nacional, São Paulo, 4.ª ed., pág. 81).

Ora, a Canaan é excelente sob tal aspecto e, lendo-a, não só estaremos em contato com um livro bem escrito, mas teremos a nossa atenção solicitada, senão prêsa, a um rol de problemas que, conquanto nacionais, nos passariam despercebidos no torvelinho da vida moderna.

O título de nossos comentários e o tempo reservado para êles não permitiram que expuséssemos, analisássemos e discutíssemos todos êsses problemas. Cingimo-nos, por isso, naquela reunião de estudos, a apontar os que podiam enquadrar-se no setor da administração pública, ou os que, pela sua natureza ou repercussão, a ela pudessem interessar.

A Canaan, como dissemos atrás, é um romance de tendências socialistas, cuja ação se desenvolve entre imigrantes tedescos no Estado do Espírito Santo, na região compreendida entre o rio Santa Maria e o rio Doce, nas cercanias da cidade de Vitória. Não é de estranhar, por conseguinte, que os seus principais personagens sejam alemães ou descendentes dêsses, ao lado dos quais vamos encontrar um punhado de brasileiros, que, pelo temperamento, pela cultura, pelos caracteres, pelo espírito público ou pela ação, não formam um grupo homogêneo, ainda quando integrado de indivíduos com a mesma educação universitária, como ocorre com os Drs. Brederodes, Sousa, Itapecurú e Paulo Maciel.

Tais contrastes, aliás, não constituem característica particular de nosso povo, pois vamos encontrá-los, igualmente, entre os elementos alienígenas, como se observa através do romance. Lentz e Milkau, por exemplo, são alemães e, embora egressos de duas famosas universidades de sua pátria, representam dois estádios da ação e do pensamento germânicos.

O primeiro é o protótipo do jovem alemão brutificado pelo social-nacionalismo e um desajustado no mister a que a contingência da vida e a sua indecisão o levaram. É, em suma, exemplo de um dêsses inúmeros imigrantes que aqui são recebidos amistosamente, mas que não se identificam com os nossos costumes, e permanecem, por isso mesmo, eternamente estranhos ao meio em que vivem.

O segundo é culto, equilibrado e se acha perfeitamente integrado na profissão a que espontâneamente veio dedicar-se no Brasil. As cousas de nosso País não lhe são indiferentes e captam-lhe a atenção e o carinho de homem educado. Ouçamo-lo, por exemplo, a respeito das "tradições do velho Brasil":

"... E foi uma grande viagem para mim... São João del Rei é uma impressão única...

.....

Há casas ali que deviam ser zeladas como relíquias das melhores páginas da história de uma nação; por elas passaram mártires, nelas viveram sonhadores, e os habitantes do lugar ainda sabem ler nas paredes dessas casas conservadas, e povoadas dos restos de outrora, a poesia da liberdade e da grandeza de todo o País.

.....

Dou-me por muito feliz em ter ido a tempo de ver tudo isto, porque não muito longe êsse conjunto de poesia, de tradição nacional, vai acabar. Na verdade, é com magoa que sinto estar prestes o desmoronamento daquela cidade circundada de colônias estrangeiras, que a estreitam lentamente até um dia a vencer e transformar sem piedade" (págs. 37, 41 e 42, na 6.ª edição).

Suas sugestões não cairam em terra sáfara e, quais sementes que guardam durante anos o poder de germinar, elas, três décadas depois, brotaram aqui e acolá em nobres e patrióticas medidas tendentes a salvaguardar o patrimônio histórico e artístico nacional. Assim, em 12 de julho de 1933, o Govêrno Provisório baixá o decreto n.º 22.928, que erige a velha cidade de Ouro Prêto em Monumento Nacional. E a essa primeira providência segue, quase quatro anos depois, outra de maior alcance: a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, pelo artigo 46 da lei n.º 378, de 13 de janeiro de 1937, com a finalidade de promover, em todo o País e de modo permanente, o tombamento, a conservação, o enriquecimento e o conhecimento do referido patrimônio. E' o ponto de partida de muitas outras, dentre as quais, a título de ilustração, lembraremos:

I — O decreto-lei n.º 25, de 30 de novembro de 1937, que organiza a proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional;

II — O decreto-lei n.º 965, de 20 de dezembro de 1938, que cria o Museu da Inconfidência, na cidade de Ouro Prêto;

III — O decreto-lei n.º 2.077, de 8 de março de 1940, que cria, em Miguel, no Município de Santo Ângelo, Estado do Rio Grande do Sul, o Museu das Missões, com o objetivo de reunir e conservar as obras de arte ou de valor histórico relacionadas com os Sete Povos das Missões Orientais, fundados pela Companhia de Jesus naquela região do País;

IV — O decreto-lei n.º 2.096, de 29 de março de 1940, que cria, na cidade de Petrópolis, o Museu Imperial, com o fim de recolher, ordenar e expor objetos de valor histórico ou artístico referentes a fatos e vultos dos reinados de D. Pedro I e, notadamente, de D. Pedro II, realizar pesquisas, conferências e publicações sôbre os assuntos da história nacional em geral, e colecionar e expor objetos que constituam documentos expressivos da formação histórica do Estado do Rio de Janeiro.

Outra facêta da personalidade de Milkau é a sua integração na terra que, "por um ato de vontade", elegera para o seu novo mundo. Ela se revela sob vários aspectos e, assim, não esquece o homem nem o meio; e é com simpatia que vê e reconhece as nossas qualidades:

"Os naturais da terra são expansivos e alvissareiros da felicidade de que nos parecem os portadores... Os que vieram de longe esqueceram as suas amarguras, estão tranqüilos e amáveis; não há grandes separações, o próprio chefe troca no lar o seu prestígio pela espontaneidade niveladora, que é o feliz gênio da nossa raça. Vendo-os, eu adivinho o que é todo êste País: um recanto de bondade, de olvido e de paz" (págs. 119 e 120).

A natureza brasileira fascina-o e é com pena que vê o sacrifício de belíssimos exemplares de nossa flora:

"O agrimensor olhou a árvore.

— Faz pena, disse compassivo, botar tudo isso abaixo.

— Eu, por mim, acudiu Milkau, levado pelo mesmo sentimento, preferiria um lote onde não fôsse preciso êsse sacrifício" (página 126).

Aí e nos diálogos que se travam entre Milkau e Lentz temos o enunciado de um dos problemas mais importantes para a administração brasileira: a derrubada de nossas matas, procedimento criminoso que em quase todo o território nacional assinalou a marcha do homem civilizado para o interior. Felizmente, embora com enorme atraso, o Estado compreendeu a situação e através do Serviço Florestal procura corrigir o mal mediante adoção de medidas adequadas, quais sejam.

I — A proteção das florestas do País, sua guarda e conservação, de acôrdo com o Código Florestal;

II — O fomento da silvicultura; e

III — A organização dos parques nacionais, de reservas florestais e de florestas típicas.

Graça Aranha passa, ainda, em revista outros problemas, como sejam:

I — O desconhecimento de nossa língua nas colônias estrangeiras e até entre brasileiros ali nascidos ou criados;

II — A falta de assistência sanitária, profissional, cultural e econômico-social ao homem do interior, mormente ao trabalhador rural;

III — A intromissão indébita e insolente de elementos estrangeiros nos negócios públicos;

IV — A frouxidão moral de alguns servidores da justiça, que fazem dela objeto de mercância ou instrumento de perseguição.

Não esquece, também, o desajustamento profissional, evocado na pessoa de Felicíssimo, êsse simpático e contraditório cearense, que vamos encontrar às margens do Rio Doce, ou do rio Santa Maria, na tarefa árdua de demarcar os lotes destinados aos colonos. E' um desajustado na profissão que exerce e no ambiente em que vive. Como agrimensor, ressente-se das lacunas de sua formação, ou melhor, de sua improvisação profissional. Sem o preparo necessário nem o aprendizado indispensável para o bom desempenho de sua profissão, não sabe sequer utilizar os instrumentos dela, o que o transforma, irrita e faz perder a compostura para com os seus subordinados. E, como nordestino, é também um desadaptado entre colonos de outras raças e de outros costumes, que falam outra língua que não a dêle.

Poderíamos ir avante, mas acreditamos que os exemplos trazidos à baila bastam para provar que nesse magnífico livro, como em muitos outros, há esquecidos ótimos elementos para estudos de certos problemas de administração.

Ementário de legislação sôbre Seleção e Aperfeiçoamento

Constituição dos Estados Unidos — 18-9-1946 — Título VIII — (*D.O.* de 19-9-1946 — reprod. *D.O.* de .... 15-10-1946 e 25-10-1946).

Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-1939 — Dispõe sôbre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União — Capítulo III, Título I. (*D.O.* de 1-11-1939, suplemento).

Lei n.º 284, de 28-10-1936 — Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. (C.L.B.-1936-1.ª parte-194).

DECRETOS-LEIS

578, de 29-7-1938 — Dispõe sôbre a situação dos interinos ocupantes de cargos vagos, cujo provimento efetivo dependa de prévia habilitação em concurso. (*D.O.* de 30-7-1938).

579, de 30-7-1938 — Organiza o D.A.S.P., reorganiza as Comissões de Eficiência, e dá outras providências. (*D.O.* de 30-7-1938 — Ret. *D.O.* 1-8-38).

636, de 18-8-1938 — Dispõe sôbre o prazo de validade de concursos realizados anteriomente à Lei n.º 284-36. (*D.O.* de 20-8-1938) Revogado pelo decreto-lei número 1.572-39.

776, de 7-10-1938 — Dispõe sôbre a especialização e aperfeiçoamento de funcionários públicos civis federais no estrangeiro, e dá outras providências. (*D.O.* de 10-10-38).

1.151, de 14-3-1939 — Aproveitamento de candidatos habilitados em concursos realizados anteriomente à Lei n.º 284-36. (*D.O.* de 17-3-1939) — Revogado pelo decreto-lei n.º 1.572-39.

1.258, de 8-5-1939 — Dispõe sôbre a designação de funcionários para a realização de estudos ou trabalhos no estrangeiro, e dá outras providências. (*D.O.* de 10-5-39).

1.514, de 16-8-1939 — Cria, no Ministério da Agricultura, cursos de aperfeiçoamento e especialização previstos na lei n.º 284-36, e no decreto-lei n.º 579, de 1938, e dá outras providências. (*D.O.* de 18-8-1939). Regulamentado pelo decreto n.º 5.637-40, alterado pelos decretos-leis ns. 3.615-41 e 4.083-42.

1.572, de 6-9-1939 — Consolida disposições dos decretos-leis ns. 636 e 1.038-38 e 1.151-39, que dispõem sôbre concursos realizados anteriormente à Lei n.º 284-36. (*D.O.* de 9-9-1939).

1.900, de 20-12-1939 — Autoriza o aproveitamento de candidatos habilitados nos concursos realizados anteriormente à Lei n.º 284, para agente fiscal do impôsto de consumo, coletor e escrivão de coletorias federais. (*D.O.* de 22-12-1939).

1.918, de 28-12-1939 — Autoriza o aproveitamento dos candidatos habilitados no concurso realizado anteriormente à Lei n.º 284, para a carreira de atuário do M. do Trabalho, Indústria e Comércio. (*D.O.* de 30-12-1939).

2.097, de 29-3-1940 — Autoriza a nomeação de candidatos habilitados em concursos realizados anteriormente à Lei n.º 284-36. (*D.O.* 30-3-940).

2.804, de 21-11-1940 — Dispõe sôbre a organização de Cursos de Administração, e dá outras providências. (*D.O.* 23-11-1940) Regulamentado pelo decreto n.º 9.294-42.

3.615, de 13-9-1941 — Altera o decreto-lei n.º 1.514, de 16-8-1939. (*D.O.* de 16-9-1941).

4.083, de 4-2-1942 — Dá nova organização aos cursos de aperfeiçoamento e especialização criados pelo decreto-lei n.º 1.514, de 1939. (*D.O.* de 6-2-1942) — Alterado pelo decreto-lei n.º 5.114-42 — Regulamentado pelo decreto n.º 8.741-42.

4.117, de 20-2-1942 — Permite aos funcionários e extranumerários da União lecionar em cursos instituídos para os servidores da Estrada de Ferro Central do Brasil. (*D.O.* de 23-2-1942).

4.296, de 13-5-1942 — Cria no Departamento Nacional de Saúde, Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização. (*D.O.* de 15-5-1942) — Alterado pelo decreto-lei número 9.023-46 — Regulamentado pelo decreto n.º 9.388-42.

5.038, de 8-12-1942 — Institui bôlsas de estudo, para candidatos aos Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização do Departamento Nacional de Saúde. (*D.O.* de 10-12-42) — Alterado pelo decreto-lei n.º 6.073-43.

5.114, de 18-12-1942 — Altera o art. 4.º do decreto-lei n.º 4.083, de 1942. (*D.O.* de 21-12-1942).

5.607, de 22-6-1943 — Dispõe sôbre a organização de Servicos de Ensino e Orientacão Profissional nas Estradas de Ferro Administradas pela União. (*D.O.* de 24-6-943) — Regulamentado pelo decreto n.º 12.674-43.

6.073, de 6-12-1943 — Altera o artigo 1.º do decreto-lei n.º 5.058, de 8-12-1942. (*D.O.* de 8-12-1943).

7.049, de 14-11-1944 — Reorganiza a Escola de Aperfeicoamento dos Correios e Telégrafos, criada pelo decreto n.º 24.156, de 23-4-1934. (*D.O.* de 17-11-1944).

7.311, de 8-2-1945 — Cria no Ministério da Fazenda, os Cursos de Aperfeicoamento, e dá outras providências. (*D.O.* de 10-12-1945).

7.473, de 18-4-1945 — Dispõe sôbre a criacão do Instituto Rio Branco. (*D.O.* 19-4-1945) — Alterado pelo decreto-lei n.º 8.461-45.

7.729, de 12-7-1945 — Dispõe sôbre aperfeiçoamento, especialização, viagens de estudo e missões de trabalho de servidores públicos civis federais no estrangeiro. (*D.O.* 14-7-1945) — Alterado pelo decreto-lei n.º 9.688-46.

8.323-A, de 7-12-1945 — Reorganiza o D.A.S.P. (*D.O.* de 11-12-1945).

8.461, de 26-12-1945 — Dá nova redação ao decreto-lei n.º 7.473, de 18-4-1945, que dispõe sôbre a criação do Instituto Rio Branco. (*D.O.* 28-12-1945).

8.583, de 8-1-1946 — Dispõe sôbre a organizacão de cursos pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. (*D.O.* 10-1-1946) (V. Portaria do M. da Educação e Saúde, n.º 40, de 22-1-1946).

8.589, de 8-1-1946 — Altera o Regulamento dos Cursos de Especializacão e Aperfeicoamento do Departamento Nacional de Saúde. (*D.O.* 10-1-1946).

9.023, de 26-2-1946 — Modifica os dispositivos legais que indica. (*D.O.* de 28-2-1946).

9.032, de 6-3-1946 — Dispõe sôbre o ingresso na carreira de Diplomata e o aperfeicoamento de funcionários da referida carreira. (*D.O.* 8-3-1946).

9.156, de 9-4-1946 — Permite a servidores públicos e das autarquias, lecionar e ministrar aprendizagem no Servico Nacional de Aprendizagem Industrial. (*D.O.* .... 11-4-1946).

9.273, de 23-5-1946 — Dispõe sôbre o prazo para realizacão de prova de habilitacão para aproveitamento do pessoal da extinta Censura Postal Telegráfica no D.C.T. (*D.O.* 25-5-1946).

9.688, de 30-8-1946 — Dá nova redação ao ítem IV e § 1.º e acrescenta um § 5.º ao art. 9.º do decreto-lei n.º 7.729, de 1945. (*D.O.* 6-9-1946).

9.733, de 4-9-1946 — Dispõe sôbre o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomata do Instituto Rio Branco. (*D.O.* de 6-9-1946).

DECRETOS

744, de 18-12-1850 — Acompanha as Instruções para os exames e concursos para o preenchimento dos lugares vagos do Tesouro e Tesourarias. (C.L.B.-1850-Tomo XII-Parte II-422).

2.549, de 14-3-1860 — Regula o concurso e provimento dos emprêgos do Tesouro Nacional e Tesourarias de Fazenda das Províncias. (C.L.B.-1860-Tomo XXIII-Parte II-84) — Regulamentado pelo decreto n.º 3.11-1863).

3.114, de 27-6-1863 — Regula os concursos para os empregos do Tesouro, Tesourarias, Alfândegas e Recebe-

dorias, à vista do disposto no art. 18 da Lei n.º 1.177, de 9-9-1862. (C.L.B.-1863-Tomo XXVI-Parte II-230).

8.155, de 18-8-1910 — Aprova o Regulamento dos concursos para empregos de Fazenda. (C.L.B.-1910-II-244).

24.156, de 23-4-1934 — Cria a Escola de Aperfeiçoamento dos Correios e Telégrafos. (C.L.B.-1934-II-699).

4.530, de 16-8-1939 — Aprova o Regulamento dos Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização, criados pelo decreto-lei n.º 1.514, de 16-8-1939. (*D.O.* 18-8-1939).

5.637, de 16-5-1940 — Aprova o Regulamento dos Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização, criados pelo decreto-lei n.º 1.514, de 1939. (*D.O.* de 18-5-1940).

8.741, de 11-2-1942 — Aprova o Regulamento dos Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização a que se refere o decreto-lei n.º 4.083, de 1942. (*D.O.* 14-2-1942).

9.294, de 27-4-1942 — Regulamenta os Cursos de Administração instituídos pelo decreto-lei n.º 2.804, de 1940. (*D.O.* BR-D-1942).

12.674, de 22-6-1943 — Regulamento dos Cursos de Formação e Aperfeiçoamento das Estradas de Ferro Administradas pela União, instituídos pelo decreto-lei número 5.607-43. (*D.O.* de 24-6-1943).

13.521, de 29-9-1943 — Altera o art. 11 do Decreto n.º 8.741, de 1942. (*D.O.* de 1-10-1943).

13.701, de 25-10-1943 — Aprova o Regulamento dos Cursos do Departamento Nacional da Criança. (*D.O.* 27-10-1943).

14.178, de 6-12-1943 — Altera disposições do Regulamento dos Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização do Departamento Nacional de Saúde. (*D.O.* 8-12-1943).

17.142, de 14-11-1944 — Regulamento da Escola de Aperfeiçoamento dos Correios e Telégrafos. (*D.O* .... 17-11-1944).

19.228, de 19-7-1945 — Altera o Regulamento dos Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização do Ministério da Agricultura. (*D.O.* 21-7-1945).

20.279, de 26-12-1945 — Regimento do Instituto Rio Branco. (*D.O.* 28-12-1945).

20.489, de 24-1-1946 — Dá novo Regimento ao D.A.S.P. (*D.O.* 1-2-1946) — Alterado pelo decreto número 20.678-46.

20.678, de 27-2-1946 — Retifica o Regimento do D.A.S.P. (*D.O.* 1-3-1946).

20.694, de 6-3-1946 — Aprova o Regulamento do Instituto Rio Branco. (*D.O.* 8-3-1946 — Ret. *D.O.* .... 15-3-1946).

22.245, de 6-12-1946 — Dá organização ao Curso de Jornalismo. (*D.O.* 9-12-1946) — Alterado pelo decreto n.º 24.719-48.

24.719, de 24-3-1948 — Altera o decreto n.º 22.245, de 6-12-1946, que deu organização ao Curso de Jornalismo. (*D.O.* 31-3-1948).

CIRCULARES

D.F.-283, de 30-9-1941 — Concessão de ajuda de custo à funcionário que se afasta para frequentar curso de aperfeiçoamento. (Circulares do D.A.S.P. — pág. 88).

DF-53, de 18-8-1942 — Até ulterior deliberação, a habilitação para o ingresso nas diferentes séries funcionais será comprovada mediante atestado de capacidade, diploma, certificado, título, prova ou outros documentos. (*D.O.* 20-8-1942).

PR-3, de 18-1-1947 — Recomenda que os créditos orçamentários destinados ao pagamento de transporte, gratificações e outras vantagens a civis e militares para serviço, estudo ou comissão no estrangeiro, não sejam ultrapassados. (*D.O.* 22-1-1947).

PR-8 de 6-9-1948 — Dispõe sôbre aproveitamento de ex-expedicionários interinos inabilitados em concursos. (*D.O.* 9-9-1948).

Decisão n.º 545, de 19-12-1863 — São preenchidas por concurso as Dignidades da Sé Metropolitana com a de Deão. (C.L.B.-1863-Tomo XXVI-548).

PORTARIAS

40, do M. da Educação e Saúde, de 22-1-1946 — Expede o Regimento dos Cursos de Divulgação de Especialização e de Aperfeiçoamento de que trata o decreto-lei n.º 8.583, de 1946. (*D.O.* 29-1-1946).

289, de 29-8-1946 — Interrupção contagem prazos validade dos concursos e provas de habilitação que tenham expirado ou que venham a expirar dentro do período de vigência da Circular PR-5-46. (*D.O.* 31-8-1946).

342-A, de 7-12-1946 — Permissão para que se inscreva em concurso, se o requerer o candidato que, no ato do pedido, contar seis meses menos do que a idade mínima estabelecida nas instruções, salvo se lei especial dispuser em contrário. (*D.O.* 14-12-1946).

44, do DASP, de 2-2-1948 — Instituição nas capitais dos Estados do Pará, Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo e do Rio Grande do Sul, de Postos de Inscrições e Documentação. (*D.O.* 3-2-1948).

123, do DASP, de 15-3-1948 — Permite a inscrição de candidatos femininos ao concurso para Inspetor de Alunos do M.J.N.I.. (*D.O.* 18-3-1948).

EMENTÁRIO DE LEGISLAÇÃO SÔBRE EDIFÍCIOS PÚBLICOS

LEIS

125, de 3-12-1935 — Estabelece regras sôbre a construção de edifícios públicos. (C.L.B.-1935-260).

13, de 2-1-1947 — Dispõe sôbre a Verba 4 — Obras, Equipamentos e Aquisições de Imóveis do Orçamento para 1947. (*D.O.* 15-1-1947 — Ret. *D.O.* 25-1-1947) — Retificada pelas Leis ns. 161-47 e 203-47).

161, de 29-11-1947 — Retifica a Lei n.º 13, de 2-1-947. (*D.O.* 6-12-1947).

203, de 31-12-1947 — Retifica a Lei n.º 13, de 2-1-947. (*D.O.* 5-1-1948).

DECRETOS-LEIS

1.058, de 19-1-1939 — Institui o "Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional". (C.L.B.-1939-II-33).

1.720, de 30-10-1939 — Atribui ao D.A.S.P., a revisão dos projetos de obras de edifícios destinados aos serviços públicos civis. (*D.O.* 1-11-939).

2.143, de 22-4-1940 — Reorganiza, a Divisão do Material do D.A.S.P. e cria o Serviço de Obras. (*D.O.* 24-4-1940). Ver o Dec.-lei n.º 8.323-45.

4.630, de 27-8-1942 — Subordina diretamente ao Presidente do D.A.S.P., o Serviço de Obras da Divisão do Material do mesmo órgão. (*D.O.* 29-8-1942).

5.993, de 16-11-1943 — Transforma o Serviço de Obras do D.A.S.P., em Divisão de Edifícios Públicos, e dá outras providências. (*D.O.* 18-11-1943).

6.144, de 29-12-1943 — Institui o "Plano de Obras e Equipamentos", e dá outras providências. (*D.O.* .... 31-12-1943 — suplemento) — Alterado pelo decreto-lei n.º 7.810-45 — Regulamentado pelo decreto n.º 19.815-45.

6.145, de 29-12-1943 — Orça a Receita e fixa a Despesa do "Plano de Obras e Equipamentos" para o exercício de 1944. (*D.O.* 31-12-1943).

6.749, de 29-7-1944 — Dispõe sôbre o planejamento e a autorização de obras e equipamentos, relativos a edifícios públicos a cargo dos Ministérios civis e do D.A.S.P., e dá outras providências. (*D.O.* 1-8-1944).

6.750, 29-7-1944 — Dispõe sôbre a fiscalização de obras e equipamentos relativos aos edifícios públicos a cargo dos Ministérios civis e do DASP, e dá outras providências. (*D.O.* 1-8-1944).

6.751, de 29-7-1944 — Dispõe sôbre os órgãos específicos de edifícios públicos dos Ministérios Civis. (*D.O.* 1-8-1944).

7.810, de 1-8-1945 — Altera dispositivos do decreto-lei n.º 6.144, de 1943, e dá outras providências. (*D.O.* 3-8-1945).

8.016, de 29-9-1945 — Estende ao M. da Aeronáutica, os dispositivos constantes dos decretos-leis ns. 6.749 e 6.750-44. (*D.O.* 2-10-1945).

8.323-A, de 7-12-1945 — Reorganiza o D.A.S.P. e transfere para o D.F.C., o Conselho de Administração de Material e a Divisão de Material do DASP. (*D.O.* 11-12-1945).

9.170, de 12-4-1946 — Dispõe sôbre obras novas por conta dos cofres públicos, e dá outras providências. (*D.O.* 14-4-1946).

9.782, de 6-9-1946 — Extingue, a partir de 1947, o "Plano de Obras e Equipamentos", dispõe sôbre sua execução no atual exercício, modifica o Orçamento Geral da República para 1946. (*D.O.* 10-9-1946).

DECRETOS

11.101, de 11-12-1942 — Aprova o Regimento do D A. S.P. (*D.O.* 17-12-1942). Ver os Decs. ns. 20.489-46 e 20.678-46.

19.815, de 16-10-1945 — Regulamenta dispositivos do decreto-lei n.º 6.144-43, que instituiu o Plano de Obras e Equipamentos. (*D.O.* 18-10-1945).

20.489, de 24-1-1946 — Dá novo Regimento ao D.A. S.P. (*D.O.* 1-2-1946) — Retificado pelo decreto número 20.678-46.

20.678, de 27-2-1946 — Retifica o Regimento do D. A.S.P. (*D.O.* 1-3-1946).

CIRCULARES

DR-203, de 23-12-1940 — Plano de contrôle das atividades relacionadas com a construção e reconstrução de edifícios públicos. (*D.O.* 26-12-1940).

PR-3, de 20-4-1944 — Normas referentes a obras em edifícios públicos a cargo dos Ministérios civis. (*D.O.* 24-4-1944).

NOTA — Atendendo a que o objetivo visado com a publicação dêstes Ementários é o de oferecer, não apenas a legislação em vigor, mas também aquela que forneça elementos para o estudo da evolução histórico-legal dos assuntos abordados, foram incluídos certos atos já revogados, de interêsses apenas histórico.

PESSOAL

Estabilidade e seu alcance

J. A. de Carvalho Melo

Estabilidade é constância, duração, firmeza, fixidade. Deixamos de parte, porém, êste seu sentido fisiológico e examinemo-lo o no ponto de vista legal ou, melhor, técnico-constitucional.

Nos limites das leis ordinárias que a esboçaram e estabelceram, e, mais tarde, em face dos preceitos constitucionais que a consagraram, estabilidade é a garantia de continuidade do funcionário nos quadros dos serviços públicos.

Conferindo-lhe a qualidade de estável, coloca-o a lei ao abrigo da demissão arbitrária, ao mesmo tempo que lhe põe ao alcance tôda a série de direitos e vantagens atribuídos ao pessoal permanente a serviço da União.

Ensaiou-a, no alvorecer da República, o Decreto Legislativo n.º 117, de 4 de novembro de 1892, ao estabelecer que sòmente após dez anos de exercício adquiriria o funcionário direito à aposentadoria (art. 3.º). Ensaiou-a, dizemos bem, porquanto a êsse tempo, isto é, durante a vigência dêsse dispositivo, é que, a mêdo embora, surgissem interpretações neste sentido.

Vários anos depois, a Lei Orçamentária número 2.924, de 5 de janeiro de 1915, adotando êsse modo de entender e aplicar o referido preceito, dispunha expressamente:

> O funcionário ou empregado público federal, salvo os funcionários em comissão, que contar dez ou mais anos de serviço público federal sem ter sofrido penas no cumprimento de seus deveres, só poderá ser destituído do mesmo cargo em virtude de sentença judicial, ou mediante processo administrativo.

Assim também dispôs a Lei por igual orçamentária, n.º 3.089, de 8 de janeiro de 1916, mandando, por via de dúvida, incorporar aquela e outras normas à legislação ordinária permanente em vigor (art. 132). No ano seguinte, a sua vez, reafirmava o princípio a Lei n.º 3.232, de 5 de janeiro de 1917 (art. 138).

Duas, como se vê, as restrições expressas à aquisição dêsse direito: — o exercício de cargo provido em comissão, e a incidência em sanção disciplinar.

A propósito de funcionário em comissão, examinando caso concreto, disse o Supremo Tribunal Federal, em Acórdão unânime, de 1 de julho de 1925.

> ... na técnica vulgar e na jurídica, empregado em comissão é:
>
> *a*) o que é encarregado de certas funções especiais e temporárias; ou
>
> *b*) o que é investido de jurisdição ou atribuição extraordinária sôbre certas matérias ou objetos, como exempligratia, os empregados incumbidos de inspecionar ou fiscalizar certos serviços, de tomar contas e outros funcionários de exercer jurisdição fora dos respectivos têrmos ou comarcas etc. (Vide Dicion. de Littré, Aulete, Morais e Domingos Vieira, verbis commissaire e comissão, bem como o Dicionário Jurídico, Pereira e Sousa, verbo comissão, Pandectas Belgas, vol. 21, verbo commissaire, n.º 2, pág. 2 e vol. 20, *verbo commissaire*, ns. 1 e 2, págs. 945; Pandectes Françaises, Repertoire, vol. 33, verbo Fonctionnaire Public, n.º 169, pág. 430 e Garnier Pages — Dictionnaire Politique, verbo commissaire, págs. 240, edição 1.848)".

A punição disciplinar reduzia-se, como se reduz, a simples questão de fato.

A referência a "sentença judicial" ou, melhor, à destituição "em virtude de sentença judicial" ali figurava, talvez, atendendo a técnica legislativa;

compunha o dispositivo, dava-lhe plenitude de forma. E' que, no setor criminal, delitos havia que, por sua própria natureza, acarretavam a perda do cargo público, e, paralelamente, igual efeito produzia a condenação a pena maior de cinco anos, em geral (Cód. Penal, art. 55).

Ademais, a perda do cargo por efeito de decisão judicial está vinculada à vitaliciedade.

Fora dessas hipóteses, de livre nomeação e demissão seria todo o funcionário ou empregado da União.

II

Em princípio, na verdade, a quem a Lei atribui o poder de nomear, outorga, igualmente, o de demitir. A restrição assim posta a essa competência do Poder Executivo não o inibia, bem se está a ver, quando necessário, de afastar o mau elemento, o elemento improdutivo, o indisciplinado, o relapso, o concussionário, o peculatário, o elemento moralmente incompatível com o bom desempenho das funções do cargo que ocupasse ou ocupe. Sua liberdade de ação não encontraria óbices, se a exercesse dentro da lei. Bastar-lhe-ia recorrer ao processo administrativo que o próprio dispositivo instituiu, e a que deu rito sumaríssimo. Consistia êsse processo, como se sabe, em ser ouvido o interessado no prazo que lhe fôsse marcado sôbre a falta arguida, e, bem assim, o chefe imediato do mesmo serviço ao qual êle, o funcionário acusado, pertencesse (§ 1.º do art. 132 da Lei 2.924 cit.).

Em seguida, a Constituição de 16 de julho de 1934 houve por bem, dando-lhe maior fôrça, incluir o preceito em seu contexto, guardando a mesma exigência de um decênio de exercício, verbis:

"Art. 169. Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral, depois de dez anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e no qual lhes será assegurada plena defesa".

Fê-lo, como se vê, estipulando o dever de garantia de defesa que, desde aí, foi melhor entendida. Ao processo administrativo deu-se forma apresentável, havia trâmites regulares e prazos fixos dentro dos quais desenvolvia todo o processado.

Indiscutível a segurança que oferecia, e oferece, a estabilidade adquirida. Provas disto têmo-las expressas no próprio texto constitucional. De fato, o Supremo Tribunal Federal, em Acórdão de 23 de dezembro de 1942, registou e consagrou tal efeito, verbis:

A emenda n.º 3 à Constituição de 1934 ressalvou o exame "a posteriori" pelo Poder Judiciário dos atos de demissão de funcionários estáveis, por motivos de conveniência pública.

Registou e consagrou, realmente, eis que transformou em reintegração a readmissão que, sob êsse fundamento, havia o Poder Executivo concedido a determinado funcionário. Decidindo em fase de embargos, afirmou literalmente:

Na espécie, a conseqüência seria à já reconhecida, isto é, estipêndio durante o período em que o embargado estêve afastado.

Em 1937, a Carta Política dêsse ano guardou a mesma linha de conduta, verbis:

Art. 156. O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor:

a) .....

b) .....

c) os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em todos os casos, depois de dez anos de exercício só poderão ser exonerados em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, em que sejam ouvidos e possam defender-se.

A seguir, o Decreto-lei n.º 1713, de 28 de outubro de 1939 — Estatuto dos Funcionários — em seus arts. 246 e seguintes, regulou a matéria. E, manda a verdade que se confesse, fê-lo em têrmos realmente assecuratórios do direito de defesa do acusado. Sua execução prática é que, conforme pensamos, fugiu ao sentido e à extensibilidade dos dispositivos que disciplinaram o assunto.

A Constituição vigente não modificou a situação. A diferença, que oferece, reside, apenas, na fixação de um qüinqüênio, ao invés de um decênio de exercício, para adquirir o funcionário estabilidade no serviço público, se o seu ingresso aí se dá independentemente de concurso. Isto porque, se a nomeação está condicionada à prévia prestação de provas dessa ordem, é de dois anos o prazo que o Estatuto dos Funcionários denominou de estágio probatório, parte complementar do sistema de seleção de pessoal.

Com efeito, as expressões plena defesa (Const. de 1934), em que sejam ouvidos e possam defender-se (Const. de 1937) e ampla defesa (Const. de 1946), constantes das prescrições constitucionais, tornavam, e tornam, indispensável a citação inicial do indiciado e injustificável que se lhe negasse, ou negue, o direito de acompanhar o processo em todos os seus trâmites, com ou sem advogado.

III

No estado atual do nosso direito constitucional, a estabilidade pressupõe a efetividade. Todo funcionário estável é, necessàriamente, efetivo.

Realmente, vencido o biênio, ou o qüinqüênio, sòmente são considerados estáveis os funcionários efetivos.

A êsse critério obedeceu o art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 18 de setembro de 1946, ao referir-se aos interinos e conceder-lhes estabilidade, na forma ali enunciada. Declarou-os efetivados.

Quanto ao extranumerário, amparado pelo mesmo preceito, é bem de ver que a efetividade lhe foi concomitantemente reconhecida.

O qüinqüênio de serviço contado a um e outro — ao interino e ao extranumerário — é, por isto mesmo, tempo computável para todos os efeitos legais.

Contado para estabilidade, pedra angular de tôda a estrutura e sistemática de pessoal no serviço público, não haverá como excluí-lo de qualquer dos demais fins, se lhe não falta a característica de federal.

Calendário para contagem de tempo de serviço

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO

TRABALHO que oferece grande dificuldade é saber contar e distinguir tempo de serviço. O tempo referido ora prevalece para todos os efeitos, isto é, promoção por antiguidade e merecimento, aposentadoria e disponibilidade, ora apenas vale para aposentadoria e disponibilidade, ora para aposentadoria sòmente, ora para promoção por antiguidade e aposentadoria e ora, por último, para nenhum efeito.

Às vêzes, como ocorreu com o art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o tempo conta para efeito especial, firmando direito ou abrindo conflitos de interêsses. O decênio para a licença especial é outro exemplo da sua importância.

Desde que ingressa no serviço público e inicia o exercício, o funcionário marca dia a dia a sua vida funcional. O dia deve sempre ser considerado de qualquer modo e isto constitui exigência que mais absorve o serviço de pessoal.

A eficiência e a boa organização de um órgão de pessoal se verifica pela maneira prática e rápida com que controla e regista o tempo de serviço.

É uma necessidade estafante e monótona e que requer formação adequada e longa. Não se encontra com facilidade servidor que saiba contar com desembaraço e firmeza o tempo de serviço, apreciá-lo nas suas várias modalidades e classificá-lo devidamente do ponto de vista legal. Um servidor apto para êste mister requer experiência longa e principalmente predisposição para êste tipo de trabalho.

Um dos maiores tropeços na contagem do tempo de serviço decorre da maneira pela qual se deve entendê-lo a fim de não se errar, criando casos intrincados e cerceando direitos dos interessados. Um dia mal classificado pode ocasionar a perda de uma promoção. Um dia de falta não justificada interrompe a licença-prêmio.

Outra dificuldade está no fato de a operação da contagem de tempo ainda se realizar por processos rotineiros e atrasados. Embora, com efeito, apenas se usem operações rudimentares de somar ou subtrair, a apuração cansa muito. Exige cuidado para não confundir anos comuns e bissextos, os meses de 30 ou 31 dias, o início ou reinício e a interrupção de exercício. E' uma demorada conta de somar em que os dias são verificados quase um a um até chegar ao resultado desejado. Daí os enganos encontradiços que repontam sempre nas certidões de tempo de serviço, no tempo para promoção, aposentadoria, disponibilidade e licença-prêmio.

O rendimento do trabalho não compensa o esfôrço empregado. A eficiência reclamaria, ao contrário, menor esfôrço e maior resultado. E o mais acertado seria justamente economizar energias despendidas em trabalhos de tão poucas conseqüências. Os métodos e processos adotados para o cômputo de tempo não são os melhores e tudo estava a indicar que algo fôsse feito no sentido de se achar um meio mais prático e rápido que viesse substituir as clássicas contas de somar de longas parcelas.

O autor, mercê da função que exerce, de chefe de um órgão de pessoal, verificou a necessidade de acabar com a rotina até então imperante. Imaginou, então, o calendário que vai anexo a êste artigo. Êste calendário se destina a contar o tempo tempo de serviço de modo geral. Pode ter aplicação no serviço público federal, estadual e municipal como no comércio ou na indústria.

E' de facílimo manuseio e basta um simples relance pelo quadro para se depreender, de pronto, o princípio que orientou a sua organização. Serve para deduzir o tempo em qualquer sentido, isto é, o tempo de início, reinício ou interrupção de serviço, bem como o início ou reinício e interrupção durante o mesmo ano.

A seguir o autor procurou, por processo claro e ilustrativo, orientar o interessado na aplicação do calendário. A prática tornará o processo adotado automático e a contagem do tempo se limitará a uma mera leitura ou a uma rápida operação quando se tratar de início ou reinício e interrupção de exercício durante o mesmo ano.

Espera o autor que o calendário seja de utilidade real como, aliás, tem sido para o serviço que chefia e se sentirá satisfeito de concorrer desta maneira para simplificar e aperfeiçoar métodos e processo rotineiros de trabalho, economizando energia e tempo.

I — Início ou reinício de exercício

Contagem do tempo por meio da segunda coluna de algarismos imediaatmente depois dos dias dos meses.

De 1-1 a 28-2 *a*) a primeira série de algarismos da segunda coluna vale para o ano comum a partir de 365 e até 307;

b) a segunda série de algarismos da mesma coluna corresponde ao ano bissexto a partir de 366 e até 307.

29-2 — ano bissexto — corresponde ao algarismo 307.

De 1-3 a 31-12 — uma única série de algarismos para os anos comuns e bissextos, indo de 306 a 1.

Regra: procurar na segunda coluna, de acôrdo com as observações acima, o número correspondente ao dia do mês em que se deu o início ou reinício do exercício.

CALENDÁRIO PARA CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO

JANEIRO			FEVEREIRO			MARÇO			ABRIL			MAIO			JUNHO			JULHO			AGÔSTO			SETEMBRO			OUTUBRO			NOVEMBRO			DEZEMBRO		
1	365/ 6	1	1	334/ 5	32	1	306	60/ 1	1	275	91/ 2	1	245	121/ 2	1	214	152/ 3	1	184	182/ 3	1	153	213/ 4	1	122	244/ 5	1	92	274/ 5	1	61	305/ 6	1	31	335/ 6
2	364/ 5	2	2	333/ 4	33	2	305	61/ 2	2	274	92/ 3	2	244	122/ 3	2	213	153/ 4	2	183	183/ 4	2	152	214/ 5	2	121	245/ 6	2	91	275/ 6	2	60	306/ 7	2	30	336/ 7
3	363/ 4	3	3	332/ 3	34	3	304	62/ 3	3	273	93/ 4	3	243	123/ 4	3	212	154/ 5	3	182	184/ 5	3	151	215/ 6	3	120	246/ 7	3	90	276/ 7	3	59	307/ 8	3	29	337/ 8
4	362/ 3	4	4	331/ 2	35	4	303	63/ 4	4	272	94/ 5	4	242	124/ 5	4	211	155/ 6	4	181	185/ 6	4	150	216/ 7	4	119	247/ 8	4	89	277/ 8	4	58	308/ 9	4	28	338/ 9
5	361/ 2	5	5	330/ 1	36	5	302	64/ 5	5	271	95/ 6	5	241	125/ 6	5	210	156/ 7	5	180	186/ 7	5	149	217/ 8	5	118	248/ 9	5	88	278/ 9	5	57	309/10	5	27	339/40
6	360/ 1	6	6	329/30	37	6	301	65/ 6	6	270	96/ 7	6	240	126/ 7	6	209	157/ 8	6	179	187/ 8	6	148	218/ 9	6	117	249/50	6	87	279/80	6	56	310/ 1	6	26	340/ 1
7	359/60	7	7	328/ 9	38	7	300	66/ 7	7	269	97/ 8	7	239	127/ 8	7	208	158/ 9	7	178	188/ 9	7	147	219/20	7	116	250/ 1	7	86	280/ 1	7	55	311/ 2	7	25	341/ 2
8	358/ 9	8	8	327/ 8	39	8	299	67/ 8	8	268	98/ 9	8	238	128/ 9	8	207	159/60	8	177	189/90	8	146	220/ 1	8	115	251/ 2	8	85	281/ 2	8	54	312/ 3	8	24	342/ 3
9	357/ 8	9	9	326/ 7	40	9	298	68/ 9	9	267	99/100	9	237	129/30	9	206	160/ 1	9	176	190/ 1	9	145	221/ 2	9	114	252/ 3	9	84	282/ 3	9	53	313/ 4	9	23	343/ 4
10	356/ 7	10	10	325/ 6	41	10	297	69/70	10	266	100/ 1	10	236	130/ 1	10	205	161/ 2	10	175	191/ 2	10	144	222/ 3	10	113	253/ 4	10	83	283/ 4	10	52	314/ 5	10	22	344/ 5
11	355/ 6	11	11	324/ 5	42	11	296	70/ 1	11	265	101/ 2	11	235	131/ 2	11	204	162/ 3	11	174	192/ 3	11	143	223/ 4	11	112	254/ 5	11	82	284/ 5	11	51	315/ 6	11	21	345/ 6
12	354/ 5	12	12	323/ 4	43	12	295	71/ 2	12	264	102/ 3	12	234	132/ 3	12	203	163/ 4	12	173	193/ 4	12	142	224/ 5	12	111	255/ 6	12	81	285/ 6	12	50	316/ 7	12	20	346/ 7
13	353/ 4	13	13	322/ 3	44	13	294	72/ 3	13	263	103/ 4	13	233	133/ 4	13	202	164/ 5	13	172	194/ 5	13	141	225/ 6	13	110	256/ 7	13	80	826/ 7	13	49	317/ 8	13	19	347/ 8
14	352/ 3	14	14	321/ 2	45	14	293	73/ 4	14	262	104/ 5	14	232	134/ 5	14	201	165/ 6	14	171	195/ 6	14	140	226/ 7	14	109	257/ 8	14	79	287/ 8	14	48	318/ 9	14	18	348/ 9
15	351/ 2	15	15	320/ 1	46	15	292	74/ 5	15	261	105/ 6	15	231	135/ 6	15	200	166/ 7	15	170	196/ 7	15	139	227/ 8	15	108	258/ 9	15	78	288/ 9	15	47	319/20	15	17	349/50
16	350/ 1	16	16	319/20	47	16	291	75/ 6	16	260	106/ 7	16	230	136/ 7	16	199	167/ 8	16	169	197/ 8	16	138	228/ 9	16	107	259/60	16	77	289/90	16	46	320/ 1	16	16	350/ 1
17	349/50	17	17	318/ 9	48	17	290	76/ 7	17	259	107/ 8	17	229	137/ 8	17	198	168/ 9	17	168	198/ 9	17	137	229/30	17	106	260/ 1	17	76	290/ 1	17	45	321/ 2	17	15	351/ 2
18	348/ 9	18	18	317/ 8	49	18	289	77/ 8	18	258	108/ 9	18	228	138/ 9	18	197	169/70	18	167	199/200	18	136	230/ 1	18	105	261/ 2	18	75	291/ 2	18	44	322/ 3	18	14	352/ 3
19	347/ 8	19	19	316/ 7	50	19	288	78/ 9	19	257	109/10	19	227	139/40	19	196	170/ 1	19	166	200/ 1	19	135	231/ 2	19	104	262/ 3	19	74	292/ 3	19	43	323/ 4	19	13	353/ 4
20	346/ 7	20	20	315/ 6	51	20	287	79/80	20	256	110/ 1	20	226	140/ 1	20	195	171/ 2	20	165	201/ 2	20	134	232/ 3	20	103	263/ 4	20	73	293/ 4	20	42	324/ 5	20	12	354/ 5
21	345/ 6	21	21	314/ 5	52	21	286	80/ 1	21	255	111/ 2	21	225	141/ 2	21	194	172/ 3	21	161	202/ 3	21	133	233/ 4	21	102	264/ 5	21	72	294/ 5	21	41	325/ 6	21	11	355/ 6
22	344/ 5	22	22	313/ 4	53	22	285	81/ 2	22	254	112/ 3	22	224	142/ 3	22	193	173/ 4	22	163	203/ 4	22	132	234/ 5	22	101	265/ 6	22	71	295/ 6	22	40	326/ 7	22	10	356/ 7
23	343/ 4	23	23	312/ 3	54	23	284	82/ 3	23	253	113/ 4	23	223	143/ 4	23	192	174/ 5	23	162	204/ 5	23	131	235/ 6	23	100	266/ 7	23	70	296/ 7	23	39	327/ 8	23	9	357/ 8
24	342/ 3	24	24	311/ 2	55	24	283	83/ 4	24	252	114/ 5	24	222	144/ 5	24	191	175 /6	24	161	205/ 6	24	130	236/ 7	24	99	267/ 8	24	69	297/ 8	24	38	328/ 9	24	8	358/ 9
25	341/ 2	25	25	310/ 1	56	25	282	84/ 5	25	251	115/ 6	25	221	145/ 6	25	190	176/ 7	25	160	206/ 7	25	129	237/ 8	25	98	268/ 9	25	68	298/ 9	25	37	329/30	25	7	359/60
26	340/ 1	26	26	309/10	57	26	281	85/ 6	26	250	116/ 7	26	220	146/ 7	26	189	177/ 8	26	159	207/ 8	26	128	238/ 9	26	97	269/70	26	67	299/100	26	36	330/ 1	26	6	360/ 1
27	339/40	27	27	308/ 9	58	27	280	86/ 7	27	249	117/ 8	27	219	147/ 8	27	188	178/ 9	27	158	208/ 9	27	127	239/40	27	96	270/ 1	27	66	300/ 1	27	35	331/ 2	27	5	361/ 2
28	338/ 9	28	28	307/308	59	28	279	87/ 8	28	248	118/ 9	28	218	148/ 9	28	187	179/80	28	157	209/10	28	126	240/ 1	28	95	271/ 2	28	65	301/ 2	28	34	332/ 3	28	4	362/ 3
29	337/ 8	29	29	307	60	29	278	88/ 9	29	247	119/20	29	217	149/50	29	186	180/ 1	29	156	210/ 1	29	125	241/ 2	29	94	272/ 3	29	64	302/ 3	29	33	333/ 4	29	3	363/4
30	336/ 7	30				30	277	89/90	30	246	120/ 1	30	216	150/ 1	30	185	181/ 2	30	155	211/ 2	30	124	242/ 3	30	93	273/ 4	30	63	303/ 4	30	32	334/ 5	30	2	364/5
31	335/ 6	31				31	276	90/ 1				31	215	151/ 2				31	154	212/ 3	31	123	243/ 4				31	62	304/ 5				31	1	365/6

S. A. — D. A. S P. — Seção do Pessoal

II — Interrupção de exercício

Contagem de tempo por meio da terceira coluna de algarismos depois dos dias dos meses.

De 1-1 a 28-2 — uma única série de algarismos para os anos comum e bissexto, a partir de 1 e até 59.

29-2 — ano bissexto — corresponde ao algarismo 60.

De 1-3 a 31-12 — a primeira série de algarismos vale para o ano comum, indo de 60 a 365; a segunda série de algarismos corresponde ao ano bissexto, de 61 a 366.

Regra — procurar, na terceira coluna, consoante as observações acima, o número correspondente ao dia do mês em que se deu a interrupção do exercício.

III — Início ou reinício e interrupção de exercício durante o ano

Contagem do tempo por meio da segunda coluna de algarismos imediatamente depois dos dias dos meses.

Regra — procurar, na segunda coluna, de acôrdo com as observações do item I (início ou reinício do exercício), o algarismo correspondente ao dia do mês em que se deu o início ou reinício do exercício. Somar um e êste número. Procurar, a seguir, ainda na mesma coluna, o algarismo do mês que corresponde ao dia em que se deu a interrupção do exercício. A diferença entre os dois números encontrados representa os dias existentes entre as duas datas.

EXERCÍCIOS PRÁTICOS

I — Início ou reinício do exercício

Dia de entrada em exercício	Dias de exercício
25/10	68
10/1 (ano bissexto)	357
22/2	313
5/3 (ano bissexto)	302
28/2 (ano bissexto)	308

II — Interrupção de exercício

Dia de entrada em exercício	Dias de exercício
30/10	303
10/8 (ano bissexto)	223
24/2 (ano bissexto)	55
31/5	151
31/5 (ano bissexto)	152

III — Início ou reinício e interrupção de exercício durante o ano

Dia de início ou reinício	Dia de interrupção	Dias de exercício
5/5	15/10	164
10/2 (ano bissexto)	23/12	318
3/3	14/11	257
2/1 (ano bissexto)	13/12	347
15/8	1/12	109

*

* *

Tomada a palavra política em seu verdadeiro sentido, isto é, como a arte de governar mediante normas e princípios que tendem a resolver os problemas concernentes à população de um Estado, é indubitável que o Município tem nela boa tarefa que cumprir.

A liberdade municipal escapa, por assim dizer, aos esforços do homem. E' raro que seja criada pelas leis; nasce de algum modo por si mesma. São a ação contínua das leis e dos costumes, as circunstâncias, e sôbre todo o tempo, as que conseguem consolidá-la. E', contudo, na municipalidade, onde reside a fôrça dos povos livres. As instituições municipais são para a liberdade o que as escolas primárias são para a ciência: põem a liberdade ao alcance do povo, os fazem apreciar seu gôzo tranqüilo e os habituam a servir-se dela. Sem instituições municipais, pode uma nação dar-se o govêrno livre, porém, não terá o espírito da liberdade.

A autonomia tem seus postulados, sem os quais não poderá considerar-se como existente. Êstes partem, necessàriamente, de um princípio básico, que poderá concretizar-se na seguinte fórmula: A soberania da cidade, para resolver a organização e problemas de seu govêrno local, reside no povo que vive na cidade .

Alcides Greca.

* *

*

— O têrmo analista administrativo é aqui usado para indicar o funcionário cujo campo de ação é a administração adjetiva. Êstes são também chamados analistas de métodos de trabalho e planejadores de métodos de Trabalho. Encontram-se geralmente nas "Divisões de Normas e Métodos de Trabalho" algumas vêzes nas "Divisões de Planejamento" ocasionalmente nas "divisões de Organização" e de administração". A Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos aceitou o têrmo analista administrativo como padrão dêsse tipo de cargo para o qual há uma seleção especial.

(Normas e métodos de administração — Comstock Glazer).

DECISÕES ADMINISTRATIVAS

APROVEITAMENTO — HABILITADO EM PROVA PARA FUNÇÃO DIFERENTE

— Considerados os respectivos grau e ramo de conhecimento, poderá determinada prova de habilitação, a juízo do D. A. S. P., justificar a admissão em mais de uma série funciona.

— Processo n.º 9.506-48 — Parecer da D.P., em 3-1-49, aprovado pelo Diretor Geral. — *D. O.* de 10-1-49.

O Serviço de Economia Rural, do Ministério da Agricultura, solicita providências, quanto à estabilidade, de acôrdo com o art. 23 do Ato Constitucional, do Fiscal, referência 20 (antigo VIII), em exercício na respectiva Agência no Estado do Rio Grande do Sul.

2. Informa o processo que o interessado foi admitido, por portaria de 19-12-42, naquela função, mas foi habilitado para a de Inspetor-Auxiliar, tendo sido sua admissão autorizada mediante aprovação da Exposição de Motivos n.º 3.768-42, do D.A.S.P. (ib.).

3. Esta D.P., examinando o assunto, verificou que a série funcional de Inspetor-Auxiliar, na conformidade das tabelas que acompanham o Decreto n.º 9.808-42, foi escalonada de IV a IX e a de Fiscal, de VII a XI, tendo sido, portanto, a admissão do interessado dentro do limite de sua habilitação, embora em outra série funcional.

4. Demais, as funções de *inspetor* e de *fiscal* muito se assemelham e, por vêzes, se completam.

5. Por outro lado, da proposta de admissão dêle e de outros consta, segundo a exposição de motivos citada (item 2), que

> os interessados foram *habilitados em prova* e apresentaram os documentos exigidos". (*Diário Oficial* de 18-12-42, pág. 18.346).

6. Aliás, a prática, então vigente, de admitir extranumerário-mensalista em série funcional diferente daquela em que o candidato se habilitou foi, depois, homologada pelo Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43, cujo parágrafo único do art. 28 assim dispõe:

> Considerados os respectivos grau e ramo de conhecimento, poderá determinada prova de habilitação, a juízo do D.A.S.P., justificar a admissão em mais de uma série funcional.

7. Isto pôsto, esta D.P. é de parecer que o interessado está amparado pelo art. 23 do Ato Constitucional.

8. Com êste parecer, poderá o processo ser restituído à D.P.A.

ACUMULAÇÃO — APOSENTADO DO SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL EM CARGO EM COMISSÃO DE AUTARQUIA

— "O fuucionário aposentado ou em disponibilidade poderá exercer cargo de provimento em comissão, perdendo, porém, o provento da inatividade enquanto estiver em exercício".

— Processo n.º 9.885-48 — Parecer da D.P. em 14-1-49, — (*D. O.* de 17-1-49).

Consulta o Instituto Nacional do Sal (I.N.S.) qual a situação de aposentado, compulsòriamente, por haver completado 70 anos de idade, no cargo de professor catedrático da Faculdade de Direito do Amazonas, o qual vem exercendo, naquêle Instituto, desde 1941, um cargo em comissão.

2. Esclareceu o I.N.S. que o mencionado professor formulara junto a quem de direito, declaração da opção pelo recebimento dos salários correspondentes ao cargo que exerce, em comissão, no mesmo Instituto, e que integra a T.N.S. anexa ao Decreto n.º 19.654, de 24-9-45.

3. A função que exerce, em comissão, o interessado, faz parte da T.S. de que trata o referido decreto, que dispõe em seu art. 4.º, *verbis*:

> As funções que integram a Tabela Suplementar, tôdas providas em comissões, serão suprimidas à medida que vagarem, não podendo, em hipótese alguma, ser novamente preenchidas, ainda que em caráter provisório.

4. O Estatuto dos Funcionários, dispondo a respeito, estabelece, *verbis*:

> *Art.* 216. *O funcionário aposentado ou em* disponibilidade *poderá exercer cargo de provimento em comissão,* perdendo, porém, o provento da inatividade enquanto estiver em exercício, (o grifo é nosso).

5. E' verdade que o artigo citado dispõe sôbre carga em comissão, versando, porém, a presente consulta sôbre funcionário estadual aposentado por implemento de idade, na forma do art. 191, item II, da Constituição, o qual já vinha exercendo, na autarquia em aprêço, uma função em comissão.

6. Por outro lado, o pessoal do I.N.S| rege-se por legislação específica, não sendo o caso, portanto, de invocar-se o estabelecido no Decreto-lei n.º 3.768, de 28-10-41, que dispõe sôbre a aposentadoria do pessoal extranumerário da União, no qual o limite de idade para a aposentadoria compulsória foi estipulado em 68 anos (art. 2.º, alínea *a*).

7. Isto pôsto, entende esta D.P. que nada impede continue o professor exercendo a função em comissão de Assistente Jurídico da T.N.S. do I.N.S., constante do Decreto n.º 10.654-45.

8. Entretanto, no entender ainda desta D.P., o referido professor deixará de perceber o provento relativo à aposentadoria no cargo Catedrático da Faculdade de Direito do Amazonas, não porque tenha direito à opção, mas *ex-vi* do preceito proibitivo contido no art. 216, *in-fine*, do E.F., assim transcrito e aplicável no caso.

9. Com êste parecer, restituo o processo ao I.N.S.

ENTRADAS TARDIAS — JUSTIFICAÇÃO MEDIANTE NOTIFICAÇÃO DO HOSPITAL DOS SERVIDORES DO ESTADO

— Deverão ser aceitos pelas repartições, as notificações e cadernetas de consultas expedidas pelo Hospital dos Servidores do Estado, para efeito de justificação de entradas tardias de servidores.

— Processo n.º 10.058-48 — Parecer da D.P., em 11-1-49, aprovado pelo Diretor Geral — (*Diário Oficial* de 17-1-49).

A Divisão do Pessoal do Ministério da Educação e Saúde (D.P.E.) consulta a esta D.P. sôbre se

> para efeito de justificação, tem apoio legal as notificações expedidas pelo Hospital dos Servidores do Estado, do I.P.A.S.E. e apresentada por servidores que necessitam chegar fora da hora regulamentar, por se acharem em tratamento no reefrido hospital.

2. A respeito do assunto, esta D.P. solicitou audiência do S.A. do D.A.S.P., no sentido de esclarecer qual o critério adotado em relação ao pessoal do próprio D.A.S.P.

> 3. Restituindo o processo, o S.A. informou que "com a aprovação da Turma de Assistência Médica, a Seção do Pessoal tem levado em consideração, para efeito de justificação de entradas tarde, as notificações e cadernetas de consultas expedidas pelo Hospital dos Servidores do Estado".

4. Em face do exposto, no entender desta D.P., aquelas notificações devem ser tomadas na devida consideração, para efeito de justificação de entradas tardias, do servidor no serviço, desde que as mesmas opine as Seções de Assistência Social (S. S.), integrantes dos respectivos órgãos do Pessoal.

5. Com êste parecer, poderá ser restituído o processo à D.P.E.

EXERCÍCIO — FALTA DE ENTRADA EM EXERCÍCIO, DEPOIS DE TER TOMADO POSSE

— "O funcionário que não entrar em exercício dentro do prazo será demitido do cargo ou destituído da função" (art. 38 do E. F.).

Assim já informou o D. A. S. P., na Exposição de Motivos n.º 1.362, de 28-8-40).

— "O processo administrativo precederá sempre à demissão do funcionário". (Parágrafo único do art. 146 do E. F.).

— Processo n.º 10.183-48 — Parecer da D.P. em 29-12-48, aprovado pelo Diretor Geral — *Diário Oficial* de 20-1-49.

Consulta a Divisão do Pessoal do Ministério da Viação e Obras Públicas (D.P.V.) como proceder em relação a funcionário que, nomeado para cargo público, tomou posse mas não entrou em exercício, sem motivo justificado.

2. Instruindo o processo, a D.P.V. salientou:

a) que se trata da nomeação de Jorge de Azevedo Pinho, feita por decreto de 17-5-45, para o cargo da classe E, da carreira de Postalista-auxiliar do Quadro III — Parte Suplementar — do M.V.O.P.;

b) que é estranhável que sòmente agora, três anos após o ato de nomeação, participasse o Departamento dos Correios e Telégrafos (D.C.T.) o ocorrência:

c) que, não entrando no exercício do cargo para o qual foi nomeado, o candidato fica sujeito à pena de demissão, por isso que dispõe o art. 38 do Estatuto dos Funcionários, *verbis*:

> O funcionário que não entrar em exercício dentro do prazo *será demitido* do cargo ou destituído da função (o grifo não é do original);

d) que, de acôrdo com o art. 246, parágrafo único, do E.F., "o processo administrativo precederá sempre à demissão do funcionário", e esta "será aplicada como penalidade" (§ 2.º do art. 93 do E.F.);

e) que o funcionário nomeado tomou posse do cargo a 1-6-45, mas não entrou em exercício nem alegou razões para tal procedimento;

f) que, por isso mesmo, opinava pela demissão de Jorge de Azevedo Pinho, após o necessário processo administrativo, em que lhe fôsse assegurada ampla defesa, nos têrmos da lei; e

g) que, assim, fôsse o processo restituído ao D.C.T., após audiência do D.A.S.P., por se tratar de assunto de interêsse geral para o serviço público.

3. Esta D.P. é de parecer que, na hipótese, é cabível a pena de demissão, de acôrdo com o art. 38 do E.F., devendo ser o ato precedido de processo administrativo, conforme salientou a D.P.V.

4. Esclarecendo, ainda, a matéria, esta D.P. informa que o rito processual a ser adotado, no caso, deve ser idêntico ao que diz respeito à demissão por abandono no cargo, prevista no art. 38, n.º I, com definição no § 2.º do mesmo artigo, tudo do E.F.

5. Com êste parecer, poderá ser restituído o processo à D.P.V., para os devidos fins.

LICENÇA — FUNCIONÁRIA CUJO MARIDO TAMBÉM FUNCIONÁRIO VAI SERVIR NA O.N.U.

— A O. N. U. é um organismo internacional do qual o Brasil é membro importante e tem interêsse na sua manutenção e prestígio.

— E' de conceder-se a licença, na forma do art. 180 do Estatuto dos Funcionários.

— Processo n.º 9.690-48 — Parecer da D.P. do D.A.S.P. em 22-12-48, aprovado pelo Diretor Geral. — (*D. O.* de 12-1-49).

Oficial administrativo, classe H, do Quadro Permanente dêste Departamento, solicita licença, com base no art. 180 do E.F., a fim de acompanhar o marido, assistente de administração da T.N.M. do mesmo Departamento, atualmente à disposição da O.N.U.

2. Em abono de sua pretensão alega a suplicante:

a) que interrompeu licença idêntica, concedida pelo então Diretor Geral dêste Departamento, a fim de tomar posse do cargo de oficial administrativo, para o qual foi nomeado recentemente;

b) que a decisão anterior, que lhe concedeu a licença com fundamento no dispositivo citado, foi baseada em parecer do Consultor Jurídico do D.A.S.P., publicado no *Diário Oficial* de 25-11-46; e

c) que, subsistindo os motivos pelos quais requereu e obteve a licença anterior, não vê como seja o pedido ora feito denegado.

3. Manifestando-se a respeito, a Seção do Pessoal do Serviço de Administração, dêste Departamento, foi de parecer contrário à concessão da licença pleiteada, de vez que sòmente em caso de ser o marido "mandado servir, independentemente de solicitação, em outro ponto do território nacional ou no estrangeiro", se configuraria a hipótese prevista no art. 180.

4. Todavia, trata-se de caso suficientemente examinado por esta D.P. e sôbre o qual, a pedido do Diretor Geral, em tempo hábil, se manifestou o Sr. Consultor Jurídico dêste Departamento, opinando pelo deferimento do pedido nos têrmos seguintes:

> E' de aplicar-se o art. 180 do E.F. em favor de funcionária casada com funcionário que se afastar do país, para prestar serviço à Organização das Nações Unidas, nos têrmos do Decreto-lei n.º 9.538, de 1 de agôsto de 1946.

5. O Sr. Consultor Jurídico, em seu ilustrado parecer, publicado no *Diário Oficial* referido, concluiu que "a interpretação analógica se impõe para solução do caso em exame, verificando-se, como se verificam, todos os pressupostos indicados na doutrina".

6. O funcionário está sujeito a regime legal próprio, em face do Estado que o admite em seus quadros. De entrada, a critério da administração, recebe êle ordem de servir em determinado órgão. Integrado nos quadros administrativos, sòmente mediante autorização superior poderá mudar de sede, ou ter exercício mesmo em outra seção do próprio órgão em que está lotado. Uma vez designado, *ex-officio* ou a seu pedido, reduz-se a hipótese à expedição de ordem para servir em outra repartição, tendo-se em vista, sempre, não os seus, mas os altos interêsses do Govêrno e da Administração. Nem por isso está impedido de solicitar reconsideração do ato, sendo certo, pois, sem essa providência que provoque nova decisão em contrário, lhe não é lícito deixar de cumprir a ordem anterior, sob pena de incorrer em sanções disciplinares.

7. A O.N.U. é um organismo de caráter internacional. Seus trabalhos e finalidades interessam às Nações Unidas, entre as quais está o Brasil. Fora das fronteiras, o funcionário, que ali vai servir não o faz *sponte sua*, pròpriamente dita. E' escolhido pelo Govêrno dentre os prèviamente selecionados para isso. O desejo de ser indicado nenhuma influência exerce sôbre a decisão superior; o pedido que, por ventura, faça nêsse sentido não altera a situação.

8. Valerá a escolha do Govêrno, feita, aliás, à luz de elementos preestabelecidos. Tudo está subordinado a prévio processo de seleção, que, até prova em contrário, consulta o interêsse do Estado, os altos interêsses públicos, na hipótese, tanto mais relevantes e ponderáveis, quanto tem em vista serviços a serem prestados fora das fronteiras nacionais.

9. O funcionário destacado para a O.N.U. é mandado ali servir, não porque o deseje, ou o tenha solicitado, mas porque, a juízo do Govêrno, têm capacidade para tanto.

10. O pedido atual é perfeitamente idêntico ao anterior. Nenhum fato ou elemento superveniente ocorreu que lhe mudasse a substância. Há identidade de causa, de pessoas e do objetivo.

11. Nestas condições, esta D.P. é de parecer que, à semelhança do que já se fêz, pode ser deferida a solicitação da interessada, cuja ausência não prejudica o serviço nem onera os cofres públicos.

PROMOÇÃO — ANTIGUIDADE DE CLASSE. TEMPO DE INTERINIDADE

— Havendo interrupção de exercício em virtude de ato voluntário do servidor, não se contará o tempo.

— Processo n.º 5.502-48 — Parecer do Consultor Jurídico do D.A.S.P., aprovado pelo Diretor Geral. — (*D. O.* de 12-1-49).

1. A propósito da antiguidade de classe, o E.F. no art. 51, dispõe:

> A antiguidade de classe será determinada pelo tempo de efetivo exercício do funcionário *na classe a que pertencer*.

2. Para os casos de *fusão de classe*, ou de reclassificação de cargo, de uma carreira em outra, ou de cargo isolado em carreira, foi editada norma especial, o Decreto-lei n.º 6.733, de 25-7-44. Ainda aqui a regra é a mesma. Computa-se, na nova classe, a antiguidade de classe que o funcionário tiver na data da fusão, no caso de serem as classes do mesmo padrão de vencimentos. Havendo elevação de nível de vencimentos, em virtude de fusão de classes sucessivas, a antiguidade de classe que o funcionário tiver será respeitada, integralmente, somando-se, quando fôr o caso, a antiguidade de tôdas as classes a que tenha pertencido. O ocupante de cargo isolado contará, como antiguidade de classe, no caso de fusão, e tempo líquido de exercício.

3. No caso de transferência, *ex-officio*, "será levado em conta o tempo de efetivo exercício na classe a que pertencia" o funcionário. E no de permuta, ou de transferência pedida, a contagem da antiguidade de classe começa "da data em que o funcionário entrar em exercício na nova classe" (E.F., art. 52).

4. Com relação ao tempo de serviço prestado como *interino*, o E.F., artigo 51, parágrafo único, em sua redação inicial mandava computá-lo como antiguidade de classe

> desde que entre êste e o provimento efetivo não tenha havido intrerupção.

A restrição relativa à continuidade do exercício deixou, porém, de existir, com o advento do Decreto-lei n.º 6.558, de 5-6-44, que dando nova redação àquele dispositivo, assim dispõe:

> O funcionário, exonerado na forma do § 9.º do art. 17, que fôr nomeado em virtude de habilitação do mesmo concurso, contará, como antiguidade de classe, o tempo de efetivo exercício na interinidade.

5. Verifica-se, portanto, que a doutrina legal a propósito de antiguidade de classe é no sentido de mandar computar todo o tempo de serviço prestado na classe, mesmo nos casos de fusão ou transferência, *ex-officio*. A modificação da lei no caso de interinidade, abolindo a exigência da *continuidade* veio consolidar o princípio de que nenhuma fração útil da antiguidade de classe deverá ser desprezada.

A exclusão da antiguidade de classe anterior, nos casos de permuta ou transferência, a pedido, reforça a mesma regra, porque impede a alteração da ordem estabelecida de acôrdo com aquêles pressupostos, mediante provocação de interessados e possível prejuízo dos demais ocupantes da classe.

6. De acôrdo com êstes princípios, opinei no Processo n.º 6.364-47, em 14-11-47, pela contagem, como de antiguidade de classe, do tempo de serviço prestado à mesma classe, por um funcionário em disponibilidade, que nela foi aproveitado. E entendi que no caso em exame a a mesma regra deveria aplicar-se.

A D.P. do D.A. do M.V.O.P. objeta, entretanto, que a hipótese oferece aspectos peculiares.

J.C.B. exerceu, interinamente, o cargo da classe inicial da carreira de Engenheiro do Q.I. daquêle Ministério, de junho de 1939 a julho de 1946, quando foi exonerado, a pedido para exercer cargo municipal. Posteriormente, em maio de 1947, foi provido ainda interinamente no mesmo cargo e para êle se habilitou em concurso, e foi afinal, nomeado em caráter efetivo, em julho de 1948 (*Diário Oficial* de 8-7-48).

7. Com relação ao segundo período não pode haver dúvida ante o texto expresso da lei. A sua *terceira* nomeação decorreu de habilitação em concurso. Mas quanto ao primeiro período, houve interrupção de exercício em virtude de ato voluntário, a exoneração a pedido.

A dispensa da continuidade constante da lei nova tem, aliás, explicação, em face da modificação do art. 17, § 6.º do E.F., que em sua redação primitiva mandava exonerar os *interinos* sòmente quando *inabilitados*. Desta forma o intervalo só poderia surgir por ato voluntário do interino habilitado que permanecia no cargo, ao contrário do que hoje acontece em que é exonerado com a homologação do concurso (art. 17, § 9.º) e a nova nomeação pode não coincidir com a exoneração. Desde, porém, que haja nexo entre a exoneração por motivo de homologação do concurso e a nomeação posterior, a interrupção do exercício não tem o efeito de cancelar o tempo da classe prestado anteriormente.

8. Mas a hipótese ventilada neste processo , quanto ao primeiro período, não se enquadra, porém, claramente, dentro dos textos. Deve, portanto, o intérprete buscar outros subsídios para a solução do caso singular.

9. O recente Regulamento de Promoções baixado com o Decreto n.º 24.646, de 10-3-48, contém regra que pode ser assimilada no caso em exame. No art. 25 manda contar a antiguidade de classe, nos casos de *readmissão*, da data em que o funcionário entrar no exercício do cargo. Esta regra, que, a meu ver, *data venia*, não traduz com precisão o princípio do art. 53 do E.F., tem hoje e por si a autoridade de um decreto executivo e na órbita administrativa deve prevalecer sôbre as opiniões individuais.

10. Atendendo à melhor instrução do processo, com os esclarecimentos prestados pela repartição de origem, e também à norma estabelecida no artigo 25 do recente Regulamento de Promoções, aplicável por analogia à espécie, opino por que seja contado como de antiguidade de classe, sòmente o segundo período de interinidade.

E' o que me parece.

TEMPO DE SERVIÇO — APURAÇÃO E PROVA MEDIANTE JUSTIFICAÇÃO EM JUIZO

— Processo n.º 7.458-48 — Parecer de 7-1-49, da D.P. do D.A.S.P. — (*D. O.* 10-1-49).

A Divisão do Pessoal do Ministério da Agricultura (D.P.A.) solicita novo pronunciamento desta D.P. sôbre o pedido que deu origem ao processo presente.

2. Trata-se do requerimento de J.G.K. no sentido de lhe ser comuptado como tempo de serviço aquêle em que trabalhou na extinta Comissão de Linhas Telegráficas de Mato Grosso ao Amazonas.

3. Atendendo à consulta anterior, emitiu esta D.P. parecer de que poderia ser considerado o referido tempo de serviço, para os efeitos do art. 192 da Constituição se se apurar que aquela Comissão teve o caráter de repartição pública da União, de Estado ou de Município.

4. Ao fazer a nova consulta, a D.P.A. juntou um exemplar das "Instruções" daquela Comissão, aprovadas pelo Senhor Ministro da Viação e Obras Públicas e assinadas pelo Diretor da então Diretoria-Geral dos Correios, Telégrafos e Iluminação do mesmo Ministério.

5. Evidencia-se, à vista do exposto, ter o caráter de repartição pública, a emprêsa focalizada.

6. Quanto à apuração do tempo em questão, ocorre que o mesmo não está claramente delimitado; a dificuldade é de fácil remoção, conforme sugere a Seção Administrativa da D.P.A., que entende poder-se computar o referido tempo.

> desde que o interessado promova a justificação em juízo.

7. Reexaminando o assunto, em face agora da publicação das "Instruções", referidas no item 4, parece a esta D.P. tratar-se de serviço executado pela União.

8. Assim, esta D.P. é de parecer favorável à contagem do período em discussão, na forma da sugestão contida no item 6 — a justificação em juízo do tempo de serviço prestado pelo requerente à extinta Comissão de Linhas Telegráficas Estratégicas de Mato Grosso ao Amazonas.

9. Com êste parecer, restituo o processo à D.P.A.

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

DOUTRINA

Federalismo americano

Orlando M. Carvalho
Professor da Fac. de Direito da Univ. de Minas Gerais

SUMÁRIO — Crescimento das funções governamentais — Centralização e concentração dos fenômenos demográficos e econômicos — Relações entre a União e os Estados — Deslocamento das rendas públicas para a esfera federal. Tendências da jurisprudência da Côrte Suprema.

UMA das características do regime de Estado moderno é o crescimento das funções governamentais. Versando tema sociológico muito mais extenso do que o que por ora nos interessa, o Prof. J. T. Delos, da Universidade de Quebec, chamava há pouco a atenção dos estudiosos para o traço duplo que apresentam as instituições políticas nos últimos quatro séculos: instauram e consolidam o regime de Estado e oferecem os seus quadros às Nações. Por isso mesmo, as funções estatais se aperfeiçoam e se estendem sem cessar, ao mesmo tempo que tendem a unificar-se, paralelamente à centralização e concentração dos fenômenos demográficos e econômicos.

Esta direção representa, de certo modo, a fôrça que vai alterar a estrutura do federalismo tradicional, especialmente do tipo americano. Já acentuava Jellinek, no princípio do século, que os tipos de Estados positivos seriam, quanto muito, sínteses de vida presente e deveriam envelhecer com o tempo. Realmente, o tipo federal americano não serviu para enquadrar a fórmula federal germânica e nem posteriormente, a transformação federalista dos suiços. Os fatos da vida econômica moderna estão transformando em nacionais muitos problemas até agora considerados locais ou regionais e exigem modificações fundamentais na conduta dos governos, a fim de serem encarados, examinados e resolvidos.

A observação dêstes problemas na estrutura estatal americana mostra claramente o sentido novo que ali se procura dar às funções governamentais e o esfôrço que fazem os peritos para reestruturar as relações constitucionais entre a União e os Estados.

A transição da sociedade de base agrária para outra de base industrial, ali realizada a partir de 1880, impôs a expansão das funções da administração de forma sempre crescente. Ainda recentemente John Merrimer Gaus, em relatório apresentado ao *Public Administration Service*, (1945), recordou que a expansão não era sòmente do govêrno federal, mas atingia a todos os níveis governamentais. Realmente, nunca se teve tanto govêrno na União, como nos Estados e Municípios. Há sem dúvida, mais o govêrno agora do que dantes. O resultado dessa sobrecarga de ação é, de um lado, a proliferação de serviços para igual fim, na União e nos Estados, aumentando sensìvelmente o pessoal administrativo e impondo uma fórmula dê cooperação — o convênio — começa a invadir o Brasil. De outro lado, cria-se no espírito do povo confusão e incapacidade para comprender e assimilar tão expressivas modificações da estrutura e da ação do Estado.

A conseqüência mais importante que esta evolução acentua para os governos de tipo federal é a gradual preponderância da União. Nos Estados Unidos, o fenômeno aparece após a grande crise econômica de 1929, como se pode ver pelos dados referentes a percentagem de distribuição das rendas públicas:

	1913—%	1935—%	1946—%
Federal	25	45,8	48,8
Estadual	15	15,0	5,8
Local	60	39,2	9,4

A intercorrência da guerra certamente contribuiu para o crescimento das despesas da União, dando-lhe precedência de incomparável superioridade. Compreende-se que o custo das fôrças armadas e da assistência social tenha crescido desmesuradamente nos anos posteriores a 1941. Entretanto, é fenômeno que irá perdurar durante uma geração pelo menos, porque não se pagará o preço da guerra em poucos orçamentos. Sendo assim, o predomínio da União pode ser recebido como fato consumado, pelo menos para o efeito de exame das conseqüências políticas da situação para o atual constitucionalista.

Que a transformação durará demonstram estudos financeiros recentíssimos, como a monografia "Governamental costs and tax levels", do Dr. Lewis H. Kimel (Brookings Institution, Washington, 1948), onde os cálculos para os orçamentos médios de 1952, ano fiscal supostos de condições econômicas geralmente satisfatórias, dão a seguinte distribuição de percentagens:

	1925—%
Federal	64,3
Estadual	14,9
Local	20,8

A explicação dêste deslocamento das rendas públicas para a esfera federal repousa fundamentalmente na repercussão do econômico sôbre o político. Quando o móvel econômico é suficientemente forte, a instituição política é obrigada a respeitar o seu processo. O predomínio crescente das medidas de caráter nacional, em particular no campo da produção, é uma das técnicas de preservação no sentido nacional dos fenômenos econômicos.

O processo não se esgota no terreno das rendas. Pelo contrário, o orçamento é apenas um plano anual de trabalho e retrata na realidade a fôrça de fatôres imediatamente atuantes, que podem desaparecer de um ano fiscal para outro. O reflexo dessas tendências na legislação e nos julgamentos recentes da Suprema Côrte Federal americana indicam com segurança que nova fase se inaugura na estrutura federal do país.

De fato, o exame dos últimos dez anos de atividade desta importante fonte de orientação dos governantes americanos, realizado por um grupo de especialistas coordenados pelo Prof. Robert E. Cushman (*American Political Science Review* dez, 1947 e fev. de 1948) permite-nos verificar que julgamentos sucessivos confirmam a precedência da lei federal, mesmo onde claramente não houve expressa atribuição de competência ao Congresso Federal. Especialmente as sentenças proferidas a propósitos da cláusula sôbre comércio, invocada para preservar a competência dos Estados — membros acentuam a gradual transferência para a União de poderes que visam a cercear a esfera de ação dos componentes da Federação. O caso United States V. Darby (1941) marca o início da modificação com a qual desapareceu o tradicional conceito da

soberania dual, dividida fraternalmente entre a União e Estados. No fundo, a decisão da Côrte Suprema pôs pá de cal sôbre fecunda sobrevivência do *laisser-faire* na construção por interpretação do texto constitucional americano. No correr do ano passado, no caso Testa V. Katt unanimemente decidiu a Corte que "the policy of the federal Act is the prevailing policy in every state".

A Côrte Suprema confirma assim o processo, reformando o conceito tradicional de que a mera existência dos Estados constitui limitação independente ao exercício dos poderes nacionais. E' certo que alguns ministros têm votado em defesa dos Estados, liderando a turma o ministro Douglas que, em 1946, considerou a expansão dos poderes federais como verdadeira intrusão na soberania dos Estados; é exato também que a Côrte tem procurado delimitar a amplitude da expansão, como declarou, em 1947, o ministro Jakson, quando se recusou a usar a Décima Quarta Emenda para estandartizar a administração e estagnar as variedades locais; mas, não menos correto é aceitar como vigente nova forma de ação no regime federal americano. Ao invés das soberanias estanques de Calhoun, a União de um lado, e os Estados de outro, estamos diante de uma técnica de colaboração de tôdas as esferas de administração para o fim comum do bem estar da coletividade. Os publicistas especialmente os professôres, estão à procura de um qualificativo para classificar o que ali se passa sob forma tão característica e Anderson fala em federalismo cooperativo. O nome é expressivo e serve com precisão ao nosso interêsse atual de destacar os novos rumos do federalismo americano.

PARECERES

ORÇAMENTO — NATUREZA JURÍDICA — LEI MATERIAL E LEI FORMAL — EXPOSIÇÃO E CRÍTICA DA DOUTRINA DE LABAND — DIREITO COMPARADO — ELEVAÇÃO DO IMPÔSTO DE VENDAS E CONSIGNAÇÕES EM SÃO PAULO

— Do ponto de vista constitucional, o orçamento, seja qual fôr a categoria, a classe ou a definição jurídica que se lhe atribua, contém ordem, autorização, proibição e preceito jurídico.

— Uma vez que o orçamento é condição essencial para que a Administração possa tornar efetiva a arrecadação de um impôsto, a sua arrecadação, desde que o impôsto questionário não esteja computado na receita, torna-se um ato arbitrário da Administração e o indivíduo que se procura forçar a cumprir uma obrigação que não se tornaria exigível senão após o evento da condição, poderá fundar a sua defesa na lei orçamentária ou no fato de nesta lei não haver sido autorizada a percepção do impôsto.

— A Constituição exige em relação aos impostos, que êstes sejam computados na receita não sòmente pela sua denominação técnica ou usual, mas também pela sua taxa ou tais como se acham definidos, qualitativa ou quantitativamente, na lei especial de sua criação.

PARECER

1. O orçamento pode ser considerado do ponto de vista técnico (econômico, financeiro, administrativo), do ponto de vista político, ou da sua relação com os fins que um estado definido de consciência pública ou um estado de tensão da estrutura social impõe, em determinado momento, como aspirações inadiáveis da massa popular, quando esta, o que acontece nos regimes democráticos modernos, constitui a base do govêrno; finalmente, o orçamento pode ser objeto de uma questão puramente jurídica. E' sob êste último e exclusivo aspecto que o problema do orçamento constitui objeto da presente investigação.

Qual a natureza jurídica do orçamento? Qual a significação jurídica do orçamento e que conseqüências decorrem da regra constitucional que prescreve não só a anualidade do orçamento como a incorporação obrigatória a êle de tôdas as rendas e suprimentos de fundos e, discriminadamente, das dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos?

2. A natureza jurídica do orçamento constituiu objeto de um largo debate entre os juristas alemães, ainda a vigente Constituição Imperial de 1871, na qual se prescrevia, artigo 69, que tôdas as receitas e despesas do Império deviam ser estimadas e agrupadas em um orçamento, sob a forma de lei. Coube a Laband o privilégio de exercer na controvérsia influência decisiva, correspondente à sua indisputável autoridade teórica no campo do direito constitucional alemão. Foi de tal porte e de tão profunda repercussão a autoridade exercida por Laband na controvérsia relativa à natureza jurídica do orçamento que, ainda depois da derrocada do Império alemão em 1918, e substituída a Constituição anterior, de feitio, inspiração e espírito marcadamente prussianos, por uma constituição avançadamente liberal, do ponto de vista do regime jurídico ou das garantias constitucionais, que a sua doutrina relativa ao valor ou à significação jurídica do orçamento continuou a prevalecer entre os mais autorizados comentadores da Constituição de Weimar.

3. A doutrina de Laband consiste em despir o orçamento de qualquer significação jurídica, considerando-o tão sòmente como um expediente de ordem prática, destinado a por ordem na Administração.

E' o que êle afirma expressamente:

> De même que tout chef de famille prevoyant, avant de se lancer dans une entheprise qui demande de grandes dôpenses, doit s'efforcer d'évaluer ces dépenses, de même, on a même long-temps avant l'adoption de la forme constitutionelle de l'Etat, réconnu que l'établissement d'un budget d'Etat, comme évaluatión préalable des frais de l'Administration, de même que l'apurement et la verification des comptes, constitualent des nécessités indispensables d'une administration d'Etat bien conduite. (Laband — Le Droit Public de l'Empire Allemand, vol. 6, pag. 267).

Assim, o orçamento não é um ato de legislação, considerada esta como atividade criadora ou modificadora da ordem jurídica; é um simples ato de administração. Cometendo a representação popular a função de estimar anualmente a receita e a despesa do Estado, a Constituição, abrindo brecha ao princípio da separação dos poderes, se limita a atribuir ao parlamento o direito de participar da Administração e de exercer sôbre ela um contrôle de caráter meramente político. (Laband — Op. e vol. cits., páginas 268-269).

O art. 69 da Constituição do Império, segundo o qual *O orçamento será fixado por uma lei* não tem maior alcance ou importância prática a não ser a que resulta de exigência, para a elaboração do orçamento, da via e forma legislativas, isto é, o assentimento do *Bundersrath* e do *Reichstag*, e a observância das regras com-

titucionais relativas a elaboração das leis. (Laband — Op. e vol. cits., pág. 269).

Da doutrina de Laband de que o orçamento constitui apenas um plano de gestão financeira e, embora revista a forma de lei, é um ato de simples administração, resultam as seguintes conseqüências por êle mesmo atribuídas ao seu conceito do orçamento:

1. o poder orçamentário do parlamento não é livre, mas vinculado. As leis de caráter permanente, em que são criados impostos ou autorizadas despesas, constituem conteúdo obrigatório do orçamento, e, ainda que neste não sejam computadas essas receitas e despesas, o govêrno poderá perceber os impostos e efetuar os pagamentos. Isto significa que o orçamento não é, pelo menos em relação às receitas e despesas constantes de leis de caráter permanente, uma autorização para recolher as primeiras e efetuar as últimas. O govêrno pode exigir os impostos criados em lei, ainda que tais impostos não sejam computados no orçamento ou não figurem no quadro geral da receita, Laband funda êste último corolário no princípio de que o govêrno não precisa de autorização especial, ou no caso, de autorização orçamentária, para executar as leis que se encontram em vigor. (Laband, Op. e vol. cits., págs. 277 e 365);

2. da natureza atribuída por Laband à lei orçamentária resulta, igualmente, que as derrogações ao orçamento, ainda consciente e voluntàriamente praticadas, não constituem infrações jurídicas (Laband Op. e vol. cits. pág. 358);

3. finalmente, o orçamento, que é apenas um plano de gestão ou um programa de administração, tem um sentido meramente político, ou o seu efeito consiste tão somente em exonerar o govêrno do Império de tôda responsabilidade quanto ao emprêgo dos fundos públicos para os fins ou os serviços, contemplados na lei orçamentária. (Laband — op. e vol. cits. pág. 291). Laband coroa a sua doutrina sôbre o orçamento com a distinção por êle estabelecida entre lei em sentido material e lei em sentido formal. Para Laband, com efeito, sòmente é lei a disposição que contenha um preceito ou uma regra jurídica, ou a lei no sentido material. Os atos que, embora revestindo a forma de lei, não tenham por conteúdo uma regra de direito, não são pròpriamente leis ou não têm a fôrça material da lei. Serão simples atos de administração ou de govêrno, aos quais a Constituição prescreve a solenidade, a forma ou a aparência de lei. O orçamento é uma dessas leis formais. Segundo Laband, a lei orçamentária não contém nenhum preceito jurídico, nenhuma ordem, nenhuma proibição. O orçamento estabelece apenas uma relação política entre o govêrno e o parlamento; a única conseqüência da lei orçamentária é de natureza política e se exaure inteiramente no circuito compreendido entre os dois pólos: Parlamento — Administração; do orçamento não resulta para os indivíduos nenhum direito a qualquer pretensão, como dêle, igualmente, não pode decorrer isenção de obrigações impostas aos indivíduos por leis materiais ou cujo conteúdo consiste em preceito jurídico, ordem ou proibição.

4. A teoria orçamentária de Laband foi esposada por Gneist (Gesetz und Budget, págs. 134, 166 e segs.); G. Meyers (Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7.ª edição, atualizada por Anschutz, vol. III, § 204) e por outros especialistas em direito público, como Seligman (Der Begriff des Gesetz), Gareis (Allgeneime Staatsrecht) etc. Laband formulou a sua teoria do orçamento sob a vigência da Constituição anterior à do segundo Reich, ou a Constituição de Weimar, assim como do mesmo período são os publicistas acima citados, que se declararam de acôrdo com o nilismo jurídico de Laband quanto à natureza e aos efeitos da lei orçamentária do ponto-de-vista do direito constitucional.

Tamanha, porém, foi a autoridade conquistada por Laband entre os especialistas do direito público na Alemanha, que aniquiladas as instituições imperiais, e instaurado o regime democrático, mediante uma nova Constituição, em que se procurava realizar em tôda a sua amplitude o Estado de direito (Rechetsstaat), continuou a dominar entre os principais comentadores da Constituição de Weimar o conceito de orçamento como simples ato de administração, ou como plano de gestão, de valor meramente pragmático, destituído de significação, eficácia ou efeitos jurídicos.

O art. 85 da Constituição de 1919, concebido em têrmos mais ou menos equivalentes aos do art. 69 da Constituição anterior, dispunha:

> Alle Einnahme und Ausgabe des Reichs mussen fur jedes Rechnungsjahr weranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden.
>
> Des Haushaltsplan wird vor Beginn des Rechnungsjhar durch ein Gesetz festgestellt. Ou, em português: Todas as receitas e despesas do Reich devem ser estimadas para cada exercício e incorporadas ao orçamento.
>
> O orçamento será fixado por lei antes do comêço do exercício.

Comentando êste artigo, Gerhardt Anschutz, seguindo à risca a doutrina de Laband, escreve que o seu sentido é o mesmo do artigo correspondente da Constituição anterior. O orçamento, fixado pelo Poder Legislativo, não é uma lei pròpriamente dita, ou só o é formalmente; materialmente, porém, ou pelo seu conteúdo, não é uma lei. A forma de lei não transfigura a natureza do seu conteúdo; o conteúdo da lei orçamentária não consiste em norma ou preceito jurídico, mas em simples estimações ou previsões, relativamente a receitas e despesas futuras. O Poder Legislativo, na fixação do orçamento, não exerce uma atividade jurìdicamente normativa, mas de natureza executiva (vollzihende) ou administrativa. Embora revestido da forma de lei, o orçamento, é o que indica a sua natureza: um ato da administração (Der Haushaltsplan bleith auzh in Gewand des Gesetzes das, was er von Natur ist: ein Werwaltungsakt).

Da sua concepção do orçamento como ato da administração, cuja natureza não se altera pelo fato de se revestir dos caracteres formais da lei, Anschutz fêz decorrer os seguintes corolários:

a) o orçamento não tem significação fora do circuito das relações entre os órgãos do Estado (do Ministro das Finanças com os demais Ministros e a administração central, do govêrno como o *Reichstag* e o *Bundesrat;* êle não regula, porém, as relações do Estado com as pessoas sujeitas à sua jurisdição;

b) sendo o orçamento, apesar de enroupado na aparência ou na forma de lei, um simples ato de administração, seguir-se-á necessàriamente, que as operações a que o Poder Legislativo procede para a fixação do orçamento (exame, verificação, estimação) não são objeto de uma atividade livres; êle encontra na legislação em vigor, não só nas leis de impostos, mas também nas de organização do serviço público permanente, limitações definidas, restringindo-se, quanto a êsse ponto, a elaboração orçamentária à mera operação material de registro das receitas e despesas autorizadas em leis anteriores. Não assiste ao Poder Legislativo, na elaboração orçamentária, uma ilimitada faculdade de consentimento ou de recusa; a elaboração do orçamento há de conter-se nos limites da legislação existente ou em vigor. O poder orçamentário, em razão da sua natureza administrativa, está sujeito àquela subordinação à lei, que constitui o traço distintivo da Administração à lei, que constitui o traço bvetETAOINAO ministração em um Estado de direito (Rechtsstaat). Em tais conceitos, em tudo conforme à doutrina de Laband, se resume o comentário de Anschutz ao artigo 85 da Constituição de Weimar (Anchutz — Die Werfassung des Deutschen Reichs, 14.ª ed., págs. 432-439). Nos seus comentários à Constituição alemã de 1919, Stier-Somolo mantém rigorosa fidelidade aos cânones da doutrina de Laband sôbre a natureza e os efeitos da lei orçamentária. (Stier-Somolo — Reichs and Laudesstratsrechet, vol. I, págs. 683-692).

Friedrich Giese, nos seus comentários à Constituição de Weimar, adere à mesma doutrina, resumindo-se nos seguintes têrmos:

> "Der Haushaltsplan besteht nicht aus Rechtsvorschriften für das Publikum. sondern aus Veranschlagungen, also Schztzongen über künftige Einnahmen und Ausgaben. Seine Feststellung bedeutet sonit

keine Rechtsetzende, sonder eine vollziehende staatstatigkelt, einem Werwaltungsakt. Gei der Vornahme dieses Werwaltungsakps ist der Reichtag an das bestehende Recht gebunden. Er begitz kein unbeschrünktes Einnahmen-und Agusgaben Bewilligungsund Werweigerrungsrecht". (F. Giese — Die Verfassung des Deutschen Reichs, 8.ª ed., pág. 209).

5. Na própria Alemanha, porém, a conceituação do orçamento como simples plano de gestão, de valor puramente pragmático, destituído de significação e de efeitos jurídicos, ou possuindo apenas significação política, limitada às relações demésticas dos órgãos supremos ou Estado entre si, não reuniu o sufrágio unânime das mais altas autoridades em matéria de direito constitucional alemão.

Philippe Zorn escrevia em 1890:

"De acôrdo com as deduções constantes dos §§ 14 e 15 relativos à função legislativa), a distinção (lei formal e lei material) estabelecida por Laband, parece insustentável. Não existem leis em sentido formal, ou no sentido que Laband atribiu a essa expressão. Seja qual fôr o conteúdo da lei: tôda lei contém uma regra jurídica. Lei é a decisão do Estado de que alguma coisa deva ser Direito. Lei, em sentido estrito, é a ordem dada aos suditos pelo titular da Soberania, com o assentimento da representação popular, de observar um determinado preceito.

. . . . . .

Só existe uma fôrça de lei, e não existe nenhuma lei sem fôrça de lei. A lei, seja qual fôr o seu conteúdo, é, em quaisquer circunstâncias, direto objetivo, regra jurídica; lei que não contenha proposição jurídica; que apenas formalmente ou na aparência se apresenta como lei, não existe (Philippe Zorn — Das Staatarecht des Deutschen Reichs, 2.ª ed., volume I, págs. 442.444).

Referindo-se ao orçamento, Zorn indica o seu claro conteúdo jurídico: de um lado, nêle se contêm instruções ao govêrno no sentido de empregar determinados fundos na realização de determinados fins, e, de outro lado, nêle se autoriza o govêrno a arrecadar nas fontes indicadas as somas necessárias à cobertura das despesas. (Zorn — Op. e vol. cits. pág. 445).

Para Zorn o orçamento não é uma lei imprópria, ou uma lei que, a um só tempo, é lei e não é lei, pois embora revestindo a forma ou a aparência da lei, não teria a fôrça ou a eficácia que é específico atributo da lei pròpriamente dita, ou da lei em sentido material, como sustenta Laband.

O orçamento é uma lei, ou tem a fôrça ou a eficácia da lei. De onde Zorn conclui, lògicamente, em contraposição aos teoremas de Laband:

a) do orçamento resulta para o Govêrno não só a autorização de aplicar determinadas somas como a obrigação de aplicá-las precisamente para os fins que nêle se determinam;

b) em relação à receita, igualmente, a lei orçamentária dá ao Govêrno o poder e lhe impõe a obrigação de arrecadá-la;

c) quando na Constituição se prescreve que tôdas se ocorrem na sua elaboração dois ou mais órgãos, o que êste terá por um ano a fôrça de lei, seguir-se-á, necessàriamente, que em direito não existem ou não podem existir despesas ou receitas de caráter permanente. Tôdas as leis, que abrem ao Estado fontes permanentes de receita, assim como as que empenham despesas por tempo indeterminado, são constitucionalmente condicionadas, quando aos seus efeitos, à ratificação da lei orçamentária; embora continuem em vigor, se no orçamento não se computam as receitas ou as despesas por elas criadas, aquelas leis ficarão com a sua eficácia suspensa ou adiada. O direito do Estado às receitas, assim como a sua obrigação de efetuar despesas, mau grado umas e outras constem de leis anteriores, de caráter permanente, só se tornam efetivos, ou exigíveis, se aquelas despesas e receitas foram incorporadas ou previstas no orçamento (Philippe Zorn — Das Staatsrechet des Deutschen Reichs, vol. I, págs. 445.454).

Hatschek (Deutsches und Preussisches Staatsrecht, 2.º ed., 1930, vol. II, § 46, págs. 226 e segs.) submete a doutrina de Laband à uma crítica cerrada.

Embora Hatschek atribuia ao orçamento uma sigficação jurídica definida, a sua conceituação do mesmo com um negócio jurídico (Rechtsgeschaft) convencionado entre o Reishtag e o Govêrno não deixa de ser extravagante. Quanto a Constituição determina que uma declaração de vontade só poderá ser imputada ao Estado se correm na sua elaboração dois ou mais órgãos, o que resulta não é um negócio jurídico, um contrato ou uma convenção entre os órgãos que participam do processo de elaboração ou de formação de vontade. A técnica mediante a qual se obtem, com o concurso de várias pessoas ou de vários órgãos, uma decisão, resolução ou declaração de vontade, que tenha como ponto final de imputação uma pessoa jurídica, particularmente, quando esta, como no caso, é o Estado, não muda, altera ou transfigura a natureza do ato. Não é a técnica ou o processo da sua elaboração que define o caráter jurídico do ato. Se assim fôsse, todos os atos do Estado, para cuja produção se exigisse o concurso de dois ou mais órgãos seria um negócio jurídico entre êles, e. desta maneira, não só o orçamento, as leis em geral deveriam ser consideradas como negócio jurídico. Do concurso de dois ou mais órgãos no processo de elaboração de um ato de vontade ou de uma decisão a ser imputada ao Estado não pode resultar um negócio jurídico, que é uma composição de interêsse entre duas vontades antagônicas: uma declaração de vontade constitui causa ou condição de outra. No concurso de órgãos para a elaboração da vontade do Estado, não há antagonismo de vontades ou de interêsses, mas colaboração desinteressada no sentido de tornar possível uma decisão que, depois de tomada, transcende da esfera individual de cada um dos colaboradores, passando a ser um ato de vontade que não poderá ser imputado a nenhum dêles, senão ao centro comum de imputação de tôda a ordem jurídica vigente. Posta de lado a impropriedade da conceituação do orçamento como negócio jurídico concluído entre o Parlamento e o Govêrno, Hatschek acerta golpes decisivos na doutrina de Laband Hatschek conclui a sua demonstração, assentando as seguintes teses:

1. a votação da lei orçamentária significa que o Parlamento confere ao Govêrno a necessária autorização para despender, no exercício correspondente, as somas constantes do orçamento da despesa, assim como significa, igualmente, o consentimento dado ao Govêrno para arrecadar a receita, ainda que a mesma resulte de impostos criados anteriormente em leis de caráter permanente;

2. apesar da legislação em vigor obrigar igualmente, aos indivíduos e ao Parlamento, o poder orçamentário não é vinculado por aquela legislação pois o Parlamento se encontra obrigado em primeiro lugar a obedecer o preceito constitucional que exige para cada exercício o seu consentimento antecipado à despesa e à receita proposta pelo Govêrno.

George Jellinek aceita os três postulados de Laband: há leis em sentido material e leis em sentido formal; o orçamento, apesar de revestir a forma de lei, é um plano de gestão e tem a natureza de ato administrativo (G. Jellinek — Gesetz und Vesordnung, páginas 277 e segs., pág. 284). Afastando-se, porém, de Laband quanto à significação jurídica do orçamento, Jellinek reconhece que embora o Govêrno tenha um direito próprio à administração financeira, o qual não lhe é investido pela lei orçamentária, esta constitui, entretanto, uma condição ao exercício daquele direito. (G. Jellinek — Gasetz und Verordnung, pággs 292 e segs.).

Otto Mayer (Droit Administratif Allemand, volume II, § 26) considera o orçamento como uma simples atestação de necessidade das despesas nêle inscritas. Esta atestação, porém, deve revestir a forma solene de uma lei. Daí decorrem conseqüências importantes do ponto-de-vista jurídico:

a) o Parlamento examina e estima as despesas segundo critérios de necessidade e de oportunidade e afeta àquelas despesas as somas que serão levantadas sob a forma de impostos; a necessidade de que se remove

anualmente a autorização de arrecadar impostos resulte, precisamente, do fato de caber ao Parlamento a apreciação quanto ao montante, à necessidade e à oportunidade das despesas — *"Dês qu'il s'agit de lever des impôst, il faut soumettre à la representation nationale un état de prevoyance contenant un tableau des recettes et des dépenses à faire. Elle évalue les recettes, constate le dépenses d'aplés leur objet ea leur montant, en tant qu'elle les juge nécéssaires; elle consent les impôts nécessaires pour couvrir la difference"*. (Otto Mayer — Droit Administratif Allemand, vol. II, pág. 181);

b) a fôrça obrigatória do orçamento repousa sôbre o consentimento que nêle se dá ao Govêrno para a arrecadação de impostos; é lógico que os impostos sejam consentidos para o período restrito da vigência da lei orçamentária. O fato de haver impostos criados em leis de caráter permanente não impede o funcionamento do sistema. (Otto Mayer — Droit Administratif Allemand, vol. II, pág. 183).

De acôrdo com Otto Mayer, o orçamento constitui, portanto, uma condição necessária para que o Govêrno possa efetuar despesas e arrecadar impostos.

Embora não tratando ex-professo da matéria, Kelsen, entretanto, reivindica para o orçamento uma significação jurídica eminente:

> "Die Abhangigkeit der Regierung von dem Parlament vird dadurch noch verstarkt, das die Verfassung der Konstitutionallen Monarchie dem Parlament die Befugnis einraumt, den von der Regieverng alljahrlich aufzustellenden Staatshaushaltsplan, das ist eine gegentiberstellung der Einnahma und Ausgabe für das Konmende Finanzjahr, zu bewillingen. *Der. Sinn diesser Budgethewilligun kann nur der sein, das die Regierung nicht ermachtig ist, ohne sie-im "ubrigen auf gesetzen beruhrenden — Finnahme und Ausgabe zu machen, die disse Finnahmen und Ausgaben begrundenden Gesetze zu vollzieher."* Kelsen — Allegemeine Staatslehre, págs. 340 e 341).
>
> Ou, em português: "A dependência do govêrno em relação ao Parlamento ainda é mais fortalecida pela outorga constitucional ao Parlamento da competência de dar ou recusar o seu consentimento à proposta orçamentária que o Govêrno formulará anualmente, isto é, o computo dos ingressos e das despesas para o futuro exercício financeiro. *O sentido daquele consentimento só pode ser o de que, sem êle, o govêrno não está autorizado a realizar despesas e arrecadar receitas, nem a executar as leis em que elas se fundam"*.

7. A doutrina de Laband sôbre o orçamento não tem fundamento lógico, nem jurídico. Ela tem suas raízes históricas nas instituições políticas da Alemanha do século XIX, nas quais eram visíveis as influências do espírito feidal e absolutista, que continuava, sob as exterioridades ou as aparências frustes de um regime pseudo-constitucional, a informar não só a prática do sistema representativo, como o pensamento político e as concepções jurídicas das suas elites intelectuais. Faltava à Alemanha um conceito jurídico da Constituição, como existe, por exemplo, nos Estados Unidos, e em grande parte dos países americanos dotados de uma constituição escrita. A Constituição, para Laband, assim como para os teóricos do direito constitucional alemão, era uma realidade de natureza exclusivamente política. As transgressões da Constituição não podiam ter, portanto, qualquer sentido ou conseqüência de caráter jurídico. Daí se origina a tentativa de Laband e dos sequazes da sua doutrina do orçamento de rebaixar a lei orçamentária a um simples quadro, de valor puramente aritmético ou contabilístico, da receita e da despesa nacionais. Não os impressionou o fato de haverem sido elevada à categoria de normas de constituição as regras fundamentais da elaboração orçamentária. Apesar do mandamento constitucional de que o orçamento devia revestir a forma de lei e nêle deverem ser computadas tôdas as receitas e despesas da nação, Laband não se deixou impressionar pela clara intenção, manifestada pela alta categoria da regra assim formulada, de que o orçamento não seria uma simples operação material ou de conta de "deve e haver", mas, igualmente, um ato de vontade do Parlamento no sentido de limitar os poderes financeiros do govêrno às possibilidades, quanto à receita e à despesa, manifestadas nas respectivas tabelas orçamentárias. A isto responderia Laband que a limitação em causa é de natureza estritamente política ou de exclusiva repercussão nas relações políticas entre o Parlamento e o Govêrno. Neste raciocínio emerge, evidentemente, a repuganância de atribuir à Constituição qualquer valor jurídico ou de considerá-la simplesmente, à imagem do conceito de orçamento como *"plano de gestão"* ou *"programa de administração financeira"*, como um programa ou um plano de conduta dos órgãos supremos do Estado, sem qualquer fôrça ou eficácia jurídica, capaz de limitar ou vincular, em relação à esfera dos direitos individuais, a ação discricionária da administração.

Ainda que se pudesse justificar perante o direito constitucional positivo da Alemanha, o que não é o caso, como se viu em Jellinek, Hatschek, Zorn e Kelsen, a teoria orçamentária de Laband não poderia ser recebida nos países de autêntico regime constitucional, ou nos quais às cláusulas da Constituição se atribui um valor jurídico definido, não só nas relações dos poderes entre si, como, particularmente, no que se refere à esfera da liberdade individual. A s cláusulas constitucionais, naquele regime, se destinam, precisamente, pela distribuição da competência, e pela hierarquia estabelecida entre os diversos atos do Poder Público (lei, regulamento, ato administrativo) a garantir e assegurar aos indivíduos a necessária proteção jurídica contra o arbítrio ou a discrição da autoridades. Não há cláusula constitucional jurídicamente indiferente, como resulta da doutrina de Laband sôbre a regra da Constituição, relativa à capacidade orçamentária do Poder Legislativo.

Aprofundando, porém, a análise da doutrina de Laband, resultaria evidente a sua carência de fundamentos lógicos.

8. A pedra fundamental da teoria de Laband consiste na sua distinção entre lei em sentido formal e lei em sentido material. Sòmente a última pode ser considerada como lei "strictu-sensu"; à outra espécie de lei, ou à lei em sentido formal, falece o elemento definidor ou específico da lei. Êste elemento é, precisamente, o conteúdo material da lei, o qual, para que o ato do Poder Legislativo possa ser considerado como lei, deve enunciar um preceito jurídico. Para Laband, porém, do preceito jurídico, que constitui o conteúdo da lei em sentido material, não se requer o caráter de generalidade quanto ao seu alcance ou de indeterminação, quanto ao seu destinatário. Para Laband, um ato do Poder Legislativo, ainda que endereçado a um só indivíduo, desde que tenha por conteúdo qualquer modificação da sua esfera jurídica, é lei em sentido material. Lei material poderá ser, portanto, a que contenha uma ordem, uma decisão ou uma autorização, ainda que de caráter meramente concreto ou individual. E' o que Laband torna expresso, quando escreve:

> "C'est seulemente en tant que la volonté du sujet est limitée, vis-à vis d'una volonté étrangére, par un ordre, une defense, une autorisation, en tant qu'un droit, une obrigation, une protection, son crées vis-à-vis d'autre personnes, que l'ordre de droit intervient, sans distinguer s'il y a un ordre individuel ou une disposition par voie générale".

Ora, para chegar à conclusão de que o orçamento não é lei em sentido material, Laband afirma, axiomàticamente, que a lei orçamentária não contém regra jurídica, ordem, proibição ou autorização. Mas, a questão relativa à natureza jurídica do orçamento consiste, precisamente, em saber se nêle se conteve preceito jurídico, ordem, autorização ou proibição. A teoria de Laband resulta, portanto, em uma evidente petição de princípio, ou em um raciocínio circular, cuja conclusão vem a ser a mesma premissa que serviu de ponto de partida.

Por que o orçamento não contém preceito jurídico, ordem, autorização ou proibição? Porque o orçamento não é uma lei em sentido material. Por que não é uma lei em sentido material? Porque não contém preceito jurídico, ordem, autorização ou proibição. Neste cídculo vicioso se contém, do princípio ao fim, a doutrina orçamentária de Laband. Êle parte da asserção dogmática de que o orçamento é um simples "plano de gestão" ou um mero *"programa de administração"*. Reduzido à sua

aparência ou ao seu esqueleto aritmético, o orçamento poderia ser organizado por qualquer repartição burocrática, dispensada a intervenção do Poder Legislativo. Por que, então, teria sido elevada à categoria de regra constitucional aatri buição da competência orçamentária ao Poder Legislativo, se, efetivamente, o orçamento consiste, de modo exclusivo, na operação material de computar a receita e a despesa? E' o que Laband não explica, nem poderia explicar, pois a atribuição constitucional da competência orçamentária ao Poder Legislativo resulta, precisamente, do princípio fundamental ao sistema representativo, de que aquêle terá o poder de deliberar periòdicamente sôbre a receita e a despesa públicas, de maneira a adaptar a execução das leis permanentes, ou cujas previsões são a longo têrmo, às tendências, vicissitudes e transformações da ordem social e política, que é, particularmente no nosso tempo, essencialmente instalável ou dinâmica.

Para construir a sua doutrina do orçamento, Laband parte de um *a priori*, ou de uma asserção de caráter exclusivamente dogmático. Êle vê no orçamento apenas o que é visível, isto é, uma conta ou um confronto entre o débito e o crédito. Êle não atina com o que é invisível no orçamento, ou os pressupostos jurídicos e políticos de que resulta, não a exatidão material ou aritmética daquela conta, mas a sua validade, ou a fôrça mediante a qual o orçamento consiste precisamente em determinadas cifras e não em outras quaisquer, que poderiam ser permutadas com elas, se o orçamento fôsse, efetivamente, uma operação jurìdicamente indiferente. Se o orçamento contém preceito jurídico, ordem, autorização ou proibição, é um fato que pode depender do modo por que se formou um conceito particular da lei orçamentária. Se êsse conceito se formou abstratamente, ou mediante uma idéia prévia ou *a priori* do que é o orçamento, amputados os seus complexos aspectos formais e materiais, ou reduzido a um simples esquema aritmético, a operação orçamentária será, efetivamente, uma simples conta em que se confrontam com as somas destinadas às despesas as somas conjecturais que deverão resultar das fontes de receita. Foi o que fêz Laband. Êle partiu de um conceito *a priori* do orçamento, como operação material de conta ou mera tábua de confronto ou de compensação numérica. (Rechnung), abstraindo-se da vontade a que a Constituição atribui o poder de chegar, mediante deliberações não apenas formais, mas de fundo, às conclusões manifestadas no esquema aritmético das tábuas orçamentárias.

Depois de haver escamoteado da lei orçamentária o seu conteúdo invisível, sôbre o qual repousa a sua exterioridade numérica ou contábil, Laband não poderia, como é de evidência, encontrar no orçamento qualquer ordem, autorização, proibição ou preceito jurídico de ordem geral ou individual. De uma resenha numérica não podem efetivamente resultar modificações, ou alterações de situação jurídica, objetiva, ou subjetiva. Será, quando muito, uma simples constatação ou um testemunho passivo da exatidão aritmética das operações mediante as quais se chegou ao resultado final da conta orçamentária.

Pressupondo, assim, que o orçamento é apenas o levantamento numérico de previsões relativas à despesa e à receita, Laband não poderia, como é óbvio, considerar o orçamento como um ato jurídico, nem como lei, nem como ato administrativo, pois mesmo êste, desde que se o não considere como simples fato, ou sob o exclusivo aspecto da sua materialidade extrínseca, possui um valor jurídico, senão criador de direito, por constituir, pelo menos, uma condição para o exercício de direito fundado em título anterior. O ato administrativo, se é um ato jurídico, e não apenas uma simples operação material, há de ter e terá, necessàriamente, conseqüências ou efeitos jurídicos. Ou consistirá em uma ordem, embora fundada em lei, a qual restringirá a esfera da liberdade individual, ou em autorização, mediante a qual se permite a um indivíduo ou a um órgão administrativo inferior a prática ou o exercício de determinada atividade, ou se edita, no uso de uma faculdade legal, cuja utilização se deixou ao juízo da autoridades administrar, quanto à sua conveniência, oportunidade ou necessidade, uma proibição ou uma restrição, até então inexistente ou inefetiva. Pelo fato de haver conceituado o orçamento como ato administrativo, embora a alta categoria dos poderes a que a Constituição atribui a competência para editá-lo, Laband não pode considerá-lo como jurìdicamente indiferente ou como insusceptível de gerar efeitos jurídicos.

Assim, nada impede que a execução de determinadas leis fique subordinada a um ato administrativo, que funcionará como condição necessária ou essencial para que a lei em questão produza os seus efeitos. Ainda, portanto, admitido o conceito do orçamento como ato de natureza meramente administrativa, poderia ficar na sua dependência, se a Constituição assim o determina, a execução das leis de caráter permanente, nas quais tenham sido criados impostos ou se hajam empenhado despesas. O orçamento funcionaria, neste caso, como ato condição, de acôrdo com a terminologia de Gaston Jèze, sòmente por fôrça do qual o govêrno seria investido do poder efetivo de realizar as despesas e arrecadar os impostos, constantes, embora de leis anteriores.

Lei em sentido formal, lei material, ou ato administrativa (pouco importa a denominação que se lhe dê na tipologia categorial dos atos jurídicos), o orçamento teria os mesmos efeitos jurídicos, ou dêle dependeria a gestão financeira do govêrno, não só quanto à despesa, como no que se refere à receita, ainda em relação às somas empenhadas ou aos impostos criados na legislação anterior de caráter permanente.

Recusando ao orçamento o caráter de lei pròpriamente dita, ou de lei em sentido material, Laband, entretanto, com conceituá-lo como ato administrativo, não conseguiu o seu intento de o reduzir a uma simples operação de contas, indiferente ao direito ou sem capacidade para produzir efeitos jurídicos, pois o ato administrativo ainda é ato jurídico e dêle resultam ou podem resultar os efeitos jurídicos que lhe são imputados na lei ou na Constituição. De onde se conclui que a doutrina de Laband se reduz a um mero jôgo de palavras ou a uma *"Wortspielerei"*, que em nada contribui para o esclarecimento da questão relativa à natureza, ao valor e aos efeitos jurídicos do orçamento.

O que é certo, porém, é que a Constituição determinando que a lei orçamentária deve ser votada antes do começo do exercício futuro e para vigorar tão sòmente no decurso dêsse período, e que no orçamento devem constar tôdas as despesas e receitas, não distinguindo entre as de caráter permanente e as de existência puramente orçamentária, o que se deve, òbviamente, concluir, ainda pondo de parte os postulados fundamentais do sistema representativo, é que a Constituição quis abrir ao Poder Legislativo, em cada ano, oportunidade de rever tôda a matéria relativa à despesa e à receita do Estado, facultando-lhe não só a autoridade de consentir em novas despesas e novas receitas, não previstas nas leis de caráter permanente, como, igualmente, a de deliberar sôbre a conveniência, a oportunidade ou a necessidade de outorgar à Administração para o período a que se destina o orçamento os recursos que poderiam advir da arrecadação de contribuições ou impostos, editados por leis especiaic, ainda não revogadas.

E' evidente, pois, que do ponto-de-vista constitucional, o orçamento, seja qual fôr a categoria, a classe ou a definição jurídica que se lhe atribui, contém, ao contrário do que sustenta Laband, ordem, autorização, proibição e preceito jurídico.

Nem se pode aceitar, como pretende Laband, que o orçamento é uma questão *interna corporis* que só interessa ao Parlamento e à Administração e que nêle não pode o indivíduo fundar qualquer pretensão jurídica ou eximir-se de obrigação constante da legislação de caráter permanente, pelo fato de não haver sido ratificada na lei orçamentária, como seria o caso da obrigação de impôsto criado em lei, e que o orçamento não contempla entre os recursos que a Administração é autorizada a arrecadar. Uma vez que o orçamento é condição essencial para que a administração possa tornar efetiva a arrecadação de um impôsto, a sua arrecadação, desde que o impôsto em causa não esteja computado na receita, torna-se um ato arbitrário da administração e o indivíduo que se procura forçar a cumprir uma obrigação que não se tornaria exigível senão após o evento da condição, poderá fundar a sua defesa na lei orçamentária ou no fato de nesta lei não haver sido autorizada a percepção do impôsto.

Assim, ao contrário do que doutrina Laband, a lei orçamentária contém o seguinte preceita jurídico de ordem

geral: o tesouro não poderá efetuar pagamento de nenhuma soma, ainda que a ela o indivíduo tenha direito em virtude de lei, contrato ou qualquer outro título jurídico, se do orçamento não constam os fundos necessários à satisfação da dívida, e, recìprocamente, o Estado não poderá exigir do indivíduo impôsto, contribuição ou outra qualquer prestação tributária, se não figura na lei orçamentária como elemento da receita autorizada. Pelos têrmos dêste preceito, parece que o mandamento é endereçado tão sòmente à Administração e, assim, de acôrdo com Laband, o orçamento teria apenas um valor relativo, ou limitado tão sòmente aos altos poderes do Estado, interessando, de modo exclusivo, às relações *interna corporis* do govêrno (Poder Executivo e Poder Legislativo). Entretanto, é claro, pelo menos quanto à sua segunda parte, que o preceito é endereçado, igualmente a todos os indivíduos, ou à generalidade dos cidadãos. Se com efeito, aadministração não poderá arrecadar impôsto, criado, embora, em lei de caráter permanente, senão quando contemplado na receita, segue-se necessàriamente, que o impôsto só se torna exigível por fôrça da lei orçamentária, e, assim, o preceito contido no orçamento poderá ser invocado pelos indivíduos para se eximirem de uma obrigação tributária de que ainda não são devedores.

Se o preceito é diretamente endereçado à administração, êle se reflete, entretanto, na esfera dos direitos individuais, constituindo garantia, proteção ou imunidade individual contra o arbítrio da administração, que, na hipótese, estaria exercendo não autorizadamente um poder para cujo exercício é necessária uma autorização específica. O preceito, aparentemente endereçado com exclusividade à administração, poderá ser traduzido em têrmos equivalentes, dos quais resulte serem os indivíduos os seus destinatários diretos. Tanto faz, com efeito, preceituar que a administração não poderá exigir impostos, ainda mesmo os criados em lei de caráter permanente, senão quando o orçamento inclua aquêles impostos como recursos de receita, como editar que ninguém será obrigado a outras contribuições tributárias a não ser as contempladas no orçamento.

O orçamento, ao contrário da assertiva dogmática de Laband, contém, portanto, um preceito jurídico de ordem geral, endereçado não sòmente à administração, como à generalidade dos indivíduos ou à coletividade humana, de cujos recursos o Estado absorve uma quota destinada às despesas de interêsse comum. O preceito em questão é não sòmente uma regra jurídica, como contém, por igual, ordem, autorização e proibição, todos os elementos, em suma, cuja presença caracteriza, segundo Laband, a lei pròpriamente dita, ou a lei em sentido material.

A doutrina de Laband não se distingue apenas pela ausência de fundamentos lógicos, históricos, constitucionais. Ela prima, ainda, pela incoerência e a contradição dos corolários por êle deduzidos do seu conceito apriorístico da lei orçamentária, construído mediante a amputação das realidades de ordem valorativa e normativa, que constituem pressupostos indispensáveis à compreensão dos fenômenos jurídicos, particularmente quando situados no plano das instituições constitucionais.

Para não alongar demasiadamente a análise de uma *Wortspielerei*, em que a ciência jurídica alemã é tão fecunda, não obstante as incomparáveis qualidades e riquezas que a tornam singular no mundo, limitamo-nos a examinar um último aspecto estravante da doutrina orçamentária de Laband.

Eis as próprias palavras do autor:

> "Ici, encore, en ce que touche la loi du budget, comme en ce que touche toute les autres lois il convient d'etablir une distinction entre l'effet matériel et la force formelle de loi:
>
> 1 — L'effet matériel consiste en la décharge consentie au gouvernement de toute responsabilité á l'egard du *Bundesrat* et du *Reichstag*, en tant du moins que le gouvernement dans sa gestion administrative a agi conformement aux articles du budget;
>
> 2 — *La force formelle de la loi du budget* est absolutment la même que celle des autres lois (V. vol. II, § 57). Elle consiste en ce que la loi du budget ne peut être modiflé ou abrogée que par voie legislative, et que, par consequent, ni le Bundesrat ni le Reichstag ne peuvent, de leur seule volonté, retirer, modifier, restreindre, étendre ou somettre a des conditions l'autorisation qu'ils ont une fois donné".
>
> (Laband — Droit Public de l'Empire Allemand, vol. 6, págs. 293-294).

O orçamento teria, assim, segundo Laband, um efeito material e um efeito formal. O primeiro dêles consistiria tão sòmente em exonerar o Govêrno de responsabilidade perante o Bundesrat e o Reichstag, na hipótese em que o Govêrno, na sua gestão administrativa, observasse os artigos da lei orçamentária. Ora, é a evidência mesma que o único efeito material, atribuído por Laband ao orçamento, constitui uma rematada futilidade, que só se explica pelo fato de haver exagerado a sua preocupação de despir o ato orçamentário do seu tegumento legal e constitucional, o que o levou, talvez, a compensar a mutilação, procurando envolver o esqueleto que lhe saiu das mãos com uma roupagem ainda que imaginária, ou de consistência puramente verbal. Que significa, com efeito, a exoneração do Govêrno de uma responsabilidade hipotética ou que ainda não foi por êle assumida, ou que só se poderá concretizar no fim do exercício orçamentário, mediante o exame ou a verificação das suas contas? Se o efeito material do orçamento consiste em exonerar o Govêrno de qualquer responsabilidade, no caso em que execute fielmente a lei orçamentária, a que vem o efeito da aprovação das contas do exercício, o qual consiste, igualmente, em exonerar o Govêrno de responsabilidade pelos atos de gestão financeira (Constituição do Império, art. 86)?

Por que, ainda, a restrição da fôrça formal do orçamento ao único efeito de vincular o Bundesrat e o Reichstag, tornando em relação a êles definitivamente obrigatória a lei orçamentária, que não poderão modificar ou revogar, nem restringir ou ampliar as autorizações que nela hajam consentido? Qual será a razão por que Laband não dirige a mesma fôrça formal ou vinculativa, a que ele atribui apenas o efeito unilateral de obrigar o Bundesrat e o Reichstag, no sentido da administração, vinculando-a, legal e constitucionalmente, no orçamento, de cujas derrogações pela administração não decorrem, como escreve Laband (Op. e vol. cit., pág. 358), efeitos jurídicos, a não ser quando culposas, não se devendo, entretanto, entender como tais ainda mesmo no caso em que sejam conscientes e voluntárias (Op. e vol. cits. página 359)?

Neste emaranhado de sutilezas, contradições e incongruências, se reconhece a notória inclinação prussiana contra as prerrogativas parlamentares e em favor da discrição administrativa, que a lei orçamentária, por investidura declaradamente constitucional, se destina a restringir ou coartar precisamente no que toca a uma das mais antigas e importantes prerrogativas do poder público, ou a que suscitou, talvez com maior antecedência e com mais eficácia em relação a quaisquer outras, a instituição, o incremento e o progresso do sistema representativo do govêrno.

9. Na Áustria, igualmente, segundo o testemunho de Myrbach Reheinfeld (Droit Financier, pág. 33), a doutrina de Laband não encontrava apoio no texto das leis constitucionais do país. Ali o Reichsrat tinha o direito limitado de fixar o orçamento em sua totalidade, podendo, assim, privar o govêrno de impostos, taxa e direitos, cuja arrecadação não poderia ser feita no exercício correspondente à lei orçamentária em que não fôssem incluídos entre os elementos da receita autorizada.

10. A diferença específica entre o direito orçamentário continental e o inglês consiste em que no primeiro vigora o princípio de que tôdas as receitas e despesas, ainda as criadas ou empenhadas na legislação de caráter permanente, estão sujeitas ao consentimento anual do parlamento, na oportunidade da lei orçamentária, para que possam ser efetuadas ou empenhadas, ao passo que na Inglaterra o chamado *consolidated fund*, constituído de despesas empenhadas e de impostos criados em leis de caráter permanente, não necessita de ter renovada a sua autorização na lei orçamentária (Hatschek — Deustsches und Preussische Staatsrechet, 2.ª ed., vol. pág. 229, e Englisches Staatsrecht, vol. I, pág. 455).

11. Na França, sob a vigência da Constituição de 1875, era geral a coincidência das opiniões autorizadas quanto ao princípio de que nenhum impôsto, ainda o que cons-

tasse de lei de caráter permanente, seria exigível se não fôsse objeto de nova autorização legilativa por ocasião do voto do orçamento.

> Il importe de noter que ce principe du vote annuel de l'impôt par le parlement s'applique non seulement aux contributions et aux taxes pérçues au profit de l'Etat, mais aussi aux contributions et aux taxes perçues au profit des départements, des communes, des communautés d'habitants des établissements publics. *Aucune perception ne peut être faite que si elle est autorisée par le parlement et pendent l'années pour laquelle elle est autorisée.*
>
> *Il convient d'ajouter que si les impôts ne peuvent être établis que pour un an, et que s'ils se trouvent supprimés de ce fait qu'ils ne sont pas mentionés dans les lois annuelles de finances* etc. (Duguit — Traité de Droit Constitutionnel, vol. IV, páginas 435-436).

Duguit considera que a exigência da menção dos impostos no orçamento, a fim de poderem ser arrecadados, corresponde, efetivamente, ao princípio de que os impostos devem ser votados anualmente, ou renovado o consentimento do Legislativo à sua vigência durante o exercício orçamentário.

> "... à l'expiration de l'année, la loi d'impôt n'existe plus. Elle est comme si elle n'avait jamais été, comme si elle etait abrogée et par consequent la decisión budgetoire la fait renaitre, crée un nouvel impôt. Or un acte qui crêe un nouvel impôt est bien un act legislatif material. (Duguit — Op. e vol. cits., pág. 438).

Se para Duguit o orçamento é uma lei em sentido material, porque nêle se renova o consentimento do Legislativo aos impostos votados anteriormente, o que equivale a criar de novo os referidos impostos, para Gaston Jèze o orçamento é um ato condição, isto é, não podem ser exigidos senão os impostos mencionados no orçamento como elemento da receita nêle autorizada.

> A mon avis, en vertu du principe de l'anmalité, elle (la loi d'impôt) ne produit pas d'effets juridiques tant que le budget n'en a pas autorisé l'application. Que le Parlement ne donne jamais cette autorisation, et la loi n'aura jamais produit d'effets juridiques. Il y a ici quelque chose d'analogue à la promulgation d'une loi par le President de la Republique.
>
> Cel acte n'est pas une loi; c'est la condition pour qu'en loi devienne executiere.
>
> L'acte budgetaire qui donne l'autorisation a donc bien la nature d'une condition, si l'on admet que la condition est un évenement futur et incertain qui suspend la for mation des effects juridiques d'un acte de volonté. *L'acte juridique dont les effects juridiques sont suspendus en vertu du principe de l'annualité, c'est la loi organique d'impôt. Mais comme la loi d'impôt organise les pouvoirs d'argents chargés d'etabir l'impôt, on peut dire que la competence de ces agents est condicionnée par le budge des recettes.* (Gaston Jèze — Le Budget, pág. 53).

Esmein, sem usar da mesma terminologia de Jèze, considera, entretanto, que o orçamento é condição para que se tornem exigíveis os impostos criados em leis de caráter permanente.

> *En effet, bien que la plupart des impôts soient établis à titre permanent par des lois specialés, leur perception ne peut pas se faire en vertu de ces lois seules: il faut qu'elle soit autorisée périodiquement et par chaque loi du budget. C'est le principe essentiel du vote périodique de l'impôt, conservé alors même que les lois organiques que le constituent ont été votées par les representants élus de la nation* (Esmein — Droit Constitutionnel Français et Comparé, 8.ª ed., pág. 458).

Conclui na mesma direção o pensamento de Hauriou.

> Le Budget est l'act par lequel son prévues et autorisées les recettes et les depenses des administrations publiques. Ainsi, d'une part, le budget prévoit les recettes et les libre qu'aucune dépenses, et d'autre part, il les autorise. Il qu'aucun impôt ne soit pérçu sans l'assentiment *est a remarquer en effet que, du moins en ce qui concerne les recettes de l'Etat, cellers qui sont établies par des lois permanentes, par exemple, tous les produits des contributions indirectes, ne peuvent pas être pérques sans l'autorisation du budget ou snas des lois de douziémes provisoires* (Hauriou — Droit Administratif.

Em termos mais ou menos idênticos se pronuncia Berthelemy, ao escrever:

> C'est une régle des gouvernements libre qu'aucune dépense ne soit engagée, qu'aucun impôt ne soit pérçu sans l'assentiment de ceux qui en supportent la charge La necessité s'impose ainsi aux administrations de l'Etat, du département et de la commune de dresser chaque année un etat des depenses projetées et des recettes prévues, et de soumettre ces propositions à l'assentiment des assemblées deliberantes, parlement, conseil général, conseil municipal. Ce projet, discuté, amendé et finalement accepté par les assemblées, approuvé s'il y a lieu par le pouvoir executif, c'est le budget.
>
> *Il n'est donc pas suffisant de definir le budget "l'etat prévisionnel des recettes et des dépenses des services publiques". Il a un autre caractére: c'est l'acte qui autorise les depenses et permet de reclamer les impôts proposés.* (Berthelemy — Droit Administratif, 7.ª ed., pág. 863).

12. Comentando a Constituição do Reino de Itália, Racioppé e Brunelli escrevem a propósito da significação e dos efeitos jurídicos do orçamento:

> L'articolo 30 é singolare anche per un altro motivo. Mentre cioé per tutti gli altri rapport fra governo e individui se prescreve bensi la garantigia della legge, ma di una legge sola, in questa unica materia si prescrive invece qui il legislatore intervenga due volte — per imporre il tributo, e per autorizzare a riscuoterlo. Nen basta dunque la legge che dichiari la materia imponibile, il tasso della contribuzione, l'obbligo del pagamento, i metodi per l'accertamento e il repartor i tempi e i modi della riscossione: *ma ocorre i piú tarde un'altra legge la quale intervenga a compiere ed a rendedere esecutioria er operativa la prima, dando facoltá al governo di constrigere effettivamente a pagare il tributo nella quantitá e nel modi giá preordinati da quella;*
>
> l'una é la legge-norma, e legge permanente, di durata indefinita fino a che un'analoga legge non l'alteri od abroghi; L'altra é legge-provvedimento, é legge temporanea, che ha vigore per un determinato periodo, il quale chiamasi "ezercizio", In breve, l'una á veramente la legge d'imposto, l'altra é il bilancio dell'ontrata. E se manca la prima, il bilancio puo bensi imporre (oltreche consentire la riscossione) ma in tal caso e la facoltá di riscossione e l'imposto non vagono che per quel solo ezercizio; se *al contrario manca questa seconda, la prima legge, senza rimanere abrogata, rimane sospesa perchê inesquibile, ed intanto il govverno no ha diritto di riscuotere, e l'esattore che esercitasse coazione sui contribuenti agirebbe come concussionario* (Racioppi e Brunelli — Comento al Statuto del Regno, Torino, 2909, vol. 11, págs. 181-182).

13. A consulta dá notícia de que a proposta do orçamento para o exercício de 1949, enviada pelo Governador à Assembléia Legislativa de São Paulo, sugeria a elevação da aliquota do impôsto de vendas e consignações de 2% para 3%. A Assembléia não aceitou quanto a êsse ponto, a proposta do Govêrno, majorando a taxa do citado impôsto de ½%, ou elevando-a de 2% a 2 e ½%, conforme especificação constante da lei n.º 186, de 13 de novembro de 1948 (orçamento para o exercício de 1949). A majoração resultou da lei n.º 185, de 13 de novembro de 1948. Posteriormente à publicação da lei orçamento, em mensagem à Assembléia Legislativa, o Govêrno propõe, para que vigore no próximo exercício, o aumento da taxa do impôsto de vendas e consignações de 2,5% para 3%.

Ora, a Constituição do Estado de São Paulo prescreve que a proposta orçamentária, acompanhada das tabelas discriminativas da receita e da despesa será envida pelo Governador à Assembléia até o dia 30 de setembro de cada ano (art. 29).

O Governador já dirigiu à Assembléia, naquele prazo, a proposta de orçamento, da qual constava o pedido de aumento da taxa do impôsto de vendas e consignações de 2% para 3%. A Assembléia consentiu tão sòmente no aumento de 2% para 2,5 %. Depois de decorrido o prazo para proposta, e já publicada a lei orçamentaria, é claro que ao Govêrno falece competência para propor e á Assembleia para consentir que se arrecade no proximo exercício a majoração que vier a ser votada, posteriormente ao orçamento.

A alegação de que a autorização orçamentária exigida pela Constituição é apenas qualitativa e não quantitativa estabelece uma discriminação arbitraria, sem fundamento algum no critério constitucional ou em outro qualquer critério de senso comum. A Constituição exige, com efeito, que se englobem obrigatòriamente na receita tôdas as rendas e suprimentos de fundos. O que aí se exige, portanto, em relação aos impostos, é que êstes sejam computados na receita não somente pela sua denominação técnica ou usual, mas também pela sua taxa ou tais como se acham definidos, qualitativa e quantitativamente, na lei especial da sua criação.

Demais, o quantum do impôsto é mais importante de que o quid do impôsto. Não importa a denominação ou o título do impôsto; o que, sòbretudo, faz do impôsto um ônus, e porque o faz é que em regime representativo se reservou o tributo ao consentimento da representação popular, é, precisamente, a sua quantidade, a sua taxa, ou a sua quota percentual.

Mediante a discriminação arbitrária que se pretende fazer, para efeitos orçamentários, entre qualidade e quantidade do impôsto para o fim de somente pela menção do seu título se satisfazer a exigência de figurarem no orçamento todos os impostos, cuja arrecadação fica autorizada no exercício, aniquila-se de uma só vez todo o sistema do direito orçamentário, particularmente as suas fundações constitucionais. Se assim fôsse, como pela primeira vez se pretende não só no nosso País, como, se no gôzo das instituições representativas, em todos os países conhecidos, ou dos quais nos chegam informações autorizadas, no curso mesmo do exercício orçamentário os impostos poderiam ser aumentados e arrecadada a sua majoração, desde que nas leis que lhes elevassem a taxa se mantivesse o nome, o título ou a qualidade mediante a qual são designados na lei orçamentária. De que valeria, então, a regra constitucional relativa à anualidade do impôsto, se reduzida à mofina e fútil exigência de se reproduzir no orçamento pelo título que lhe cabe na nomenclatura dos impostos, apenas a sua *qualidade* ou a qualidade ou espécie da matéria designada à sua incidência?

14. Por todos os fundamentos anteriormente enunciados, a alguns dos quais a premência do tempo não permite dar o desenvolvimento que merecem, não sòmente pela sua importância jurídica, como pelas suas íntimas conexões com as raízes do sistema representativo e do regimen constitucional, não posso deixar de concluir com a afirmação de que o aumento da taxa do impôsto de vendas e consignações, assim como da taxa de quaisquer impostos, se consentido pela Assembléia Legislativa de São Paulo, posteriormente à publicação do orçamento para o exercício de 1949, não poderá ser arrecadado no ano vindouro. E' o meu parecer, s.m.j.

Rio de Janeiro, 4 de dezembro de 1944 — Francisco Campos, Professor da Faculdade Nacional de Direito.

JULGADOS

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — INTERRUPÇÃO DE FÉRIAS POR DETERMINAÇÃO SUPERIOR

— O gôzo de férias pode ser interrompido por ato da autoridade superior a fim de etender a interêsse do serviço público.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL

Prefeito Municipal de Quaraí *versus* Milton Ferreira de Castro Apelação Cível n.º 4.807.

Relator: Desembargador João Soares.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos:

O apelado, que é funcionário públlico da Prefeitura Municipal de Quaraí, impetrou perante a autoridade competente mandado de segurança visando uma tríplice finalidade: — *a*) manutenção no cargo de contador, onde é estável, e do qual foi ilegalmente transferido; *b*) possibilidade do gôzo normal dos 30 dias de férias regulamentares, a que tinha direito incontestável e certo; c) e, finalmente, insubsistência da pena de suspensão que lhe foi imposta.

Informado o pedido pelo Prefeito em exercício, resolveu o Dr. Juiz *a quo* considerá-lo em parte procedente para declarar o impetrante com direito aos restantes dias de férias que lhe foram subtraídos, e incabível a medida em relação aos outros dois pontos articulados na inicial.

Apelou a Prefeitura, e êste recurso merece provimento.

Consta dos autos que o apelado, depois de efetivado no cargo de contador da Prefeitura, foi pôsto à disposição da Câmara de Vereadores, por portadoria de 26 de janeiro do corrente ano, para exercer as funções de secretário. Sem ter assumido esta função, obteve a 11 de fevereiro a concessão das férias regulamentares, que lhe foram suspensas, por portaria de 19 do mesmo mês, na qual a autoridade competente determinou a sua apresentação à referida Câmara. Desatendendo a esta determinação, foi-lhe aplicada a pena de suspensão por 45 dias, de acôrdo com a portaria de 26 do referido mês de fevereiro.

Para a concessão do mandado de segurança não basta que o impetrante seja titular de direito certo e incontestável; é necessário que o ato, contra o qual reclama seja manifestamente inconstitucional e ilegal.

Dêste vício não se ressente a portaria que interrompe as férias regulamentares, concedidas, aliás, com inobservância do art. 137 do Decreto-lei n.º 215 de 1942, que disciplina os direitos e obrigações dos funcionários municipais, por não se ter demonstrado que já estivesse organizada a respectiva escala, de acôrdo com a qual devia o apelado gozar as férias, para que o seu afastamento não trouxesse perturbação à boa marcha do serviço a seu cargo.

Por outro lado, cumpre acentuar que a indicada portaria apenas interrompeu as férias, em cujo gozo estava o apelado, mas não consignou que êle perderia direito ao restante do prazo para completar o tempo regulamentar, pois de seus têrmos ressalta que a volta

do apelado ao exercício do cargo era reclamada pela regularização do serviço que lhe fôra confiado.

Tratando-se de providência que interessava à administração do Município, a quem compete, pelos órgãos dirigentes, apreciar a sua oportunidade e conveniência, não é possível dela conhecer-se mediante a segurança pleiteada, por inadmissível na espécie.

Acordam, nessa conformidade, dar provimento à apelação para, reformando a decisão recorrida, cassar o mandado concedido em favor do apelado, a quem condenam nas custas.

Pôrto Alegre, 10 de agôsto de 1946. — *Homero Martins Batista*, presidente. — *João Soares*, relator. — *Sílvio Duncan*. Fui presente, *João Bonumá*.

SENTENÇAS

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — ESTABILIDADE CONFERIDA NO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

— Para o efeito da estabilidade conferida no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e em favor dos interinos deve contar-se todo o tempo de serviço público seja prestado à União seja aos Estados e Municípios.

— Interpretação do artigo 23 do Ato das DisposiçMes Constitucionais Transitórias.

JUÍZO DA 1.ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

Sentença

Aloísio Teixeira Leite versus *União Federal*.

Vistos, etc...

Aloísio Raul Teixeira Leite, brasileiro, solteiro, advogado inscrito na Ordem Seção do Distrito Federal, propõe a presente ação ordinária contra a União Federal, alegando o seguinte:

Que em 2 de janeiro de 1933 foi nomeado e entrou em exercício na Prefeitura do Distrito Federal, onde permaneceu até o ano de 1941, quando pediu exoneração, por ir ocupar um novo cargo público (doc. 1);

Que em 8 de abril de 1942, foi nomeado para êsse novo cargo no "Departamento Federal de Segurança Pública", então "Polícia do Distrito Federal", onde permaneceu até 11 de novembro de 1946, época em que foi exonerado por um decreto do Presidente da República (docs. 2 e 3) para o qual não tem a menor explicação, sem que houvesse em tôrno de sua exoneração qualquer inquérito ou mesmo sindicância, em que fôsse ouvido;

Que o suplicante contava, entretanto, no dia dessa sua inexplicável exoneração, 13 anos, 4 meses e 15 dias de exercício (docs. 1, 2 e 3) tendo, portanto, *ex-lege*, sido efetivado a 18 de setembro de 1946, com a promulgação da Constituição, ora em vigor (art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias);

Que não há, além disso, nenhuma justificação para êsse ato violento do Presidente da República, tanto mais quanto, sendo, na época da sua exoneração, Comissário de Polícia, classe J, interino (doc. 4), já revelara tais aptidões para chefiar a Seção de Imóveis da Delegacia de Economia Popular (doc. 5);

Que não estivesse o suplicante, por fôrça do art. 23 do Ato das Disposições Consitucionais Transitórias, efetivado desde a data da promulgação da Consituição de 18 de setembro de 1946, ainda assim, seria um verdadeiro absurdo que se pudesse exonerar impunemente um servidor público, quando o avanço do direito social tem impôsto na seara do direito privado enormes restrições às rescisões do contrato de trabalho (Decreto-lei n.º 5.452, de 1 de maio de 1943).

Que felizmente, contudo, em boa hora, a Constituição de 1946, no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, veio trazer para o campo do direito público essa efetividade, digo, essa tutela social ao trabalho, criando, também, a garantia da efetividade para o servidor do Estado, seja êle funcionário interino ou extranumerário. Daí a razão de dizer PONTES DE MIRANDA em seus *Comentários à Constituição de* 1946, sôbre o artigo 23 das Disposições Transitórias: "A efetivação é *ex-lege*. A 18 de setembro de 1946 nasceram para tais pesosas direitos subjetivos e pretensões. Se a União, o Estado-membro, o Distrito Federal, o Território ou o Município se recusa a considerá-la como tal, ou o dispensa ou o exonera ,ou o aposenta ou põe em disponibilidade com intuito de fraudar a lei, ou sem ser de acôrdo com a Constituição, pode o interessado mover-lhe a ação (PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de* 1946, IV vol. ed. 1947, pág. 257);

Que, isto pôsto, como o suplicante já se achava efetivado quando, 54 dias depois de promulgada a Constituição de 18 de setembro, recebeu a notícia de sua exoneração, com a publicação da mesma no *Diário Oficial* (doc. 3), o que revela culpa por parte da União, requer a V. Ex.ª seja expedido mandado de citação à União Federal, na pessoa do Dr. Procurador da República que fôr designado, para responder os têrmos da presente ação ordinária, ficando desde logo citada para todos os demais atos processuais, até final sentença, condenando-se a ré a reintegrá-lo no cargo de que foi exonerado, ressarcir todos os prejuízos a partir da data de sua exoneração, tais como vencimentos que deixou de receber, tudo com juros da mora, e honorários de advogado contratado na base de 20 %, inclusive custas judiciais.

Ofereceu o autor os documentos de fls. 5-10 tendo sido ordenada a citação da União que se verificou na pessoa do Dr. 6.º Procurador da República o qual ofereceu a contestação de fls. 16-18. Tendo sido proferido o despacho de fls. 22, e designada a audiência de instrução e julgamento foi ela realizada (fls. 26) vindo-me conclusos os autos para sentença.

Isto pôsto:

Julgo procedente a ação proposta, para reconhecer ao autor o direito a volta aos quadros do Departamento Federal de Segurança Pública, do qual foi ilegalmente afastado com tôdas as vantagens que em conseqüência da reintegração lhe sejam deferidas.

O art. 23 do Ato das disposições Contitucionais Transitórias, não permite, tal a clareza com que foi redigido, que se insinue ligeira dúvida quanto a intangibilidade dos direitos do autor, no que diz respeito a sua estabilidade nos quadros administrativos.

Estabeleceu aquêle artigo de forma peremptória:

"Os atuais funcionários interinos da União, dos Estados e Municípios, que contem pelo menos cinco anos de exercício, serão automàticamente efetivados na data da promulgação dêste Ato; e os atuais extranumerários que exerçam função de caráter permanente há mais de cinco anos, ou em virtude de concurso ou prova de habilitação, serão equiparados aos funcionários, para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias".

Em seu parágrafo único estabeleceu o art. 23 exceções, que não interessam, por não verificadas na hipótese, ao caso em exame.

O que a Constituição, pois, determinou de forma peremptória, foi que os *atuais funcionários interinos*, fôssem êles da União, Estado ou Município ficavam *automàticamente efetivados*, na data de sua promulgação.

Para êsse fim, não distinguiu ela entre os serviços prestados à União, ao Estado ou ao Município, limitando-se a exigir, e tão sòmente, *"cinco anos de exercício como interino"*, conceito que se liga a idéia de efetivo exercício do *cargo ou função*, isto é, a continuidade de prestação de serviços públicos, e que mais se reforça com as garantias estabelecidas na segunda parte do artigo, no que tange a situação dos extranumerários.

Assim o servidor interino, que tivesse na data da Constituição, cinco anos de interinidade, prestados embora seus serviços, em parte à União, ao Estado noutra parte, e outra ao Município, teria adquirido na data da promulgação da Constituição o direito a *efetividade* e não poderia ser dispensado sumàriamente, sem precedência de processo administrativo regular na forma do Estatuto (Decreto-lei n.º 1.713, de 1939).

Basta que se leia o art. 129, da Constituição de 18 de setembro de 1946, para que se verifique que o atual texto magno nenhuma distinção estabelece para os fins de aposentadoria, entre os serviços prestados à União, Estado ou Município, e concluir-se-á que essa foi a diretriz dominante nos Constituintes de 1946, e com a qual orna o preceito do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Ora dos autos está provado, nem isso se contestou, que o autor tinha mais de cinco anos de interinidade a serviço da administração pública, quando se verificou a sua exoneração, dada, aliás, 54 dias depois de promulgada a Constituição, que na data do seu advento lhe assegurara efetividade.

Feriu, pois, o ato demissório o preceito constitucional, e não pode assim vingar.

A restrição trazida pela letra *b*, do art. 1.º da Circular n.º 15-47 da Presidência da República, de 23 de outubro de 1947 (*Diário Oficial* de 25-10-47), não pode convalescer em face do texto singelo do art. 23 do Ato das Disosições Constitucionais Trasitórias, que não restringiu, como o faz o citado inciso a contagem do tempo de interinidade.

Julgo, pois, procedente a ação proposta, para assegurar ao autor o direito à reintegração no cargo de que foi afastado, sendo-lhe assegurados, até que se verifique a reintegração, todos os proventos e vantagens, como se em exercício estivesse.

Juros na forma do Decreto n.º 22.785 de 33 Custas *ex-lege*. Recorro *ex-officio*.

Distrito Federal, 28 de novembro de 1947 — *Elmano Martins da Costa Cruz*.

AÇÃO ORDINÁRIA DE ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO

3.ª Vara da Fazenda Pública — Autor, Aristides Venâncio de Queirós — Ré, União Federal

Vistos, etc.

Aristides Venâncio de Queirós, Oficial Administrativo do Ministério da Agricultura, aciona a União Federal a fim de tornar sem efeito, em seu benefício, de conformidade com o art. 57 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Decreto-lei número 1.713, de 28-10-1939), uma das promoções, da classe "I" para "J", de carreira referida, relativas ao 2.º quadrimestre de 1946 e publicados em 26-9-1946, retroagindo para essa data sua posterior promoção, verificada por decreto de 30-4-1947, com as vantagens referidas no citado dispositivo, juros de mora e custas.

Alega, em síntese, que, ao tempo das promoções impugnadas, de Daniel Corrêia Trindade a Antônio da Silva Cunha, que emputavam com êle autor quanto ao tempo de serviço na classe, apurado até 15-5-1946, cabia-lhe preferência na classificação, por maior tempo de serviço no Ministério, pois, além de não lhe ter sido contado um dia de ano bissexto, contou-se irregularmente, a favor de Daniel Corrêia Trindade, período anterior à sua readmissão só computável para efeito de aposentadoria, consoante determina o artigo 77 do citado Estatuto, e, a favor de Antônio da Silva Cunha, 122 dias em que o mesmo serviu, pago por hora, não computáveis nos têrmos do artigo 96 do mesmo Estatuto. Sustenta, finalmente, que as irregularidades apontadas, que se devem ao próprio Antônio da Silva Cunha, por ser o chefe da seção que, indevidamente, apurou o tempo de serviço, podem ser sanadas judicialmente, eis que, na esfera administrativa, resultaram infrutíferas as reclamações feitas.

Citada, contestou a União a fls. 37-38, alegando qua a classificação e contagem de tempo em questão foram objeto de publicações anteriores, sem qualquer reclamação administrativa por parte do autor, e se terem realizado regularmente as promoções impugnadas, sendo fora de propósito sua revisão pela autoridade judiciária. Acrescenta que a contagem de tempo, relativa ao ano bissexto, obedeceu a critério uniforme e que não têm caráter evidente as questões relativas aos funcionários promovidos.

O autor replicou a fls. 94-114, juntando documentos sôbre os quais se pronunciou a ré a fls. 115v., e o despacho saneador foi proferido a fls. 110-120, sendo determinada a citação dos funcionários interessados, para integrar a contestação. Citados, compareceram êles, a fls. 130-133, alegando a prescrição da ação, nos têrmos do n.º II do art. 222, do Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-1939, e, no mérito, a regularidade das respectivas promoções. O autor e a ré falaram novamente, a fls. 155-159 e 160v. A audiência realizou-se no dia designado (fls. 166).

Isto pôsto:

Frise-se de início a inteira improcedência da preliminar levantada na contestação de fls. 130-133. A prescrição arguida se limita, como está expresso no texto invocado, ao "direito de pleitear na esfera administrativa" e não ao direito de postular perante o Judiciário, sujeito a prescrição quinquenal, regulada por lei especial. Note-se, igualmente, a pertinência do procedimento judicial, para dirimir a controvérsia resultante da aplicação de dispositivos do Decreto-lei n.º 1.713, de 1939. Alega-se lesão de direito, reparável por essa via.

No mérito da demanda, o que se oferece a exame é o seguinte: O autor pretende "tornar sem efeito uma das promoções irregulares verificadas no 2.º quadrimestre de 1946, da classe "I" para a classe "J" da carreira do Oficial Administrativo do Ministério da Agricultura" (item 11.º da inicial). Tais promoções, segundo esclarece o autor, são as referentes aos funcionários Antônio da Silva Cunha e Daniel Corrêia Trindade, aquêle promovido por merecimento e êste por antiguidade, por decretos de 31-8-1946, publicados a 26-9-1946 (páginas do Diário Oficial, a fls. 17 e 18)

Exclui-se, desde logo, qualquer apreciação em tôrno da regularidade e validade de promoção por merecimento, atribuída a Antônio da Silva Cunha. Toda a fundamentação do autor repousa em questões de contagem de tempo, estranhas ao merecimento do funcionário promovido, e que, mesmo aceitas as restrições opostas, não influiriam no mérito da mesma promoção, eis que ela não se verificou por antiguidade.

Resta examinar, portanto, a escala de classificacão, por antiguidade, relativamente ao autor, Aristides Venâncio de Queiroz, e seu colega Daniel Corrêia Trindade.

Conforme publicação no Boletim do Pessoal do Ministério da Agricultura (Suplemento), de 9-7-1946 (fls. 13 verso), empatando ambos com 855 dias de antiguidade na classe, foram contados, a Daniel 5.867 dias de serviços no Ministério, ao passo que ao autor foram contados, apenas, de idêntico serviço, 4.517 dias.

Pela certidão de fls. 22 se verifica que os 5.867 dias incluem dois períodos: o primeiro vai de 10 de abril de 1926 até sua exoneração, por conveniência do serviço, por decreto de 22 de setembro de 1931; o segundo, a partir de sua volta ao serviço público, a 5 de outubro de 1935, até à contagem para a promoção impug-

nada, em 15 de maio de 1946. Excluido o primeiro período, o tempo de serviço no Ministério, relativamente a Daniel, reduziria a 2.773 dias, conforme conta detalhada na inicial, a fls. 4, menos, portanto, que os 4.517 dias atribuídos ao autor. Seria êste, assim, o mais antigo, para efeito de promoção, pois "na classificação por antiguidade, quando ocorrer empate, terá preferência o funcionário que tiver mais tempo de serviço no Ministério" (art. 53 do Estatuto e art. 1.º do Decreto-lei n.º 5.938, de 28-10-1943).

Deve-se, porém, excluir, para o efeito de promoção por antiguidade, o tempo de serviço anterior a demissão do funcionário que posteriormente foi readmitido ou novamente nomeado? Evidentemente, consoante expressa disposição de lei.

Diz o art. 77 do Estatuto (Decreto-lei n.º 1.713, de 1939): "Readmissão é o ato pelo qual o funcionário demitido ou exonerado, reingressa no serviço público, sem direito a ressarcimento de prejuízos, assegurada, apenas, a contagem de tempo de serviço em cargos anteriores, para efeito de aposentadoria".

Afastada a hipótese de reintegração, com ressarcimento de prejuízos (art. 74 do Estatuto), que não é o caso do funcionário Daniel Corrêia Trindade, tanto faz se trate de expressa readmissão ou de nova "nomeação". Esta, com mais fôrça de razão, não lhe daria direito a contagem de tempo anterior, para o efeito de promoção por antiguidade. Mas o que é certo, sem sombra de dúvida, é que a nomeação posterior, de funcionário anteriormente afastado do serviço público corresponde, por definição legal, à readmissão, tal como a conceitua o citado art. 77.

O tempo anterior, portanto, sòmente para efeito de aposentadoria poderia ter sido computado. Foi, assim, indevidamente promovido por antiguidade o funcionário Daniel Corrêia Trindade, da classe "I" par a "J", da carreira de Oficial Administrativo do Ministério da Agricultura, e, nos têrmos do invocado art. 57 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civís da União, deve ser declarado sem efeito o ato que o promoveu, em benefício do autor, a quem cabia, de direito, a promoção, porque, empatando ambos quanto à antiguidade da classe, tinha êste último maior antiguidade no Ministério ou seja, 4.517 dias contra 2.773.

Assim, pelo expôsto, julgo procedente a ação, para considerando indevida a promoção do funcionário Daniel Corrêia Trindade, por decreto de 31-8-1946, publicado a 26-9-1946, declarar sem efeito o ato que o promoveu, em benefício do autor, condenando a União Federal a pagar a êste último a diferença de vencimento ou remuneração a que tiver direito, com juros contados na forma legal, de seis por cento, a partir do trânsito em julgado. Custas *ex-lege*. Recorro *ex officio* para o Egrégio Tribunal Federal de Recursos. Publique-se na audiência para hoje designada. Registre-se.

Rio, 10 de janeiro de 1949. — *João José de Queiroz*

Alimentos em desquite amigável e litigioso

OLIVEIRA E SILVA,
Juiz de Direito no Distrito Federal.

A prestação de alimentos à desquitada e aos filhos do antigo casal tem provocado debate, principalmente na dissolução amigável do casamento.

Sendo um acôrdo de vontades, um contrato bilateral, o desquite amigável, em que o Estado intervém, na primeira instância e no recurso compulsório do juiz, para verificar se foram observados os requisitos constantes da lei adjetiva, nos arts. 642 e 643, fixada, nesse acôrdo, como de regra, a pensão alimentícia, pode o seu beneficiário, em qualquer tempo, compelir a fonte produtora a majorar aquela pensão?

Devemos lembrar que, no desquite amigável, declararão os cônjuges a importância ajustada para a criação e educação dos filhos e da pensão alimentícia do marido à mulher, "se esta não dispuser de bens suficientes para manter-se".

Ponto dos mais discutidos, em juízos e tribunais, o da intangibilidade, ou não, da cota alimentícia, por ser esta fixada, livremente, pelas partes, num acôrdo judicialmente homologado. Ao passo que, no desquite litigioso, cabe, ao julgador, determinar o valor dos alimentos, dependente, sem dúvida, da desvalorização da moeda, a fim de que constitua, sempre, o mínimo indispensável às necessidades do alimentário.

Admitamos que, por displicência, generosidade, ameaça oculta, ou qualquer outro motivo, haja uma cláusula expressa, no desquite amigável, relativa à contribuição mensal do marido à mulher, mesmo quando esta dispõe de rendimento que lhe baste. Não cabe ao antigo marido, oportunamente, pleitear, em Juízo, a sua exoneração do encargo injusto?

Reveste-se o problema de vários aspectos, desde o jurídico ao social e econômico.

Segundo os arts. 400 e 401 do Código Civil, devem os alimentos ser fixados na proporção das necessidades do reclamante e dos recursos da pessoa obrigada, tanto que, sobrevindo mudança na fortuna de quem os supre, ou na de quem os recebe, de acôrdo com as circunstâncias, o interessado reclamará, do Juiz, exoneração, redução ou agravação do encargo.

Justifica-se, pois, que, no desquite amigável, dado o seu caráter de concordância das partes, mediante um pacto, não possa o Estado, pelo Poder Judiciário, alterá-lo, para diminuir, aumentar ou extinguir a prestação alimentícia? No desquite litigioso não há uma espécie de revisão ou reforma da sentença que julgara o feito, determinando, inclusive, uma cota alimentícia, conforme a prova oferecida, mesmo quando a sentença transita em julgado?

E' interessante observar-se, de passagem, que, no desquite litigioso, nunca se pode invocar a santidade da coisa julgada em matéria de guarda dos filhos menores e valor da cota alimentícia. Tutelando, protegendo o Estado os filhos menores do antigo casal, seria injurídico o seu desamparo, quando variam as circunstâncias que levaram o juiz a entregá-los ao pai, mãe, avô ou terceiro.

Como exigir-se, portanto, seja intocável a cláusula que fixa o *quantum* de alimentos, para

a mulher e a prole, no desquite amigável, nos tempos anormais em que vivemos, quando se sucedem ou se agravam as crises de produção e os governos são obrigados a adotar uma política inflacionária, de emergência, importando no encarecimento das utilidades, e, assim, na desvalorização do dinheiro?

A Constituição Federal, de 1946, no capítulo consagrado aos funcionários públicos, impõe, no art. 193, em benefício de aposentados e reformados, que os proventos da inatividade sejam revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade, o que sucedeu, entre nós, recentemente, com a majoração de vencimentos dos servidores do Estado.

Em matéria de alimentos, de que se pleiteia a majoração, diminuição ou exoneração, não é de se desprezar a tarefa que está realizando, atualmente, no Brasil, a mulher e a concorrência que ora faz ao trabalho do homem.

Evidentemente, será caso de exoneração, pelo antigo espôso, da obrigação alimentar, se a desquitada exerce função, pública ou privada, cujos proventos bastem à sua manutenção, ou na hipótese de receber herança ou legado, cujo rendimento lhe dê para conservar o seu antigo nível social.

No que concerne à criação e educação dos filhos menores, claro que subsiste a responsabilidade do pai, salvo se êste inteiramente empobrece, ou se a situação econômica da mulher lhe permite concorrer para o custeio de tais encargos, o que poderá fazer com um têrço ou até a metade do valor da obrigação alimentar.

Não esqueçamos que, conforme o art. 240 do Código Civil, a mulher assume, pelo casamento, a condição de sua companheira, consorte e auxiliar nos encargos da família.

A exoneração do encargo não se verifica sòmente na hipótese de obter a desquitada a renda de função, emprêgo, legado ou herança suficiente, porém uma nova situação econômico-social, quando passa a viver às expensas de outro homem, ostensivamente ou não.

Num país, como o Brasil, sem lei divorcista, multiplicam-se os casos de desquitadas, com ou sem filhos, que resolvem enfrentar o chamado decôro social, construindo novo lar, mesmo sem casamento no México ou no Uruguai.

O requisito, que exige o legislador civil, no art. 320, da inocência e pobreza de mulher, no "desquite judicial", para a prestação de alimentos, não deixa de aplicar-se, também, no desquite amigável.

E' notória a omissão, ou o êrro de técnica do legislador, quando restringe, ao "desquite judicial", a condição de inocência e pobreza da mulher, quando a pobreza desta, por exemplo, poderá desaparecer após a decretação do desquite amigável, com a mudança de sua fortuna.

Se se presume a inocência da mulher, no desquite amigável, porque, aí basta a declaração dos cônjuges, de incompatibilidade de temperamentos, ou qualquer outro motivo inócuo, tal inocência poderá cessar, dissolvida a sociedade conjugal, com uma existência que adote, comprometedora de sua honra.

No que tange à majoração de alimentos, sòmente concedida, como a redução ou exoneração, por meio de ação ordinária, não é de se desprezar um dos aspectos de maior delicadeza do problema jurídico: o do direito da desquitada de, por tôda a vida, participar da mesma proporção, como se fôsse casada, nos proventos do antigo espôso, seja funcionário público, industrial, comerciante, bancário ou operário.

Interroga-se: Perante o direito e a lei moral, justifica-se que a desquitada, cessando de ser meeira, possa, a todo o tempo, estranha que se torna às lutas e sacrifícios do ex-espôso, que lhe é um desconhecido, auferir uma cota crescente de sua renda, para que não concorre com o mínimo esfôrço, e resultante de promoção, comissão ou acréscimo de proventos, deixando, por isso, muita vez, de trabalhar, na situação parasitária, que lhe convém à ociosidade de, pontualmente, receber, todos os meses, a sua pensão?

A mulher contemporânea não é uma criatura misturada à vida cotidiana, concorrente do homem, em todos os setores de atividade, não raro conseguindo superá-lo pela sua disciplina e eficiência? Não seria mais lógico e justo que a desquitada sòmente aceitasse a parte da pensão alimentícia, relativa ao sustento dos filhos menores, quando em sua companhia, desistindo de permanecer, como um ônus, na existência do ex-marido que trabalha para manter uma estranha, como se a indenizasse da ruptura da sociedade conjugal?

Nem sempre as leis carregam cem por cento de beleza moral... Daí desquitadas de funcionários públicos, por exemplo, atentas à leitura do *Diário Oficial*, para que não lhes escape o ato de promoção, ou de aumento de vantagens do ex-marido... E se êste promove um litígio para obter a redução ou exoneração do encargo, a ex-espôsa, com as luzes de um causídico, invocando o texto da lei, bate-se, enèrgicamente, pelo seu direito à cota intangível, que reputam sagrada...

Desejável, sem dúvida, que a cota alimentícia, tanto no desquite amigável, como no litigioso, não fique intocável, nem para mais, nem para menos, de acôrdo com as circunstâncias do caso concreto. Deve preponderar o critério objetivo da necessidade da reclamante e da situação econômica do reclamado. A regra do art. 400 do Código Civil contém uma sabedoria que harmoniza todos os interêsses, sem estimular o chamado abuso do direito.

LIVROS RECEBIDOS

"Legislative Procedure"

ESPÍRITO SANTO MESQUITA.
Ass. Adm. DASP.

A Revista do Serviço Público tem o prazer de registar o recebimento de um exemplar da última obra do Professor Harvey Walker, *Legislative Procedure*, agradecendo a atenção que, com esta doação, dispensou o autor a um órgão do serviço público brasileiro que tanto já lhe deve pois foi notável a sua contribuição para a reforma nêle iniciada em 1936, contribuição esta prestada com os seus *Training Public Employees in Great Britain, Public Administration in the United States, Law Making in the United States* e vários artigos e monografias de caráter técnico e científico que muitas vêzes serviram de base ou de orientação para as autoridades federais encarregadas da execução do plano de aperfeiçoamento administrativo.

O Professor Harvey Walker, cuja visita ao Rio de Janeiro, em 1943, assinalada pelas brilhantes conferências que, a convite do D.A.S.P., então pronunciara sôbre classificação de cargos e orçamentos públicos, é, em suma, uma das maiores autoridades em matéria de administração e govêrno no Continente Americano, ostentando os títulos de Instrutor de Ciência Política da Universidade de Kansas (1924-1925) e da Universidade de Minnesota (1927-1928); de Professor Assistente de Ciência Política da Universidade de Ohio (1928-1930); de Superintendente do Orçamento do Estado de Ohio (1929-1931); de membro do *Social Science Research Council* (1932-1933); do Institute of Public Administration, de Londres; da Associação Americana de Ciência Política, da Academia Americana de Ciências Políticas e Sociais e da Associação Americana de Professôres Universitários.

Com seu novo trabalho, vem o Professor Walker enriquecer ainda mais a literatura anglo-saxônica sôbre o assunto. E' com clareza que descreve o mecanismo pelo qual se ausculta e cumpre, em seu país, a vontade do povo, apreciando, objetivamente, os defeitos de sua organização e os fatôres que obstam ao seu eficiente funcionamento.

Legislative Procedure foi planejado, como confessa o autor, para que fôsse útil aos que se preparam para o ingresso nas faculdades de direito, para aos estudiosos de ciência política, de administração municipal e federal dos Estados Unidos. Mas é, além disso, uma excelente fonte de informações e conhecimentos a disposição de todos aquêles que desejam assumir, conscientemente, as responsabilidades cívicas e políticas do cidadão americano.

Os que desejam estudar o mecanismo do Govêrno dos Estados Unidos, encontrarão neste livro o material de que precisam, tanto no que diz respeito ao funcionamento das suas câmaras legislativas como no que se refere aos vários elementos do sistema governamental do país amigo. Em seguida a um exame sumário da natureza da lei e das fontes do direito, examina o Professor Walker o processo de legislação, caracterizando com propriedade o papel que representam, em todos os níveis de govêrno, o político, os membros dos vários partidos, os grupos sociais e econômicos influentes e os parlamentares ou legisladores.

Por estas e muitas outras razões, *Legislative Procedure* é de grande valor para os estudiosos dos problemas de administração, mormente agora quando há afinidades entre o regime de govêrno que é seu objeto e o que vigora no Brasil.

No estudo da ciência política atribuiu-se, nestes últimos vinte anos, realce todo especial aos aspectos tìpicamente administrativos dos governos. Muito embora êsse realce fôsse realmente justo e tivesse por conseqüência uma série de aperfeiçoamentos no campo da execução da política pública, êle não contribuiu de modo decisivo para a elevação do nível de eficiência do govêrno. A perfeição da técnica administrativa não implicou na eliminação das deficiências do processo de ação do legislativo. Realçou-as, ao contrário. E' a lei que determina ou condiciona a ação dos órgãos executivos sendo por isso imperativo que se preste a máxima atenção ao processo e ao propósito na conduta dos negocios parlamentares eminentemente políticos, caso se tenha realmente em vista implantar ou preservar o regime democrático num país.

Só em parte é defensável a tese de que é o povo que governa numa democracia, diz o autor. Quando existem diferenças de opiniões, cabe à maioria decidir; mas esta maioria pode tornar-se de fato uma minoria devido ao fato de recusarem os eleitores cumprir os seus deveres de cidadãos conscientes das próprias obrigações políticas com a escôlha de seus representantes. Quando êsses eleitores não querem disputar os seus direitos civis, êsses enfraquecem a democracia e contribuem para a futura negação dêsses mesmos direitos, desde que uma minoria organizada pode usurpar o poder e não mais respeitar a vontade da maioria.

Neste tom, envereda Harvey Walker pelo terreno da análise do organismo legislador, da estrutura e do funcionamento do sistema e do regime político do govêrno americano. Entre as matérias abordadas ressaltam, pelo que tem de atuais para nós as relativas aos partidos políticos, aos grupos sociais, econômicos e regionais influentes, ao legislador e ao papel que representa, à organização e atividades das câmaras legislativas, às comissões, às normas e métodos de trabalho das câmaras, examinando o assunto desde a apresentação de projetos de lei até sua votação, sanção ou veto presidencial, além de caracterizar os princípios que regulam o processo a que êle próprio chama de definição da "política pública", isto é, a formulação da lei sob a forma inicial de projetos.

Disseca, como Haina, de maneira ainda mais detalhada, porém, do que a adotada por êste autor em seu *Principles and Problems of Governament*, o sistema partidário e o sistema legislador americano, com o que presta valioso serviço aos estudiosos do assunto em geral e aos políticos e autoridades administrativas em particular fornecendo-lhes o necessário instrumento de afeição dos verdadeiros valores das instituições democráticas assim como os elementos em que baseou sugestões capazes de promover a elevação do índice de eficiência das instituições democráticas mais representativas ou sejam, os parlamentos.

* *
*

ESTATÍSTICA é o conjunto dos processos que têm por objeto a observação, a classificação formal e a análise dos fenômenos coletivos ou de massa, e por fim a indução das leis a que tais fenômenos obedecem globalmente.

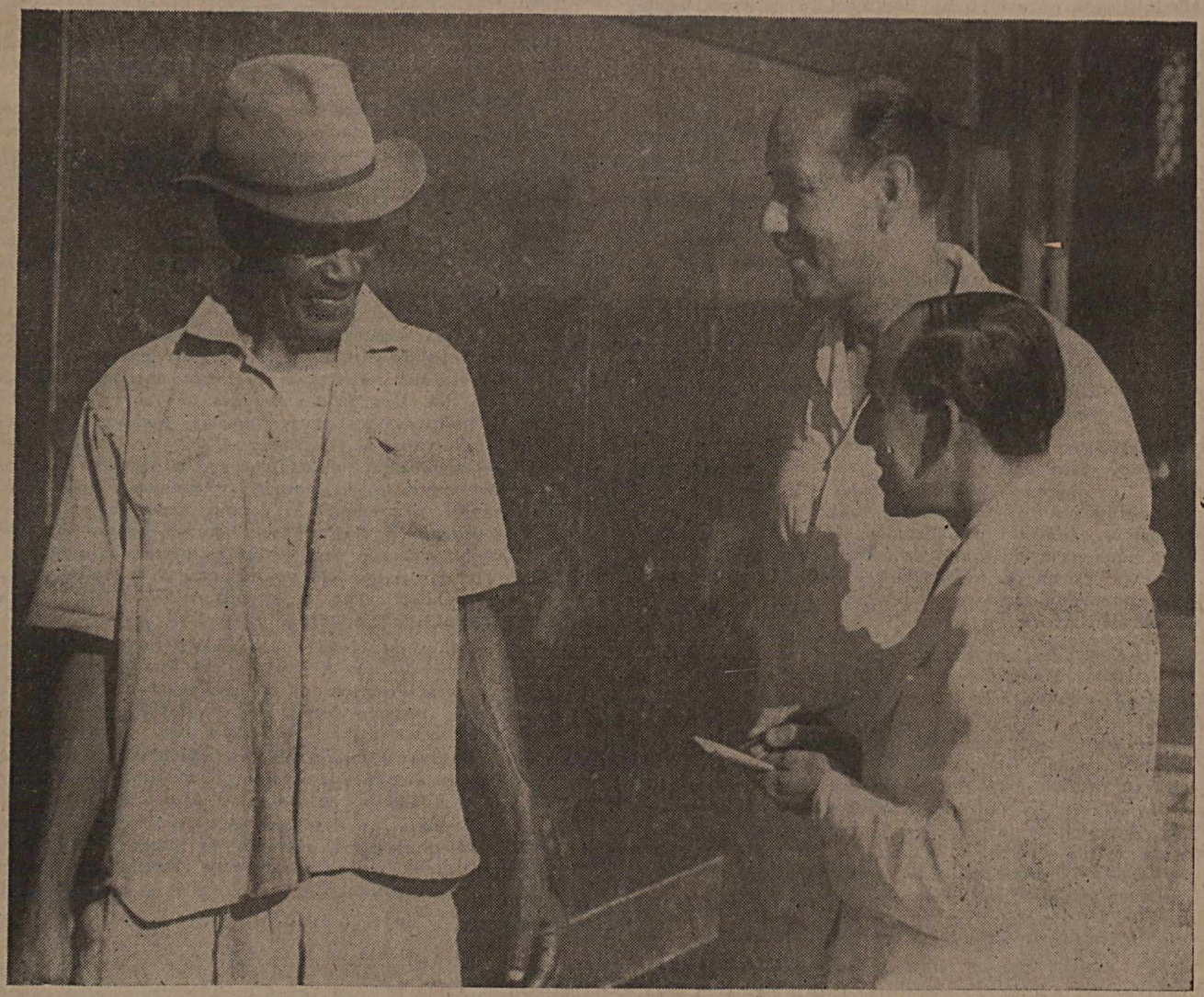
REPORTAGEM

O Entreposto Federal de Pesca

F. DE A. NOGUEIRA

INDO à Praça 15, fazer uma reportagem sôbre o Entreposto Federal de Pesca — centro principal de distribuição do peixe na Capital da República, — jamais pensou o repórter de encontrar um mundo com características tão próprias e tão movimentado, onde se comprimem de 2 a 3 mil peixeiros, num vai-e-vem ininterrupto.

Tôrre de Babel plana onde a balbúrdia quase que assombra o visitante novato, desde 5 da manhã até às 8 pelo menos não diminui o ânimo dos feirantes. São brasileiros, portuguêses, italianos (para só citar algumas nacionalidades) que se chocam e se empurram num verdadeiro mar de água e lama, passando à pressa conduzindo carrinhos com cestos de peixes e camarões de todos os tamanhos; leiloeiros entusiasmados, sôbre caixões, a falar em alta voz e revendedores que especulam para conseguir produto excelente; balanças funcionando em vários lugares; homens de tôdas as idades e até mulheres que, incrível como pareça, não conseguem, mesmo falando, abafar a zoada que atordoa; e no meio de tudo isso os funcionários do Ministério da Agricultura (ao qual o Entreposto está subordinado) a fiscalizarem o produto — pesando-o, fazendo a sua inspeção sanitária e exigindo o cumprimento da tabela para a venda. Para ter-se, entretanto, melhor idéia do funcionamento do Entreposto, vejamos, primeiramente,



Ao lado do Administrador do Entreposto, o redator ouve João Cândido, antigo revolucionário e hoje, modesto descarregador de peixe

Barcos de Peixe encostado ao Cais do Entreposto

COMO SE VENDE O PEIXE

Logo que chegam os barcos, o produto é descarregado no cais que fica à margem do Entreposto e, em carrinhos, conduzido para êste. Na entrada se encontra a balança oficial, onde o peixe é pesado, fazendo-se tôdas as anotações necessárias, isto é, retirando a tara do carro, dos cestos ou caixas, a fim de ser determinado o pêso líquido. O funcionário encarregado do serviço, além disso, faz as especificações necessárias relativas ao tipo do pescado e procedência. Importante, ainda, é a arrecadação dos 3% para a Caixa de Crédito dos Pescadores, sôbre a quantidade pescada. Aquela porcentagem é paga, logo em seguida, no guichê ao lado da entrada. Continuando o seu caminho, o peixe é conduzido para a inspeção sanitária e, daí, para a banca do armador. Cumpre notar que o pescador vende o seu produto a quem bem quer. Nesse particular, não há qualquer interferência da Administração do Entreposto, do mesmo modo como esta não armazena peixe, mas sim os compradores.

QUEM COMPRA E O QUE SE VENDE

Embora haja uma seção de varejo, onde qualquer um pode comprar peixe ou camarão, seu movimento é pequeno. A maioria dos compradores é composta de negociantes do mercado, feirantes, ambulantes e proprietários de peixarias e mercadinhos. Quanto ao que se vende, é enorme a variedade: peixes como garoupa, namorado, badejo, cioba, cherme etc., além de pescadinha, sardinha verdadeira, camarão rosa médio e pequeno e camarão graúdo.

O QUANTO SE VENDE

E' verdadeiramente assombrosa a quantidade de peixe e camarão vendida no Entreposto de Pesca, durante a manhã de cada dia. Para conhecimento preciso do vulto dessa venda, apenas passaremos a transcrever a que se fêz no dia 28 de janeiro p. passado, conforme a tabela afixada no salão. Ei-la:

	quilos
Mar novo:	
Namorado	861
Eherne	190
Batata	394
Diversos	1.222
Abrolhos:	
Garoupa de 2.ª	1.502
Badejo	478
Cioba	235
Diversos	420
Colônias:	
Camarão	7.912
Traineiras:	
Sardinha verdadeira	11.530
Total	37.321 toneladas

PREÇO DO CAMARÃO

Varia, conforme a quantidade. E' verdade que o Entreposto determina a sua tabela e esta

não pode ser ultrapassada. Sucede, todavia, que durante o verão é imensa a quantidade pescada, e, assim, o pescador vê-se obrigado a reduzir em muito, o preço. Agora, por exemplo, o camarão tipo comum está sendo vendido a Cr$ 3,50 o quilo. O Entreposto fixa em Cr$ 27,00, quilo, o camarão graúdo; Cr$ 10,00 — o rosa pequeno, e o rosa médio a Cr$ 15,00. Não é preciso dizer que, na rua, a história é outra: o comprador, em geral, paga 40 ou 50% a mais, no quilo...

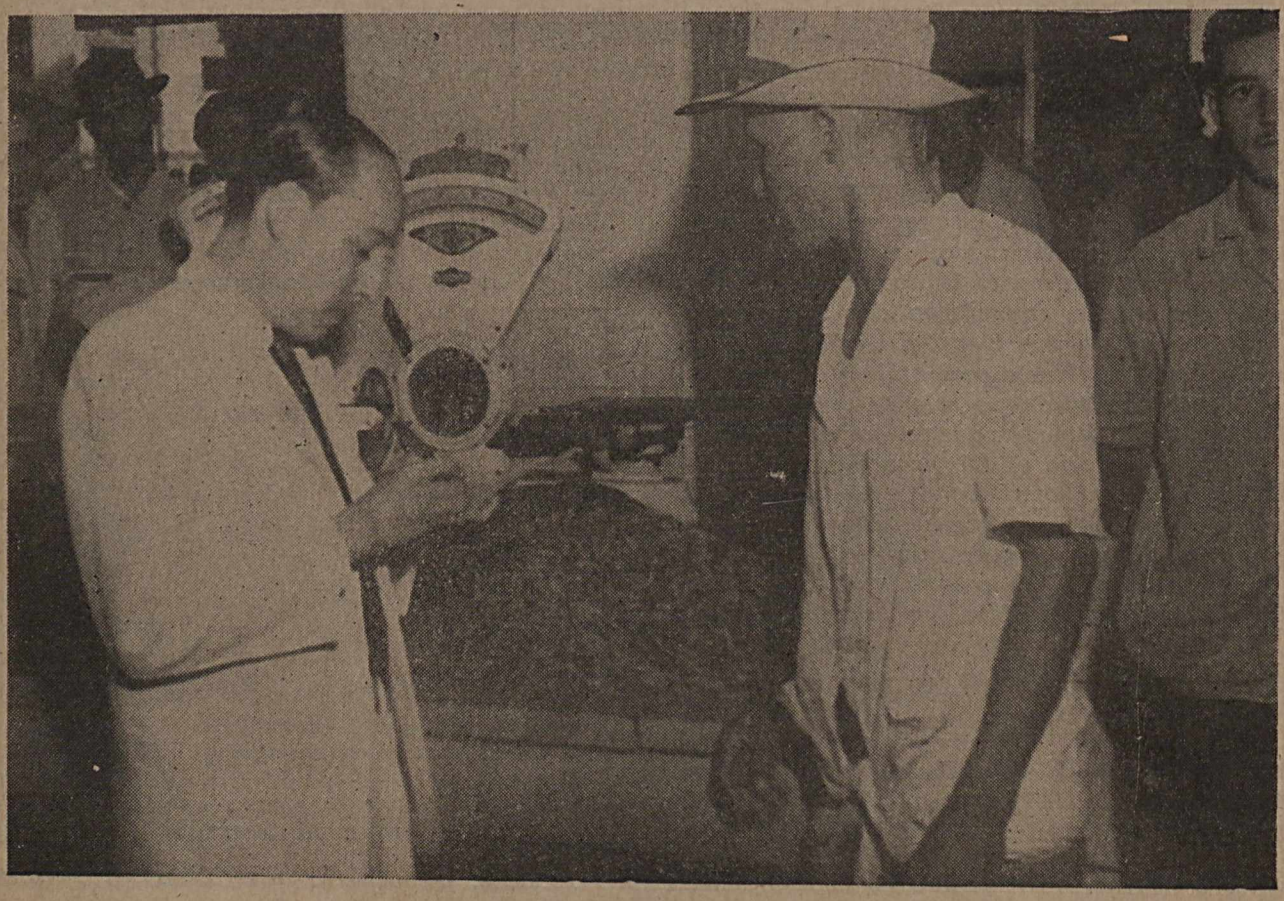
OUVINDO A ADMINISTRAÇÃO

Seria imprescindível têrmos contacto com o Administrador do Entreposto de Pesca, a fim de ouvirmos a sua palavra. Trata-se do senhor Haroldo Oeste, conhecido funcionário do Ministério da Agricultura, cuja administração se vem caracterizando pela introdução de novos métodos que têm facilitado maior ordem e eficiência no serviço, além do acréscimo de elementos materiais — mesas, balanças etc., — para possibilitar mais perfeito funcionamento do Entreposto. Declarou-nos, inicialmente, que o vulto de trabalho é crescente e tem que ser feito com rapidez, já que a própria natureza do serviço assim o requer. E' certo, informou-nos ainda que, de modo geral, a tabela de preço é obedecida, mesmo porque a fiscalização é rigorosa, com a vigilância constante dos funcionários fiscais aqui destacados. Indagamos, a seguir, se não existia algum problema a ser resolvido e que trouxesse benefício para o Entreposto. Respondeu-nos afirmativamente: a instalação que já se vem fazendo da fábrica de gêlo, em dependência contígua ao próprio edifício do Entreposto é absolutamente necessária para um serviço dêste gênero. Concluiu afirmando que esta instalação tão útil ao Entreposto de Pesca se deve aos esforços e boa vontade do Ministro Daniel de Carvalho e do Diretor da Divisão de Caça e Pesca, Dr. João Cláudio de Lima. Finalmente, a fim de comprovar o que acabava de afirmar, conduziu-nos para uma verificação no local do andamento dos trabalhos de instalação da referida fábrica. Na verdade, êstes se encontram bastante adiantados, sendo diversas as máquinas e aparelhamentos ali já existentes.

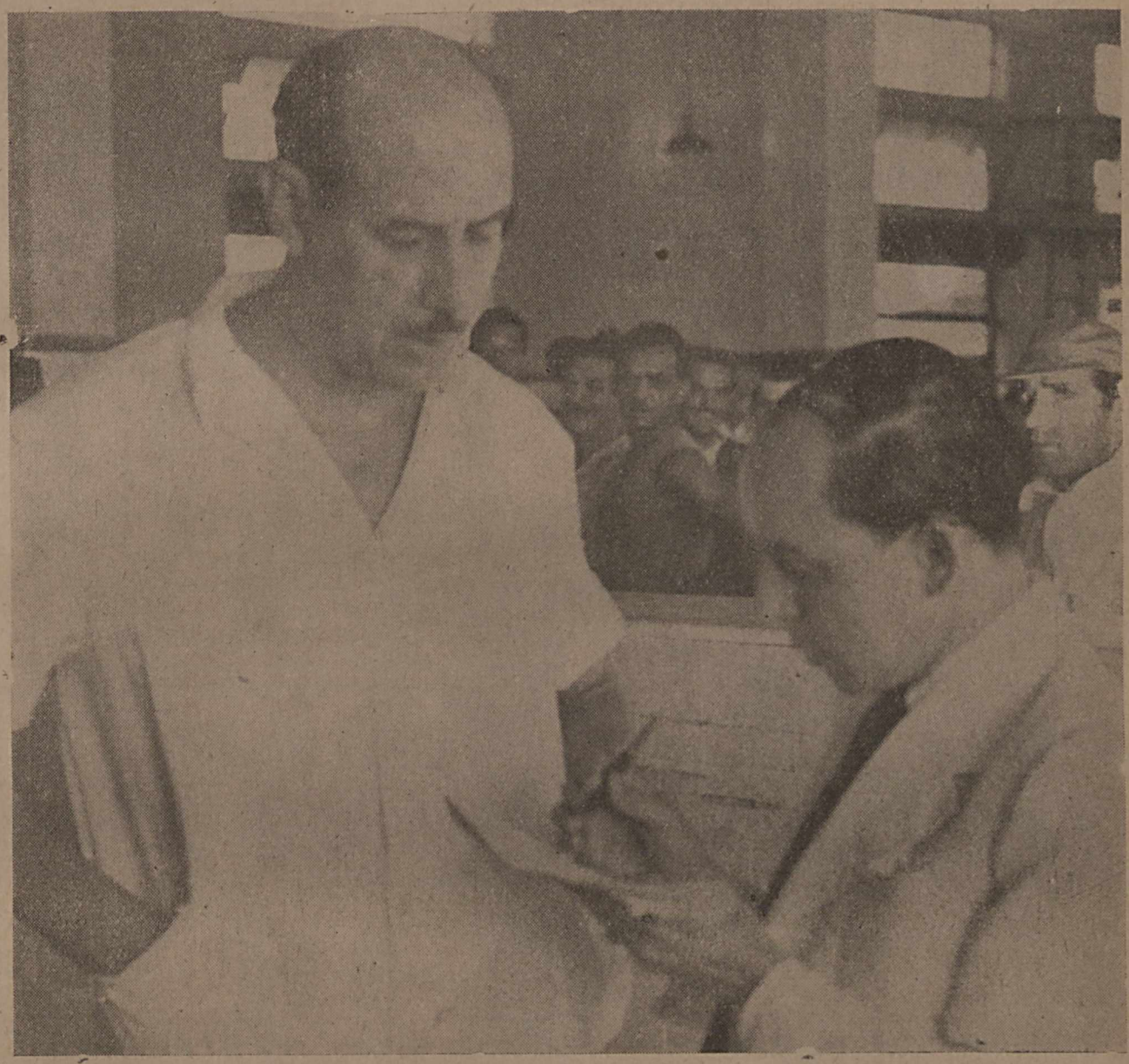
Foi em companhia do senhor Haroldo Oeste que visitamos demoradamente todo o Entreposto, tendo ocasião de verificar que o mesmo se encontra capaz de atender às exigências de distribuição do peixe e camarão aos que ali procuram adquirir o precioso alimento. Satisfeitos pela acolhida que nos dispensara o Administrador do Entreposto de Pesca, quisemos ouvir também, embora ràpidamente, a

PALAVRA DOS PEIXEIROS

Não foi difícil o nosso intento, uma vez que estávamos cercados por milhares dêles. Ao acaso, falamos com um que estava ao nosso lado — o italiano Francisco Alevedo. Indagamos qual a situação presente do mercado. Respondeu imedia-



Um leiloeiro do Entreposto de Pesca dá esclarecimentos sôbre o comércio de camarão



Senhor Haroldo Oeste, Administrador do Entreposto de Pesca, dando ao nosso redator visão geral do serviço

tamente: estamos na época do camarão. E' impossível dar vencimento ao que é pescado; quanto mais se vende mais aparece; por isso mesmo o preço baixou muito; mas, mesmo assim há dias que sobra o produto; já quanto ao peixe, a situação é melhor: pràticamente todo êle é comprado pelos revendedores, que são muitos, e segundo a tabela oficial. Igualmente, quisemos que nos dissesse algo um leiloeiro. Eis que encontramos logo um — o leiloeiro Veríssimo. Perguntamos: que nos diz sôbre a venda do pescado e da Administração do Entreposto? Respondeu-nos: Como o senhor verifica, a quantidade de peixe e camarão é grande; pode-se dizer que não há pròpriamente preferência por êste ou aquêle produto: tudo se vende e em grande quantidade. E' certo, que sardinha em quilo vendida é, geralmente, maior; mas é porque são pescados mais, especialmente nesta época de verão. Sôbre a Administração, continuou, vem agradando a todos; a orientação que vem sendo dada e alguns melhoramentos materiais introduzidos, têm sido úteis e vendedores e compradores.

Faltava-nos ainda, falar com um funcionário da fiscalização do Entreposto, para têrmos impressão mais clara de como se faz a fiscalização e como é esta recebida pelos vendedores de peixe. Assim, dirigimo-nos ao senhor Dagoberto Moreira de Castro, Inspetor de Caça e Pesca, ora servindo ali. Quanto à fiscalização, informou-nos que era contínua desde o início da venda até ao fim; consistia não só da verificação na observância da tabela de preços, como no próprio estado do produto, embora tivesse sido êste devidamente examinado durante a inspeção sanitária, antes de ser pôsto à venda. Cumpre acrescentar, declarou, que apesar da cuidadosa fiscalização, algumas vêzes é difícil o contrôle de preços. Todavia, não há dúvida que, em geral, os vendedores obedecem, sem relutância, à tabela fixada pelo Entreposto.

Estávamos dispostos a encerrar estas notas, quando, já à saída da sede do Entreposto apresentaram-nos o homem simples que certa vez comandou nesta Guanabara uma revolta naval: João Cândido. E' uma figura popular entre os mari-

Chegada de um carro de peixe no Entreposto. Ao centro, o Administrador e ao lado, nosso redator verificando o pescado

nheiros e peixeiros, pois, embora com sessenta e nove anos de idade, tira o seu sustento e o de sua família, como descarregador dos barcos que tôdas as madrugadas trazem peixe para o Entreposto. Dêsse modo, indagamos do valente gaúcho, como era a vida naquele trabalho diário. Prontamente respondeu-nos: dura, sim senhor, e sem um minuto de descanso durante várias horas; o peixe precisa ser descarregado com rapidez e a quantidade é grande; o ganho é pouco, mas vai-se vivendo...

Vimos assim, em traços gerais, um aspecto importante da atividade do poder público no contrôle da distribuição de um alimento de primeira qualidade para a população carioca — o peixe e o camarão. Resta-nos apenas dizer algumas palavras que sirvam de

CONCLUSÃO

Constitui espetáculo que se guarda na lembrança, êste, de movimento e alarido, tôdas as manhãs, no Entreposto de Pesca, bem no coração da cidade. A impressão que se tem à primeira vista, é que não pode haver funcionamento normal, no sentido de ordem, em serviço como aquêle. Depois de três horas de permanência entre tudo aquilo, verifica-se que, paradoxalmente, na desordem, tudo se faz completo e no seu devido tempo. A conclusão que se chega é de que existe orientação capaz, de maneira a realizar-se aquêle verdadeiro milagre quanto à precisão no distribuir tantas toneladas de pescado. Falando verdade, o repórter pôde verificar que o interêsse em bem servir da parte dos funcionários do Entreposto, merece destaque especial. Desde o Administrador até os fiscais e demais funcionários, o serviço é executado com zêlo e, digamos, até coragem, porquanto não é fácil fazer cumprir determinações fiscais em ambiente tão heterogêneo. A parte pròpriamente administrativa é das melhores, não só no que concerne à especificação das funções de cada funcionário, como no cumprimento das obrigações a que cada uma destas está afeta. O resultado é a formação da unidade agindo no mesmo sentido e tendo perfeita capacidade para fazer valer a sua autoridade e, conseqüentemente, a realização dos objetivos a que se propõe o Entreposto de Pesca. Para completar a eficiência dêste, falta apenas o que já está em andamento: a instalação da fábrica de gêlo. Após isto, pode-se dizer que o Entreposto estará em condições de ser considerado um dos órgãos públicos de mais utilidade para o povo, senão perfeito, pelo menos com capacidade de servir a contento à população, no setor fundamental da alimentação.

* *
*

"O Município moderno não goza da ampla autonomia que tiveram as cidades — estado da antigüidade e das cidades livres da Idade Média. Seu raio de ação é mais mais amplo, seus serviços mais importantes e técnicos, sua obra mais eficaz, porém seu regime político e administrativo está sob a jurisdição de um organismo superior do qual é parte integrante: o Estado — Nação".

Alcides Greca, (Derecho y Ciência de la Administracion Municipal).

* *
*

Contrôle é o exame dos resultados. Controlar é verificar se tôdas as operações estão sendo sempre executadas de acôrdo com o plano adotado — com as ordens dadas e com os princípios estabelecidos. O contrôle compara, discute, e critica; tende a estimular o planejamento, a simplificar e fortalecer a organização para aumentar a eficiência de comando e facilitar a coordenação (109).

(Normas e métodos de administração — Comstock Glazer).

* *
*

Acaba de aparecer o tomo *IX* da *História Geral das Bandeiras Paulistas* do mestre Afonso de E. Taunay

O volume é dedicado ao início do grande ciclo do ouro, constituindo suas quase setecentas páginas opulento material, em parte inédito, para nossa história econômica.

Merece especial destaque o Capítulo *X*, no qual o sábio historiador volta a examinar a questão da primeira Casa da Moeda no Brasil, baseando-se nos estudos aprofundados de Severino Sombra em sua "História Monetária do Brasil Colonial", obra fundamental e cada vez mais rara.

NOTAS

Sistema de Bônus de Livros "Unesco"

1. *Definição* — O sistema de Bonus de Livros "Unesco" propõe-se facilitar a compra, no estrangeiro, de publicações de caráter educativo, científico e cultural. E' feito expressamente para afastar as dificuldades que se levantam na hora atual às restrições de câmbio e outros obstáculos em que se encontram os países de moeda "fraca" para adquirir publicações nos países de moeda íforte".

2. *História do projeto* — Conforme as recomendações votadas ao tempo da primeira sessão da Conferência Geral da "Unesco" (1), foi redigido o ante-projeto do sistema de Bonus de Livros, largamente difundido por entre os Estados Membros da Unesco e as organizações bibliotecárias do mundo inteiro. Êsse projeto encontrou um acolhimento dos mais encorajadores, junto aos compradores de países de moeda "fraca". Foram submetidas à Conferência Geral, durante a segunda sessão da mesma, que teve lugar no México, propostas precisas concernentes à aplicação do sistema; em conseqüência a Conferência encarregou o Diretor Geral de prosseguir o estudo e, se possível, tentar a aplicação, a título de ensaio, de um sistema de "Bonus de Livros" internacionais ou de outro sistema próprio que permitisse as instituições dos países de moeda "fraca", comprar publicações aos países de moeda "forte" (Unesco, 2 c/129 rev. págs. 15, 2, 3, 3, 2). Para a aplicação desta Resolução realizou-se em março de 1948, uma reunião para estudar o sistema tal como fôra concebido, e, em particular, fornecer respostas a uma série de questões ventiladas no momento da 2.ª Conferência Geral.

O Relatório do Comité está contido no documento LBC/D. 850, datado de 5 de março de 1948. O abaixo exposto ou "plano de trabalho", é baseado nas conclusões do Comité de experiência, que anula o precedente ante-projeto Unesco-Bib. 2/1947).

3. *Finalidade do sistema* — O sistema tem por objetivo permitir aos Estados de moeda "fraca" comprar à Unesco bonus válidos em todos os países para distribuí-los a instituições e particulares que desejam publicações do estrangeiro; êsse bonus são reembolsáveis, por intermédio da Unesco, na moeda do país em que foram efetuadas as compras.

A discriminação acima levanta um grande número de questões técnicas às quais a continuação do presente documento vai responder.

4. *Financiamento* — O sistema de bonus supõe a existência, entre as mãos do órgão diretor, de uma reserva suficiente de devisas "fortes". Essa reserva não pode provir ùnicamente do orçamento da Unesco; é necessário que seja sustentada, em grande parte, por fontes exteriores:

a) as somas invertidas diretamente por organização disposta a aceitar os fundos de devisas "fraca", em contraparte às suas devisas "fortes";

b) as somas obtidas graças às trocas de bonus contra devisas fortes.

Se se tentar aplicar o sistema, é descontando que, passado um período de ensaio, será possível obter-se fundos suplementares.

5. *Volume previsto de operações* — O número de bonus que a Unesco pode enviar aos países de moeda "fraca", depende necessàriamente do montante total das somas em moeda forte, postas à disposição da Unesco para o financiamento do sistema. O montante pode ser acrescido em importantes proporções pela venda de bonus a países de moeda "forte". Durante o primeiro período experimental, precedente à aplicação completa do sistema, uma soma de 100.000 dólares, tirada antecipadamente sôbre o que dispunha a Unesco em moeda "forte", poderia eventualmente ser empregada para financiar o sistema. (Para mais amplos detalhes, prendendo-se em particular aos problemas de finanças internacionais postos em causa, consultar o *documento LBC/D*. 850 datado de 5-4-1948).

6. *Os Bonus* — A unidade de transação são os Bonus de Livros; serão emitidos com diferentes valores: 25 cêntimos, 1 dólar, 3 dólares e 10 dólares. Um modêlo de bonus do tipo que foi proposto para ser adotado figura no Apêndice n.º I, enquanto que o Apêndice II contêm um fac-símile do Boletim de Encomenda.

7. *Compra* — Os países participantes designarão seus órgãos distribuidores que serão autorizado a comprar à Unesco tantos bonus quantos sejam destinados a seus países.

8. *Distribuição* — Cada govêrno colaborador terá a autoridade, sob certas condições convencionadas com a Unesco, para designar as instituições e os particulares autorizados a comprar Bonus de Livros. No entanto, dado o número necessàriamente limitado de bonus disponíveis, os os órgãos distribuidores de cada país deverão estabelecer um direito de prioridade às instituições de caráter educativo, científico ou cultural que tenham necessidade mais urgente de publicações estrangeiras.

9. *Pagamento* — O órgão distribuidor venderá bonus de livros aos compradores do país em questão contra o pagamento em moeda nacional, à taxa oficial do mercado livre do dólar (1), em vigor na data da venda.

No princípio de cada mês, o órgão distribuidor fornecerá à Unesco uma apresentação detalhada dos bonus vendidos durante o mês precedente e invertirá na conta da Unesco, na moeda de seu país, a soma equivalente ao preço dos bonus vendidos. O montante das compras de bonus de livros e de pagamentos à Unesco serão calculados à mesma taxa de câmbio.

10. *Emprêgo* — Os compradores de bonus os enviarão, (acompanhados do Boletim de encomenda de bonus de Livros "Unesco", devidamente preenchido, seja diretamente ou por intermédio de um livreiro local), aos livreiros estrangeiros que podem lhes fornecer as publicações pedidas e são autorizados pela Unesco a aceitar os bonus de livros. O livreiro expedirá essas publicações para o enderêço indicado no Boletim de Encomenda e fará chegar à Unesco, em Paris, os bonus e o boletim de encomenda. A Unesco inverterá ao livreiro, na moeda do país em questão, o equivalente do valor nominal dos bonus de livros. (Para a dedução a operar sôbre o valor nominal, ver, também, acima, o § 13).

O Apêndice III ilustra o funcionamento do sistema.

11. *Validade* — Os bonus serão válidos durante um ano a partir de sua venda. Ademais, os livreiros aceitando os Bonus de Livros" terão uma prorrogação suplementar de três meses para o pedido de reembôlso à Unesco. Os bonus não utilizados que poderiam ficar nas bibliotecas, etc., poderão ser reenviadas ao órgão distribuidor nacional que os reembolsará ao preço da compra na mesma moeda, e calculada, à taxa de câmbio ao tempo da transação. Da mesma maneira, a Unesco pagará ao órgão distribuidor nacional o preço de compra de todos os bonus inutilizados.

12. *Garantias* — O melhor meio de evitar os abusos no emprêgo dêsses bonus consiste em escolher com cuidado os livreiros autorizados a aceitá-los em pagamento de remessa de publicações, assim como o órgão responsável pela sua distribuição. Outras garantias suplementares serão obtidas graças às seguintes disposições:

a) o n.º de série indicará à Unesco em que país o bonus foi vendido, bem como as condições de venda;

b) como o nome do país será impresso sôbre os bonus antes de sua emissão, o livreiro poderá verificar se os mesmos lhes foram enviados por um comprador que não o do país, ao qual os bonus eram destinados: poderá assim recusar aceitar um bonus que não foi autorizado pela Unesco; isso permitirá evitar que os bonus sejam usados com outro fim que o da compra de publicações;

c) estipulando que cada bonus apresentado pelo reembôlso seja acompanhado de uma nota de encomenda devidamente preenchida, impedir-se-á o livreiro utilizar o bonus para transferir fundos a um confrade de outro país, pois que o comprador terá inscrito o nome do livreiro de sua escôlha na mesma nota;

d) o boletim de encomenda constituirá um meio de verificar a marcha das diversas operações;

e) o fato do valor do bonus ser limitado até um ano depois da emissão, limitará, igualmente, o período durante o qual o bonus poderia ser entesourado na possibilidade de uma inflação monetária.

13. *Custa gerais* — Os gastos de impressão de bonus e de boletins de encomenda, as despesas administrativas e todos outras custas acarretadas com o funcionamento do sistema, serão financiados como se segue: Uma percentagem convencionada será deduzida do valor nominal dos bonus, no momento em que forem apresentado pelo livreiro para reembôlso.

14. *Responsabilidade da obra* — Foi proposto que a Unesco se encarregasse de dirigir a aplicação do sistema de Bonus de Livros durante o período experimental. A Unesco não se obrigará, de nenhum modo, explícita ou implicitamente, a conservar, em caso de êxito na experiência, a inteira responsabilidade de operações.

Apêndice I — 28-4-48.

(10) Organização das Nações-Unidas.
Para Educação, Ciência e Cultura.
Bonus de Livros "Unesco".

A organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura promete pagar ao livreiro cujo nome seja indicado no Boletim de Encomenda incluso, em moeda de seu país, 10 dólares dos E.E.U.U. da América, à taxa oficial de câmbio do momento em que o bonus é apresentado, contanto que as condições especificadas no verso do bonus tenham sido preenchidas.

Os bonus não utilizados podem ser reenviados pelo comprador ao órgão distribuidor, para reembôlso, ao preço pago por êle. A Unesco garantirá, outrossim, o reembôlso de tais bonus ao órgão distribuidor.

Assinado — JULIÃO HUXLEY, Diretor-Geral. — JORGE PEISSEL, controlador financeiro.

Bonus de Livros Unesco — Dez dólares. Condições.

1. Êste Bonus só será válido se fôr usado por um comprador residente em ....., para a compra de publicação cuja importância, seja autorizada pelas leis dêsse país.

2. A êste bonus deve juntar-se um Boletim de Encomendas especial de "Bonus de Livros "Unesco" (ou uma cópia do Boletim) preenchida pelo comprador.

3. A declaração abaixo deve ser assinada pelo comprador.

4. O bonus deve ser utilizado pelo comprador ou reenviado ao órgão distribuidor via do

qual tenha sido comprado no ano corrente que segue à data de sua emissão; mas pode ser apresentado a Unesco, para reembôlso, pelo livreiro cujo nome está indicado paralelamente (a) no Boletim de Encomenda incluso, durante os três meses que se seguirão.

5. A Unesco exime-se de tôda responsabilidade no que se refere à remessa ou ao extravio ao comprador das publicações às quais o bonus servir de pagamento.

Declaração

para ser assinado pelo comprador

Declaro aceitar as condições acima estipuladas:

Data da emissão

. . . . . .

a ser preenchida pelo órgão distribuidor

. . . . . .

(assinatura do comprador, à tinta)

Exemplo do uso de Bonus de Livros "Unesco"

A Ruritânia é um país a que se impôs restrições monetárias.

Os intelectuais ruritanos acham-se, por isso, na impossibilidade de comprar publicações no estrangeiro, em particular, nos países de moeda "forte". A continuação de negociações com a Unesco, o Govêrno ruritano aceitou participar do sistema de Bonus de Livros "Unesco"; em conseqüência, a Unesco reservou à Ruritânia "Bonus de Livros" no valor de cinqüenta mil dólares.

Êsses bonus foram remetidos à Academia ruritânica, designada pelo Govêrno como órgão distribuir. Antes que fôssem enviados à Ruritânia o nome dêsse país fôra impresso em cada um dos bonus.

O Dr. Nemo, um eminente sábio ruritânico soube da exigência de uma nova monografia americana, sôbre questões que o interessavam. Escreve, pedindo informações à Academia que lhe vende um bonus de 10 dólares, em moeda corrente oficial de 10 coroas — por um dólar. No verso do Boletim de encomenda que acompanhava o bonus, assinalou que a Livraria Black e Smith Inc., de Nova York estava autorizada a aceitar os Bonus de Livros "Unesco".

O Dr. Nemo encheu o boletim de encomenda, assinou a declaração que figura no bonus de livros, e enviou tudo à Livraria Black e Smith Inc., de Nova York. Teria igualmente podido, se quisesse, pedir ao livreiro ruritano, de que é freguês, encomendar o livro e encarregar-se, por sua vez, das formalidades alfandegárias habituais; nesse caso, o Dr. Nemo teria pago o livreiro em coroas e teria inscrito o nome dêsse último no boletim de encomenda. Poderia dessa forma enviar a nota de encomenda sem que fôsse acompanhada de bonus de livros; teria então expedido o número de bonus que pretendesse mais tarde, após o recebimento da fatura de Black e Smith Inc. A Casa Black e Smith Inc. ao receber o bonus, compara-o a um especimen, fornecido anteriormente pela Unesco, conferindo assim sua autenticidade. A Casa envia o livro ao Doutor Nemo, e em tempo, apresenta o bonus à Unesco para reembôlso. A Unesco paga à casa Black e Smith Inc. com o valor nominal do bonus, após a dedução de uma percentagem convencionada, destinada a cobrir custas gerais da operação. A percentagem, durante o período experimental, poderá elevar-se a 10%, mas o montante deverá ser fixado em função do número total de bonus utilizados.

Como o preço do livro, aumentado das custas alfandegárias, eleva-se sòmente a 9 dólares e 50, a Casa Black e Smith Inc., avisa o Dr. Nemo que tem 50 cêntimos em seu crédito.

Todos os meses a Academia ruritânica realiza com a Unesco, uma liquidação da totalidade de bonus vendidos e transfere por conta da Unesco, ao Banco do Estado ruritânico as somas invertidas pelo Dr. Nemo e outros compradores de bonus.

A Unesco poderá servir-se dêsses créditos em coroas ruritânicas da maneira que se segue:

a) para cobrir as despesas normais da Unesco na Ruritânia;

b) para reembolsar os bonus de Livros apresentados à Unesco pelos livreiros ruritânicos;

c) para transferí-los a uma organização que forneceu uma quantidade de devisas fortes de somas que esta última deseja utilizar em favor da reconstrução e do desenvolvimento da educação, da ciência e da cultura na Ruritânia.

Organização das Nações Unidas

Para a Educação, Ciência e Cultura.

Boletim de Encomenda de Livros.

(A ser preenchido por cada comprador que usa os Bonus de Livros "Unesco", para a compra de livros e periódicos. Nenhum outro boletim de encomenda é necessário.

Notas destinadas ao comprador:

....a) Dar o nome e o endereço do livreiro estrangeiro a quem é dirigido o pedido. Demandar do órgão distribuidor a lista oficial das livrarias autorizadas a aceitar bonus de livros "Unesco").

b) Indicar o autor, o título, o lugar, a data e o preço da (s) publicação (ões). Citar os preços na moeda do país fornecedor. Se a encomenda fôr feita pelo intermédio de um livreiro local, embora não tenha necessàriamente sido especialmente recomendado pela Unesco, o preço mencionado não deve incluir a remuneração dêsse livreiro, pois será reembolsado em moeda do país do comprador. Tôda diferença entre o preço total da encomenda e o valor total dos Bonus de Livros "Unesco" será estabelecido por um acôrdo individual entre a pessoa e o livreiro indicado sob a rubrica. (a)

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA

BOLETIM DE ENCOMENDA DE LIVROS

(A ser preenchido por cada comprador que usa os Bonus de Livros "Unesco" para a compra de livros e de periódicos. (Não é necessário nenhum outro boletim de encomenda).

Notas destinadas ao comprador:

(escrever legivelmente à tinta ou à máquina)

a) Dar o nome e o endereço do livreiros estrangeiros ao qual é dirigida a encomenda. (Pedir ao órgão distribuidor a lista oficial das livrarias autorizadas a aceitar os bonus de livros "Unesco").

(a) A: .....
.....
.....
.....

b) Indicar o autor, o título, o lugar, a data e o preço (s) da publicação (ções). Citar os preços na moeda do país fornecedor se fizer a encomenda por intermédio de um livreiro local, o qual não tenha tido necessidade de ser especialmente aprovado pela Unesco; o preço mencionado não deve incluir a remuneração dêsse livreiro, a que pagará em moeda do seu pôrto. Tôda a diferença entre o preço total dessa encomenda e o valor total dos bonus de livros Unesco será fixada por meio de um acôrdo individual entre o comprador e o livreiro indicado sob a rubrica.

(*b*) Roga-se enviar a (s) publicação (ções) seguinte (s) ao endereço indicado sob a rubrica. (d):

Autor — Título Lugar Ano Preço
de de
Publi- Publi-
cação cação

.....
.....
.....
.....
.....

Total provisório .....
Frete aduaneiro (não excedendo, em geral, de 5%) .....
Total geral .....

c) Omitir menções inúteis como:

(*c*) Incluso bonus para um valor total de ..... dólares. Os bonus necessários serão enviados após o recebimento do fatura pro-forma.

d) Endereço postal

(*d*) *Roga-se enviar as publicações acima mencionadas ao seguinte endereço:*

Nome do particular ou da instalação .....
.....
Endereço .....
.....

e) Para ser preenchido sòmente se a direção fôr diferente do endereço postal indicado sob a rubrica (d)

(*e*) Encomendado por:
nome do particular ou da instituição .....
.....
Endereço .....
.....

Nome (em versa)
.....
.....

Data .....Assinatura do comprador ....
.....

Recommendação ao livreiro

Este boletim, acompanhado dos Bonus de Livros "Unesco" deverá ser enviado ao seguinte endereço:

"Unesco"
19 Avenida Kléber
Paris — 16 distrito
França.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Universidad de Antioquia, n.º 87, junho-agôsto de 1948.

Anuário dos colégios internos de formação da Província Brasileira, I — 47-48.

Revista de Intendência, n.º 39, maio-junho de 1948.

Revista do Instituto Histórico e Geográfico de Minas Gerais, vol. III, ano 1948.

Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, janeiro de 1948.

Educação (A.B.E.) n.º 21 e 22; outubro de 1948.

Boletim do Ministério da Marinha, n.º I, janeiro de 1949.

Diário Oficial do E. de Goiás, n.º 5.816, janeiro de 1949.

Diário Oficial do Estado do R. G. do Sul, n.º 148, janeiro de 1949.

O Município de Itaquí, n.º 549, janeiro de 1949.

O Sol (Santos Dumont) n.º 1.085.

Saúde, n.º 12, dezembro de 1948.

O Acre, n.º 905, janeiro de 1949.

Fôlha do Subúrbio, n.º 200 — Bahia, janeiro de 1949.

A Comarca, n.º 4919, janeiro de 1949.

Boletim da Argentina, n.º 12, dezembro, 1948.

A União, n.º 4 — janeiro de 1949.

Notícias de Portugal, n.º 90, janeiro, 1949.

Boletim Linotípico — (Brooklyn — 1948), n.º 71.

The Sociological Review, vol. XL, 1948.

União dos Viajantes, n.º 1, outubro-novembro de 1948.

Boletim do Pessoal — (M.V.O.P.), n.º 153, ano de 1948.

Anais do Arquivo da Marinha, n.º 11, dezembro de 1948.

Boletim Econômico (M.R.E.) n.º 11, novembro de 1948.

Diário da Assembléia Legislativa, n.º 361, janeiro de 1949.

Minas Gerais — n.º 15, janeiro de 1949.

Boletim Paraguaio — n.º 14, dezembro de 1948.

Cruzeiro — n.º 642, dezembro de 1948.

A Capital (S. Paulo) — n.º 156, dezembro de 1948.

Columbia University (Bulletins of Information) — n.º 41, october 48.

Preceito do Dia (S.N.E.S.) janeiro de 1949.

Imparcial — n.º 1.633, janeiro de 1949.

State Service — n.º 11, dezembro de 1948.

O Funcionário — (Florianópolis) n.º 1, outubro de 1948.

O Norte de Minas — n.º 1.170, novembro de 1948.

Estatística Demógrafo — Sanitária, S. Paulo, dezembro de 1947.

Revista Militar Brasileira, vol. XLVI, dezembro de 1947.

Bibliograria de História do Brasil — 1.º e 2.º simestres de 1947.

Revista I.R.B. (Instituto Resseguros do Brasil) n.º 51, outubro de 1948.

Estatística de los accidentes del Trabajo — Ciudad Trujillo, 1948.

Bulletin Analytique de Documentation Politique, Economique et Sociale Contemporaine n.º 4 — Juillet, 1948.

Aviação — n.º 129, outubro de 1948.

Impôsto da Renda — n.º 11, novembro de 1948.

Boletim Bibliografico — (República Argentina) número 44, enero-diciembre 48.

* *
*

O administrador de uma grande entidade não tem a seu cargo a execução de grande parte dos trabalhos de rotina; pelo menos não deve ter. Êle é, essencialmente um maestro e não um executante. Sôbre êle recai a responsabilidade de dividir o trabalho, demarcar as esferas de competência de seus subordinados, estabelecer a ordem dentro da qual devem ser as coisas realizadas e também a maneira pela qual deverá o trabalho passar de turma e de divisão para divisão. Tôdas estas funções, especialmente a terceira, estão compreendidas no campo da chefia da execução administrativa, ou seja, exercício das atividades adjetivas. O administrador, que é responsável pelos resultados, deve verificar se tais coisas estão sendo devidamente atendidas. Tendo embora de participar dos trabalhos de estruturação da entidade e de suas normas e métodos básicos de trabalho, deve delegar as minúcias aos organizadores, porque uma análise precisa e exige uma definição apropriada de funções, uma enumeração das unidades básicas do trabalho sendo o estabelecimento de rotinas, tarefa muito volumosa e técnica para que dela se encarregue sozinho.

(Normas e métodos de administração — Comstock Glazer).

* *
*

O Municipalismo no Brasil, em sentido prático, tem que ser definido como o equilíbrio das rendas públicas, de modo que deixe à administração local a melhor parte das receitas auferidas no território sob sua jurisdição, transferindo-se ao Município, como conseqüência lógica, os encargos que, por sua natureza, pertencem à órbita municipal.

Rafael Xavier.

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 — agôsto....1938
N. 3 — setembro....1938

VOLUME IV

N. 1 — outubro....1938
N. 2 — novembro....1938
N. 3 — desembro — (esgotado)....1938

ANO II

VOLUME I

N. 1 — janeiro....1939
Ns. 2 e 3 — fevereiro e março....1939

VOLUME II

Ns. 1 e 2 — abril e maio....1939
N. 3 — junho....1939

VOLUME III

Ns. 1 e 2 — julho e agôsto....1939
N. 3 — setembro....1939

VOLUME IV

Ns. 1 e 2 — outubro e novembro....1939
N. 3 — desembro (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 — agôsto (esgotado)....1940
N. 3 — setembro....1940

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado)....1940
N. 2 — novembro (esgotado)....1940
N. 3 — desembro....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 — agôsto (esgotado)....1941
N. 3 — setembro (esgotado)....1941

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado)....1941
N. 2 — novembro (esgotado)....1941
N. 3 — desembro....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 — agôsto....1942
N. 3 — setembro (esgotado)....1942

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado)....1942
N. 2 — novembro....1942
N. 3 — desembro....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 — agôsto....1943
N. 3 — setembro....1943

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado)....1943
N. 2 — novembro (esgotado)....1943
N. 3 — desembro (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 — agôsto....1944
N. 3 — setembro....1944

VOLUME IV

N. 1 — outubro....1944
N. 2 — novembro....1944
N. 3 — desembro....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 — agôsto....1945
N. 3 — setembro....1945

VOLUME IV

N. 1 — outubro....1945
N. 2 — novembro....1945
N. 3 — desembro....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
Ns. 2 e 3 — agôsto e setembro....1946

VOLUME IV

Ns. 1 e 2 — outubro e novembro....1946
N. 3 — desembro....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 agôsto....1947

VOLUME III

Ns. 1 e 2 Setembro e Outubro....1947
Ns. 3 e 4 novembro e dezembr....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 agôsto....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
N. 2 — fevereiro....1949

"Revista do Serviço Público" volta a circular mensalmente

[redacted]