

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO XII

Volume I — N. 3

Março de 1949

Gene.

**DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO
PÚBLICO**

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERÊÇO TELEGRÁFICO : DASP

DIRETOR-GERAL

Mário de Bittencourt Sampaio

DIRETORES DE DIVISÃO

João Maria Broxado Filho

Eurico Siqueira

Lucílio Briggs Brito

José Silvestre Fernandes

DIRETORES DE SERVIÇO

Lopo de Carvalho Coelho

José Machado de Faria

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Joaquim Moreira de Souza

CONSULTOR JURÍDICO

Carlos Medeiros Silva

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Ibany da Cunha Ribeiro



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XII

MARÇO DE 1949

Vol. I - N. 3

SUMÁRIO

EDITORIAL

A nova política governamental	3
-------------------------------------	---

TÓPICOS

O Município e o Fundo Rodoviário Nacional	5
O auxílio-natalidade aos comerciantes	5
O relatório da "Missão Abbink"	6
Roteiro do petróleo	7

COLABORAÇÃO

Restos a pagar — figura criada pelo Artigo 43, do Decreto-lei n.º 2.206 — OSCAR VITORINO MOREIRA	9
A autonomia do I.B.G.E. — DESIRÉ SILVA	13
Aspectos fundamentais da obra de Frederick Winslow Taylor — OCELIO DE MEDEIROS	15
O aproveitamento econômico dos nossos cerrados — NEWTON BELLESA	29
A descentralização administrativa face ao controle estatal — DICAMOR MORAIS	32

ADMINISTRAÇÃO LOCAL:

O movimento municipalista e a política partidária — RAFAEL XAVIER	36
---	----

ADMINISTRAÇÃO GERAL:

Organização

Princípios de Organização — JAMES O. MOONEY e ALAN C. REILEY — (Tradução de Espírito Santo Mesquita) (continuação)	41
--	----

Seleção

Validade das questões de uma prova — BELMIRO SIQUEIRA	49
Provas e concursos — C. 166 — Concurso de Escriturário — Questões de Aritmética e Geografia	52
A Escala T	53

Pessoal

O Estado e seus servidores — J. A. DE CARVALHO MELO	57
---	----

DOCUMENTÁRIO

Neorama da Prefeitura — Reportagem — DILKE SALGADO	60
O I.A.P.E.T.C — Instituição da Previdência Social — Reportagem	77
Uma escola de arte livre para criança — Reportagem na ASCB	90

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA:

A corrupção passiva do funcionário público — OLIVEIRA E SILVA	96
Mandado de Segurança n.º 963 D. F.	97

DECISÕES ADMINISTRATIVAS

99

NOTAS:

Alcance da Classificação de cargos na Administração de Pessoal. (Exposição de motivos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul)	103
A Despesa no processo orçamentário	111
O novo funcionalismo civil	117
Cursos do D. A. S. P.	117
O aniversário do Dr. Mário Bittencourt Sampaio — Diretor-Geral do D. A. S. P.	118
Publicações Recebidas	120

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público

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

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda - 6.º andar — Sala 613

Rio de Janeiro — Brasil

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

Enderêço telegráfico: REVISDASP

Diretor — IBANY DA CUNHA RIBEIRO

Secretário — Wanda Silva Wolter

Expediente

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

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

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

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

Permite-se a transcrição de qualquer matéria pu-

A nova política governamental

NA mensagem enviada pelo Exm.^o Sr. Presidente da República ao Congresso ao iniciar-se o período legislativo extraordinário para o qual fôra convocado em janeiro último afim de concluir os trabalhos de relevância para a política governamental, acentuou-se, de maneira incisiva, o interêsse pela imediata solução de nossos mais importantes problemas, entre os quais o da aquisição de refinarias de petróleo, locomotivas e navios petroleiros, assunto que no documento em causa mereceu referências excepcionais, desde que insistiu no tema da urgência de deferimento do crédito com esse objetivo solicitado e cuja posterior aprovação significou, inclusive, a possibilidade de pronta execução de uma das partes do Plano Salte.

O elevado alcance da providência já teria, entretanto, impressionado favoravelmente os senhores legisladores desde que, do ponto de vista eminentemente político, o voto do plenário, tanto na Câmara como no Senado, revelou que não há entre nós divergências quanto a sua utilidade.

Realmente, o projeto 1201-A, de 1948, é a síntese de uma administração orientada exclusivamente no sentido de reparar lacunas seculares de nossa economia. Sua conversão na lei n.^o 630 de 13 de maio de 1949 resultou do propósito de um govêrno consciente de suas obrigações de considerar as necessidades e os problemas até então insolúveis do país menos em termos de plataformas teóricas ou proclamações demagógicas do que em função de realizações cujas benéficas conseqüências penetram tôda a nossa estrutura econômica, visto representar uma inversão cujos rendimentos futuros consolidarão em pouco tempo as bases atualmente precárias de nossa riqueza industrial.

Sendo, sem a menor dúvida, um dos mais notáveis empreendimentos governamentais de nossa história, até o seu vulto financeiro, apesar do montante da verba requerida, perde muito em grandeza porque é incalculável a proporção dos lucros que dele advirão para o Brasil.

A medida, prevista com tanta oportunidade no texto do Plano SALTE, não importa, porém, numa simples transação comercial. Transcende, de fato, o campo dos sistemas costumeiros de relações entre mercados produtores e consumidores, pois os equipamentos do gênero exigido pelo projeto são necessariamente difíceis de obter. Por êsse motivo e tendo sobretudo em vista a premência de sua aquisição, foi o govêrno forçado a abandonar, entre outras coisas, as suas próprias normas reguladoras das compras para atender ao alto interêsse do Estado e que é o de prover-se prontamente do material de que carece. A quase totalidade do maquinário de refinação precisa ser produzida segundo os termos, condições e especificações peculiares de sua encomenda. A elaboração dos planos

técnicos exigidos por êsse maquinário consome, além disso, vários meses enquanto sua fabricação custa de um a dois anos de trabalhos.

Foi por força dessas injunções, aliás, que o Executivo por intermédio de seus órgãos próprios, procedeu previamente aos indispensáveis estudos do mercado internacional, selecionando em seguida as propostas mais vantajosas de produção, entrega e instalação, de modo a resolver, consideradas as conveniências nacionais, a magna questão da indústria petroleira do Brasil e do abastecimento de combustível mineral de fácil e barata obtenção no âmbito do mercado interno, no qual representará papel decisivo na aceleração de nosso progresso.

Quanto aos recursos exigidos, o projeto em aprêço é de Crédito Especial e, por isso, de acordo com a técnica orçamentária brasileira, as ementas dos créditos desta natureza são da mesma feição das ementas do orçamento, motivo por que não foram discriminadas na proposta original os tipos das locomotivas; mas as obras de engenharia civil e de montagem, além do transporte, serão custeadas à conta de créditos comuns previstos no Plano SALTE, uma vez que os créditos da espécie do primeiro citado se destinam apenas à realização de despesas em moeda estrangeira com as disponibilidades já existentes no Banco do Brasil.

Quanto às proposições contidas nesse importante projeto vale realçar a de aquisição de uma frota de petroleiros, cuja constituição exigiu minuciosos estudos em que foram computados os pontos de carregamento, os postos de abastecimento, as distâncias, as condições portuárias e as carências dos centros consumidores locais. Nesses estudos foi levada em conta não só a mais avançada técnica em matéria de construção naval como também a nossa peculiaridade econômica.

A aquisição desses barcos será realizada de maneira a abreviar a formação da frota, visando com isso aliviar a nossa balança de pagamentos e assegurar o abastecimento das refinarias e o serviço normal de transporte dos produtos originários do petróleo, reservados naturalmente os navios de cabotagem para o suprimento de pequenos portos, o que permitirá atender às necessidades de combustíveis de certas regiões em que tais artigos chegam muito onerados devido às deficiências de nossos meios de transportes.

A aprovação final do projeto importou, oportunamente, na autorização ao Executivo de abrir os créditos especiais exigidos e destinados a enfrentar as despesas com a compra de noventa locomotivas e os equipamentos e materiais correspondentes a uma refinaria com "cracking" e capacidade diária de 45.000 barris; com as obras e demais medidas de ampliação da refinaria baiana e com a aquisição dos petroleiros a que já se fez referência, num total de 180.000 toneladas, sendo incumbidos o Ministério da Viação e Obras Públicas e o Conselho Nacional do Petróleo da aplicação das somas que lhes forem consignadas para as transações previstas, com o que se estabelece novos rumos para a nova política pública, encarecendo, de modo expressivo, o advento de uma promissora fase na vida brasileira.

O Município e o Fundo Rodoviário Nacional

A Constituição de 1946, imprimiu um sentido novo de solidariedade política e administrativa entre a União, os Estados e os Municípios. De modo especial, o município aí passou a figurar como elemento atuante, e não decorativo, do sistema federal, constituindo, na verdade, um ponto de partida para o renascimento social e econômico do País, a processar-se de dentro para fora. Assim, segundo seu esquema municipalista, a Constituição consignou os seguintes recursos ao desenvolvimento municipal: a) cota de 10% do imposto sobre a renda; b) cota do fundo rodoviário nacional; c) transferência total, para o município, do imposto sobre indústrias e profissões; d) 30% do excesso da arrecadação estadual, excetuada a do imposto de exportação, sobre o total das rendas locais de qualquer natureza; e) participação de 40% dos novos tributos decretados pela União e pelo Estado; f) contribuições de melhoria. Dêsses recursos, já estão regulamentados por lei os que se referem às cotas do imposto de renda e do fundo rodoviário municipal. A respeito dêste último, estão pairando alguns fatos que acabam de transparecer na reunião geral dos diretores e engenheiros dos Departamentos Nacional e Estaduais de Estradas de Rodagem, e demais autoridades interessadas na construção de estradas. A reunião que funcionou sob a presidência do Ministro Clóvis Pestana, compareceram diversos parlamentares e o Governador do Estado da Paraíba, Sr. Osvaldo Trigueiro. Outras reuniões ainda se realizarão para o fim de se discutir o problema da assistência técnica-rodoviária aos municípios brasileiros.

Mas a reunião inicial deu ensejo a uma revelação oficial que está repercutindo vivamente nos meios interessados e, mesmo, em vários setores da opinião pública. Ei-la: não estão sendo

cumpridos os preceitos legais que dispõem sobre a aplicação do fundo rodoviário nacional, registrando-se que, nos dois últimos anos, os Estados, na sua maioria, se abstiveram de entregar aos municípios as cotas para construção das estradas de rodagem. A situação geral é, em resumo, a seguinte:

	1947	1948
Estados e Territórios que cumpriram a lei	6	1
Estados e Territórios que o fizeram parcialmente	9	3
Estados e Territórios que não cumpriram a lei	10	21

Caracterizou-se, assim, a infringência da Lei n.º 302 e do Decreto-lei n.º 8.463, de 1945.

Examinando o texto da lei n.º 302, o Senhor Gumerindo Penteado, falando em nome do Conselho Rodoviário Nacional, concluiu por demonstrar a necessidade de se transformar em realidade o que dispõe a Lei de auxílio técnico-rodoviário ao município. Revelou que muitos são os indícios de entusiasmo das populações municipais pelo desenvolvimento rodoviário. São notícias que lhe chegam continuamente de aquisições de caminhões, motoniveladora ou tratores algumas vezes doados aos municípios por particulares; são casos de subscrições populares para a construção de tal ou qual estrada municipal ou intermunicipal.

E' claro que tal cooperação tenderá a crescer e a produzir maiores resultados se ao esforço particular e voluntário de cada município, vierem acrescentar-se os recursos que, por Lei, os Estados estão obrigados a prestar às administrações locais. E' isso exatamente o que se deve esperar da 157.^a Reunião do Conselho Rodoviário Nacional, que ora se realiza sob a presidência do Ministro da Viação e Obras Públicas.

O auxílio-natalidade aos comerciários

Tanto quanto o permitem as suas possibilidades financeiras, os Institutos vêm pondo em prática e ampliando constantemente todos os pontos básicos de uma benéfica e sadia política de assistência aos seus associados e pessoas de sua família, permitindo assim ao trabalhador brasileiro benefícios que o amparam nos períodos de dificuldades ou nos momentos em que aumentam os seus encargos familiares. E é justamente para permitir essa última modalidade de benefício aos comerciários que o I. A. P. C. vem concedendo, desde abril de 1940, o auxílio-natalidade, o qual é devido em cada caso de nascimento de filho de comerciário, à própria segurada ou ao segurado, nos casos de gravidez de sua esposa. O valor

dêste auxílio corresponde a 50% da média das 12 contribuições do segurado precedentes ao sexto mês de gravidez, até o limite máximo de quatrocentos cruzeiros.

Do auxílio-natalidade corredido pelo I. A. P. C. beneficiaram-se no ano em que foi instituído, apenas 614 segurados, 336 dos quais residiam no Distrito Federal. Ano a ano, porém, vem sendo ampliada a concessão dêsse benefício, sendo que desde 1942 o mesmo já está sendo pago em todas as unidades da Federação.

Em 1945 foram beneficiados pelo auxílio-natalidade 15.479 comerciários espalhados por todo o País, os quais receberam do I. A. P. C.: Cr\$... 3.822.666,00, cabendo, assim, em média, a cada associado cujo lar foi enriquecido com o nascimento de um bebê, o auxílio de Cr\$ 246,00. O

número maior de beneficiados ocorreu em São Paulo, onde 2.998 comerciários receberam, de auxílio-natalidade, Cr\$ 794.601,00. No Distrito Federal, o auxílio natalidade foi concedida a 2.106 segurados do I. A. P. C., no total de Cr\$.. 674.594,00. No Estado de Mato Grosso é que se verificou o menor número de comerciários beneficiados pelo auxílio-natalidade, pois este ali foi concedido a apenas 49 segurados, num total de Cr\$ 12.898,00, cada um dos quais recebeu, de maneira geral, no entanto, uma quantia superior à média paga no Brasil, pois a cada beneficiado coube, em média, o auxílio de Cr\$ 263,00, ao passo que no Brasil a média foi de Cr\$ 246,00.

Já em 1946, porém, graças, principalmente, ao patriótico impulso que o Senhor Presidente da República, General Eurico Gaspar Dutra, vem imprimindo à concessão de benefícios pelos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, o I. A. P. C. aumentou consideravelmente a concessão do auxílio-natalidade. Nesse ano, foram beneficiados com o auxílio-natalidade 18.810 comerciários com os quais se despendeu a quantia de Cr\$ 4.992.997,00. Cumpriu, dessa forma, o I. A. P. C., em 1946, as determinações do Senhor Presidente da República, pois não só foram aumentados consideravelmente o número de au-

xílios e a quantia total paga, como também ficou bem elevada, em relação ao ano anterior, a quantia despendida com cada beneficiário, uma vez que a média do auxílio que, em 1945, foi de Cr\$ 246,00 subiu, em 1946, para Cr\$ 265,00.

O Estado de São Paulo continuou, em 1946, como vem acontecendo desde 1941, na vanguarda dos benefícios recebidos, sendo que ali foram pagos, a 3.745 comerciários, Cr\$ 1.067.271,00, quantia esta bem maior que a despendida em 1945 com o mesmo benefício aos comerciários paulistas. No Distrito Federal, situado em segundo lugar, o I. A. P. C. atendeu a 3.040 associados — cujas famílias foram aumentadas, tendo pago aos mesmos Cr\$ 1.038.409,00.

O Estado de Mato Grosso continuou ocupando o último lugar, pois o número de associados beneficiados foi de apenas 51. Como, porém, foi bastante aumentada a quantia total paga aos mesmos, a qual montou a Cr\$ 14.183,00, os comerciários matogrossenses continuaram, no que toca ao auxílio-natalidade, em posição superior à média dos comerciários brasileiros, pois que enquanto a estes coube, de maneira geral, Cr\$ 265,00 de auxílio, aqueles receberam, em média, Cr\$ 278,00 em cada caso em que tiveram a sua família aumentada.

*

*



Após cinco meses de atividade, encerrou seus trabalhos a Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos, apresentando os seus titulares, ao Ministro da Fazenda, substancial relatório, que encerra as minuciosas análises realizadas e a média das opiniões dos técnicos relativamente ao equacionamento dos nossos problemas básicos.

Dito relatório versa, com objetividade e lucidez, temas atualíssimos e palpitantes.

Caracteriza, de início, certas feições negativas de nossa economia, entre as quais a da falta de equilíbrio, notivada “pela ausência de desenvolvimento harmonico entre a produção agropecuária e os transportes, o ritmo das construções urbanas e a expansão da indústria”. A seguir, destaca a deficiência da produção agropecuária e dos meios de transporte como forças ponderáveis no aumento de preços e como obstáculos à política de combate à inflação. Evidencia o imperativo de controlarmos nossas importações até que se restabeleça o equilíbrio da balança de pagamentos e de produzirmos no Brasil “o que possa substituir uma importação que aumenta em ritmo desproporcionado com os acréscimos prováveis das exportações”. Ressalta a importância decisiva da estabilidade financeira na execução dos programas de desenvolvimento econômico, recomendando uma rígida e alerta política de

crédito sem liberalidades, um pouco mais flexível quanto ao crédito agrícola. Salienta o valor dos fertilizantes no aumento da produção, agrícola, recomendando, para isso, “a exploração de jazidas de minérios fosfatados e a instalação de fábricas de fosfato de nitrato onde houver a possibilidade de aliar a existência do minério ao uso de energia hidroelétrica, em grande abundância. Aponta a necessidade imprescindível do reequipamento da indústria brasileira, submetida por tantos anos a contínuo desgaste, sem a renovação correspondente. Recomenda a fabricação intensiva de ferro gusa, que melhorará nossa exportação. Admite as dificuldades para a exportação, em larga escala, do minério de ferro, sugerindo, porém, diretrizes que possibilitarão o seu aumento gradativo. Fixa a vantagem de preferir, para exportação, o minério de manganês do Amapá e Mato Grosso ao de Minas Gerais. Focaliza problemas de pesca e piscicultura, da indústria madeireira, da mão de obra — formação profissional e imigração qualificada. Sugere providências de combate aos surtos inflacionários, a reorganização do mercado de títulos, a criação de um Banco Central, o reaparelhamento da Carteira de Crédito Agrícola do Banco do Brasil como etapa preliminar para a criação de um Banco Rural. Aprecia, finalmente, questões relativas à inversão de capitais estrangeiros.

Trata-se, como fica patente, de uma corajosa

atitude de penetração no âmago de nossas insuficiências e contradições, de par com a decisão de superá-las pelo esforço racionalizado.

O término dos trabalhos da Comissão Mista, de que participaram luzidas delegações de téc-

nicos brasileiros e norte-americanos, vem coincidir com a fase de debate parlamentar do Plano Salte, que lhes serviu como um honesto compêndio de nossas angústias e também como definição, equilibrada e sincera, de nossas reivindicações mínimas.

Roteiro do petróleo

Passo decisivo no caminho do progresso foi a atitude do Governo, ao empreender, nos termos

em que o fez, o encaminhamento adequado das soluções preliminares para garantia e atendimento dos nossos interesses e necessidades que giram na órbita do petróleo, mereceu o aplauso da opinião pública e justifica a alegria dos cidadãos, tanto mais quanto se considere não serem esperanças vãs as medidas preconizadas nos projetos já divulgados.

Com efeito, quando verificamos não ultrapassar o nosso consumo atual de petróleo e derivados o nível de 50.000 barris diários, ou, em média, 50 quilos de consumo anual per capita, explicam-se quaisquer conjecturas melancólicas se compararmos essa média com a observada em outras nações: na Argentina, por exemplo, tal consumo é da ordem de 400 quilos por habitante, na Venezuela de 500, no Canadá de 700, nos Estados Unidos de 1.200.

Tão grande desproporção constitui um sintoma do baixo grau de industrialização do Brasil, e um sinal da precariedade de sua economia, quando não, do insatisfatório padrão de vida de seu povo.

Foi por isso e por todas as razões — estratégicas, políticas, sociais, econômicas e financeiras — que conferem ao petróleo tão incisiva influência no mundo moderno, que o Chefe do Executivo, após cuidadosa ponderação de fins e recursos, dirigiu-se ao Legislativo propondo-lhe as providências específicas julgadas necessárias a proporcionar ao Brasil regular e conveniente abastecimento do precioso óleo e seus derivados, além daquelas já incorporadas no programa anual de trabalho consubstanciado no Orçamento da União.

A base da utilização de nossas disponibilidades cambiais, acumuladas durante a II Guerra Mundial em países de moeda bloqueada, e com os recursos orçamentários que forem anualmente atribuídos para esse fim, através de dotações a ser normalmente consignadas no Plano SALTE, obter-se-á o financiamento suficiente para levar a termo a fecunda iniciativa do Governo.

Assim, está planejada a aquisição de uma refinaria com a capacidade de produção diária de 45.000 barris, com cracking e estoque para 45 dias. Orçada em 215 milhões de cruzeiros, será paga com as nossas divisas em francos e instalada em Belém do Pará.

A pequena refinaria do Conselho Nacional do Petróleo, já em funcionamento na Bahia, terá

sua capacidade ampliada para 5.000 barris diários e será adaptada à produção de lubrificantes — objetivos que demandarão 56 milhões de cruzeiros, pagos em dólares. Trabalhará com petróleo brasileiro extraído dos poços do Recôncavo.

Ao mesmo tempo, para as nossas estradas de ferro, reconhecidamente deficitárias em material de tração, o projeto do Executivo em curso nas Câmaras inclui a compra de 90 locomotivas, no valor de 196 milhões de cruzeiros e a serem adquiridas na França.

A serem pagos em diversas moedas, correspondentes a países em que possuímos saldos cambiais, serão encomendados a estaleiros europeus vários petroleiros, estimados em 775 milhões de cruzeiros e totalizando a capacidade de 180.000 toneladas.

A fim de atender ao pagamento de projetos elaborados nos Estados Unidos para a construção e instalação de refinarias, foi atribuída a quantia de 34 milhões de cruzeiros, que, com as anteriores, atinge a soma de 1.276 milhões.

Prevendo-se para 1952 a entrada provável em funcionamento integral das refinarias em aprêço e a entrega de toda a frota de petroleiros, estimou-se que, considerando a taxa atual de crescimento, alcance o consumo nacional mais ou menos 4 milhões de toneladas por ano.

Para cobrir parte do deficit de abastecimento previsto, atendida a insuficiência da produção das projetadas refinarias oficiais relativamente ao consumo estimado para 1952, o Governo estimulará a iniciativa privada nacional por intermédio, desde já, o apoio às duas concessões ora em vigor, para instalação de refinarias particulares no Rio e em S. Paulo. A refinaria autorizada a funcionar no Rio terá a capacidade para 10.000 barris diários e a de São Paulo a de 20.000 barris.

Por outro lado, com o propósito de facilitar o transporte e reduzir o seu custo, serão próximamente iniciadas as obras do oleoduto de Santos a Jundiá, avaliado em 113 milhões de cruzeiros, e para cuja etapa inicial já dispõe o Plano SALTE da dotação de 40 milhões.

Todas essas providências e diretrizes terão, é bem de ver, fortes repercussões na vida nacional, entre as quais cumpre citar a da economia em divisas. Basta referir que, no ano de 1947, importamos óleo bruto e refinados no valor de 1.500 milhões de cruzeiros, quantia essa fortemente gravada pelo ônus das despesas de transporte e de

namento e com a frota de petroleiros sob a bandeira brasileira, será possível reduzir apreciável parcela dos nossos gastos em dólares, aliviando, portanto, e de maneira significativa, nossa balança de pagamentos.

Por sua vez, a localização em Belém da refinaria de 45.000 barris acelerará o progresso de vasta região, condicionando favoravelmente o cumprimento dos programas, que resultam de imperativo constitucional de valorização da Amazônia, não convindo omitir que Belém já é um grande

centro intermediário de abastecimento do Norte e Nordeste e que a sua proximidade das fontes abastecedoras, principalmente da Venezuela, determinará ponderável economia de fretes do transporte do óleo bruto. Demais, ativam-se as pesquisas no subsolo amazônico, em faixas que já se revelaram propícias à existência de petróleo. O Orçamento para 1949, aliás, atribui a importância de 40 milhões de cruzeiros ao Conselho Nacional de Petróleo para as despesas com serviços de pesquisas, perfuração de poços e industrialização de petróleo na região amazônica de modo geral e na ilha de Marajó em particular.

MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE

Dos 41 municípios em que se divide a Paraíba, Campina Grande, com 2.259 quilômetros quadrados e uma população que, em 1-9-40, era de 126.139 habitantes, ocupa o primeiro lugar, superando mesmo o da Capital estadual, quanto à situação econômica.

Apesar da sua importância industrial, não pode ser menosprezado o valor da produção agropecuária de Campina Grande, onde três quartos da população habita os campos, ficando reservado à cidade e às 8 vilas dos distritos apenas um quarto dos habitantes.

Município em que predomina por excelência o pequeno agricultor, pois nos 2.259 km² do município existem cerca de 4.770 propriedades agrícolas, distingue-se ainda Campina Grande pelo número de estabelecimentos industriais que possui (666), assim distribuídos:

fábricas de vinho	14
cortumes de couro e pele	2
fábricas de manteiga	6
fábricas de vinagre	9
torrefação e moagem de café ..	7
beneficiamento de algodão	8
beneficiamento de minérios ..	3
beneficiamento e moagem de milho	6
fábricas de colorau	2
desfibramento de agave	3
fábrica de aguardente	1
cordoaria	1
fábrica de artefatos de barro ..	1
fábricas de cal	9
engenhos de farinha	594

Para 1949, a receita municipal está orçada em Cr\$ 11.335.000,00. A remuneração mensal do Prefeito é de Cr\$ 8.000,00.

ALGUNS ASPECTOS DE MUNICÍPIO PAULISTAS

Os dez municípios paulistas de menor população, em 1-1-1947

	habitantes
1. Cananéia	5.473
2. Pirambóia	5.414
3. Manduri	5.266
4. Monte Mor	5.246
5. Serra Azul	4.928
6. Caraguatatuba	4.872
7. Sarapuí	4.373
8. Elias Fausto	4.073
9. Jambéiro	4.033
10. Analândia	3.505

Os dez municípios paulistas de maiores recursos financeiros

Receita arrecadada em 1947, em cruzeiros:

1. Santos	43.216.470
2. Campinas	17.001.419

4. Sorocaba	6.691.274
5. Marília	6.639.445
6. Ribeirão Preto	6.391.107
7. Piracicaba	4.678.403
8. São José do Rio Preto	4.595.660
9. Guarujá	4.552.612
10. São Vicente	4.543.979

Os cinco municípios paulistas de menores recursos financeiros

Receita arrecadada em 1947, em cruzeiros:

1. Lavrinhas	47.658
2. Jambéiro	47.023
3. Cananéia	43.283
4. Ribeira	34.567
5. Iporanga	33.740

Os cinco municípios paulistas de mais elevado custo de vida

1. Itanhaém
2. Guarujá
3. Santos
4. São Vicente
5. Santo André

Os dez municípios paulistas em que os Prefeitos são mais bem pagos

	mensais Cr\$
1. São Vicente	15.000,00
2. Campinas	12.000,00
3. Santo André	12.000,00
4. Santos	12.000,00
5. São José do Rio Preto	12.000,00
6. Sorocaba	12.000,00
7. Votuporanga	12.000,00
8. Araraquara	10.000,00
9. Assis	9.000,00
10. Jundiaí	9.000,00

RESTOS A PAGAR

Figura criada pelo Artigo 43, do Decreto-lei nº 2.206

OSCAR VÍCTORINO MOREIRA
Técnico de Administração

IREMOS tratar da figura criada pelo art. 43, do Decreto-lei nº 2.206, de 20 de maio de 1940, pois a forma e condições estabelecidas diferem de outra figura já constante do Código de Contabilidade Pública.

Antes de entrarmos na apreciação que iremos fazer, para facilidade de compreensão, transcrevemos o texto legal.

Art. 43. Em casos excepcionais o Departamento Federal de Compras proporá ao Ministro da Fazenda sejam escrituradas como "Restos a Pagar", em conta distinta, as quantias necessárias ao pagamento de material já encomendado e cuja entrega não se possa realizar, por causas justificadas, dentro do ano financeiro.

§ 1.º O Departamento Federal de Compras submeterá, até o dia 15 de dezembro de cada ano, à aprovação do Ministro da Fazenda, a relação dos fornecimentos que estejam nas condições previstas neste artigo.

§ 2.º A relação deverá conter:

- a) nome da repartição a que interessa o fornecimento;
- b) o número da requisição e designação especificada da verba ou crédito por onde deva correr a despesa;
- c) nome do credor e importância a receber;
- d) causas que motivaram a não entrega nos prazos convençados;
- e) prazo de prorrogação a ser concedido em cada caso;

§ 3.º Autorizada a transferência para a conta "Restos a Pagar", a Delegação do Tribunal de Contas anotará a importância transferida para o fim de exame e registro das ordens de pagamento a serem expedidas oportunamente a débito da referida conta.

§ 4.º A prorrogação do prazo para entrega do fornecimento não exime o fornecedor das obrigações assumidas.

A figura criada é essencialmente moralizadora na administração pública, pois o seu primeiro efeito é o de evitar os chamados "recibos graciosos" de fim de ano. Este será o primeiro aspecto que iremos analisar.

Não raro são abertos créditos suplementares no fim do exercício, de vez que estes só podem ser pleiteados depois de decorrido o primeiro semestre. Como consequência da abertura tardia de um crédito acontece que motivos de força maior, devidamente comprovados, impedem a entrega da encomenda antes de terminar o ano financeiro, ou precisamente, até o dia 31 de dezembro. O fornecedor propõe a entrega de certo material, baseado em encomenda feita ao fabricante e este se atrasa por qualquer motivo, ou os meios de transportes são deficientes e não atendem a tempo, ou ainda, sobrevêm um impe-

dimento total como um naufrágio ou outro de idênticas consequências. Devido a imprevistos a encomenda não poderá ser entregue no prazo prefixado, independentemente da vontade dos contratantes. Sendo o Orçamento anual, caducando no dia 31 de dezembro, pois o período adicional é apenas para liquidação, não tendo sido entregue o material encomendado, a consequência imediata será a perda da dotação por parte do serviço respectivo, não fôra a existência da figura de "Restos a Pagar".

Estabelece-se o hábito de ser dado recibo nas contas do fornecedor, contra uma "carta de garantia", a fim de não ser perdida a quantia empenhada. A repartição lançava mão desse expediente para garantir a dotação perdida e poder contar com o material encomendado. O recibo era gracioso, ilegal, incorreto, mas constituía o meio eficiente para que a repartição não se visse privada do que necessitava, somente por uma questão relativa à técnica orçamentária.

Algumas repartições usavam o processo de reter o próprio montante do pagamento, em suas mãos ou em banco, até que o fornecedor cumprisse a encomenda, só aí efetuando o pagamento real.

Essas práticas são conhecidas dos que trabalham na administração de material, e os que não dispõem do recurso dos "Restos a Pagar", enveredam pelo mesmo caminho.

A escrituração das quantias necessárias ao pagamento das encomendas na conta especial de "Restos a Pagar", constitui medida salutar e moralizadora, porque não exclui o exame normal que é procedido por ocasião da definitiva entrega do material e os órgãos de controle poderão exercer as suas funções normalmente, além de constituir prática legal, evitados os males decorrentes da ilegalidade de atos.

O § 4.º do artigo é suficientemente explícito e declara que a prorrogação do prazo de entrega não exime o fornecedor das obrigações assumidas. Na hipótese de ser dado o recibo gracioso, quando fôr efetuada a verdadeira entrega do material, caso não corresponda qualitativa e quantitativamente ao encomendado pela repartição, que espécie de ação poderia ser promovida contra o fornecedor faltoso? Repartição e fornecedor estariam associados na prática de um ato il-

achando-se impedidos de agir legalmente. Se se apresentasse a hipótese da repartição negar-se ao pagamento após a entrega efetiva da encomenda, que ação poderia o prejudicado intentar?

Condições como as acima expostas geram consequências, as mais desastrosas possíveis.

Os próprios fornecedores sugerem a não entrega do material, realizando um acôrdo no qual é disposto que aquêles serão indenizados das suas despesas, impostos pagos, comissões etc. e o saldo em dinheiro ficará em mãos do administrador para ocorrer a certas despesas que as repartições costumam ter e que nem sempre dispõem de recursos para as atender. E', sem dúvida, uma prática ilegal, mas que, até certo ponto remedia situações de emergência. Dentro da ilegalidade do fato, chegam alguns a reconhecer a *moralidade*, desde que o dinheiro não seja desviado para outros fins!

Porque não darmos o apelido que essas práticas tomaram na administração? *Química* é o nome vulgarizado. Uma rápida inspeção em vários serviços revelaria o uso habitual desses processos. Como terá sido adquirido aquêles autômôvel? A resposta será: por "química"!

A criminologia nos mostra que os indivíduos que agem constantemente junto a delinquentes ou prevaricadores, acabam sofrendo a influência destes ou de seus atos e se transformam, por melhor dotados de caráter que o sejam. Por outro lado, o que se habitua a praticar atos ilegais e não se vê punido, não trepida em exceder-se um pouco mais e assim usufruir uma parte.

O servidor começa praticando "químicas", com o intuito de servir e, mesmo sem o querer, em dado momento se locupleta com uma parcela enveredando pelo pior caminho possível.

Pelas razões acima e por mais outras sobeiramente conhecidas, julgamos que a instituição da figura de "Restos a Pagar" é moralizadora, pois evita as práticas apontadas, já que o pagamento será feito regularmente depois de produzidos todos os atos legais e normais, como se a entrega tivesse ocorrido dentro do ano financeiro como nos casos habituais.

Condenar-se a figura, como já tivemos ocasião de verificar, será restabelecer o sistema antigo que a experiência provou ser inconveniente.

O uso regular da figura, obedecidos seus princípios e observada sua finalidade, constitui processo administrativo de alto valor, recomendável sob muitos aspectos. O que é preciso na administração é o respeito à finalidade, sem deformações propositadas que têm o condão de atribuir a um bom princípio certos males que não encerra.

Passemos à análise do aspecto administrativo da figura.

Dispondo a Constituição sobre a anualidade orçamentária, a dotação havida para determinado

31 de dezembro, será recolhida. Esse procedimento é, até certo ponto, responsável pelos atos praticados no sentido de serem aproveitadas as verbas de qualquer maneira.

A figura "Restos a Pagar" não é inconstitucional, porque a importância escriturada é considerada despesa efetiva do exercício. Se fôssemos encarar como inconstitucional essa figura, pelo simples fato de ultrapassar o dia fatal, também os demais atos administrativos, como a liquidação no período adicional e outros seriam inquinados do mesmo vêzo. Os restos a pagar constituem uma complementação dos atos praticados dentro do ano financeiro, pois, somente determinada etapa não terá sido completada.

A administração utiliza a figura em casos excepcionais, e o período de guerra foi fértil em exemplos, pois as condições de força maior ocorriam a miúdo. Era indispensável que a administração dispusesse de meios hábeis para atender às suas próprias necessidades e não seria crível que ela própria colocasse entraves às suas tarefas.

A lei constitui uma norma, o estabelecimento de condições compatíveis com a vida e deve estabelecer os meios de ação; tomar-se da lei para agir-se contrariamente à evolução administrativa é ato impatriótico e nocivo. O administrador tem de se pautar pela lei, a fim de seguir um caminho uniforme e imparcial; valer-se da lei para ser contrário a tudo e a todos não nos parece o mais acertado.

Buscar na lei uma qualquer imperfeição ou forçar uma dubiedade para dar sentido diverso ao texto legal, constitui procedimento pernicioso que deve ser combatido.

A figura que estamos apreciando é de alto valor administrativo, mas deve ser aplicada corretamente e nos fins a que se destina.

Apreciemos o funcionamento dessa figura por parte do órgão beneficiado, isto é, o Departamento Federal de Compras.

O § 1.º do art. 43, estabelece prazo fatal para o envio da relação ao Ministro da Fazenda. Parece-nos que pela primeira vez, no ano próximo passado, esse prazo foi respeitado.

O Departamento não tem, todavia, usado a figura com a observância do verdadeiro espírito da lei.

Precisamos notar que a figura só pode ser aplicada nas seguintes condições:

- 1.º Em casos excepcionais,
- 2.º para material já *encomendado*,
- 3.º quando a entrega não se possa realizar, por causas justificadas, dentro do ano financeiro (até o dia 31 de dezembro do ano em que tiver sido feita a encomenda)..

Em dois anos seguidos, pelo menos, tivemos ocasião de ler no *Diário Oficial*, portarias do Departamento que se relacionavam com essa figura de "Restos a Pagar". Um ponto nos chamou aten-

ção. O Departamento chamava a atenção dos fornecedores para que comunicassem com a devida antecedência a impossibilidade da entrega dos materiais até o dia 31 de dezembro, a fim de ser organizada em tempo hábil a relação a ser submetida ao Ministério da Fazenda, como dispõe a lei. Chega a parecer um excesso de zelo por parte do órgão, pois o interessado é que deve tomar as providências em vez de ser solicitado a isso fazer, mas aceitamos como um certo empenho de bem servir.

Consta, porém, da circular, um ponto que merece destaque especial. Para os empenhos com a letra "R", a Divisão Comercial já terá tomado as medidas necessárias para a inclusão automática de "Restos a Pagar", ficando os fornecedores dispensados de solicitar tal medida, como aconteceu em 1947. Ao leigo essa advertência não chamará a atenção, parecendo mesmo um ato administrativo natural. O que isso significa é que iremos explicar. O Departamento Federal de Compras quando põe nos empenhos a letra "R", a faz seguir de um número que pode ser 15, 30, 45, 90 ou 330, ou qualquer outro. Explicando melhor: a letra "R" significa internamente que aquela encomenda será automaticamente escriturada em "Restos a Pagar" e o número que se segue é relativo ao prazo de entrega a ser contado do dia em que a 1.^a via do empenho seja colocada à disposição do fornecedor. Sendo dada a encomenda ao fornecedor no dia 10 de dezembro, e tendo o fornecedor proposto a entrega com o prazo de 30, 60, 90 ou 330 dias, irá ultrapassar o término do exercício financeiro naturalmente. Então o empenho é extraído já com a letra "R" e o prazo correspondente. Na relação enviada ao Ministro da Fazenda até o dia 15 de dezembro, como manda a lei, aquelas encomendas que foram feitas *já se sabendo* que não poderiam ser completadas dentro do ano, figuram automaticamente.

Analisemos. Nesse procedimento verificamos que o caráter de excepcionalidade não existe, por ser uma regra geral; a não entrega por motivos de força maior, também não se apresenta, pois a encomenda já terá sido dada com o conhecimento de causa prévio. Não é aplicável a figura por falta essencial. Só em caso de encomenda regular, para entrega dentro do ano financeiro e que por motivos alheios, à vontade do contratante não se possa ultimar é que a lei permite o uso da figura.

A aceitação de proposta que ultrapasse o dia 31 de dezembro, implica apenas em violação de preceito constitucional. O Orçamento é anual; estender a vigência de créditos orçamentários por meio de processos administrativos representa inconstitucionalidade.

Causará pasmo a afirmativa que fazemos, e haverá quem pergunte porque o Tribunal de Contas não se opõe a tal prática, de vez que lhe compete o controle legal. A resposta é simples: — porque não conhece a verdade dos fatos.

É vedado à Delegação ou ao Tribunal de Contas, apreciar o mérito do ato que lhe fôr submetido quanto à escolha de preço, qualidade do

material e processo de compra, cuja competência é privativa do Departamento Federal de Compras.

Esse dispositivo legal articulado com os que constam do art. 23, onde se acha expressa a atribuição da Delegação do Tribunal, levaram a um procedimento administrativo curioso. O "processo" de aquisição não é remetido à Delegação, para exame, em virtude de "falta de objeto" devido ao que a lei veda. O exame legal se restringe a verificações sobre ordens de pagamento e outros detalhes sem importância. Como o "processo" não é enviado à Delegação, esta não vê a proposta e quando a relação de "Restos a Pagar" lhe chega as mãos, já devidamente aprovada pelo Ministro da Fazenda, ela ignora completamente a parte anterior, aceitando como legais e sem exame os atos praticados. É incrível que o Tribunal de Contas diretamente ou através de sua Delegação não aprecie a legalidade dos atos administrativos, já que esse organismo foi criado expressamente para tal fim.

O Departamento, pelo uso constante da prática acima, chegou ao ponto de firmar contrato cujo prazo de entrega ultrapassa o ano financeiro, correndo a despesa a conta de créditos orçamentários do exercício, sob a alegação de que oportunamente incluiria a despesa na conta de "Restos a Pagar".

Como dissemos anteriormente, a figura legal instituída é salutar, mas deve ser preservada, assim como corretamente aplicada para não concorrer para uma degeneração administrativa.

Estamos certos de que o Tribunal de Contas, zeloso de suas atribuições, envidará esforços no sentido da moralização administrativa e assim consiga fazer respeitar os princípios legais, e acima de tudo o que a nossa Magna Carta determinou e deve ser cumprido, a bem da administração, a bem de nossa Pátria.

Um ponto importante que ainda deve ser discutido é o referente ao prazo que é concedido, sendo aplicada a figura de "Restos a Pagar".

É de capital importância estabelecermos que a disposição contida no art. 43, é especial e não complementar dos dispositivos encontrados no Código de Contabilidade Pública.

Diz a lei que "o novo prazo concedido" constará da relação a ser submetida à aprovação do Ministro da Fazenda. (Art. 43, § 2.º-c).

Ora, o novo prazo — de prorrogação — não poderá ultrapassar o exercício seguinte, e não há dispositivo que o permita. Por outro lado, se a permissão do novo prazo fica dependente da aquiescência do Ministro, qualquer modificação escapará à competência do Departamento, por se encontrar em alçada superior.

Como poderemos encontrar contas relacionadas em "Restos a Pagar" de mais de um exercício, e mesmo de quatro exercícios? A legalidade desses "Restos a Pagar" é discutível.

Examinemos as hipóteses. Na relação enviada ao Ministro, até o dia 15 de dezembro, figura um fornecimento que deveria ser efetuado até o dia

10 de dezembro, e, por motivos de força maior, devidamente comprovados, não foi executado. Tratando-se de material a ser fabricado, pediu o fornecedor, suponhamos, mais dez meses para realizar a entrega, o que terá determinado a data de 10 de outubro do ano seguinte. No dia 15 de dezembro do ano seguinte reaparece a mesma conta, com a indicação de nova prorrogação, aguardando a autorização ministerial. Entre a data — 10 de outubro e a outra, 15 de dezembro — terá havido nova prorrogação, sem autorização ministerial. Será legal? Duvidamos.

A lei é precisa ao se referir à prorrogação a ser concedida pelo Ministro, em cada caso. A lei não se refere a — *prorrogações*. Poderá, legalmente, o Ministro conceder novos prazos, sem violar o espírito da lei? Prestemos atenção ao texto do artigo.

A figura legal que examinamos procura solucionar os casos imprevistos, mas em relação aos fornecimentos que não se possam realizar dentro do ano. Há uma limitação ao período. Não

devem ultrapassar o ano seguinte as prorrogações a serem concedidas.

E' preciso não confundir a medida constante do art. 43, com as disposições contidas no Código de Contabilidade Pública. O que o Código tem em vista são pagamentos não realizados, questões relativas a acidentes processuais etc. O art. 43 cuida de um processo em que o material não foi entregue, o ato administrativo ainda não se acha completo e o pagamento só poderá ser realizado depois de uma série de formalidades que não tiveram lugar. São muito diferentes os objetivos, pelo que é indispensável distingui-los e isso ninguém melhor que o Colendo Tribunal de Contas, pois a essa Corte compete o julgamento e apreciação legal dos atos administrativos.

A fim de que a administração pública possa seguir sua linha de conduta, pautada por um espírito elevado, respeitando os princípios legais vigentes, esperamos que sejam estudados os assuntos que hoje tivemos ocasião de apresentar.

* *

*

MUNICÍPIO DE CAXAMBU

Conhecido por suas famosas fontes termais, é o município mineiro de Caxambu uma das mais prósperas Municípios brasileiras e, proporcionalmente à sua superfície, uma das que mais se distingue pelos seus recursos financeiros.

Com uma área de apenas 117 quilômetros quadrados e uma população que, na data do recenseamento de 1940, se elevava apenas a 6.827 habitantes, Caxambu possui o seu orçamento para 1949 aprovado na base de uma receita estimada em Cr\$ 2.700.000,00.

Das suas fontes de renda, as mais importantes são as seguintes:

- a) imposto sobre turismo e hospedagem;
- b) taxa de eletricidade; e
- c) imposto sobre indústrias e profissões.

O imposto sobre turismo e hospedagem, que deverá fornecer Cr\$ 500.000,00, era atribuído ao Estado, mas foi transferido aos municípios pela Constituição de 1947, de Minas Gerais. A taxa de eletricidade, que também fornecerá Cr\$ 500.000,00, provém do serviço de eletricidade explorado pela Prefeitura. E o imposto sobre indústrias e profissões, que começou a ser arrecadado pelo município em 1948, fornecer-lhe-á Cr\$ 415.000,00.

O município é constituído de um único distrito e não possui quase nenhuma atividade rural.

O corpo de pessoal fixo da Prefeitura é formado de 48 servidores, assim distribuídos: 4 oficiais administrativos, 3 escriturários, 4 contadores, 1 servente, 2 motoristas, 1 porteiro, 1 contínuo, 4 fiscais, 9 professores (sete do sexo masculino e duas do sexo feminino), 7 encarregados de serviço e 12 eletricitas. O salário fixo mais elevado é atribuído a um oficial administrativo, na base de Cr\$ 2.200,00 mensais, e o mais baixo a um professor, na quantia de Cr\$ 450,00 por mês. O pessoal variável é constituído somente de operários, para os seguintes serviços: de fomento; de água; de esgotos; de eletricidade; de ruas, praças e jardins; de estradas e pontes; de limpeza pública; do mercado e do matadouro.

A remuneração mensal do Prefeito é de Cr\$ 5.000,00. Os Vereadores, em número de nove, exercem o mandato gratuitamente, não acarretando à Câmara Municipal de Caxambu despesa com pessoal.

* *

*

A autonomia do I. B. G. E.

DESIRÉ SILVA

Técnico de Administração do I. B. G. E.
Da Associação Brasileira de Municípios

DENTRE os diversos órgãos subordinados à Presidência da República, ocupa o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística situação ímpar na Administração Pública Brasileira, dados o caráter político-administrativo de que se revestem as suas finalidades e a fórmula convencional a que se subordina a sua estrutura orgânica.

Este plano singular em que o legislador colocou o I. B. G. E. tem possibilitado o aparecimento de algumas dúvidas atinentes à amplitude da autonomia do Instituto e a sua assimilação às normas administrativas a que se subordina a máquina da administração direta federal.

Criado por força do Decreto n.º 24.609, de 6 de julho de 1934, época em que se manifesta no Brasil o surgimento das principais autarquias, teve o Instituto garantida em lei a sua "autonomia plena sob o ponto de vista técnico e a limitada autonomia administrativa compatível com a constituição política do País e requerida pela própria natureza da instituição".

O espírito de limitação administrativa que orientou o legislador de 1934 com pertinência às atividades relativas ao órgão central da estatística nacional teve de sofrer, sob os fatos inquestionáveis aconselhados pela prática de dois anos de atividade, modificações, a fim de que se ampliasse a independência e a autonomia administrativa do Instituto. Surgiu, assim, o parágrafo único do artigo 1.º do Decreto n.º 1.200, de 17 de novembro de 1936, o qual assegurou à entidade colegial do Instituto, o Conselho Nacional de Estatística, "a mais ampla autonomia de ação técnica e administrativa no que disser respeito ao objetivo de tornar eficientes e coordenadas as atividades dedicadas ao planejamento e execução dos serviços estatísticos brasileiros".

Esta evolução da legislação orgânica do Instituto caracteriza-o perfeitamente como órgão da administração indireta, permitindo considerá-lo autarquia.

O exame dos textos legais pertinentes às atividades-fins do Instituto e a análise da sua situação perante os demais órgãos da Administração Pública poderão com facilidade confirmar o ponto de vista pelo qual se assegura ser o I. B. G. E. uma entidade paraestatal, estando, dessa forma, liberto das diretrizes administrativas aplicadas apenas aos Ministérios e demais órgãos de hierarquização administrativa idêntica.

De acordo com os conceitos mais generalizados entre os teóricos do Direito Administrativo, são as seguintes as características principais que distinguem as autarquias:

- b) autonomia administrativa;
- c) exercício de autoridade delegada pelo Estado; e
- d) personalidade jurídica própria.

O estatuto legal que deu criação ao I. B. G. E. foi baixado, em 1934, pelo Governo Provisório da República, com o caráter de lei ordinária, o que permite a satisfação plena do primeiro daqueles requisitos característicos das autarquias.

No que diz respeito à autonomia administrativa do I. B. G. E., esta entidade surgiu relativamente cerceada na execução de suas atribuições de administração adjetiva, nos termos do art. 2.º do Decreto n.º 24.609 acima mencionado. Como, porém, à época, cada órgão da administração direta realizava de maneira independente as suas atividades-meios, o Instituto instalou e pôs em prática as suas atribuições sem experimentar entraves administrativos à autonomia que lhe foi outorgada em razão da própria natureza dos seus encargos específicos. Em 1936, porém, obteve sanção legal a orientação do Governo Brasileiro no sentido de centralizar as atividades de administração geral dos Ministérios e órgãos hierarquicamente assemelhados. A assinatura da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, e, a instalação do Conselho Federal do Serviço Público Civil evidenciaram aos dirigentes do I. B. G. E. a necessidade de ampliar e garantir a autonomia administrativa a que fazia menção o tronco da legislação orgânica do Instituto. Com esta orientação, foi expedido o Decreto n.º 1.200, de 17 de novembro de 1936, o qual, no parágrafo único do seu art. 1.º, dilatou a autonomia administrativa do I. B. G. E. e assegurou ao seu órgão colegial distinção para aplicarem-se as diretivas gerais que então se consolidavam na administração direta. Somos dos que não enfileiram entre as características de autarquia a condição de autonomia financeira, pois pode a entidade perceber, para executar todo o seu serviço ou apenas parte do mesmo, subvenção governamental, ficando-lhe, no entanto, garantida a distribuição, como melhor lhe aprouver, da dotação orçamentária global que lhe fôr conferida. Mesmo que aceitássemos essa condição como característica de autarquia, diferente não poderia ser o nosso ponto de vista relativamente ao I. B. G. E., pois esta entidade possui rendas próprias, auferidas pela arrecadação de uma taxa especial. No que diz respeito à autonomia administrativa do I. B. G. E., releva salientar, ainda, um pormenor administrativo singular que o distingue das demais entidades paraestatais: é que, enquanto para as outras autarquias há, nos Ministérios, uma repartição que lhes controla os atos e

- a) criação por lei;

se coloca como intermediária entre a autarquia e a Presidência da República, o I. B. G. E. recebe as ordens governamentais diretamente da Secretaria da Presidência da República, estando, dessa forma, liberto de qualquer interferência fiscalizadora ou controladora, quer de maneira prévia, quer *a posteriori*, dos órgãos da administração direta, prestando contas de seus serviços, na órbita executiva, apenas ao Presidente da República.

Com pertinência ao terceiro dos requisitos para a caracterização de uma autarquia, isto é, exercício de autoridade delegada pelo Estado, não será temerário afirmar que o I. B. G. E. satisfaz a esta condição.

Quando o Estado cria uma autarquia tem em vista, teoricamente, descentralizar a execução de um serviço público que pretende ou deve prestar à coletividade. Sendo o órgão paraestatal criado para prestar serviço de caráter público, importa o ato da criação da entidade em delegação de poderes e de atribuições que ao Estado cumpre desempenhar. Por esta forma, a autarquia pode absorver competência para exercer atividade tributária e respectivas coação e fiscalização arrecadoras, a fim de que se verifique a cobrança do encargo fiscal.

Para atender à prestação da quase totalidade das suas atividades substantivas na ala estatística, arrecada o I. B. G. E., por delegação das Prefeituras Municipais, um tributo que incide sobre diversões públicas. Sendo a renda desse tributo aplicada, nos termos da própria lei que o instituiu, na prestação de determinado serviço em todo o território nacional (inventários, registros, levantamentos estatísticos e administração dos respectivos serviços), deverá, portanto, ser o mesmo assinalado entre o que na Ciência das Finanças se denomina "taxa". Arrecadando uma taxa, fiscalizando a sua cobrança e multando os infratores da mesma, está o I. B. G. E. executando um serviço que assiste unicamente ao poder estatal, o qual o executa quer diretamente, quer por intermédio de uma autarquia, como é o caso presente. Possui, ainda, o I. B. G. E. autoridade governamental para impor multas aos cidadãos e entidades de direito privado que deixem de atender aos pedidos de informação ou esclarecimentos indispensáveis ao arrolamento dos dados estatísticos.

Chegamos, agora, ao último dos distintivos das autarquias, a personalidade jurídica própria, a qual deriva de lei especial, na forma que preceituar, ou de lei comum, com observância dos trâmites por ela determinados.

O ato de criação do Instituto não lhe garantiu o gozo de personalidade jurídica distinta da União. Lei posterior, porém, decorrente da formulação de normas para a assinatura dos Convênios Nacionais de Estatística Municipal, firmou ao I. B. G. E., de modo implícito, a satisfação plena da característica que lhe assegurou a distinção autárquica. O item I do art. 11 do Decreto-lei n.º 4.181, de 16 de março de 1942, reza que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística é "entidade paraestatal autônoma de âmbito nacional".

Na diferenciação dos órgãos da Administração Pública Federal segundo o grau ou a amplitude de sua autonomia, são os mesmos agrupados em dois ramos inteiramente distintos: o grupo estatal, que reúne todas as entidades da administração direta, e o círculo paraestatal, que abrange as autarquias. Sendo o I. B. G. E., de acordo com o preceito legal, órgão paraestatal, conclui-se, como decorrência lógica, que não poderá ser absorvido pela personalidade jurídica estatal propriamente dita, isto é, a União, constituindo-se entidade de direito público com personalidade jurídica própria.

Analizado o I. B. G. E. frente às características das autarquias, vejamos se é possível assemelhá-lo a qualquer das entidades da administração indireta.

A pragmática administrativa do D. A. S. P. firmou a diferenciação das autarquias em quatro tipos distintos, segundo a sua própria finalidade: autarquias econômicas, de previdência e assistência social, industriais e corporativas.

Tendo o I. B. G. E. por fim, "mediante a progressiva articulação e cooperação das três ordens administrativas da organização política da República, e da iniciativa particular, promover e fazer executar, ou orientar tecnicamente, o levantamento sistemático de todas as estatísticas nacionais, bem como incentivar e coordenar as atividades geográficas dentro do País, no sentido de estabelecer a cooperação geral para o conhecimento metódico e sistemático do território brasileiro", não poderá, em virtude do caráter das suas atribuições específicas, ser assemelhado a nenhum dos quatro tipos de autarquia acima mencionados.

Além disso, porém, deve-se considerar um ponto capital e exclusivo do I. B. G. E. na máquina administrativa: enquanto todas as demais repartições autônomas subordinadas diretamente à Presidência da República são "organizações federais", o I. B. G. E. assume características especiais, decorrentes de um pacto intergovernamental — a Convenção Nacional de Estatística — em virtude do qual o Instituto não é uma "repartição" nem um "conjunto de repartições" dependente de uma só entidade de Governo, mas sim um conjunto de órgãos técnico-administrativos que dependem de todas as entidades governamentais que ratificaram as normas fundamentais da Convenção Nacional de Estatística.

Dessa forma e tendo em vista o processo pelo qual o I. B. G. E. procede à execução de suas tarefas no plano nacional, podemos considerá-lo entidade *orientadora* e *coordenadora* das atividades estatístico-geográficas a cargo dos órgãos da Administração Pública em todas as órbitas governamentais. Pelo que se pode concluir que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:

a) é uma autarquia federativa, de orientação e coordenação;

b) vincula-se imediatamente à Presidência da República, à qual presta contas de seus atos independentemente de interferência de qualquer órgão da administração direta, dependendo, todavia das três órbitas governamentais brasileiras.

Aspectos fundamentais da obra de Frederick Winslow Taylor

OCÉLIO DE MEDEIROS.

Sumário — I — O taylorismo e os sistemas de organização racional do Trabalho. II — Bases e características do taylorismo através do resumo das partes fundamentais da obra "Shop Management" de Frederick Winslow Taylor. III — Frederick Winslow Taylor e sua obra sobre os princípios de administração científica.

I — O TAYLORISMO E OS SISTEMAS DE ORGANIZAÇÃO RACIONAL DO TRABALHO

COMPREENDE-SE por sistemas de organização racional do trabalho os vários grupos de doutrina, leis, princípios, métodos e regras que, devidamente corporificados foram aplicados em empresas industriais com o propósito de obtenção dos melhores resultados da coordenação dos esforços dos homens e dos processos. A maioria desses sistemas tem o nome igual ou derivado de seus fundadores: o sistema de Taylor ou taylorismo; o sistema de Fayol ou fayolismo; o sistema de Ford ou fordismo etc. Antes de estudarmos os principais sistemas de organização científica do trabalho, julgamos necessário ressaltar que os mesmos, apesar de suas características próprias, não constituem compartimentos estanques. Identificam-se tanto pelo fim comum, quanto, na maioria das vezes, pelo próprio método de que se servem.

Começemos, portanto, pelo estudo do taylorismo ou sistema de organização científica do trabalho de Frederick Winslow Taylor. Tal sistema, que compreende os princípios fundamentais e as regras de técnica formulados pelo fundador da ciência da organização do trabalho está consubstanciado em dois de seus importantes trabalhos: "Shop Management" e "The Principles of Scientific Management".

O taylorismo não só tem sido divulgado e estudado como também interpretado por vários autores. Devido a isto, não são uniformes os conceitos sobre Taylor e seu sistema: para André Fourgeaud, por exemplo, — "Taylor é, sem nenhuma dúvida, o fundador da organização do trabalho, tendo sido o primeiro a sistematizar cientificamente os processos do trabalho"... seu sistema consubstancia "três idéias fundamentais: a formalização a sistematização do trabalho, que se liga a um estímulo especial dos

trabalhadores" (1). Para Jules Amar, "os princípios de Taylor sobre a organização do trabalho são certamente os mais penetrantes que existem na ordem industrial (2). Ensinam ao espírito a força soberana das verdades matemáticas, das quais constituem a pura expressão...".

Numa série de artigos e conferências enfiados em volume, Henri Le Chatelier apreciou, em seus aspectos fundamentais, a obra de Frederick Winslow Taylor, concluindo o primeiro capítulo, "But de Taylorisme", com a definição do sistema de Taylor: "en résumé le système Taylor n'est autre chose que l'application des livres "L'Industrie, la Science et l'Organisation aux principes de l'organisation e de la méthode scientifique aux travaux de toute nature" (3)... No XX^e Siècle", traçou o mestre francês, no capítulo II, a biografia de Taylor, fazendo ainda considerações sobre o referido sistema (4).

Ainda Jules Amar salientou também a importância da ordem e do método, nos princípios do taylorismo, considerando que duas são as características desse sistema: cronometragem e seleção (5).

As opiniões acima servem para provar, desde já, que o sistema de Taylor ou o taylorismo vem sendo apresentado conforme as interpretações dos que o têm estudado, mas, poucas vezes, da maneira como foi originariamente enunciado, nas obras básicas que o consubstanciam. É de justiça salientar, porém, a síntese que, sobre o taylorismo, empreendeu o Prof. Cesar Cantanhede, segundo o qual o sistema de Taylor compreende, fundamentalmente, princípios característicos, princípios fundamentais e regras de técnica, de acordo com a seguinte transcrição: a) Princípios característicos: 1) Deve-se atribuir a cada operário a tarefa mais elevada que lhe permitam as suas

(1) ANDRÉ FOURGEAUD — "La Rationalisation" — Payot, Paris, 1929 — págs. 44-45.

(2) JULES AMAR — "Organisation Physiologique du Travail" — H. Dunod e E. Pinat, Editeurs — Paris — 1917 — pág. 5.

(3) HENRI LE CHATELIER — "Le Taylorisme" — Deuxième Édition — Dunod — Paris — 1934 — pág. 40.

(4) HENRI LE CHATELIER — "L'industrie, la science et l'organisation au XX^e Siècle" — Trois conférences — Dunod — Paris — 1935 — págs. 59-68.

(5) JULES AMAR — "Organisation Physiologique du Travail" — Preface de Henri Le Chatelier — op. cit. — pág. 7.

funções; 2) Deve-se pedir de cada operário o máximo de produção que se possa esperar de um operário hábil de sua categoria; 3) Deve-se remunerar adequadamente cada operário que produza o máximo de sua tarefa com um salário 30 ou 50% superior à média da dos trabalhadores de sua classe. b) Princípios fundamentais: 1) Desenvolver para cada elemento do trabalho operário um método científico que substitua os antigos métodos empíricos; 2) Especializar, formar e conduzir o operário, ensinando-lhe o melhor processo de trabalhar; 3) Acompanhar, de perto, cada operário, para assegurar-se de que o trabalho está sendo feito conforme as regras estabelecidas; 4) Dividir, igualmente, a responsabilidade e a tarefa entre a direção e o operário, encarregando-se aquela de tudo que possa ultrapassar a competência deste; c) Regras de técnica: 1) Para cada tipo de indústria ou para cada processo, estudar e determinar a técnica mais conveniente; 2) Analisar metódicamente o trabalho do operário, estudando e cronometrando os tempos elementares; 3) Transmitir sistematicamente instruções técnicas ao operário; 4) Selecionar cientificamente os operários; 5) Separar as funções de preparação e execução, definindo-as com atribuições precisas; 6) Especializar nas funções de preparação e execução; 7) Predeterminar tarefas individuais ao pessoal e conceder-lhe prêmios, quando realizadas; 8) Unificar os tipos de ferramentas e utensílios; 9) Distribuir equitativamente por todo o pessoal as vantagens que decorram do aumento da produção; 10) Controlar a execução do trabalho; 11) Classificar mnemônicamente as ferramentas, os processos e os produtos.

As definições e o resumo, acima transcritos, exprimem o taylorismo sob pontos de vista realmente autorizados, mas que são insuficientes para dar noção mais profunda das bases e características do sistema de Frederick Winslow Taylor. Para falar a verdade, embora aventurando uma opinião passível de contestação, nem mesmo as obras "Shop Management" e "The Principles of Scientific Management" serviriam para dar uma noção clara do taylorismo, pois seu autor, apesar de tão organizador nas minúcias cronométricas de suas pesquisas, não sistematizou devidamente os próprios trabalhos de divulgação, os quais, no Brasil, são pouco conhecidos. Começamos, pois, através da reprodução de dados autobiográficos, para, a seguir, ressaltarmos os aspectos, que nos parecem fundamentais, das páginas de "Shop Management".

Na história da organização racional do trabalho, a vida e a obra de Frederick Winslow Taylor assinalam, de fato, uma fase de transição da organização empírica para a organização científica. A vida e a obra, sim, pois os livros de Taylor exprimem as experiências que ele mesmo viveu, como pesquisador e experimentador, desde os primeiros momentos em que modestamente ingressou como diarista numa oficina mecânica até as maiores vitórias de sua carreira na administração industrial, através das seguintes etapas: em 1878, ingressou na "Miduale Steel C.", como

diarista; em 1884, isto é, seis anos após, assumiu o cargo de engenheiro-chefe dessa companhia; em 1886, ingressou na "American Society of Mechanical Enginesters"; após 12 anos na "Miduale Steel C.", isto é, em 1890, deixou essa Companhia; e em 1893, ingressou na "Bethlehem Steel C."; em 1895, submeteu à "American Society of Mechanical Engineers" seu trabalho "A Piece-Rate System" que só despertou atenção na parte referente ao sistema diferencial de pagamento; em 1903, deu a conhecer seu novo trabalho "Shop Management" lançando as bases de uma filosofia da direção; em 1911, publicou o livro "Principles of Scientific Management", com o qual veio consolidar a ciência da organização do trabalho (6).

Na vida de Taylor, porém, vale a considerar, acima de tudo, as experiências que levou a cabo, com a paciência, a persistência e a convicção dos cientistas de gênio. Consultem-se, por exemplo, as notas autobiográficas constantes de seu livro "The Principles of Scientific Management", em cujas páginas se verifica que sua vida se confunde com as próprias experiências que realizou. Dentre essas, ressaltamos, primeiramente, a título de ilustração, as que se referem à descoberta da lei do trabalho contínuo, conforme a síntese abaixo, com registros autobiográficos.

FREDERICK WINSLOW TAYLOR, nascido em 1856, concluiu seu aprendizado como modelador e mecânico aos 22 anos. Com essa idade começou a trabalhar, a partir de 1878, nas oficinas da "Miduale Steel Company". Foi aproveitado como diarista, pois, em virtude dos efeitos da depressão que vinha reinando desde o pânico de 1873, as dificuldades dos negócios criaram condições impossíveis para que muitos mecânicos conseguissem trabalho. Em virtude, porém, de haver sido um funcionário da companhia surpreendido em falta, Taylor foi logo aproveitado nessa vaga de auxiliar de escritório, não só por não haver outrem capaz da substituição, como também por possuir ele melhor preparo, de vez que realizava estudos secundários. Logo depois, funcionou como mecânico de torno e, por ser a sua produção mais eficiente que a dos outros mecânicos, meses após foi promovido a capataz.

Eram os operários e não os patrões que, a essa época, dirigiam realmente as oficinas, sendo o trabalho feito por peça. Os operários sabiam da rapidez necessária para a execução de cada trabalho e, desse modo, convencionaram, para cada máquina, um ritmo de trabalho que representava um terço da produção que se poderia alcançar.

Ao ser promovido a "Gang-boss", Taylor foi advertido pelos companheiros de que, por motivo de também "conhecer o jogo" deveria colocar-se ao lado dos operários, mas ele ponderou que estava ao lado da administração e que haveria

(6) Veja-se o resumo biográfico de Taylor na tese do Professor Cesar Cantanhede, apresentada à Escola Nacional de Engenharia — Págs. 37-48 e 199-200.

de fazer todo o possível para obter um trabalho diário razoável dos tornos.

Diante da guerra que então se iniciou entre os operários e o capataz, Taylor empregou todos os recursos para obter um trabalho diário razoável, usando, para isto, dos meios disciplinares aconselháveis: dispensa; redução de salários; substituição dos elementos velhos por novos, aos quais ensinava pessoalmente a técnica do trabalho etc.

À medida que se esgotavam todos os meios de pressão, tanto fora como dentro da fábrica, onde até máquinas foram propositadamente acidentadas para que a responsabilidade caísse sobre o capataz, Taylor foi pouco a pouco se tornando vitorioso, pois os operários ou se adaptavam ou saíam. Enquanto isso, a direção lhe dava apoio, quer estabelecendo multas, que seriam destinadas a aumentar o fundo de beneficência, quer fixando percentagens para a participação obrigatória das reparações, toda vez que as peças fossem inutilizadas. Tal apoio da direção, Taylor o justificou com a própria origem; em virtude de não ser filho de operário, compreenderam os donos da companhia que ele, ao contrário dos outros, com origem diferente, defendia com mais sinceridade os interesses da fábrica.

A luta durou cerca de três anos e, quando terminou, Taylor havia galgado a posição de chefe da oficina diante da comprovação de que as máquinas haviam aumentado e, em muitos casos, até duplicado a produção. Tal aumento foi justificado como vantajoso tanto para os patrões como para os empregados.

Pouco depois de se haver tornado chefe, Taylor decidiu-se a substituir, de certo modo, o sistema de administração, sob a compreensão de que os interesses dos operários e os da empresa deviam ser comuns e não antagônicos. Mas o novo sistema só começou a ser aplicado após três anos, conforme o tipo de administração descrito nos trabalhos "A Piece-Rate System" e "Shop Management", apresentados à "American Society Mechanical Engineers" (7).

Compreendeu Taylor durante a execução da reforma, que o maior obstáculo para a cooperação harmônica residia no fato de que a direção das empresas ignorava o que constitui a tarefa diária dos operários. Apercebeu-se, então, de que, apesar de ser chefe, eram superiores às suas a capacidade e a habilidade combinadas dos operários, sob suas ordens. Solicitou, pois, permissão de William Sellers, presidente da "Midvale Steel Company", para inverter algum dinheiro no minucioso estudo científico do tempo necessário à execução dos diversos gêneros de trabalho. E obteve essa permissão mais como recompensa por haver conseguido melhor rendimento dos operários do que pelo fato de haver o referido presidente

acreditado nos bons resultados das pesquisas "He stated, however, that he did not believe that any scientific study of this sort would give results of much value".

Dentre as várias investigações procedidas por Taylor, nessa época, destaca-se a referente à fadiga, com intuito de achar uma regra ou lei que permitisse a um chefe conhecer, antecipadamente, a quantidade de trabalho contínuo que um operário, competente em sua especialidade, pudesse realizar em um dia.

Ao iniciar essa pesquisa, Taylor contratou os serviços de um jovem recém-diplomado para lhe fornecer o material existente sobre o assunto, em inglês, alemão e francês. Ficou assim, a par das experiências empreendidas pelos fisiologistas, que se preocuparam em determinar a fração de cavalo-força que representava a força humana.

Em virtude de serem constatadas como escassas essas experiências, até então feitas com carregadores de pesos ou estivadores, Taylor resolveu dar início a pesquisas próprias, o que realmente começou a fazer, utilizando, nas mesmas, duas categorias de operários de primeira classe, os que eram comprovadamente fortes e os que eram também bons e firmes trabalhadores. As pesquisas se realizaram sob a orientação daquele jovem diplomado que registrava, com um cronômetro, o tempo necessário para cada um dos movimentos. Também era registrado e estudado cada elemento que se relacionasse, de qualquer modo, com o trabalho.

Animava a Taylor a esperança de determinar a fração de cavalo-força que um homem fosse capaz de desenvolver, em um dia; mas sem fadiga. Convertido o trabalho diário de cada homem em quilogramas, no final das pesquisas, Taylor e seu auxiliar verificaram, com surpresa, que não existia nenhuma relação constante ou uniforme entre a quantidade de cavalo-força desenvolvida pelo operário com a fadiga resultante do trabalho: em certos trabalhos, por exemplo, o operário se fatigava depois de desenvolver o máximo de $\frac{1}{8}$ de cavalo-força. Em outros, porém, não revelava maior cansaço, ao dispendir meio cavalo-força.

Dêsse modo, não foi encontrada, portanto, nenhuma regra para determinar o trabalho diário máximo que um operário pudesse executar sem fadiga, embora os elementos colhidos tornassem possível conhecer o trabalho normal de uma dia, em várias atividades.

As pesquisas, suspensas a essa altura, só foram reiniciadas depois de alguns anos, quando a situação financeira permitiu nova série de experiências nas quais dois homens, formados por escolas superiores, trabalharam durante três meses. Diante dos resultados colhidos nas pesquisas anteriores, Taylor continuava convicto da existência de alguma lei definida e concisa "some definite, clear-cut law" pela qual se tornasse possível determinar o trabalho normal diário de um operário de primeira classe. Estava, assim, possuído da

(7) Veja-se ainda: "La Direction des Ateliers", de Frederick Winslow Taylor, "Etude suivie d'un 'memoire sur l'emploi des courroies'", Traduction française de L. Descroix, preface de Le Chatelier (Extrait de la "Revue de Metalurgie", — Nouveau Tirage, Paris, Dunod, 1930)

certeza de que tal lei devia constar de alguma parte dos registros anteriormente colhidos.

Confiou, pois, a Carl G. Barth, o melhor matemático dentre seus auxiliares, a tarefa de deduzir, através do material coletado, a referida lei. O estudo do problema foi então reiniciado, mas sob uma forma nova, que consistia em representar, gráficamente, cada elemento do trabalho, mediante curvas que proporcionaram uma visão global da matéria. Após tempo relativamente curto de estudo, Barth descobriu a lei que regia a fadiga causada em um operário de primeira categoria por um trabalho contínuo: a lei do trabalho contínuo, que só se aplica aos trabalhos em que a capacidade de produção está limitada pela fadiga do operário.

Taylor, em vários exemplos práticos, demonstrou a lei descoberta por Barth, após o que deu por suficientemente demonstrado que, mesmo nas formas mais elementares de trabalho, existe uma ciência e que se obtém, necessariamente, resultados superiores aos que se conseguiriam sob o sistema de "iniciativa e incentivo", desde que o operário seja cuidadosamente selecionado, desde que se haja estudado a ciência para efetuar esse trabalho e desde que o operário, cuidadosamente selecionado, seja treinado para trabalhar de acordo com essa ciência: "The writer trusts that it is now clear that even in the case of the most elementary form of labor that is known, there is a science, and that when the man best suited to this class of work has been carefully selected, when the science of doing the work has been developed, and when the carefully selected man has been trained to work in accordance with this science, the results obtained must of necessity be overwhelmingly greater than those which are possible under the plan of 'initiative and incentive' (8).

Após esses registros autobiográficos, associados à história das primeiras experiências, recorremos, ainda, às fontes originais, na tentativa de dar uma noção das idéias de Taylor, mais ou menos como foram apresentadas, embora reconhecendo que o taylorismo, hoje em dia, se acha mais enriquecido pela contribuição de seus interpretes, a tal ponto que se torna difícil comparar a compreensão de hoje com os enunciados de ontem. Para alcançarmos esse objetivo, resolvemos resumir, nas linhas abaixo, as principais idéias, a nosso ver, contidas em "Shop Management", obra em que Taylor primeiro debateu o problema da administração (9), deixando para outra parte a doutrinação contida em "The Principles of Scientific Management".

(8) Esta parte foi condensada das páginas 48-60 do livro de Frederick Winslow Taylor, "The Principles of Scientific Management" (Harper & Brothers Publishers, New York and London, 1934).

(9) Frederick Winslow Taylor — "Shop Management" — with an introduction by Henry R. Towne — Harper & Brothers Publishers — Copyright, 1911 — New York and London — 202 págs.

II — BASES E CARACTERÍSTICAS DO TAYLORISMO ATRAVÉS DAS PARTES FUNDAMENTAIS DA OBRA "SHOP MANAGEMENT", DE FREDERICK WINSLOW TAYLOR

Frederick Winslow Taylor trabalhou durante vários anos na reorganização de algumas empresas, cujos métodos de administração procurou, então, substituir. Dois fatos notáveis observavam-se nas organizações dessa época:

a) irregularidade ou falta de uniformidade na administração, mesmo das empresas mais bem dirigidas;

b) falta de relação evidente entre a boa administração e o pagamento de dividendos.

Apesar de viverem os Estados Unidos da América a era dos trusts cada uma das companhias que constituíam tais organizações devia seu desenvolvimento a homens tidos como a "alma do negócio". Esses homens procediam de postos humildes. Por haverem revelado condições excepcionais, foram guindados, pela experiência, à direção das empresas. Daí o motivo por que os órgãos de onde provinham tais chefes apresentavam maior eficiência. Outros, porém, nos quais não haviam trabalhado, mostravam-se ineficientes. E isto se devia ao fato da administração ter sido considerada como uma questão de homens e não como ciência, "com leis tão exatas e tão claramente definidas, por exemplo, como os princípios fundamentais da engenharia".

Taylor demonstrou, com o exemplo prático do funcionamento de duas fábricas rivais de produtos químicos, os males da "irregularidade da administração" e os contrastes observados entre a "boa administração e a distribuição de dividendos", sob o ponto de vista de que nem a prosperidade de uma companhia nem qualquer sistema particular servem para exprimir o índice de uma boa administração. Salientou, a seguir, que o que os operários mais desejam dos patrões são salários elevados e o que os patrões mais desejam dos operários é um baixo custo da mão de obra, — condição que não são diametralmente opostas, conforme poderiam parecer a primeira vista. E justificou, então, os principais objetivos de sua memória como tendo sido escrita para:

a) sustentar a tese de que a melhor organização deve ser baseada sobre salário elevado e baixo custo da mão de obra;

b) assinalar os princípios gerais que permitem assegurar tais condições, mesmo nas circunstâncias mais difíceis;

c) indicar as medidas necessárias para a transformação de uma organização defeituosa em um melhor sistema de administração.

Após justificar amplamente, com exemplos práticos e observações pessoais, a tese que sustentou, Taylor exprimiu o que significa — Altos salários e baixo custo da mão de obra — "high

wages and a low labor cost" resumindo o que deve constituir o objetivo de qualquer empresa:

a) que a cada operário seja atribuído, tanto quanto possível, o mais alto grau de trabalho (isto é, a mais elevada tarefa), de acordo com sua habilidade e capacidade física;

b) que de cada operário seja exigida a máxima quantidade de trabalho que um trabalhador de primeira ordem na sua profissão possa fazer e ter prosperidade;

c) que cada operário, quando trabalhe em ritmo igual ao de um operário de primeira ordem, seja remunerado de 30 a 100% ao que recebem os de sua classe, de acordo com a natureza do trabalho que executa (pág. 28-29).

A ausência ou presença, numa organização, dos princípios acima discriminados constitui a melhor indicação para se saber se um sistema de administração está sendo bem ou mal aplicado, conforme a pergunta que o próprio Taylor fez a respeito. Tais princípios constituiriam mesmo um padrão para comparar as empresas. Podem ser aplicados com êxito tanto no sistema de trabalho por dia, trabalho por peça, com bonificação ou no trabalho por peça com salário diferencial.

Taylor responsabilizou, tanto os operários como os patrões, pela ineficiência no trabalho, enumerando as causas que, devido a uns e outros, concorrerem para o baixo rendimento das empresas: profunda ignorância dos patrões e seus capacidades, da qual compartilham os operários, no que diz respeito ao melhor sistema de administração, método para executá-lo e indiferença pela situação dos operários; e, quanto a estes, simulação natural e simulação sistemática no serviço.

Taylor fez outras considerações especiais sobre o problema dos salários em relação com a produção. Citou vários exemplos práticos para demonstrar os males que decorrem dos defeituosos sistemas de remuneração, destacadamente falta de aperfeiçoamento, ignorância dos patrões e ausência de estímulo na ação dos operários.

Após reforçar os pontos de vistas com exemplos tirados de seu trabalho anterior sobre o sistema de pagamento por peça (A Piece-Rate System), salientando as desvantagens do cooperativismo, Taylor declarou que, de todos os sistemas de administração, o melhor parece ser o Towne-Halsey, criado por Henry R. Towne e aperfeiçoado por F. A. Halsey. Tal sistema consiste em registrar o tempo mínimo necessário à execução de um trabalho e fixá-lo como padrão. Se o operário lograr a execução da tarefa em tempo menor, receberá, além do seu salário por hora, um prêmio ou adicional por haver trabalhado mais rapidamente, e que varia de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ entre os salários alcançados e os originariamente pagos quando o trabalho é executado dentro do tempo-limite. Halsey recomendou o pagamento de um terço da diferença como a melhor vantagem.

A diferença entre esse sistema e o do trabalho ordinário por peça — assinalou Taylor —

consiste no fato de que o operário que trabalha por peça obtém a diferença entre o tempo real de um trabalho e o tempo-padrão, enquanto que, sob o sistema Towne-Halsey, só recebe uma fração dessa diferença. Assim sendo, o plano Towne-Halsey não é praticamente o mesmo que o do trabalho por peça.

Há, porém, um ponto em comum, que consiste em ambos reconhecerem o fato importante de que os operários não podem ser induzidos a trabalhar com grande vigor sem a certeza de um pagamento extra.

Através de exemplos práticos, Taylor confrontou as vantagens e as desvantagens dos dois sistemas. Invocou, a seguir, as experiências que ele próprio orientou. Considerou, porém, que a adoção do melhor sistema não deve ser brusca, e, antes de se processar qualquer mudança na organização de uma companhia, convém observar as seguintes recomendações:

1. A importância da escolha do tipo de administração que melhor se adate a cada caso.

2. Em todos os casos deve ser gasto dinheiro, mas, em muitos casos, uma soma elevada, antes de que as mudanças sejam completadas para obter a diminuição do custo;

3. Leva-se tempo para alcançar um resultado apreciável;

4. A importância de efetuar mudanças na ordem estabelecida, e que, sem que se tornem medidas adequadas e seguindo sua própria sequência, há o perigo de comprometer a qualidade da produção e de provocar sérias dificuldades com os operários, do que muitas vezes resultam conflitos.

Taylor justificou cuidadosamente essas recomendações, destacadamente a primeira. Manifestou, então, a seguir, a sua crença de que a administração, à semelhança da engenharia, está destinada a converter-se em algo mais que arte. Assinalou que muitos dos elementos até agora considerados como fora do conhecimento exato estariam uniformizados, tabulados, aceitos e usados, tal como acontece com muitos elementos da engenharia. "A administração será estudada como uma ciência e repousará sobre princípios bem reconhecidos, claramente definidos e fixos, em vez de depender de idéias mais ou menos confusas, adquiridas através de uma observação limitada das poucas organizações com as quais se possa ter entrado em contacto". Repetiu seu ponto de vista de que o objetivo primordial da administração consiste em conciliar salários altos com um baixo custo da mão de obra. Tal objetivo poderá ser alcançado desde que sejam adotados os seguintes princípios:

a) Uma ampla tarefa diária, isto é, deve-se assegurar a todo homem, qualquer que seja a sua categoria, uma tarefa claramente definida e não vaga e indefinida, e que esteja cuidadosa e completamente descrita, mas não de fácil execução;

b) Condições iguais, isto é, a tarefa atribuída a cada homem deverá requerer um dia para a sua execução e, para que a tarefa seja executada com exatidão, deverá ainda o operário receber as condições e os instrumentos apropriados;

c) Salários elevados em caso de êxito, isto é, o operário deverá ter a certeza de que receberá salários altos se cumprir a tarefa que lhe foi atribuída;

d) Perda em caso de fracasso, isto é, o operário deverá ter também a certeza de que se fracassar, deverá sofrer, cedo ou tarde, o prejuízo decorrente.

Além desses princípios, Taylor estabeleceu outro, mas que só poderá ser adotado no caso de haver a empresa alcançado elevado grau de organização: A tarefa deverá ser tão difícil que só um homem de primeira categoria poderá executá-la.

Tais princípios, que para o próprio Taylor não constituíam nada de novo nem de alarmante, exigiam, porém, para a sua eficácia, o abandono dos tipos comuns de administração. Fez, então, considerações sobre o tipo de administração que exigiria uma oficina de maquinarias com trabalhos diversos, com as seguintes características:

a) um departamento especial de planificação, com a função de preparar com a antecipação de um dia o trabalho a ser executado e atribuir diariamente a cada operário uma tarefa definida;

b) todas as ordens devem ser entregues aos operários, detalhadamente e por escrito;

c) os operários devem por sua vez informar por escrito ao departamento de plano sobre a tarefa executada, a fim de que o mesmo possa traçar o trabalho para o dia seguinte e assim planejar o completo desenvolvimento do trabalho da empresa;

d) antes que cada peça fundida ou forjada chegue à oficina, deve ser traçada a rota exata que a mesma deve seguir, de uma para outra máquina;

e) deve-se elaborar para cada operário uma ficha de instrução com os detalhes de cada operação etc.

Parecerá, à primeira vista, que o funcionamento de um órgão de planejamento, juntamente com outras inovações, venha a acarretar maior acréscimo de trabalho e de despesa, resultando daí a natural pergunta sobre se a eficiência da empresa compensaria os dispêndios.

Após justificar essa observação, Taylor assinalou a estreita analogia que existe entre os métodos de engenharia moderna e o tipo de administração que propôs, a primeira servindo-se de uma sala de projetos, onde centraliza os trabalhos técnicos, e a segunda, girando em torno do departamento de planejamento.

Após demonstrar largamente a semelhança dos métodos da engenharia moderna com os da

administração científica, insistindo especialmente na parte de preparação do trabalho a ser executado, Taylor abordou de novo o problema do salário, de que antes já tratara na sua obra sobre trabalho por peça com tarifa diferencial, cujo primeiro caso de aplicação data de 1884.

Apesar de ser importante essa parte de seu livro, dela não nos ocuparemos, pois, desde que o assunto já havia sido objeto de um estudo especial de Taylor, limitou-se este apenas a esclarecer certas dúvidas, fornecer novos exemplos e confrontar os diferentes sistemas, apreciando a sua aplicação em casos especiais. Voltemos, portanto, aos princípios anteriormente enunciados, que Taylor passou a comentar.

Tomando como exemplo o caso da reorganização da fábrica de esferas de bicicletas, de que H. L. Gantt era superintendente geral, Taylor fez considerações sobre o primeiro princípio, criticando o tipo militar, adotado na maioria das empresas.

Segundo esse tipo, escreveu Taylor, as ordens do general são transmitidas aos soldados por meio de coronéis, majores, capitães, tenentes e sargentos. Do mesmo modo, nos estabelecimentos industriais, as ordens vão dos gerentes aos operários, por meio dos superintendentes, capatazes, capatazes-ajudantes e chefes de turma.

As tarefas dos capatazes e dos chefes de turma, numa organização dessa natureza, são tão variadas e exigem conhecimentos especiais, aliados a uma variedade de aptidões naturais, que só certos homens, dotados de aptidões fora do comum e cheios de experiência, podem desempenhá-las.

Taylor comprovou, a princípio, que a quase impossibilidade de encontrar superintendentes e capatazes adequados constituía um sério obstáculo aos seus trabalhos de organização. Tal problema continuou a ser o maior problema de organização, mesmo após os anos de experiência, em que procurou vencer a oposição dos chefes de departamento, dos capatazes e dos chefes de turmas, quando procurava adestrá-los em suas novas tarefas.

Taylor não encontrou muitas dificuldades para fazer com que os operários mudassem de hábitos e aumentassem a rapidez de trabalho, desde que lhes proporcionava ensinamentos adequados e sabia esperar que o tempo produzisse efeito. Mas, raro era o caso em que os superintendentes e capatazes se deixavam persuadir no tocante à mudança de métodos, que sempre julgavam satisfatórios.

A experiência revelou a Taylor que a maioria das organizações não contava com suficientes empregados de categoria. Era diminuto o número de chefes, para que o trabalho fôsse feito e mais economicamente possível.

Sob o tipo militar, observou que o capataz tem a responsabilidade do funcionamento de toda a oficina. Se suas responsabilidades fôsem medidas de acordo com os princípios anteriormente

formulados, fácil seria verificar que estariam muito longe de ser cumpridos os deveres que lhe assistem, e que se podem resumir no seguinte: projetar todo o trabalho da oficina; observar que cada parte do trabalho siga corretamente na ordem para a máquina adequada; velar para que o operário saiba qual a máquina adequada, o trabalho que deve fazer e o modo de executá-lo; observar para que o trabalho seja executado rapidamente e com confiança que inspira o operário; prever com um mês de antecipação o trabalho a ser feito e os homens necessários para executá-lo; velar pela disciplina dos operários, reajustando-lhes os salários, fixando os preços por peça e supervisionando o cumprimento dos horários.

Taylor mostrou a seguir a impossibilidade de conciliar os princípios primordiais anteriormente enunciados com os deveres dos capatazes sob o tipo militar, cujas funções foram acima resumidas.

A aplicação do primeiro princípio, o da tarefa diária ampla, exigiria uma tarefa claramente definida e resumida, o que não se enquadraria nos deveres do capataz, conforme as funções acima sintetizadas. Diariamente se deixa ao seu critério discernir sobre a parte do volume de trabalho a ser feito com preferência e, por ser o mesmo responsável por essa fração de trabalho, confia em muitos casos a execução do que falta às conveniências dos capatazes e dos operários.

O segundo princípio, o da exigência de condições uniformes para que a tarefa possa ser executada, não poderia ser observado, em virtude da natureza especial das condições que concorrem para que a tarefa não seja cumprida.

O terceiro e o quarto princípio, o de salário elevado em caso de êxito e o de perda em caso de fracasso, também não poderiam ser observados, em virtude da natureza mesma de tais condições.

O capataz geralmente descarrega o peso de suas responsabilidades aos ajudantes ou chefes de turmas. Exige-se assim de cada um desses homens a execução de tarefas tão variadas e tão extensas como as do próprio capataz. Ao assinalar a dificuldade de encontrar reunidas num só homem tais condições, Taylor resumiu em 9 as qualidades que se unem para tornar um homem completo:

1. inteligência;
2. educação;
3. conhecimentos técnicos; habilidade manual ou vigor;
4. tato;
5. energia;
6. firmeza;
7. honestidade;
8. capacidade de discernimento ou bom senso;
9. boa saúde.

Mediante salários comuns podem ser encontrados a qualquer momento homens que reúnem apenas três das qualidades acima.

A ocorrência de quatro de tais qualidades faz com que o homem seja mais valorizado.

Difícil se torna encontrar o homem que reúna cinco das referidas qualidades e os que reúnem 6, 7 e 8, mais difíceis são de encontrar.

Diante de tais dificuldades, Taylor desdobrou os conhecimentos que condizem com tais qualidades, tomando por exemplo um chefe de oficina.

Taylor sugeriu, então, o abandono do tipo militar, aconselhando a introdução de mudanças amplas e compreensivas na arte de administração:

a) Os operários, à semelhança dos capatazes e dos chefes de turma, deverão, tanto quanto possível, estar completamente livres do trabalho de planejar e de tudo cuja natureza seja mais ou menos de escritório. Todo o possível trabalho mental deve ser retirado da oficina e centralizado no departamento de planejamento ou projeto, a fim de que sejam confiados aos capatazes e chefes de turma os trabalhos de natureza estritamente executiva. As funções desses homens devem ser as de observar para que as operações planejadas e orientadas pelo departamento de planejamento sejam rapidamente executadas nas oficinas. Para isso deverão funcionar junto aos operários, ensinando-lhes a refletir e assistindo-os e instruindo-os em seus trabalhos;

b) em qualquer administração, o tipo militar de organização deverá ser abandonado e substituído pelo tipo que poderia chamar-se de funcional. A Administração funcional consiste em dividir o trabalho da administração de maneira que cada homem, do ajudante de superintendente abaixo, tenha de executar a menor quantidade possível de funções. Sempre que for possível, o trabalho de cada homem deverá limitar-se à execução de uma única função principal.

Sob o tipo militar, os operários se apresentam divididos em grupos. Os operários de cada grupo recebem suas ordens de um único homem, o capataz ou chefe da turma, que é o único agente através do qual os serviços da empresa entram em contacto com os operários.

Sob o tipo funcional, sua característica mais notável e visível reside certamente no fato de que cada operário recebe diretamente ordens diárias e assistência de oito encarregados diferentes, de cada um dos quais na sua função particular, em vez de estar em contacto direto com a administração através de um só ponto, isto é, o chefe da turma.

Quatro desses oito encarregados funcionam no departamento de planejamento. Três, desses quatro, enviam suas ordens aos operários e recebem as respostas dos mesmos, geralmente por escrito.

Os outros quatro funcionam na oficina, isto é, nos locais de trabalho, e cada um, em sua especialidade ou função particular, assiste pessoalmente aos operários para a melhor execução de suas tarefas.

Alguns desses encarregados se põem em contato com cada operário somente uma ou duas vezes por dia, talvez por poucos minutos. Outros, ao contrário, estão em permanente contato com os operários, ajudando-os freqüentemente.

As funções de um ou dois desses encarregados exige um contato diário com cada operário por um tempo tão curto que os mesmos se acham capacitados a desempenhar tais funções junto a todos os operários e até, nos limites de suas atribuições, a administrar toda a oficina. Outros encarregados, ao contrário, vêem-se obrigados a ajudar tão freqüentemente e em tal grau os operários que não podem cumprir suas funções senão com relação a poucos trabalhadores.

Taylor afirmou que, por esse processo, modifica-se completamente o agrupamento dos operários na oficina e, ainda, que cada operário pertence a oito grupos diferentes, de acordo com o encarregado funcional sob cujas ordens trabalha no momento devido.

Descreveu, a seguir, os deveres dos quatro tipos de chefes executivos funcionais cujo emprego lhe pareceu proveitoso no trabalho ativo da oficina:

1. Encarregado geral — tem a seu cargo a preparação de todo o trabalho, até o momento em que a peça é colocada na máquina. Ocupa-se no sentido de que cada homem, sob suas ordens, tenha, em qualquer momento, junto à máquina, pelo menos, uma peça de trabalho, preparada com antecipação, bem como todos os instrumentos, modelos, planos, mecanismo de direção etc.

Deve ainda o chefe de turma indicar aos seus operários como colocar a peça na máquina com o menor tempo e verificar se isto é feito. Responsável pela colocação do trabalho com exatidão e rapidez, deve ter capacidade suficiente a ponto de ensinar ao operário a maneira mais rápida de colocar o trabalho.

2. Encarregado da velocidade — tem por função vigiar pelo uso, em cada peça, das ferramentas corretas de corte; que o trabalho seja devidamente conduzido; que os cortes sejam começados na parte devida e que se usem as melhores velocidades etc. Suas funções só começam a ser desempenhadas depois que a peça esteja no torno, para terminarem quando a tarefa estiver concluída. Não deve assessorar seus homens apenas sobre a melhor maneira de executar o trabalho, mas também com o menor tempo, observando as instruções constantes de ficha.

Em muitas oportunidades tem que demonstrar que o trabalho pode ser feito no tempo predeterminado, executando-o na presença dos operários.

3. Inspetor — Responsável pela qualidade do trabalho. O melhor cumprimento de suas funções só se verificará se for mestre na arte de terminar bem rapidamente o trabalho.

4. Encarregado da conservação — tem por função verificar se cada operário mantém limpa

a máquina, livre de ferrugem e arranhões, lubrificada e tratada corretamente, bem como que todas as normas estabelecidas para o cuidado e conservação das mesmas e seus acessórios sejam rigidamente cumpridas.

A seguir, Taylor, tratou da organização do "planning room", resumindo as funções dos quatro chefes funcionais que aí operam:

1. O encarregado das ordens de serviço — Suas funções começam após haver o encarregado da marcha do trabalho do departamento de planejamento projetado o andamento exato que cada peça deve seguir na oficina, a fim de que possa ser ultimada no momento da montagem e no sentido de que esse trabalho seja feito com a maior economia. Depois dessa operação, o encarregado das ordens de serviço elabora diariamente listas de instrução aos operários e a todos os agentes de execução, no que diz respeito à ordem exata que deve ser observada, para que o trabalho seja executado em cada classe de máquina ou operários. Essas "lists" constituem os meios principais de direção dos operários em suas funções respectivas.

2. Encarregado das fichas de instrução — A ficha de instrução, como o próprio nome indica, é o principal meio empregado pelo departamento de planejamento para instruir, tanto os chefes executivos como os operários, em todos os detalhes do trabalho; indica-lhes, brevemente, os desenhos gerais e particulares a observar; o número da peça e o número de ordem do custo de cada trabalho; guias, acessórios, ferramentas a serem usadas etc. Contém ainda informes sobre a tarifa por peça, tarifa diferencial ou bonificação que será paga, desde que a tarefa seja concluída, dentro do tempo estabelecido, conforme o sistema adotado. Contém, ainda, quando necessário, o nome da pessoa apta a dar aos operários a orientação precisa.

3. Encarregado do tempo — Tem por função enviar aos operários, através da ficha de tempo todas as informações de que esses necessitam para registrar seus tempos e o custo do trabalho. O encarregado exige respostas precisas, a fim de transmiti-las, para que sejam registradas, ao encarregado do registro de tempo e custo do departamento de planejamento.

4. Encarregado da disciplina — Tem a função de velar pela disciplina e aplicação de penalidades, em caso de insubordinação ou falta de respeito, reincidência de falta no cumprimento dos deveres, atrasos ou faltas injustificadas. Cabe-lhe um registro completo das virtudes e defeitos de cada homem. Intervém, ainda, ativamente, no reajustamento dos salários. Deve ser consultado antes de qualquer mudança. Uma de suas funções mais importantes consiste em manter a harmonia interna.

Dêsse modo, conforme assinalou o próprio Taylor, a supervisão, que sob o tipo militar era feita através de um único "gang boss", é sob o

tipo funcional subdividida por oito homens, os quais assim se distribuem:

- 1 — Encarregado das ordens de serviço
- 2 — Encarregado das fichas de instrução
- 3 — Encarregado do tempo
- 4 — Encarregado da disciplina
- 5 — Encarregado geral
- 6 — Encarregado da velocidade
- 7 — Encarregado da inspeção
- 8 — Encarregado da conservação

Taylor demonstrou, em várias páginas, as vantagens da supervisão funcional, em confronto com a militar citando também exemplos práticos, para melhor justificar os motivos que o levaram a subdividir as funções do antigo capataz único pelos quatro capatazes funcionais que operam diretamente na oficina, encarregados da rapidez, da conservação, da inspeção dos grupos de trabalho. Terminando seus comentários, chamou a atenção para a analogia que existe entre a supervisão funcional e a administração de uma escola moderna, na qual os alunos são sucessivamente ensinados por professores especializados.

Tratou, a seguir, do departamento de planejamento, declarando que a empresa deve ser por este administrada e não pelo gerente, superintendente ou capataz. Os membros desse departamento é que devem ter a seu cargo a rotina diária do estabelecimento. Especificou, por fim, as principais funções do departamento de planejamento, das quais as mais importantes são: realizar análises completas de todas as ordens para máquinas ou trabalhos tomados pela companhia; promover o estudo do tempo para todo o trabalho manual, bem como o trabalho de colocação de peças nas máquinas e o trabalho feito em bancas, tornos etc.; promover o estudo do tempo de todas as operações feitas pelas várias máquinas; proceder ao balanço de todos os materiais, partes iniciadas ou concluídas, matérias primas, bem como de trabalho previsto para cada classe de máquinas e operários; estudar todos os novos pedidos de encomendas recebidas pelo departamento de vendas e os compromissos de entrega; fixar o custo de todos os artigos manufaturados, com uma completa análise dos gastos, bem como uma comparação mensal de custos e de comprovantes de despesas; departamento de pagamento; estabelecer um sistema mnemônico para identificação de peças e preços; escritório de informação; padronização; manutenção do sistema de plantas e uso de controles; sistema de mensageiros e entrega de correspondência; atividades de recrutamento; disciplina interna; serviço de assistência mútua e seguro contra acidentes; sistema de expedição de ordens; aperfeiçoamento do sistema ou do plano".

Cada uma das funções atribuídas ao departamento de planejamento foram minuciosamente

estudadas por Taylor nas págs. 111 e 120 de seu livro "Shop Management". As páginas que se seguem contêm novas exemplificações, conceitos e esclarecimento das idéias até aqui enunciadas.

Temos, assim, através da síntese de algumas páginas de "Shop Management" uma noção geral do sistema de Frederick Winslow Taylor, da maneira como foi originariamente elaborado. Deixamos de condensar as páginas restantes do livro porque as mesmas já não se referem à estrutura funcional e consubstancia detalhes que, a despeito de sua importância, não serviriam aos fins de um ligeiro estudo desta natureza.

III — FREDERICK WINSLOW TAYLOR E SUA OBRA SÔBRE "OS PRINCÍPIOS DE ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA"

Após a condensação, que tentamos empreender, dos aspectos principais do livro *Shop Management*, publicado por Frederick Winslow Taylor, em 1903, julgamos indispensável fazer a mesma coisa com relação ao livro "The Principles of Scientific Management" publicado em 1941 pelo mesmo autor, a fim de que possamos ter a mais ampla idéia das bases e características do taylorismo, através de suas fontes originais. Trata-se, nesta síntese, como se vê, de simples trabalho de divulgação, muito menos que uma superficial tradução. Se, algumas vezes, deparam-se trechos inteiramente decalcados, devemos ao fato de, em nossos estudos de organização haveremos encontrado sempre sérias dificuldades na compreensão do taylorismo, que os divulgadores têm procurado interpretar como bem entendem.

No II capítulo de "The Principles of Scientific Management", (*) que trata especialmente dos princípios de administração científica, Taylor começou por declarar que a toda pessoa que se interessa pela administração científica ocorrem as seguintes três perguntas:

1.^a Quais as diferenças essenciais entre os princípios de administração científica e as dos sistemas comuns de administração?

2.^a Por que se obtêm os melhores resultados com a administração científica?

3.^a Se o problema mais importante para a administração consiste em achar um homem de primeira ordem para dirigir a empresa, caso seja encontrado esse homem, pode-se-lhe confiar, sem nenhum risco, a escolha do tipo de administração?

Taylor teve como um dos principais propósitos, nas páginas do referido capítulo, dar resposta a essas perguntas, procurando enunciar, pela exemplificação, as diferenças essenciais entre a "administração científica ou de tarefas" e a administração comum. Para tanto, fez considerações sobre os métodos empíricos, usados sem nenhuma uniformidade e transmitidos em todas as épocas,

(*) Nota: o autor conservou a tradução dos nomes desses oito chefes funcionais adotada pelo Prof. Cesar Cantanhede.

(*) As referências de páginas que se seguem dizem respeito a este livro.

verbalmente, de homens para homens, ou inconscientemente aprendidos pela observação pessoal, mas em nenhum caso jamais codificados, analisados ou descritos.

Ao criticar o empirismo e a tradição até então reconhecidos como o princípio ativo de cada homem de negócios, Taylor definiu o tipo de administração comum como sendo o de "iniciativa e incentivo", em contraposição à administração científica: iniciativa que consiste em confiar o trabalho exclusivamente à competência tradicional do operário; e incentivo que consiste em estimular, sob diversas formas, a iniciativa de cada um, para maior rendimento da empresa, com esperança de rápido acesso, salários mais elevados, bonificação por trabalho melhor e mais rápido, ambiente e condições de trabalho melhores que os dados ordinariamente ao operário comum.

Tais eram as bases principais do "Tipo de administração de iniciativa e incentivo", considerado como o melhor, mas que Taylor, através de exemplos práticos, provou não ter nenhuma superioridade em confronto com a administração científica.

Sob o antigo sistema, por exemplo, o êxito dependia de obter a "iniciativa" dos operários, o que raramente se lograva, pela utilização das velhas normas. Na administração científica, porém, a "iniciativa", traduzida em trabalho eficiente, boa vontade e engenhosidade dos operários, se poderá obter com absoluta uniformidade e em melhor grau. Sob a organização científica, faz-se mister impor aos administradores responsabilidade e encargos desconhecidos no passado, como sejam os de promover o levantamento dos métodos tradicionais de trabalho empregados pelos trabalhadores, classificá-los e sistematizá-los, a fim de que dos mesmos sejam deduzidas regras, leis e fórmulas capazes de orientar sucessivamente os operários na sua tarefa diária.

Após essas observações, Taylor distinguiu, mais firmemente, a administração empírica da administração científica, através dos seguintes quatro encargos que assistem aos administradores, sob o moderno sistema (págs. 36-37):

1 — Desenvolvem para cada elemento do trabalho de um homem uma ciência que substitua o velho método empírico;

2 — Selecionam cientificamente e, em seguida, treinam, instruem e desenvolvem o operário, enquanto que este no passado escolhia seu próprio trabalho e se instrua como melhor pudesse;

3 — Cooperam cordialmente com os operários de modo a assegurar que todo o trabalho seja feito de acordo com os princípios da ciência que foram desenvolvidos;

4 — Há quase equitativa divisão do trabalho e responsabilidade entre a administração e os operários. A administração assume todo o trabalho para o qual está melhor aparelhada que os operários, enquanto no passado quase todo o trabalho e a maior parte da responsabilidade eram lançados sobre os trabalhadores.

Através desses princípios fundamentais, encargos ou deveres que competem aos administradores, sob seu sistema, Taylor teve em vista distinguir a antiga da moderna administração. Isto é, enunciando as bases fundamentais da "scientific management", mostrou em como esta se diferencia do melhor tipo anterior, até então em voga, que era o de "iniciativa e incentivo", bem como pelo sistema de salário que, na moderna administração, nada mais é que um elemento acessório.

Taylor reconheceu que os três primeiros princípios existem, em muitos casos, na administração de "iniciativa e incentivo", mas em forma vaga e rudimentar. O terceiro princípio, — o da cooperação do operário a trabalhar com toda a sua iniciativa, mas unida esta a novos sistemas de trabalho implantados pela administração — faz com que a administração científica seja superior à administração empírica. Quanto ao quarto princípio, o da "divisão equitativa da responsabilidade de entre a administração e os operários", Taylor apresentou esclarecimentos especiais, estabelecendo uma distinção entre a administração empírica e a científica, que pode ser assim resumida:

a) pela filosofia do sistema de "iniciativa e incentivo", cada operário era obrigado a suportar, tanto no conjunto como em cada detalhe do trabalho, e ainda em alguns casos na própria escolha das ferramentas, toda a responsabilidade da execução, competindo-lhe também realizar todo o trabalho físico necessário da tarefa;

b) pela filosofia do novo sistema de administração científica, em que se exigem locais especiais para os trabalhos de planejamento, guarda de antecedentes, registros e projetos, — o trabalho não resulta da experiência pessoal de cada operário, devendo todo ele ser feito pela direção, de acordo com as leis da ciência, porque, mesmo que o operário revele capacidade para a análise e o uso dos processos científicos, seria-lhe materialmente impossível trabalhar ao mesmo tempo junto às máquinas e num escritório de planejamento ou preparação do trabalho;

c) na maioria dos casos, impõe-se a necessidade de um tipo de homem para preparar o trabalho e de outro tipo completamente diferente para executá-lo, sendo que o primeiro tipo, o do homem cuja responsabilidade sob a administração científica é o de preparar o trabalho, terá facilitada sua tarefa mediante uma subdivisão de trabalho pela qual cada ato de um mecânico, por exemplo, possa ser precedido de estudos preparatórios feitos por outros operários;

d) em resumo, sob a "administração de iniciativa e incentivo", todo o problema fica confiado "completamente ao operário", enquanto que, sob a administração científica, a metade do problema pertence "completamente à direção". O elemento mais importante na moderna administração científica é a idéia da tarefa. A administração ou a direção prepara, inteiramente, com um dia de antecedência pelo menos, o trabalho que cada operário tem a executar, e para o que recebe, na

maioria dos casos, instruções completas que descrevem detalhadamente a tarefa e os métodos a serem utilizados. O trabalho deve ser projetado, entretanto, de maneira a não causar fadiga, para que o operário possa fazê-lo durante anos, sem cansaço, com uma velocidade tal que em nenhum caso deve ser exigido um ritmo prejudicial à saúde. Sempre que a tarefa seja corretamente executada dentro do limite especificado, recebe o operário um aumento de 30 a 100% sobre seu salário ordinário.

Taylor dedicou estudos especiais ao controle do trabalho individual dos operários, mostrando, ainda, que para cada tipo de trabalho existe uma ciência. Foi o caso, por exemplo, do trabalho de pá, em descarga de vagões, que transportavam minérios. Milhares de observações cronométricas foram feitas sobre vários elementos da ciência que existe nesse trabalho. Havia, na "Bethlehem Steel Company", cerca de 600 pessoas, geralmente ignorantes que se dedicavam a esse mister.

A fim de dar a cada um as ferramentas e as instruções apropriadas, Taylor foi substituindo, inicialmente, o método de direção, de vez que os trabalhadores eram manejados em grandes grupos, sob as ordens de poucos capatazes. E, para a formação especial de cada trabalhador, constituiu um escritório especial, onde o trabalho de cada operário era projetado, em diagramas e planos, com bastante antecedência.

Das experiências realizadas, surgiu um novo tipo de administração para o referido gênero de trabalho, com características próprias, do que resultaram consideráveis vantagens: de 400 a 600 trabalhadores, segundo o sistema anterior em que os operários eram agrupados em grandes equipes sob a chefia de poucos capatazes, passou-se a 140, segundo o novo sistema de trabalho por tarefa; da média diária de 16 toneladas para cada operário, passou-se a 59 toneladas; da média diária de 1.15 de salário para cada operário, passou-se a \$ 1.88; a média do custo da manipulação de uma tonelada baixou de \$ 0.072 para \$ 0.033. Isto é: redução do número de operários; aumento da produção média por dia; aumento do salário médio de cada operário; diminuição do custo de manipulação de cada tonelada, — tais foram as vantagens alcançadas pela aplicação dos princípios de administração científica aos trabalhos de descarga de vagões, em trabalhos com pás.

Observou Taylor que quando os operários estão reunidos em grandes grupos, conforme o exemplo anterior, e quando, por isto mesmo, não são tratados como indivíduos distintos, verifica-se uma perda de ambição e iniciativa, que constitui uma das causas que influem sobre o trabalho e a produção: em grupo, cada operário se torna menos eficiente, o que não acontece quando sua ambição pessoal é estimulada; a eficiência individual decai quase invariavelmente até o nível ou abaixo do nível do pior operário do grupo; todos pioram, em vez de melhorar. Por este motivo, nos trabalhos da "Bethlehem Steel Co." foi baixada uma ordem geral no sentido de que não seriam permitidos

mais que quatro indivíduos em grupo, sem autorização especial da superintendência, válida apenas por uma semana. Formou-se, assim, um conjunto extraordinário de trabalhadores, mediante seleção e treinamento científico de cada um.

Uma fábrica de Pittsburg, para onde vinha também, em vagões iguais aos que descarregavam na "Bethlehem Steel", grande parte do minério explorado na região do Lago Superior, ofereceu 4,9 centavos por descarga de cada tonelada. Operários da "Bethlehem Steel Co.", ganhando 3,2 centavos por tonelada, de acordo com a adoção dos métodos que lhes permitiu maior produção e melhor remuneração, estavam a espera de oportunidades dessa natureza. Assim sendo, e de acordo com os próprios conselhos da direção, mudaram de fábrica. Não tardou, porém, que os operários tornassem a voltar para a "Bethlehem Steel Co." visto que, apesar de terem possibilidade de ganhar mais por tonelada descarregada na fábrica de Pittsburg, lá não alcançaram rendimento nem produção satisfatória, em virtude dos sistemas empíricos em que os outros operários e a direção ali trabalhavam.

O novo tipo de organização que resultou da aplicação dos princípios de administração científica no gênero de trabalho de pá possui as seguintes características, demonstrando o êxito da cooperação:

- 1.^a) pessoal encarregado de desenvolver a ciência do trabalho mediante o estudo do tempo;
- 2.^a) pessoal composto, em sua maior parte, de trabalhadores experimentados ou técnicos, com o fim de instruir, ajudar e orientar os operários em suas tarefas;
- 3.^a) pessoal encarregado do depósito de ferramentas, de entregar aos operários os instrumentos necessários e assegurar seu cuidado e conservação;
- 4.^a) pessoal encarregado de projetar o trabalho com a devida antecedência, bem como registros etc.

Taylor demonstrou, ainda, praticamente, os bons resultados da aplicação dos princípios da administração científica em outros gêneros de trabalhos, como por exemplo no da colocação de tijolos, onde ressaltou a experiência de seu discípulo Frank B. Gilbreth, e os de inspeção de fabricação de esferas da maior fábrica de bicicletas dos Estados Unidos, em cujas pesquisas ressaltou, também, a cooperação de seus discípulos, Sanford E. Thompson e H. L. Gantt.

No que diz respeito à "Ciência de colocação de tijolos", Taylor assim resumiu os trabalhos de Gilbreth:

- 1.^o) Eliminou completamente certos movimentos que os pedreiros acreditavam necessários, mas que foram demonstrados como inúteis, mediante cuidadosos estudos e ensaios;
- 2.^o) Introduziu aparelhos simples, como por exemplo o andaime regular e suas armações para

sustentar os tijolos, e, por êste meio, com certa cooperação da parte do operário, eliminou completamente muitos movimentos que fatigavam e consumiam o tempo;

3.º) ensinou a executar movimentos simples, com ambas as mãos de cada vez, em operações nas quais anteriormente realizavam um movimento com a mão direita e outro com a mão esquerda (de 18, os movimentos foram reduzidos a 5).

Tais resultados, Taylor os justificou como obtidos pela aplicação dos princípios da administração científica, argumentando, ainda, que não poderiam ser obtidos pelo sistema de "iniciativa e incentivo":

1.º) O desenvolvimento, pela direção e não pelo operário, da ciência de colocar tijolos; a determinação de suas regras rígidas para cada movimento do operário e o aperfeiçoamento ou standardização de tôdas as ferramentas e condições de trabalho;

2.º) A seleção cuidadosa dos homens e seu treinamento posterior, a fim de convertê-los em operários de primeira categoria e a dispensa de todos os trabalhadores que recusassem ou fôssem incapazes de adotar os melhores métodos;

3.º) a identificação dos pedreiros de primeira categoria com a ciência de colocar tijolos, mediante a ajuda e a vigilância constante da direção e o pagamento, a cada operário, de prêmio especial por trabalhar rapidamente segundo as ordens dadas;

4.º) Uma divisão quase igual de trabalho e responsabilidade entre o operário e a administração.

Quanto às reformas executadas na fábrica de bicicletas, as experiências de Taylor conduziram aos seguintes resultados:

a) Benefícios alcançados pelas operárias:

1.º) Perceberam salários superiores 80 a 100% aos que anteriormente ganhavam;

2.º) O tempo de trabalho diminuiu de 10 ½ horas para 8 ½ horas por dia, com meio dia de descanso, em cada sábado, contando-se ainda, durante o dia, quatro intervalos de folga, a fim de evitar a fadiga;

3.º) Cada operária sabia que era objeto de atenção da parte da direção e que, caso não entendesse o trabalho, contaria com o auxílio do instrutor;

4.º) As operárias jovens contavam com dois dias consecutivos de descanso, em cada mês, que utilizavam como bem entendessem.

b) Benefícios alcançados pela empresa:

1.º) melhoria substancial na qualidade do produto fabricado;

2.º) redução material do custo de inspeção, apesar dos gastos extraordinários causados pelo serviço de planejamento, com instrutores, estudo

do tempo, contra-verificadores e salários mais elevados;

3.º) relações mais amistosas entre a direção e o operariado.

Ao expôr minuciosamente essas experiências, Taylor fez ver que a mudança da organização empírica para a organização científica não consiste somente no estudo da rapidez correta para fazer o trabalho e na mudança de ferramentas e instrumentos. Consiste, também, numa substituição completa de mentalidade ou atitude mental de todos os operários. Taylor expôs, a seguir, uma das suas mais importantes experiências, que é a referente ao corte de metais objeto de uma memória de Carl Barth: parece importante explicar como é possível que, com a ajuda de uma régua de cálculo e o estudo da arte de cortar metais, tornou-se possível a um homem, que nunca realizou essa tarefa e nunca trabalhou com essa máquina, mas cientificamente equipado, houvesse realizado tal trabalho, aumentando, de dois e meio a nove vezes, a rapidez com que anteriormente um bom mecânico realizava o mesmo trabalho, durante dez ou doze anos, com a mesma máquina. Justificou o fato com o argumento de que a arte de cortar metais é tão complicada que se torna impossível a um homem aplicá-la sem a ajuda de especialistas nos seus estudos.

Em face dos exemplos que expôs, Taylor justificou ainda os resultados alcançados, através, principalmente, dos seguintes princípios:

1.º) Substituição do critério individual do operário por uma ciência;

2.º) Seleção e formação científica de cada operário, que é estudado, instruído e treinado, bem como submetido a experiências;

3.º) Cooperação íntima da administração com os operários, de modo que ambos possam juntos realizar o trabalho de acordo com as leis científicas obtidas, em vez de confiar a solução de cada problema às mãos de cada operário, individualmente. Isso vale dizer que, com a aplicação desses quatro princípios, em lugar do esforço individual de cada operário, ambas as partes têm quase a mesma participação na execução diária da tarefa a ser realizada.

Ao tratar da necessidade da instrução constante dos operários, por parte da direção, Taylor explicou, com maiores detalhes, como se realiza essa cooperação, através do órgão próprio de plano ou preparação do trabalho, numa empresa administrada sob o sistema de administração científica, em que as instruções, nas quais se substancia o trabalho combinado de vários especialistas, são escritas ou elaboradas com a devida antecedência.

Um desses especialistas, trata das velocidades e ferramentas cortantes adequadas à tarefa, usando de régua de cálculo. Outro, analisa os melhores e mais rápidos movimentos que deve efetuar o operário ao colocar e ao retirar a peça das máquinas. Outro, mediante o registro do tempo, elabora um horário compatível com a rapidez correta para a execução da tarefa. Tôdas as instruções são escritas numa única ficha.

Apesar desses homens passarem a maior parte do tempo no serviço de planejamento, cada operário não fica sem assistência direta, pois são designados instrutores ou capatazes funcionais, com a missão de vigiar pela aplicação das instruções.

Sob a administração funcional, o antigo velho-capataz é anulado por oito homens diferentes, cada um dos quais com funções definidas, atuando como agentes do departamento de preparação do trabalho e cada um desempenhando uma função especial, como instrutores dos operários. As funções de cada um desses homens foram anteriormente tratadas por Taylor em sua obra "Shop Management".

Segundo a administração científica, pode-se dizer que o processo de orientação impõe, além do pessoal especializado na preparação do trabalho, 4 instrutores e 4 encarregados. As funções dos 8 capatazes são, como vimos, as seguintes, conforme a discriminação feita nas páginas 100-105 da citada obra "Shop Management".

a) *Chefes funcionais que constituem o departamento de planejamento em conexão com o operariado:*

1.º) O "Order of work and route clerk" é o encarregado das rotinas e ordem de trabalho. Traça a marcha exata de cada peça através da oficina, de máquina para máquina, a fim de que possa ser executada no tempo preciso e do modo mais econômico possível.

2.º) O "Instruction card clerk" é o encarregado das fichas de instrução. Através dessas fichas, informa não só o departamento de planejamento como também os chefes de execução e seus homens, de todos os detalhes das tarefas. As fichas são preenchidas por um ou mais membros do departamento de planejamento, segundo a natureza e complexidade das instruções. A pessoa que é encarregada da distribuição dessas fichas é conhecida como entregador de fichas.

3.º) O "Time and Cost Clerk" é o encarregado do custo e do tempo. Manda através de um talão de tempo todas as informações que os operários precisam para anotar o tempo e o custo de seu trabalho. Garante assim as informações vindas dos operários, dando entrada das mesmas nas anotações de custo e tempo que existem no departamento de planejamento.

4.º) O "Shop Disciplinarian" é o encarregado da manutenção da ordem. Aplica sanções, tanto nos operários como nos chefes, quando necessário.

b) *Capatazes funcionais que operam nos locais de trabalho:*

1.º) O "gang-boss" é o chefe de orientação. Encarregado da preparação de todo o trabalho, até o momento em que este entra para a máquina, orientando seus subalternos como fazê-lo com perfeição e no menor espaço de tempo possível. É o responsável pela perfeita execução da tarefa que lhe é confiada.

2.º) O "Speed boss" é um chefe de desenvolvimento de execução, porquanto sua função tem início logo após que a peça seja colocada na máquina e termina quando esta tenha executado o trabalho, orientando os operários quanto à melhor maneira de operar, dentro do menor prazo possível de tempo e sendo algumas vezes obrigado a demonstrar diante de seus homens a melhor maneira de executar o serviço.

3.º) O "Inspector" é o responsável pela qualidade do trabalho executado. Poderia certamente executar a sua tarefa se fôsse um mestre na arte de acabamento.

4.º) O "repair boss" é o chefe de reparos. Está na sua alçada ver se os operários trazem suas máquinas em ótimas condições de conservação e funcionamento. Taylor advertiu sobre a necessidade de não ser confundida a filosofia da administração científica com os detalhes práticos de seu funcionamento, isto é, o mecanismo da administração científica não deve ser confundido com a sua essência ou filosofia fundamental. Nesse sentido, Taylor, Gantt e Barth apresentaram vários trabalhos à "American Society of Mechanical Engineers", descrevendo o mecanismo da administração científica, dos quais os seguintes são os principais elementos (pág. 129):

"1.º) O estudo dos tempos, com os instrumentos e os métodos para efetuá-lo corretamente;

2.º) Um corpo de capatazes funcionais e sua superioridade sobre o antigo capataz único;

3.º) A padronização de todas as ferramentas e utensílios usados nas fábricas, bem como dos movimentos dos operários em cada espécie de trabalho;

4.º) A imperiosidade de um órgão do departamento de planificação do trabalho;

5.º) O princípio da excessão na administração;

6.º) O uso de réguas de cálculo e instrumentos similares que permitam controlar o tempo;

7.º) As fichas de instruções para os operários;

8.º) A idéia da tarefa na administração, acompanhada de um prêmio (bonus) especial quando o operário a cumpre satisfatoriamente;

9.º) A "tarifa diferencial";

10) Sistemas mnemônicos para classificar tanto os produtos como os instrumentos usados na manufatura;

11) Um sistema de desconcentração;

12) Um sistema moderno de custo".

Nas partes finais de seu livro "Principles of Scientific Management", Taylor fez ainda considerações sobre a distribuição dos benefícios resultantes da administração científica, considerando o problema em face dos patrões, dos operários e dos consumidores, sob um aspecto crítico. Antes,

porém, insistiu na diferença entre os elementos da administração científica e a filosofia desta, que consiste nos quatro grandes princípios fundamentais de seu sistema:

“1.º) desenvolvimento de uma verdadeira ciência;

2.º) seleção científica do operário;

3.º) formação e treinamento científico do operário;

4.º) Cooperação íntima e cordial entre a direção e o operariado”.

Frederick Winslow Taylor estabeleceu, por fim, as conclusões de sua doutrina, declarando que a administração científica não representa nenhuma grande invenção nem a descoberta de fatos novos e surpreendentes. Consiste, entre-

tanto, numa certa combinação de elementos que não existia no passado. Resulta, por isto mesmo, dessa combinação, uma nova divisão dos deveres e uma cooperação íntima que era impossível sob a filosofia do antigo sistema de administração. Não é nenhum elemento individual mas toda essa combinação, o que constitui a administração científica, que se resume no seguinte : (pág. 140):

1.º) Ciência e não empirismo;

2.º) Harmonia e não discordia;

3.º) Cooperação e não individualismo;

4.º) Rendimento máximo em lugar de produção limitada;

5.º) Formação de cada homem a fim de que o mesmo possa alcançar o máximo de eficiência e prosperidade.

* *

*

ASPECTOS MUNICIPAIS

BARRA DE GARÇAS.

Situado entre os rios Araguaia e Xingu, isto é, numa das regiões brasileiras de mais rara densidade demográfica, apresenta-se o Município de Barra de Garças (ex-Araguaiana), em Mato Grosso, como um triste exemplo do interior do País, onde se apresentam problemas vitais à nacionalidade e de importância transcendental aos estudiosos da situação municipal em nossa Pátria. Município com uma superfície superior à de vários Estados reunidos, pois mede 189.640 quilômetros quadrados, contava Barra de Garças, em 1940, com apenas 3.202 habitantes, o que lhe dava a densidade demográfica de apenas 0,02 habitante por km². Como a tendência natural do movimento da população em tais regiões é a emigração e tendo em vista as inóspitas condições de vida ali existentes é de presumir não seja maior, hoje em dia, o número de habitantes desse Município. Sua população estava, em 1940, assim distribuída: 429 pessoas na cidade-sede do Município; 400 pessoas nas duas vilas, e 2.373 na zona rural propriamente dita.

Município essencialmente agrícola, pois não existe ali nenhum estabelecimento industrial e está situado fora da zona dos rebanhos matogrossenses, encontra-se ainda esta “célula-mater” da federação em tão precárias condições de comunicação e transporte que não se possui nenhum elemento capaz de informar sobre o número de propriedade rurais existentes na comuna.

Contando com tão poucos recursos e tão fracas fontes

tributárias, é natural que seja precária a situação financeira de Barra de Garças: Cr\$ 53.900,00 foi o montante da previsão orçamentária municipal para 1948, ao qual devem ser somados os Cr\$ 87.301,00 da cota-parte do imposto sobre a renda, paga no final do exercício. E como a importância dessa cota-parte a ser paga no corrente ano deverá atingir a Cr\$ 240.000,00 (Cr\$ 210.000,00 deste exercício e Cr\$ 29.100,00 que deixaram de ser pagos em 1948 por falta de dotação orçamentária), pode-se avaliar o quanto de benefício deverão resultar para Barra de Garças com esse pagamento da União àquele Município.

A remuneração mensal do Prefeito foi, em 1948, de Cr\$ 300,00; a do Secretário da Prefeitura, de Cr\$ 250,00; e a do Coletor Estadual, de Cr\$ 320,00, donde se pode deduzir o nível de vida dos habitantes daquele rincão brasileiro, onde, em virtude das dificuldades de transporte, é elevadíssimo o preço das utilidades: Cr\$ 5,00 o quilo de açúcar; Cr\$ 8,00 o quilo de café em grão; Cr\$ 10,00 o quilo de batata inglesa; Cr\$ 5,00 o quilo de carne de vaca; Cr\$ 34,00 o quilo de manteiga; Cr\$ 12,00 o quilo de pão; Cr\$ 15,00 o litro de álcool; e Cr\$ 5,00 o litro de querosene. Além disso, devemos considerar que a cidade de Barra de Garças, sede de Município, é desprovida de eletricidade, de gás, de água encanada, de esgoto e suas ruas não possuem calçamento de nenhuma espécie: exemplo típico do sertão abandonado de nossa Pátria.

O aproveitamento econômico dos nossos cerrados

NEWTON BELLEZA.

UM trecho apreciável do território brasileiro, situado no sertão, tem a fisionomia fitogeográfica das savanas, com uma feição própria de adaptação ao nosso meio, conhecido geralmente sob a denominação de "cerrado". Várias hipóteses têm sido formuladas para a explicação de sua existência. No "Boletim de Agricultura, Zootécnica e Veterinária de Minas Gerais", de julho de 1932, fiz alguns comentários sobre essas hipóteses, apresentando por minha vez outra que me pareceu mais plausível.

Não pretendo agora, todavia, retomar esse aspecto da debatida questão da origem dos nossos cerrados, que ofereceria margem a longas e intermináveis dissertações. Desejo tratar do aspecto econômico de seu aproveitamento, das possibilidades de sua incorporação à economia nacional, respondendo de certo modo a uma pergunta que ocorre a todos quantos tomam conhecimento dos cerrados, com a impressão de desalento que à primeira vista nos sugere.

O cerrado típico estende-se por chapadões de terra vermelha, avermelhada e algumas vezes amarela. Tem duas camadas de vegetação: uma rasteira, paleácea, raramente densa, e outra arbustiva e arbórea, de troncos e galhos contorcidos, bastante rala no seu todo para que os indivíduos guardem uma distância razoável entre si. O vento pode circular livremente por todos os lados, e o sol e as chuvas incidem diretamente sobre a terra, castigando-a duramente. A impressão que nos deixa essa feição fitogeográfica é de angústia não se tornando difícil, como consequência, que cheguemos à conclusão de sua inutilidade.

Esse tipo médio que acabamos de descrever, em linguagem ao alcance de todos, caminha frequentemente para os extremos de "campos finos" e "cerradões". Nos cerradões, cujo aspecto se aproxima do das matas, a vegetação alta predomina sobre a rasteira, o seu tamanho é maior do que a dos cerrados e apresenta conformação normal, linheira. As suas terras são, em regra, um pouco mais escuras. Os campos finos distribuem-se por superfícies onduladas (das encostas e dos altos dos morros) de terras pedregosas, brancas ou esbranquiçadas, evidentemente azonais (não amadurecidas), sua vegetação alta torna-se predominantemente arbustiva, escassa e muito contorcida, e a vegetação rasteira é constituída quase exclusivamente de capins finos.

Enquanto as terras dos campos finos são azonais, tudo indica que as dos cerrados e cerradões são zonais, com profundas alterações depois de seu amadurecimento. São elas de boa constituição física, profundas como dificilmente se podem encontrar outras, e quase completamente desprovidas de humo. Deixam-nos a impressão de que a sua camada superior, a terra vegetal propriamente dita (grande parte do horizonte A) foi arrastada, em épocas geológicas longínquas, pela ação violenta das águas.

Os cerrados se estendem por terras de formação geológica diferente e sob a ação de climas variados, no imenso território brasileiro. Essa verificação dificulta bastante a explicação de sua origem. O elemento constante nos cerrados, nos campos finos e nos cerradões é a ausência ou quase ausência de humo. Nos campos finos, essa ausência é explicável pelo não amadurecimento de seu solo, ao passo que nos cerrados e cerradões, de solos zonais, a explicação tem de ser outra.

Quando há uma ocorrência de matéria orgânica no solo, por motivo da presença de um grande formigueiro, por exemplo, surge um "oasis" de vegetação normal no meio do cerrado. Tive a oportunidade de ver lindos bosquetes, com as características de vegetação de mata, sobre terrenos afogados e fertilizados pela ação inicial das formigas.

* * *

As terras dos cerrados não são absolutamente imprestáveis como à primeira vista parecem e muita gente ainda o supõe. O sertanejo, por suas próprias tentativas e desconhecendo a ciência do solo, do clima e outras ligadas com a exploração da terra, já deu a sua contribuição valiosa para demonstrar como podem ser adaptadas para melhor servirem à economia humana, além do aproveitamento imediato, de pouco rendimento, que delas se vinha rotineiramente tirando.

A conquista do cerrado é uma página da história econômica brasileira que nos ajuda a dispensar maior consideração ao homem que se dedica às atividades rurais entre nós. Ele não é somente o delapidador de riquezas naturais, um simples predador do que lhe está ao alcance da mão, um destituído do uso da inteligência. A sua ação ecumênica não é, como geralmente se faz crer, de conformação e de presença.

O caboclo sabe, por experiência própria e não porque homens de ciência o houvessem ensinado, que ele dispõe de dois meios para transformação das terras de cerrado em terras de cultura: um pela plantação de mandioca e outro pela formação de pastos artificiais de capins avassaladores, como o gordura e o jaraguá. Depois de duas a três culturas de mandioca num trecho de cerrado, pode-se plantar milho. Depois de algum tempo de utilização dos cerrados em pastos de gordura e jaraguá, pode-se pensar em sua exploração para diversas culturas. Ambos os meios empregados, que são econômicos por permitirem algum proveito no período destinado à transformação, encontram justificativas na ciência.

Junte-se a essa possibilidade de transformação da terra de cerrado em terra de cultura o seu aproveitamento imediato, ver-se-á que os milhares de quilômetros quadrados que se estendem pelo interior do Brasil, com êsse aspecto fitogeográfico, se prestam a uma multiplicidade de fins econômicos. Fica, portanto, dada uma resposta à pergunta que freqüentemente se ouve: — Para que servem êstes chapadões improdutivos? Essa pergunta anda por fora do País, em boca de estrangeiros que receberam de brasileiros mal informados, cientistas de gabinete, pouco conhecedores do nosso meio, os piores esclarecimentos sobre a natureza de nossas terras e de suas possibilidades.

Como ponto de partida para estudos e investigações posteriores, façamos um sumário do aproveitamento econômico possível dos nossos cerrados, à luz ainda precária de observações e experiências atuais. Eles têm valor imediato, como são encontrados, e valor conseqüente a uma ação transformadora.

O seu valor imediato se traduz: a) em matérias extrativas, madeiras para construção e para lenha, produtos utilizáveis para a indústria e fins terapêuticos; b) em pastagens naturais, de valor apreciável no tempo das chuvas, como complementar dos pastos artificiais; c) em culturas de certas plantas econômicas, como principalmente a mandioca e o abacaxi. A mandioca produz menos nos cerrados do que nas terras de cultura, o que pode ser compensado pelo grande espaço disponível. Tem também o efeito transformador das qualidades da terra a que já nos referimos. O abacaxi dá admiravelmente nos terrenos de cerrado, parecendo mesmo que os frutos aí ganham em qualidade. Há a observação de que se faz precisa a restauração dos mesmos em prazo menor do que em terrenos de outra natureza. A essas duas culturas outras certamente se virão acrescentar no futuro. Não há probabilidade, por exemplo, de que o agave aí vegete bem?

A ação transformadora do meio para o alargamento de suas explorações é já exercida, com pleno êxito, pelo sertanejo das duas maneiras indicadas: a) plantação de mandioca, duas ou três vezes; b) formação de pastos artificiais; e c) combinação dos dois processos. Cobrindo-se a terra com pastos avassaladores, favorece-se o funcionamento de suas atividades físicas, químicas e

biológicas. A mandioca contribui para o afofamento da terra, facilitando-lhe a melhor circulação do ar e da água, com tôdas as suas boas conseqüências.

Essa prática pode ser eficientemente completada com os métodos científicos de restauração do solo, aplicando-se às terras do cerrado o humo que sem dúvida lhes falta e adicionando-se-lhes adubos químicos que corrijam a sua provável carência de fósforo e cálcio.

A transformação de terras de cerrado em terras de produção normal foi já feita, em larga escala, para efeito imediato, e em caráter aproximadamente científico. Se não me engano em 1932, na Fazenda do Pião, sita nas proximidades de Belo Horizonte, fui procurando por um sitiante por causa da situação deplorável de um laranjal plantado em terras dessa natureza da referida fazenda. Após o exame de seu laranjal enfermo, definhado, improdutivo, vi que seria possível regularizar a vegetação do mesmo pela restauração do solo. Expliquei-lhe a minha opinião sobre a natureza do mesmo e a possibilidade de sua transformação, sob uma ação enérgica. O bom êxito estaria assegurado se tudo se processasse dentro das normas que traçasse.

O proprietário aceitou o meu parecer, estudei uma fórmula de adubação orgânica intensiva combinada com superfosfato de cálcio, que foi empregada com absoluto rigor. Quatro meses após o início das chuvas dêsse ano o laranjal não parecia o mesmo. Recuperou todo o seu tempo perdido por causa da carência do solo, atingiu desenvolvimento normal e, no ano seguinte, frutificou satisfatoriamente.

Infelizmente não encontro os dados que possuía sobre essa interessante ocorrência. Em resposta a um questionário que lhe fiz, o proprietário, em carta de 20 de março de 1934, expressou-se da seguinte forma:

"Atendendo prazerosamente ao seu desejo, expresso em carta de 14 do corrente, atesto:

a) que possuo um laranjal plantado em terrenos de cerrado, na Fazenda do Pião, sita nas proximidades de Belo Horizonte;

b) que o mesmo estava em más condições de crescimento;

c) que, consultando V. S., depois do exame necessário, me declarou que tudo era devido à insuficiência do solo, comprometendo-se a corrigi-lo mediante adubação racional;

d) que, aplicada a fórmula de adubação que V. S. me forneceu, operou-se visível transformação das terras, a vegetação entrou em franco desenvolvimento, e a frutificação foi muito satisfatória.

Renovando meus agradecimentos pela gentileza e solicitude com que atendeu, naquela ocasião, à minha consulta etc."

Não me proponho aqui relatar as minúcias de execução dessa experiência de restauração de

terras de cerrado, que foi coroado de melhor êxito, como se vê. Mesmo com a minha documentação falha, muita coisa teria a dizer, porquanto, para levar avante o empreendimento, inúmeros problemas tive então de resolver. O meu objetivo neste momento é de chamar a atenção para esse aspecto interessante de aproveitamento econômico do nosso cerrado, respondendo a muito brasileiro pessimista quanto às possibilidades de nossa terra, porque continua a querer interpretar o que é tipicamente nosso com os olhos de uma ciência de importação. Esquece-se de que o meio tropical requer olhos tropicais para sua interpretação. E é também meu objetivo mostrar como

o homem brasileiro não anda somente de cócoras, pitando: ele tem iniciativa e inteligência bastantes para resolver os seus problemas.

Deve-se reconhecer como preciosa a indicação que ele já nos deu, através de tentativas, experiências e observações, para a conquista econômica do cerrado. Foi, na verdade, com fundamento nos primeiros passos dados por ele nesse sentido que pude tirar conclusões e aplicar métodos científicos (não ainda com a desejada precisão) para a restauração de terras de cerrado que, sem o indispensável preparo prévio, haviam sido aproveitadas para a plantação de um grande laranja nas redondezas de Belo Horizonte.

* *

MUNICÍPIO DE BAEPENDI

Município essencialmente rural, pois dos 21.212 habitantes recenseados em 1940, apenas 2.308 moravam na cidade e 1.575 nas duas vilas, sedes dos distritos, reservando-se à zona rural 17.329 habitantes, é a municipalidade de Baependi uma das mais importantes do Sul de Minas Gerais.

Para a sua arrecadação de Cr\$ 970.000,00 estimada para 1949, contribuem de maneira especial as seguintes fontes da receita: indústrias e profissões — Cr\$ 300.000,00; cota-parte do imposto sobre a renda — Cr\$ 230.000,00; e taxa de eletricidade — Cr\$ 150.000,00.

A despesa da Prefeitura Municipal será efetuada, em 1949, da seguinte forma: Cr\$ 335.208,00 (24,5%) com o pessoal fixo; Cr\$ 129.400,00 (13,4%) com o pessoal variável, Cr\$ 105.000,00 (10,9%) com material permanente, Cr\$ 130.000,00 (13,4%) com material de consumo, e Cr\$ 270.392,00 (27,8%) com despesas diversas.

O pessoal fixo da Prefeitura é constituído de 45 servidores, assim distribuídos: 3 chefes de serviço, 1 auxiliar datilógrafo, 1 administrador distrital, 1 almoxarife, 1 porteiro, 1 escriturário, 1 agente fiscal, 25 professoras, 1 enfermeira, 1 gerente, 4 maquinistas, 1 encarregado de serviço, 2 eletricitas-auxiliares e 2 fiscais. O melhor salário fixo mensal da Prefeitura é o do Chefe do Serviço da Secretaria (Cr\$ 1.900,00) e o pior o de professora (Cr\$ 220,00).

O pessoal variável é constituído de 1 magarefe, 1 auxiliar de magarefe e vários operários para os seguintes serviços: de água; de esgotos; de eletricidade; de ruas, praças e jardins; de estradas e pontes; de limpeza pública e de próprios municipais.

A despesa com ajuda de custo a Vereadores, em número de 11, é de Cr\$ 33.000,00 anualmente. Na Câmara Municipal existe apenas um lugar de auxiliar-datilógrafo, com os vencimentos mensais de Cr\$ 1.600,00.

A remuneração mensal do Prefeito é de Cr\$ 2.400,00.

Com a nova divisão territorial recentemente verificada em Minas Gerais, o município de Baependi perdeu o seu importante distrito de Cruzília, que passou, sozinho, a constituir um novo município, ficando Baependi com apenas dois distritos: o da sede e o de São Tomé das Letras.

* *

Revista Brasileira dos Municípios

A *Revista do Serviço Público* tem o prazer de registrar o aparecimento de *Revista Brasileira dos Municípios*, órgão do Conselho Nacional de Estatística e da Associação Brasileira de Municípios e que será o movimento municipalista que, a partir de 1946, cada vez mais se amplia entre nós, o instrumento eficaz de divulgação tão necessário à campanha de defesa da unidade de governo local no Brasil.

Será o agente difusor da moderna doutrina e técnica de administração municipal e fóro democrático para o debate e exposição de seus problemas. Da Capital Federal, centro em que reside o poder determinar das diretrizes políticas nacionais, a Revista transmitirá a todas as comu-

nidades, das mais próximas às mais distantes, a palavra de orientação relativa aos rumos ideais da política pública no campo do interesse municipal e será, para esse mesmo interesse, o meio hábil de promoção e defesa.

Editada sob a responsabilidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e sob o patrocínio da A.B.M., essa publicação tem como objetivo precípuo, se nos permite repetir um dos trechos de seu editorial de apresentação, "a difusão e valorização do municipalismo; assim sendo, contribuirá, por todas as formas possíveis, para o desenvolvimento econômico e o aperfeiçoamento cultural dos Municípios brasileiros".

A descentralização administrativa face ao controle estatal

Por DICAMOR MORAIS.

Técnico de Orçamento do Tribunal de Contas

Sumário: I — Descentralização administrativa. II — Controle financeiro em alguns países. III — Controle financeiro no Brasil.

I — DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A descentralização administrativa no Brasil, como alhures, é um processo decorrente da hipertrofia da máquina governamental que, por sua vez, resulta de um imperativo da hora que passa — de inelutável socialização do Estado. Essa situação “de fato”, tem como corolário o direito de controle que ao Estado cabe exercer sobre os entes a quem o mesmo concede a faculdade de autogovernarem-se ou auto-administram-se. São situações que, isoladamente, têm sido objeto de exaustivos estudos através do Direito Constitucional e do Direito Administrativo; tratadas, porém, em conjunto, oferecem margem a uma série de indagações, sempre oportunas porque ensejam soluções a problemas ainda em franco debate.

Não se discute mais ser a primeira daquelas situações — a descentralização administrativa — uma consequência do relevante fator circunstancial representado por essa ânsia peculiar ao Estado Moderno de bem aparelhar-se a fim de atingir um de seus postulados precípuos — o de tudo prever as necessidades públicas. E’ por esse traço de caráter, nitidamente intervencionista, que mais difere o Estado Moderno do já antigo Estado Liberal. Pois enquanto este se satisfazia apenas com o ser policial e coletor, àquele não mais escapam os menores passos dados no ainda fugidio terreno social e econômico. E a fim de pisar com mais firmeza em sítios por assim dizer pouco familiares à administração pública, está o Estado Moderno admitindo uma situação que vai além da simples descentralização burocrática: a descentralização administrativa, que se processa cada vez de maneira mais acentuada.

Aliás, o fenômeno da descentralização, tão bem vinculado ao milenar princípio da “divisão do trabalho”, robustece-se na razão direta da maior complexidade com que se apresenta a máquina estatal em sua engrenagem tanto política como administrativa. Enquanto a descentralização política se caracteriza pela distribuição das funções estatais que visam ao estabelecimento e conservação da ordem jurídica, as quais são exercidas pelos

poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a descentralização administrativa tem por fim atender à multiplicidade das funções estatais desempenhadas pelos serviços públicos através de atividades — fins ou meios.

Descentralização política e descentralização administrativa estão, entre nós, bem definidas segundo o caráter — por área e por serviços — modalidades a que se pode denominar de “autarquia governamental” e “autarquia administrativa”. A primeira, de que são exemplos típicos o Estado-membro e o Município, recebe delegação de competência para governar uma parcela do todo territorial que compreende a Nação; a segunda, representada pelo estabelecimento público dotado de personalidade jurídica, é aquela com quem o Estado reparte funções de natureza e finalidade adstritas ao campo administrativo.

* * *

A autarquia administrativa não tem raízes na Constituição brasileira. Esta lhe faz referência apenas de passagem, p. ex. nos arts. 48, I, “a” e “b”, 77, II, 141 §§ 31 e 38, 181 § 3.º e 209, IV, interessando ao caso presente a constante do Título I — Da Organização Federal, Capítulo II — Do Poder Legislativo, Seção VI — Do Orçamento, Art. 77 — Compete ao Tribunal de Contas: item II — julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas.

Conquanto não esteja claramente expressa, no texto constitucional, a modalidade das entidades autárquicas a que o mesmo se refere, é óbvio que se trata da de caráter administrativo, de vez que a de outro tipo (a governamental) é objeto de tratamento específico em vários outros trechos de nossa Carta Magna. O estranhável silêncio constitucional em torno da definição do que se convencionou chamar de autarquia administrativa, não invalida a vasta literatura doutrinária que, antes mesmo da vigência da Carta de 1946, foi lançada e consubstanciada em Leis, Decisões e Resoluções que hoje constituem legislação e jurisprudência respeitáveis.

II — CONTRÔLE FINANCEIRO EM ALGUNS PAÍSES

Em matéria de controle administrativo, e, mais particularmente, de controle financeiro das entidades autárquicas administrativas, não é fora de propósito invocar a definição do mestre Fayol quando diz que “controlar é fazer com que tudo

se execute na conformidade das regras estabelecidas e das ordens dadas" (1). De fato, a função administrativa não se exerceria completamente se não houvesse um meio de verificar, a qualquer momento, os resultados das atividades operacionais da empresa. O meio comumente utilizado, nessa verificação é o controle. São instrumentos de controle o quadro de produção, fichas de referência, balanços, atas, relatórios, através dos quais o responsável pela execução de um determinado trabalho presta conta de seus atos.

Para que a ação administrativa seja eficiente, não basta, portanto, uma simples fiscalização do serviço; mas, em se tratando principalmente de uma grande empresa, torna-se necessário um conjunto de verificações que, pela sistemática adotada, constitui um autêntico processo. A inobservância aos preceitos contidos nesse processo pode comprometer seriamente o empreendimento que se tem em vista realizar.

Lembra, ainda, Fayol, aliás com bastante propriedade, que, na execução do controle, observa-se uma tendência muito generalizada no sentido de hipertrofiá-la como função administrativa. Essa é uma prática que cumpre ser evitada, a fim de que não constitua embaraço ao bom desenvolvimento dos serviços. Deve-se ter sempre presente ser o controle um *meio* e não um *fim* para a consecução do objetivo primordial da empresa.

De qualquer maneira, é indiscutível deverem as entidades autárquicas submeter-se ao controle hierárquico previsto explicita e implicitamente na legislação vigente, sem o que ficará inibido o Chefe Supremo da Administração Pública de "prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior" (Constituição Federal, Art. 87, XVII). Assim como se dá ao Governo Federal autoridade para intervir nos Estados-membros com o fito de assegurar a observância do princípio da prestação de contas da administração (Constituição, Art. 7.º, VII, f), com muito mais razão estão as autarquias administrativas sujeitas ao controle do Estado. "Este procura evitar que rebaixem sua esfera de competência, tanto própria como delegada, e, por outra parte, se esforça para que cumpram (aquelas entidades) com suas obrigações e que sejam capazes de responder por elas em qualquer tempo, especialmente em matéria financeira. As autoridades competentes do Estado hão de exercer este controle constantemente, não somente a pedido da parte interessada, mas também "ex-officio"; neste particular, porém, estão submetidas a normas jurídicas fixas determinadas pelas leis. De qualquer modo, ao Estado compete controlar a *legitimidade* dos atos das Corporações administrativas locais, e geralmente é chamado também a examinar a *oportunidade* de alguns de seus atos". (2)

Perfilhando essa mesma ordem de considerações ao analisar os motivos e caracteres da descentralização administrativa, pontifica Bielsa: "A descentralização deve ser de atividades, de funções, de competência, mas nunca de controle, o qual deve ser zelosamente exercido pelo Poder Central". (3)

A legislação argentina, aliás, já faz 10 anos que conta com dispositivos que bem definem a preocupação de exercer um controle eficiente sobre suas repartições autárquicas. Da Lei n.º 12.578 são os artigos que se seguem.

"27 — O controle financeiro (art. 115 da Lei n.º 11.672, edição de 1938), terá as seguintes funções:

1.º Estudar anualmente os orçamentos de gastos e cálculos de recursos das entidades autárquicas, e (acompanhar sua) execução.

2.º Examinar a situação econômica e financeira das mesmas, durante cada exercício.

3.º Controlar, no tocante às entidades autárquicas de índole industrial ou comercial, os resultados de cada exercício anual e a distribuição de suas utilidades.

4.º Propor as medidas de caráter permanente ou de emergência, em cada caso, que considere necessárias para o melhor desenvolvimento financeiro das entidades autárquicas.

5.º Propor as normas a que deverão ajustar-se as entidades autárquicas na apresentação de seus orçamentos, memórias e em seus sistemas de contabilidade.

6.º Dar parecer sobre os projetos de financiamento dos planos de obras que as entidades autárquicas submetam à consideração do Poder Executivo.

28 — A Contadoria Geral da Nação, em seu caráter de Tribunal de Contas, terá intervenção ampla e permanente no exame e juízo das contas das entidades autárquicas, de acordo com o estabelecido na Lei de Contabilidade".

Não menos incisiva é a legislação do Uruguai a esse respeito. Segundo informa Demicheli em seus judiciosos comentários à regulamentação do Art. 100 da Constituição daquele país, "embora sujeitos — de um modo especial os entes autônomos industriais — a uma contabilidade distinta da verdadeira contabilidade administrativa, sua autonomia financeira não vai ao ponto de desobrigar tais organismos do elementar dever de prestar contas, imposto a todo aquele que tem sob sua gestão interesses alheios. Órgãos da Administração do Estado, e manejando quase livremente os interesses públicos que lhes são confiados, por isso mesmo pesa também sobre eles uma responsabilidade tanto mais rigorosa quanto mais ampla é sua liberdade. É necessário, pois,

(1) HENRI FAYOL — "Administration Industrielle et Générale", Dunod, Paris, pág. 133.

(2) FRITZ FLEINER, "Instituciones de Derecho Administrativo", Editorial Labor S. A., Barcelona, 1933, página 95 e 96.

(3) RAFAEL BIELSA "El Problema de la Descentralización Administrativa", T. Lajouane & Cia., Buenos Aires, 1935, pág. 27.

que suas gestões permaneçam a descoberto e que suas contas possam ser julgadas pela autoridade encarregada do exercício dessa responsabilidade. A prestação de contas porá em evidência as fraudes ou as malversações que se hajam cometido, ou, sem ir tão longe, porá em relêvo, também, as más gestões dos Conselhos autônomos". (4)

Os Estados Unidos, por sua vez, não se têm descurado do assunto, haja vista o que está disposto em seu "The Government Corporation Control Act of 1945", do qual Pritchett nos dá uma notícia circunstanciada. (5)

Na Inglaterra, a questão se apresenta com característicos bem distintos em relação aos demais países. Naturalmente que a situação tende a modificar-se em razão dos novos rumos, com reflexo sobre a administração pública, que a política trabalhista inglesa vem de dar aos negócios do Estado. Até há pouco, porém, não havia uma separação nítida, no tocante ao controle financeiro, entre repartições de imediata e mediata vinculação com o Estado. Vários são os fatores determinantes desse tratamento uniforme entrevisto no regime administrativo-financeiro inglês, sendo oportuno lembrar, dentre eles:

a) o tão peculiar tradicionalismo britânico, sempre infenso a alterações sensíveis mormente no campo estrutural;

b) o sistema orçamentário de gestão, que facilita, a qualquer momento, uma tomada de contas;

c) a fiscalização da execução orçamentária está confiada a uma comissão sempre integrada por elementos da facção política contrária ao Governo.

III — CONTRÔLE FINANCEIRO NO BRASIL

No Brasil, o controle financeiro sobre as autarquias administrativas é previsto no ligeiro preceito constitucional já referido e nas várias disposições legais que, em cada caso, regulam as atividades desses institutos. Na lei que institui o órgão como entidade autárquica ou em seu correspondente regulamento, é comum encontrar-se dispositivo sujeitando-o à tomada de contas pelo Departamento ministerial a que está tecnicamente subordinado ou pela Delegação de Controle para tanto criada e composta geralmente de representantes do Ministério tutelar, do Ministério da Fazenda e do Tribunal de Contas. Entretanto, a simples tomada de contas, conquanto efetuada por organismo devidamente credenciado e mesmo que dele faça parte um representante do Tribunal de Contas, não isenta o administrador da autarquia

da prestação de contas diretamente ao referido Tribunal. (6)

Como tomada de contas, entende-se o processo de levantamento, análise e considerações conclusivas das contas "sub judice", cuja prestação é, depois de convenientemente instruída, levada ao julgamento do Plenário do Tribunal de Contas — único poder competente para dar quitação ao responsável por bens e dinheiros públicos. No caso das Autarquias, a tomada de contas pode ser efetuada por órgãos apropriados do Poder Executivo; mas a prestação de contas deve ser levada a efeito perante o Poder Legislativo que, na fiscalização da administração financeira da União, conta com o auxílio do Tribunal de Contas (artigo 22 da Constituição de 1946). (7) Visa essa interpretação dos dois aludidos Poderes governamentais, no campo da fiscalização financeira, a obtenção de um controle estatal mais eficiente e que se coadune melhor com as exigências de maior satisfação à opinião pública.

Ressalte-se, entretanto, que não há, nessa aparente dualidade de controle, o menor inconveniente, mas, pelo contrário, trata-se de uma circunstância que reforça sobremaneira a autoridade governamental. O agente do Poder Executivo, incumbido de exercer o controle administrativo, sentir-se-á mais prestigiado sabendo que o resultado de sua ação fiscalizadora será levado na devida consideração pelo agente do controle legislativo — o Tribunal de Contas. São ações distintas, por isso que de caráter respectivamente preventivo e repressivo, mas que não se repelem e até se completam. O quadro seguinte ilustra melhor como se caracteriza o controle (em suas modalidades quanto à natureza e ao meio) a que estão sujeitas as Autarquias administrativas: (8)

CONTRÔLE orçamentário, contábil, de legitimidade, de oportunidade

Preventivo

Exercido por órgãos próprios dos Ministérios a que estão vinculadas, pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, pela Contadoria Geral da República e pelas Delegações de Controle em que está representado o Tribunal de Contas.

Repressivo

Exercido pelo Tribunal de Contas.

(6) Firmou jurisprudência, nesse sentido, o Tribunal de Contas, com a sua Resolução publicada no *Diário Oficial* de 7-2-1945, pág. 2.124.

(7) Alberto Demicheli assim se expressa sobre a prestação de contas: "O Poder Executivo a deve ao Congresso — representante da soberania popular; porém como não pode administrar sem intermediários, estes, por sua vez, devem-na a ele. Daqui resultam duas ordens de controle por meio do exame de contas: o controle administrativo sobre a gestão dos delegados do Poder Executivo, e o controle legislativo sobre o Poder Administrador". (Op. cit.)

(8) Ugo Forti, na monografia "I Controlli Dell'Amministrazione Comunale", classifica como "meio" de controle o preventivo ou repressivo, e, quanto à "natureza" da norma, em controle de legitimidade e de oportunidade. (in "Primo Trattato di Diritto Amministrativo Italiano", de Orlando, Società Editrice Libreria, Milão, 1915, vol. II, pág. 607 e ss.).

(4) ALBERTO DEMICHELI, "Los Entes Autonomos" Ed. Faculdade de Direito e Câmara dos Representantes, Montevideu, 1924, pág. 108.

(5) C. HERMAN PRITCHETT — "The Government Corporation Control Act of 1945", in "The American Political Science Review", jun. 1946, pág. 495 usque 509.

A situação está configurada no quadro fluido estatuído na Constituição e legislação ordinária vigentes. Nem sempre, porém, ela se positivou dessa maneira. Assim é que, pela Constituição de 1937, conquanto se conferisse ao Tribunal de Contas competência para "julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos" (artigo 114), em matéria estritamente financeira apenas se lhe atribuía o direito de *acompanhar* a execução orçamentária. Ao Departamento Administrativo do Serviço Público é que cabia o exercício dessa relevante *função fiscalizadora* do Estado (artigo 67, alínea "c"). Já na Constituição de 1946 invertem-se os termos, de vez que está bem explícito em seu art. 22:

"A administração financeira, especialmente a execução do Orçamento, será fiscalizada, na União, pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas (...)"

Com base, portanto, na legislação ordinária e nos preceitos constitucionais em vigor, ao Tribunal de Contas cumpre arcar com a responsabilidade do controle administrativo-financeiro em sua última instância, quando se caracteriza como repressivo. Em sua primeira fase, isto é, quando assume o caráter preventivo, o controle administrativo-financeiro sobre as autarquias é exercido, através das várias modalidades apontadas (orçamentária, contábil, de legitimidade, de oportunidade), pelos órgãos próprios dos Ministérios a que as mesmas estão vinculadas, ou pelas Delegações de Controle que funcionam junto a determinadas entidades. O Departamento Administrativo do Serviço Público e a Contadoria Geral da República são dois outros crivos do controle — ainda preventivo — órgãos esses que se detêm mais na análise da matéria de sua especialização — o primeiro (D. A. S. P.), na apreciação da elaboração orçamentária; o segundo (C. G. R.), na interpretação contábil.

Ressente-se ainda a administração financeira, no Brasil, de legislação adequada que possibilite — mormente ao Tribunal de Contas — uma diretriz única na consecução do objetivo a que se propõe em sua ação controladora sobre as autarquias. A ausência dessa legislação específica não tem impedido, entretanto, que o citado Tribunal venha adotando normas de procedimento que, dentro dos limites do razoável, têm servido, mas, não satisfazem como processo. Não satisfazem porque lhes falta o caráter de peculiaridade indispensável em tais casos.

Dentre as normas indicadas pelo Tribunal de Contas para o processamento regular das tomadas de contas das entidades autárquicas, destaca-se a Decisão tomada na sessão de 18 de agosto

de 1948 (Diário Oficial de 27-9-48), na qual, após vários consideranda, resolve:

"1.º determinar que, na organização dos processos de tomada de contas dos administradores das entidades autárquicas, se observem as instruções expedidas pelo Ato n.º 1, de 7 de outubro de 1938, naquilo que lhes for aplicável, tendo em vista as leis e regulamentos em vigor inclusive a legislação especial sobre cada entidade autárquica;

2.º determinar à Diretoria competente deste Tribunal que, na instrução de tais processos, observe os quatro itens constantes da conclusão do relatório da Comissão Especial".

O Ato n.º 1, promulgado pelo Tribunal sob referência, é um repositório de instruções a serem cumpridas na tomada de contas dos responsáveis perante a Fazenda Nacional, instruções essas inspiradas no Código de Contabilidade da União e no seu correspondente Regulamento Geral (9); Constituição de 1937; na Lei Orgânica do próprio Tribunal (Decreto-lei 426, de 12-5-938). Quanto aos quatro itens constantes do relatório da Comissão Especial incumbida de traçar as normas de que se trata, ei-los:

1. A Diretoria examinará cada processo obedecendo ao diploma legal que as criou ou modificou (as autarquias), bem como as instruções baixadas pela autoridade competente;

2. Naquilo em que não fôr peculiar ou específico a cada entidade autárquica, obedecer-se-á à legislação geral aplicável a qualquer responsável;

3. Quando houver conflito entre a legislação comum geral e a especial a tais entidades, a análise dos textos demonstrará o que deve prevalecer, norteados o intérprete pelo preceito doutrinário esposado pela primitiva introdução ao Código Civil: "A lei só se revoga ou derroga por outra lei, mas a disposição especial não revoga a geral, nem a geral a especial, senão quando ela ou ao seu assunto se referir, alterando-a explícita ou implicitamente".

4. Caberá então ao Tribunal de Contas proferir a palavra decisiva em cada caso concreto, até atingir a cristalização da "res perpetuo, similiter judicatorum".

Verifica-se, pois, serem bem precárias as condições existentes em matéria de controle financeiro, máxime em sua fase final quando da exclusiva alçada do Tribunal de Contas. Este não pode continuar a aplicar uma legislação por simples analogia. Tudo leva a crer, entretanto, que, tão logo venha a ser promulgada a nova Lei Orgânica do referido Tribunal, se regularize a situação em causa mediante a expedição de um ato há muito reclamado pelo instituto das Autarquias administrativas, cujo volume de responsabilidades financeiras atinge a cerca de metade do total orçamentário da União.

(9) Código: Lei 4.536, de 28-1-922; Regulamento: Decreto 15.783, de 8-11-922.

* * *

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

O movimento municipalista e a política partidária

(Conferência realizada em 28 de novembro de 1948, em Araçatuba, São Paulo, pelo Dr. Rafael Xavier, Secretário-Geral do I.B.G.E.)

AS circunstâncias em que realizo esta visita à e progressista cidade de Araçatuba me causam impressão jubilosa e confortadora, como poucas tenho tido em minha já longa vida pública: a impressão de que a Campanha Municipalista de há muito ultrapassou a fase da sementeira, atingindo agora a do amadurecimento e colheita dos frutos da pregação pelo reerguimento e reabilitação de nossas comunas.

Numerosas cidades brasileiras tenho percorrido, incansavelmente, espalhando os nobres ideais que nos animam. Esses contatos, até algum tempo atrás, sempre me falaram à sensibilidade como ações de desbravamento e de fixação de balizas num terreno em grande parte impermeável, ainda, às solicitações lógicas e — não faz mal acrescentar — sentimentais do Municipalismo. Perdera-se, por este vasto interior em fora, mormente nas zonas mais atingidas pela decadência, aquela antiga e orgulhosa tradição de altivez e autonomia local que nos legaram, antes que quaisquer outros, os camaristas das vilas e cidades da Colônia e do Império.

Não que faltasse agora, aos homens do sertão, a velha fibra que tantas vezes vibrou em atos de rebeldia ou de simples afirmação corajosa de pontos de vista, em face de poderes mais fortes. A fibra é a mesma, bem o sei. E digo mais que é no homem municipal onde ainda se encontram as melhores reservas de energia e caráter do povo brasileiro. O que mudou, acaso, o que esmaeceu foi a consciência, não digo dos deveres, mas dos direitos e prerrogativas, firmados na lei e na história, que assistem à unidade primária de nossa estrutura político-administrativa, como elemento básico do organismo nacional. E esta falha — convém ressaltar — deve imputar-se não tanto aos homens do Interior, quanto aos altos dirigentes do País, que lhes incutiram, pela prática viciosa do regime, o complexo de inferioridade municipal, ou melhor, a falsa certeza dessa inferioridade.

Que fizeram, nesse sentido, os pais da Pátria? Arrebataram à órbita comunal a maior parte das iniciativas que de fato e de direito lhe cabiam, no tocante ao desenvolvimento e melhoria da vida local. Dessoraram o Município pela sangria fiscal, para em detrimento dêle alimentar, até a indigestão, os erários federais e estaduais. Exploraram e — ai de nós! — ainda exploram política-

mente o Interior, na maré montante de cada consulta eleitoral, servindo-se do voto popular não para benefício do povo, através do exercício estrito e honesto do mandato, mas para ascender à custa dêle, em surtos de arrivismo, às culminâncias da efêmera glória nacional. Isto feito, votaram ao Município o mais integral descaso, passando a cuidar apenas dos altos negócios federais ou estaduais ou de acrescer a fama pessoal. Por via dêsses processos, criaram um ambiente político-social de alta concentração metropolitana, para cuja falsa grandeza terminaram por ser canalizadas as energias tributárias dos Municípios. Com isto, acenderam no coração simples da gente do Interior o fogo da ambição desmesurada, propondo-lhe o fruto proibido, do fausto das capitais. Quantidades substanciais de energia humana desertaram os campos, congestionando as cidades. Decaíram, assim, as comunas. Enfraqueceu-se o poder local. A realidade quotidiana desmoralizou, na prática, o conceito e o preceito legal da autonomia do Município, que requer, que pressupõe capacidade vital para o seu exercício. Não é de admirar que o Interior tenha acabado por adquirir a errada noção ou o hábito mental da fatalidade dessa humilhante servidão.

O movimento municipalista veio, então, agitando espíritos, quebrando preconceitos, debatendo problemas, alargando horizontes — tudo no sentido de reintegrar o Município na consciência de sua missão e de seus direitos. Pregou um novo evangelho em que a lição bíblica da atribuição dos poderes humanos e divinos se transmudava na exigência social e política da distribuição equitativa dos valores nacionais: ao Município o que é do Município; ao Estado o que é do Estado; à Nação o que é da União.

Revolução pacífica — servindo-se apenas da arma do convencimento, suprapartidária — portanto alheia às ocasionais conquistas ou explosões políticas; do âmbito nacional — logo, desligada de quaisquer interesses meramente locais, a sua marcha tinha que ser ritmada, serena, seguindo a cadência do pronunciamento natural da opinião pública, posta em cheque ante o impacto de uma argumentação irresponsável. Aqui, como na natureza, não era possível dar saltos. O que era viável, o que se realizou, para satisfação nossa, foi o progressivo aceleração dessa marcha, na medida em que a evidência da ideologia municipa-

lista se tornava transparente aos olhos de toda gente.

Longe de mim — temperamento realista, afeito ao exame frio dos fatos — supor que teremos daqui por diante um mero passeio militar. Muito há ainda que lutar, sobejos obstáculos a vencer, longo caminho a palminhar, para obter a vitória integral que canta em nossos corações, e move as nossas vontades.

Entretanto, a existência deste vigoroso "Movimento Popular Municipalista", que realiza demonstrações de força como a que estamos presenciando; o fato da realização de Congressos de Câmaras Municipais, qual o que há bem pouco tempo se reuniu em outra cidade paulista, e a que tive a honra de comparecer; a eclosão de sentimentos de dignidade e autonomia municipal, de que nos dá eloquente testemunho a moção que há poucos dias li, da Câmara Municipal de Belmonte — que representa isto tudo, senão a opulência da messe municipalista?

A minha presença entre vós — deveis sabê-lo — foi precedida de um intercâmbio epistolar em que trocamos, o animoso chefe de vosso movimento, Dr. Valadão Furquim, e eu, os pontos de vista pessoais acerca das diretrizes do Municipalismo. Dais-me, agora, a oportunidade de ampliar e tornar públicas — se é que já não o fiz em dezenas de discursos, em parte enfeixados em livro — as minhas idéias a respeito do assunto.

Na opinião do vosso ilustre líder, o Municipalismo jamais terá possibilidade de êxito se não intervir no terreno político, através de uma estrutura partidária que vise a alcançar o poder para a realização dos seus objetivos. Também reconheço a importância do fator político para a vitória do Municipalismo: governo democrático e expressão de partidos e é através de uma obra de governo que se consubstanciarão as medidas por que propugnamos. Distingo, entretanto, a fase executiva da ação municipalista, da fase de concepção, inspiração, disseminação, propagação de suas idéias — fase, aliás, em que ainda nos encontramos agora. Para esta fase, ou melhor, para esta função, defendo a existência de um núcleo irradiador de princípios, neutro à política partidária, fora e acima das agremiações que lutam de per si para a conquista do poder, influenciando, entretanto, dessa posição eminente e insuspeita, a programação dos partidos e interferindo na opinião pública, no sentido da aceitação de suas diretrizes. Neste ponto está o pivô da divergência entre meu pensamento e o do Dr. Valadão Furquim.

Acha êle que a Associação Brasileira de Municípios — ou seja, êsse núcleo neutral de que vos falei — será uma espécie de grêmio de visionários, que jamais lograrão alcançar os ideais por que se batem, uma vez que renunciam a interferir nas lides partidárias. Para o Municipalismo — já o vimos — reclama o Dr. Furquim a armadura de um partido político, de âmbito nacional. Seria o Partido Municipalista Nacional, para o qual confluiriam as forças homogêneas de nossa ideologia. Ou isto, ou nada feito.

Meditai, entretanto. O Municipalismo marcha. O Municipalismo vence obstáculos. O Municipalismo convence homens públicos — e eu vos poderia citar uma longa lista dêles, a partir do Sr. Presidente da República, que em documentos públicos fez inequívoca profissão de fé municipalista. O Municipalismo influenciou a redação dos dispositivos constitucionais que asseguram melhoria de renda às comunas, bem como aqueles que alargaram o sentido da autonomia municipal. O Municipalismo move em sua defesa a pena de escritores e jornalistas. O Municipalismo inspira a realização de Congressos Estaduais de Vereadores. O Municipalismo deu origem ao vosso movimento. O Municipalismo, muito recentemente, ecoou no Senado da República, como tema central de notável discurso. O Municipalismo tem o apoio valiosíssimo do titular da mais importante pasta ministerial, o ilustre Dr. Adroaldo Mesquita, idealizador de uma Fundação nacional para cuidar dos problemas comunais.

Tereis que admita a evidência: para tanto, não preexistiu um partido político. Em contrapartida, admito que os partidos, em ação de governo, sejam utilíssimos, indispensáveis mesmo à complementação prática do Municipalismo. É interessante que os nossos princípios influenciem em grau crescente um número cada vez maior de agremiações políticas, não importando este ponto de vista numa adesão ao funcionamento partidário. O que quero dizer é que quanto mais os partidos se fizerem eco dos princípios municipalistas, mais crescerão as possibilidades de efetuação desses princípios.

Está claro que tudo isto se aplicará, com razão especial, ao partido em que pretendeis constituir-vos, e faço votos para que tudo decorra na medida dos vossos desígnios.

O Municipalismo, ao meu ver, participa daquela ordem de valores que, por serem muito particulares, muito humanos, adquirem ressonância universal. Os que assistiram, lá poucos dias, no Rio de Janeiro, à admirável conferência que o Professor Alcides Greca pronunciou sobre Municipalismo e Eficiência Democrática, receberam uma lição magistral acerca desse caráter singular do nosso movimento de idéias. O ilustre pensador e jurista argentino, cuja visita o Brasil tem a honra de receber, desdobrando aos nossos olhos o panorama continental das experiências em torno da vida comunal e sugerindo, como sugêiu em entrevista a um jornal, a criação da União dos Municípios Americanos, deu-nos a convicção do seguinte: o mesmo sentimento de afirmação de valores locais que, por exemplo, explode esplendidamente em Araçatuba ou mantém serena e pacientemente esperanças os dirigentes do mais abandonado torrão brasileiro, pulsa em cada uma das cidades ou pequenos "pueblos" da América Espanhola, interfere nas cogitações de homens públicos dos países irmãos e dá lugar, na república líder do Continente — os Estados Unidos — a um ambiente de alta especialização técnica em benefício do progresso comunal.

Parece-me, portanto, o Municipalismo muito aquém e muito além do alcance normal de um

partido, se bem que eu compreenda a exata posição municipalista em que desejais colocar-vos.

E, a despeito dessa posição, e sem prejuízo dela — bem entendido — mantenho o meu ponto de vista: a fonte de inspiração teórica do Municipalismo deve permanecer em território alto e neutro, alimentando as várias vertentes partidárias ou simplesmente ideológicas. Esta situação será uma garantia de que as suas águas se conservarão puras, impoluídas pelos venenos que intoxicam o nosso ambiente político.

A Inglaterra — modelo insuperável de sabedoria política — oferece nesse particular um exemplo adequado. A ideologia ali dominante, como sabeis, é o socialismo. O Instrumento de ação governamental do socialismo é o Partido Trabalhista. Mas o laboratório teórico do trabalhador é uma associação suprapartidária, composta de estudiosos dos problemas sociais e políticos, a Sociedade Fabiana. Aí reside a fonte primária do pensamento socialista inglês.

Por que não fazermos igualmente da Sociedade Brasileira de Municípios, ou que outro nome venha a ter, a fonte do pensamento municipalista?

Já deixei claro que não ponho em dúvida os vossos intuitos, quando pretendais organizar-vos em partido político. Tenho-os, pelo contrário, na mais alta conta. Sei que possuís da política uma concepção elevada: não azeis dela um fim, mas um meio, pelo qual pretendeis pôr em prática o Municipalismo, e, em sentido geral, um instrumento de realização do bemcomum. E' a política — ciência de governo e de administração, arte de competir democraticamente pela posse do governo e da administração para a execução de programas definidos. A charada "Política com P grande", como a indicamos, para distinguir da tão arraigada e generalizada "política com P pequeno", da baixa politicagem que se agita por este País em fora.

Deveis, entretanto conhecer o perigo que correm os mais puros ideais ao contato com esse ambiente político. Numa das cartas que me escreveu, o Dr. Valadão Furquim revela justamente a sua completa desilusão das práticas políticas vigentes. A seu ver o Partido Municipalista deve formar-se e crescer à margem dos partidos atuais, dos quais nada mais haveria a esperar. Onde, entretanto, encontra o novo, o inédito material humano a ser recrutado para tal fim? No final das contas, não virá ele a ser o mesmo material que constitui os quadros dos demais partidos? Esse material não será, em essência, o próprio povo brasileiro, com as suas qualidades e os seus defeitos, antes de tudo com a sua deseducação e imaturidade política? E' fácil, nos limites de um pequeno quadro partidário, supervisionar as atividades dos adeptos e zelar a aplicação ortodoxa do programa. Num grande quadro, composto de milhares de pessoas, com numerosas ramificações regionais ou locais, esse controle é impossível, entre nós.

Não me toneis por um pessimista irredutível. Sou um idealista consciente da relatividade das

ações humanas e alerta ao realismo dos fatos. Se assim vos falo, é não só na qualidade de bom amigo, que avisa e adverte, mas também em defesa do ponto de vista que já expus.

Quanto ao mais, não estou aqui para dar lições, mas para receber o influxo do vosso entusiasmo e do vosso idealismo. Aqui estou também para trazer-vos, em resposta ao honroso convite de que fui alvo, o testemunho e o tributo de minha experiência à vossa nobre iniciativa.

O profundo e alongado estudo que tenho feito dos problemas municipais levou-me a esta conclusão fundamental: enquanto perdurar o atual sistema de distribuição das rendas públicas, não poderá o Município libertar-se dos males que o assombram. Em todas as oportunidades, venho batendo nesta tecla, mostrando aos que me ouvem, com dados concretos, a situação de penúria financeira em que vivem as comunas brasileiras, em confronto com a arrecadação da União e dos Estados. Tenho diante dos olhos, neste momento, o quadro da receita pública do Estado de São Paulo no período de 1940-1947.

Em 1940, a União arrecadou 1.304.399 mil cruzeiros, o Estado 878.204 mil cruzeiros, a capital 203.769 mil cruzeiros e o Interior 159.857 mil cruzeiros. Ou, em números relativos, 51,2, 34,5, 8,0 e 6,3 por cento, respectivamente. Assim, naquele ano, mais da metade das rendas públicas de São Paulo — expressão financeira do notável esforço econômico dos seus filhos — foram canalizadas para os cofres da União; cerca de um terço para os do Estado; quase um decimo foi absorvido pelos serviços públicos da capital, restando para os duzentos e setenta Municípios do Interior, fonte originária dessas rendas, a migalha de pouco mais de cinco por cento.

Vejamos, porém, a evolução do fenômeno. Oito anos depois, as rendas da União, após ligeiro decréscimo nos anos da guerra, estavam no nível dos 57,6%, com 5.050.278 mil cruzeiros. As do Estado, com algumas oscilações, mantinham-se praticamente inalteradas, com 3.147.485 mil cruzeiros, ou 35,9%. Quanto aos Municípios, o da Capital arrecadou 379.110 mil cruzeiros (4,3%) e os do Interior, em conjunto, 197.879 mil cruzeiros (2,2%). Quer dizer: as rendas da Capital ficaram reduzidas à metade, considerada a sua percentagem no cômputo geral, e as do Interior, diminuindo de ano para ano, reduzidas à terça parte. Repetindo: os Municípios paulistas arrecadaram, em 1940, 6,3% do total da renda pública no Estado; em 1947, arrecadaram apenas 2,2% dessa renda, perdendo-se, quase, essa ridícula quota-parte, no balanço geral!

Quereis melhor retrato da servidão municipal? Que poderão fazer as autoridades dirigentes das comunas, com tão poucos meios, para impulsionar o progresso local?

E isto, Senhores, é São Paulo, o Estado mais progressista da Federação, honra da civilização brasileira, marco avançado de nossa cultura. O espírito do bandeirismo, que é uma constante em sua história, semeou cidades, suscitou riquezas,

abriu linhas de comunicação por todo este vasto interior. Araçatuba é um dos mais belos frutos deste esforço de interiorização do progresso. Há pouco mais de trinta anos, o solo em que hoje pisamos era território bravo e desconhecido, por onde pervagavam índios. Em seis lustros, portanto, seguindo a picada aberta pelo trem de ferro, a civilização penetrou este "hinterland", levantando uma cidade que honra não só os paulistas, mas os brasileiros em geral, numa soberba demonstração do poder de interferência do homem sobre as condições ambientais mais adversas.

Não me admiro, portanto, do que justamente em Araçatuba tenha surgido, pela iniciativa dos seus filhos mais ilustres, o Movimento Popular Municipalista. Esse movimento, entretanto, não teria razão de ser se, entre vós, entre as populações do Interior em geral, tudo corresse às maravilhas, e a vida fôsse um mar de rosas. Se vos levantastes, empunhando a bandeira da emancipação municipalista, é que há cadeias a quebrar, males a combater.

O quadro que acabo de comentar constituiria um argumento insuperável em prol de nossa campanha. Mas, como vos disse, tendes aí apenas um aspecto parcial, da Nação, e o mais razoável que possamos apresentar. Somente quem, como eu, conhece o Brasil de Norte a Sul, pode ter uma idéia da miséria geral que reina por aí afora, compondo, de nossa terra e de nossa gente, um dos mais tristes retratos. No sul do País, onde as condições de clima e uma política administrativa menos desastrosa tem evitado a decadência total do Interior, ainda podemos dar mostras de uma Nação grande e civilizada. Outras regiões, porém, parecem manifestações extraterritoriais dos países mais atrasados do mundo — da Índia e da China, por exemplo.

Os Municípios, salvo um ou outro caso de milagrosa reação ao aniquilamento, vivem a modorra dos territórios abandonados ou esgotados em sua capacidade criadora. E' imenso o contraste entre a civilização que ostenta o seu esplendor e as suas luzes nas três ou quatro grandes capitais brasileiras, e o primitivismo de vida reinante nas maiores áreas de nossa carta geográfica.

Creio que não vos falo de um país de lenda porque aqui mesmo em vosso Estado, no magnífico São Paulo, sentis apertar-se em torno de vós a ronda sinistra das necessidades. O trono do café, está seriamente abalado. Outras lavouras básicas vêem-se comprometidas por uma série de fatores maléficos, desde a erosão do solo até a devastação pelos insetos daninhos. Fala-se em reforma agrária, a idéia palpita nos parlamentos, mas, de tanto aguardar a sua efetivação, o povo perde as esperanças, transferindo-a, quando muito, para as gerações futuras... Já não oferecendo as áreas em decadência elementos de vida e progresso, as populações abandonam a terra, perseguindo a miragem do progresso industrial nas cidades superhabitadas.

Que destino poderemos prever para um país que assim se entrega à autodestruição, que vê o

sangue desertar-lhe as veias e continua politizando, discutindo bizantinices, enredando-se em mil questiúnculas domésticas, como se daí esperasse surgir, nascendo do nada, a mezinha miraculosa que há de curar todos os males?

No entanto, a solução é uma só. Não me canso de citar o grande e lúcido Alberto Tôrres, que há anos atrás analisou com profunda sabedoria a origem de nossos infortúnios: "Nosso problema" — dizia êle — é o problema de nossa organização; e a primeira coragem de que nos cumpre dar provas, é a longa, máscula e paciente tenacidade, necessária para empreender e sustentar com vigor e inteligência o esforço múltiplo e vagaroso da construção de nossa sociedade. E' uma obra de arquitetura política, mas de uma arquitetura destinada a edificar um colossal e singular edifício, que deve viver, mover-se, crescer e progredir e que incumbe à nossa geração".

A geração de Alberto Tôrres, fechando os ouvidos e a inteligência à sabedoria de suas palavras, falhou na missão que êle lhe assinalava. A nossa geração tão pouco soube desincumbir-se dela. Continuamos excessivamente preocupados com o lado meramente político das questões, quando o fator econômico cada vez mais se avanta, ditando, por assim dizer, as atitudes fundamentais de outros países. E, por falar em países, é com vergonha e tristeza que devemos olhar o exemplo das nações européias sacrificadas por duas guerras e que renascem das cinzas da catástrofe, com singular capacidade de permanência e superação. A vida brota outra vez, com seu encanto e sua energia espontânea, das ruínas das cidades e campos da Inglaterra, França, Bélgica, Holanda, Itália, Polônia, Alemanha. O Brasil, ao contrário, que não teve guerras dentro do seu território, e cujo destino histórico ainda não se cumpriu, parece sofrer um envelhecimento prematuro, que começa pelas células da Nação, pelos Municípios.

E' preciso, é urgente injetar sangue novo no organismo nacional amenizado, vitalizando-lhe as energias municipais. Considerai estes números: em 1946, a receita federal correspondia a 53,5% do total da receita pública e a estadual a 32,61%, cabendo às Municipalidades a ínfima percentagem de 7,43. Nesse mesmo ano, o Distrito Federal arrecadou 6,46%, o que importa nesta monstruosidade: um único ponto do território nacional, aquele que importa a sede do governo, igualou, quase, em rendas, a totalidade dos 1.669 Municípios brasileiros. Convém ainda acentuar que, quando falamos em municipalidades, incluímos as das capitais dos Estados e Territórios. Estas, em número de vinte e poucas, abservem a metade da receita geral das comunas. Assim aconteceu em 1946, quando as capitais arrecadaram 3,50% e os Municípios do Interior, 3,9% da renda global.

A reação contra a iniquidade dêsse sistema tributário, iniciada patrioticamente pelos Constituintes de 1946, deve prosseguir, aumentar de intensidade, pois de outra maneira as pequenas vantagens conseguidas no Estatuto de 18 de setembro, ao invés de se alargarem, terminarão neutraliza-

das por contra-medidas do fisco estadual, ou perderão os seus efeitos em face de novas dificuldades. A atual melhoria das rendas municipais é apenas um ponto de partida para a execução de um largo programa de recuperação.

Esta é a obra máxima que incumbe aos brasileiros de boa vontade. Falei em nossa tendência para deter o olhar na superfície política da realidade nacional, sem descer à análise do subsolo econômico, onde estão as causas de nossos desajustamentos sociais. Realmente: há poucos dias solenizamos o terceiro aniversário da restauração democrática do regime. De que maneira, entretanto, completamos a obra política de 29 de outubro, de sorte que ele tivesse as mais profundas repercussões econômicas e sociais? Respondem as crescentes dificuldades de vida do povo brasileiro, respondam os percalços atuais de nossa economia — a mesma economia indisciplinada e aleatória que herdamos dos dirigentes coloniais, sujeita aos caprichos dos mercados internacionais. E de que maneira procuramos solucionar ou simplesmente enfrentar a tremenda crise que nos assoberba? Façam os cabeçalhos dos nossos jornais, que supostamente registram os assuntos mais importantes do momento. De há quase um ano a esta parte as *manchettes* vêm sendo monopolizadas pelo problema número um da nação: o aumento dos vencimentos do funcionalismo público... Felizmente a verve justiceira dos caricaturistas destrói, na mesma primeira página dos jornais, o sonho de ópio do nosso pobre povo. As *charges* mostram o aumento dissolvendo-se como açúcar no oceano da crise brasileira, ou melhor, levando a pior na maratona clássica entre os salários e os preços.

Enquanto o funcionário público e o empregado particular apelam para fictícios aumentos, outros apelam para o "golpe", não deixando os aumentos de ser uma espécie modesta de "golpismo". Vivemos, realmente, sob esse signo. Longe vão os tempos em que se impunham e medravam os valores reais nos diversos setores de atividade, dos mais obscuros aos mais eminentes. O comerciante vivia do desenvolvimento natural do seu capital. O agricultor contentava-se com o fruto de sua la-

voura. O trabalhador manual conhecia a arte de viver do exercício honesto de uma profissão ou arte. Havia certo equilíbrio, e um senso geral de proporções. Hoje, vive-se do "golpe", que está subentendido maldosamente em toda situação próspera, ou patente em fortunas surgidas do dia para a noite. Até no ensino entrou o "golpismo", a partir daquele ano liminar de 1930, que marca em nosso calendário a primeira "passagem" por decreto...

Urge uma reforma de alto a baixo na mentalidade brasileira. Não só no sentido de restaurar as normas de dignidade na vida pública, mas também no de fazer ascender ao primeiro plano das cogitações os problemas básicos da nação. A discussão pública de problemas como o do petróleo é sinal de que não é mais possível, apesar de tudo, nem aos partidos nem aos governos fazer a política pela política, como nos tempos áureos do liberalismo, em que Estado e Sociedade giravam em esferas estranhas e distanciadas. Essas esferas, e todas as que lhes são intermédias, giram hoje concêntricamente, transformando a missão de governo em um complexo vastíssimo de atribuições e iniciativas em todos os setores da vida nacional.

Devemos convencer-nos de que nem só de política e de ilusórias medidas de emergência vive o brasileiro, mas de realidades vivas e fundamentais. O espírito novo que se criou no País, movido por esta evidência, encontra-se, mais do que em qualquer outra parte, na essência do mais puro pensamento municipalista. O Município, que no passado exprimiu os sentimentos de uma nacionalidade em formação, está outra vez com a palavra, indicando-lhe os rumos do futuro. Ele é a intuição profunda da Pátria, guiando-lhe os passos.

Esta intuição está presente aqui em Araçatuba, onde surgiu o Movimento Popular Municipalista. Do meu velho pôsto de luta, ficarei atento às vossas atividades, tão promissoriamente inauguradas. E unidos estaremos, por sobre as divergências acidentais, no sentimento comum da grandeza e prosperidade do Brasil.

* *

*

ANÁLISE ESTATÍSTICA é a aplicação aos dados de fenômenos de massa já coligidos dos processos de estudo que fazem parte da estatística metodológica.

* *

*

CENSO é o resultado do levantamento estatístico que incide sobre a totalidade dos indivíduos componentes do conjunto que constitui o objeto de estudo.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORGANIZAÇÃO

Princípios de organização

Livro de JAMES O. MOONEY E ALLAN C. REILLEY.

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

(Continuação)

VI

OS PRINCÍPIOS DE ORGANIZAÇÃO SEGUNDO A HISTÓRIA

AS principais formas de organização são representadas pelas instituições do *Estado*, da *Igreja*, das *Fôrças Armadas* e da *Indústria*. Por meio delas pode-se determinar as características de um padrão comum. Os objetivos diferentes não obliteram as linhas gerais do plano universal.

Destas quatro instituições, as mais eficientemente organizadas são, sem dúvida, a *Igreja* e o *Exército*. Em ambos os casos, a razão é óbvia. Na organização da igreja a eficiência resulta do propósito comum de consecução do objetivo religioso. Na organização do exército, também deriva da unidade de propósito, relativamente porém à consecução de um objetivo de natureza militar. Por estas razões, estas duas instituições nos fornecem os melhores exemplos de eficiência em matéria de organização.

De todas as novas formas institucionais, as de governo são, quase sempre, as menos eficientes. A unidade de propósito, tão patente nos setores eclesiástico e militar, prima pela ausência no campo governamental. Em vez disso, nêles depa-ramos com os conflitos entre os líderes, com os partidos e as classes, com deploráveis resultados para sua eficiência.

Nosso estudo histórico dos objetivos da organização começa naturalmente com o governo porque, a despeito das imperfeições de todas as suas formas, quer no passado, quer no presente, há um certo sentido em que governo e organização são sinônimos. Uma característica óbvia que será facilmente descoberta no setor do governo é a da complexidade do seu objetivo. De um ponto de vista de relatividade, os objetivos da religião, da guerra e da indústria são tão simples que podem ser definidos com as mais curtas frases. O da indústria pode ser o do lucro obtido por meio de prestação de serviços; o da guerra, o da derrota militar do inimigo e o da religião, o bem das almas. A complexidade só aparece quando penetramos o domínio da doutrina.

OBJETIVOS GOVERNAMENTAIS

No caso do governo, esta complexidade aparece logo de início com a definição dos objetivos principais. Considerando as diferentes teorias relativas aos fins do governo, encontramos uma forma extremada na escola individualista de Herbert Spencer, segundo a qual a única função do Estado é proteger o indivíduo de modo a que ele possa desfrutar seus direitos e liberdades (*Social Statistics*). No polo oposto está a doutrina de Karl Marx. Sua teoria representa a forma extremada do que conhecemos pelo nome de paternalismo, dirigido no sentido do propósito econômico. De acordo com esta última teoria, todas as atividades industriais, econômicas, comerciais e educacionais — estão sujeitas ao controle do Estado.

A despeito das diferenças teóricas, o governo deve ter um objetivo que é comum a todos eles, sendo, pois, universal na prática; de outra forma, o fenômeno do governo permanente, de uma ou de outra espécie e em todas as sociedades, não poderia ser explicado. Este objetivo universal não é difícil de definir-se. É melhor expresso com a palavra "proteção" onde quer que esta proteção possa ser necessária. É impossível, no entanto, conceber uma modalidade de governo que não tenha por objetivo a proteção de alguém, ainda que, na prática, só tenha realmente direito a ela um único indivíduo, uma pequena minoria, uma grande maioria ou todo o grupo social. Mesmo nos piores governos, ela deve estender-se de uma ou de outra forma a todos, porque só por meio de um estado organizado da sociedade é que os interesses dos que estão no poder podem ser defendidos. Todas as teorias de objetivos governamentais reduzem-se, pois, a uma única palavra "proteção". É literalmente certo que o governo, mesmo nas formas mais odiosas e tirânicas, nunca deixa de proteger.

As definições formuladas por Aristóteles em sua obra "Política", ainda são hoje quase tão exatas como o eram quando foram formuladas, relativamente às diferentes formas de governo. Sua tripla classificação dos governos em *Monarquia*, governo autocrático de um só; *Aristocracia* ou governo de uma classe limitada, ou *Comunidade*, governo da maioria, define perfeitamente as formas com que nos familiarizamos através da histó-

ria. Quanto ao valor moral, Aristóteles não reconhece diferenças entre estas formas. São tôdas elas boas se se prestam ao verdadeiro objetivo do govêrno que é o de promoção do bem geral. Tornam-se más quando se desviam dêsse objetivo. Dos maus governos Aristóteles faz também uma tríplice classificação: *Tirania* que só visa ao bem de um governante; *Oligarquia*, que visa ao bem de uma classe governante e *Democracia* que visa ao bem da maioria, mas não de todos. O termo "bem" pôde ser mal empregado nestas definições; mas se considerarmos que o principal "bem" que um estado pode promover ou fazer a alguém é o de oferecer proteção ou segurança, verificamos que o termo se harmoniza com a doutrina de objetivo governamental conforme já foi definido.

A definição de mau govêrno pelo filósofo, segundo a qual êle não passa de um desvio, é a mais significativa. Os desvios de uma doutrina são comuns em tôdas as formas de organização. Os descritos por Aristóteles são, porém, de outra espécie. São desvios dos objetivos legítimos e que afetam o fator moral.

Na organização êstes desvios são graves. Numa organização religiosa são chamados de *infidelidade*; na organização militar de *traição* e na industrial é, geralmente, *desonestidade*. Êsses desvios morais constituem exceções. Na organização governamental, no entanto, os desvios dos verdadeiros objetivos, conforme foram êles definidos por Aristóteles, são freqüentes ou quase constantes. Temos visto que a história do govêrno consiste, em grande parte, de luta sem quartel pelo poder, luta esta travada por indivíduos, partidos, classes, e na qual êsse poder é usado de uma maneira discricionária. A freqüência dêsses desvios complicam os estudos da organização governamental.

No exame dos princípios de organização, conforme aparecem êles no setor do govêrno, a identificação do principal dêles — o da coordenação — é desnecessária. A própria existência do govêrno é um resultado da necessidade de coordenação.

Pela mesma razão, é desnecessário demorar muito tempo no exame do princípio da chefia. Da mesma forma que o da coordenação, o de chefia é essencial em tôdas as formas de organização, não sendo mesmo possível conceber um govêrno sem êle, muito embora possa existir sob a forma de govêrno individual ou coletivo. No entanto, quando passamos ao outro princípio, o da delegação, verificamos que toma formas especiais não só no setor do govêrno mas também em outras esferas de organização, o que exige uma consideração tôda especial.

DELEGAÇÃO PARA CIMA

A delegação de deveres, conforme já demonstramos, exige também uma delegação de autoridade comensurada com êsses deveres. Só se concebe êsse processo *para baixo*. Nas formas descentralizadas de organização, porém, encontramos uma espécie diferente de delegação e que pode ser

denominada de *delegação para cima*. A contradição não passa do terreno das aparências. É perfeitamente compreensível quando consideramos o que é que constitui uma unidade de organização.

Dentro de uma tal unidade, só pode haver uma única espécie de delegação direta, isto é, *para baixo*. Quando há delegação *para cima*, somos obrigados a considerar a organização em conjunto, organização esta que, como um todo, delega certa autoridade, tendo em vista um propósito mais importante e de interesse mais geral.

O nosso sistema de govêrno constitui um exemplo prático da aplicação dêsse princípio. Mostra o que se quer dizer com *soberania do estado* e também com a distinção entre *estado* e *província*. No sistema americano, a autoridade do govêrno federal foi obtida por meio da delegação *para cima* feita pelos *Estados Soberanos da União*. De uma maneira geral, a autoridade exercida por um govêrno provincial foi delegada *para baixo* pelo govêrno central. Encontramos sua analogia, no sistema americano, com a autoridade delegada *para baixo* pelos estados às municipalidades organizadas segundo à lei estadual.

Numa forma democrática de govêrno, essa espécie de delegação constitui a base da autoridade que é delegada pelo povo a seus representantes eleitos no *Estado* ou na *União*. Esta, ao contrário da autoridade delegada pelos *Estados à União*, é uma verdadeira delegação *para baixo*. Numa verdadeira democracia, o povo é o governante e a fonte de tôda a autoridade delegada. Seus representantes são os seus servos, de nome e de fato.

A relação de um govêrno democrático com seus governados lembra muito nitidamente a de uma organização industrial com os seus acionistas. Não pensamos usualmente nos cidadãos que ocupam os altos cargos públicos ou nos acionistas como membros da organização. De um ponto de vista rígido, porém, a organização só existe com êles e por meio dêles. Êles, e somente êles, constituem a suprema autoridade coordenadora. Sua relação com a organização é a mesma que existe no caso da propriedade coletiva, sendo finalmente dêles que a chefia retira de fato todo o seu poder.

Em tôdas as formas de organização o fenômeno da delegação *para cima* se manifesta sempre que o princípio da descentralização está em grande evidência. Nas instituições religiosas pode-se identificar, entre as seitas cristãs, quatro tipos: a católica, a episcopal, a presbiteriana e a congregacional. De uma maneira geral, elas se distinguem, na ordem em que foram citadas, pelo emprêgo do princípio da centralização ou do seu oposto, o da descentralização. Na igreja católica, que é completamente centralizada sob a autoridade de um chefe supremo, só pode haver uma espécie de delegação, isto é, a delegação *para baixo*. Na primeira das formas seguintes, a episcopal, começa a aparecer a descentralização. Na seguinte a presbiteriana, verifica-se uma delegação de autoridade *para cima*, do presbítero ao sinodo e à assembléia geral, delegação esta feita pelas igrejas, como uma única en-

tidade. A forma extremada de delegação é representada pela última, a congregacional. Nesta, cada igreja ou congregação é uma unidade de organização. Entre estas unidades, desligadas uma das outras, não há delegação de autoridade *para cima*, como no presbiterianismo; mas há a delegação de certas funções gerais que são desempenhadas em nome do interesse comum. Neste caso, não se pode dizer que a delegação é *para cima*, e nem que é *para baixo*. Delegação *para fora* define com precisão o problema.

Na organização militar, o exemplo histórico mais importante de delegação *para cima* foi o da nomeação do General Foch para o posto de comandante chefe dos exércitos aliados na primavera do ano decisivo de 1918. Exemplo anterior foi da nomeação do Príncipe austríaco Von Schwarzenberg para o comando dos exércitos aliados que combatiam Napoleão (1813-1814). Nestes casos, encontramos o mesmo princípio que governa todas as delegações desta espécie. A que se faz *para cima* só ocorre quando envolve mais de uma unidade da organização. Nestes casos as unidades foram os governos de várias nações aliadas. Um ligeiro exame de todas as formas de organização basta para justificar a tese de que o princípio da delegação *para cima* só se aplica entre organizações diferentes e que, dentro de uma única, toda a delegação é *para baixo*. Resta, porém, uma outra variedade do princípio de delegação, variedade esta que é de um tipo completamente diferente.

DELEGAÇÃO MEDIATA E IMEDIATA

Esta variedade de delegação é comum nas organizações religiosas baseadas na idéia teocrática. Um exemplo conhecido e até familiar é o da eleição do Papa pelo conclave de cardeais.

Neste caso não há delegação direta, quer *para cima*, quer *para baixo*. Ninguém pode fazer delegação direta de qualquer autoridade que não possui e os cardeais não possuem, quer individualmente, quer em conjunto, a autoridade do Papa. De fato, eles recebem a distinção cardinalícia das mãos da mesma autoridade que eles próprios elegem. Do ponto de vista da organização, como definir a autoridade exercida pelos cardeais.

A resposta é que há duas formas de delegação: a direta ou *imediata* e a indireta ou *mediata*. Todos os exemplos da última destas formas deixam pressupor a existência de uma autoridade superior delegante que opera por intermédio de outra. A igreja, de acordo com a doutrina católica, é uma instituição divina e a autoridade do Papa, como seu chefe supremo, é delegada por Deus. Esta delegação é feita, porém, por intermédio do conclave. Isto quer dizer que Deus é o verdadeiro delegador, agindo os cardeais como simples intermediários escolhidos por Ele para decidir quem deve ser Papa.

A doutrina da fonte divina da autoridade delegada *mediata* está praticamente limitada às organizações eclesiásticas. Nada há de peculiar, no entanto, à organização da igreja no princípio de delegação *mediata*. O mesmo princípio aparece

frequentemente na organização do Estado onde a fonte da autoridade é terrena e tangível.

Um bom exemplo é o da autoridade do Presidente dos Estados Unidos para fazer as nomeações, autoridade esta que implica no exercício de ambas as formas de delegação. Quando um Presidente nomeia certos servidores públicos, tais como os membros do seu gabinete, a delegação que faz é direta porque a autoridade dos nomeados deriva diretamente da sua. Quando ele nomeia os ministros da Suprema Corte e outros juizes federais, porém, a delegação que faz não é direta porque ele, como Chefe do Executivo, não desempenha as funções judiciárias que ele confia, por nomeação, a esses magistrados. Nomeando-os, ele exerce uma autoridade que lhe é delegada pelo povo; em outras palavras, o povo delega aquela autoridade judiciária aos juizes por "intermédio" do seu Presidente.

Este exame das variações, no que pese a aplicação do princípio da delegação, esclarece um ponto que nunca pode ser menosprezado no estudo da matéria em causa, isto é, a distinção entre um princípio de organização e a sua aplicação na prática. Como princípio é e deve ser universal ou o emprêgo que damos à palavra "princípio" não tem substância. A aplicação de um princípio admite, porém, certas variações, de acordo com a natureza do problema.

Neste caso, notamos cinco variantes: *delegação para baixo*, *delegação para cima*, *delegação para fora*, *delegação imediata*, e *delegação mediata*. Prova-se a universalidade da delegação como princípio com a sua definição: conferência de autoridade por alguém que a possua ou que a possa delegar. Mesmo no caso daquela delegação que se processa entre organizações diferentes, fenômeno este que definimos como *delegação para cima*, a autoridade do delegado está tão implícita quanto o está a autoridade que delega em qualquer uma das outras formas.

Quando examinamos o princípio da organização e, especialmente, as três funções primárias e gerais conhecidas pelo nome de função legislativa, função executiva, e função judiciária, encontraremos alguns aspectos de organização do Estado que podem ser considerados característicos. Até a relativa separação de funções com que estamos agora familiarizados no setor de Governo só se torna definida quando consideramos os tempos modernos. O simples fato de que esta separação se tornou mais definida no setor do governo do que em outras formas de organização, já revela que deve haver uma razão. Nas pesquisas realizadas com o objetivo de descobrir a existência dessa separação encontramos um outro fenômeno comum no governo: o caráter altamente organizado das funções legislativas e judiciárias. A estrutura típica da organização governamental moderna é a de um departamentalismo trino representativo destas três funções, departamentalismo este que não tem similares.

Porque esta diferença? A atividade legislativa é de definição e determinação do objetivo. O sim-

ples fato de estarem os objetivos do governo substanciados num único princípio geral, não elimina a sua complexidade. Dê a este princípio o nome de "proteção", "bem estar geral" ou qualquer outro nome que se queira; as interpretações serão sempre variadas e inúmeras serão sempre suas aplicações na prática.

Esta complexidade do objetivo no setor do governo explica a organização esmerada do judiciário. Um objetivo complexo ou, melhor, muitos objetivos diferentes exigem não só uma organização perfeita para a determinação dos mesmos como também um *funcionalismo* muito bem organizado para a tomada de muitas decisões importantes para a concessão desses vários fins e propósitos. Isto não significa que as funções legislativa e judiciária sejam menos poderosas em outras esferas. A função que planeja ou determina, a que executa e a que interpreta deve existir em todas as organizações. A diferença no que diz respeito à igreja, às forças armadas e à indústria, está na relativa simplicidade de seu objetivo precípua, o que torna aquelas funções menos formais na estrutura de suas organizações.

A real complexidade na organização militar e industrial é resultado da doutrina e da técnica. Isto faz parecer que a função executiva é tudo nestes organismos. Reflete-se na estrutura da média das empresas industriais, cujo organograma mostra os escalões hierárquicos da organização até a última de suas funções. Tais organogramas podem dar a idéia de um quadro complexo do órgão; mas o objetivo real é simplesmente o de mostrar o processo de ação executiva.

VII

A ORGANIZAÇÃO GOVERNAMENTAL NA ANTIGUIDADE

O nosso estudo da organização governamental, através das mais remotas eras, revela um fato da mais profunda importância: neste setor nada existe de novo sob o sol! Isto confirma nossa tese de que os princípios de organização são universais e por isso devem estar presentes nas formas de governo de todas as épocas.

As variações só aparecem no campo da autoridade mas são também tão velhas quanto à história humana. Todas elas — inclusive os absolutismos, as aristocracias, as democracias e as tiranias — datam da antiguidade e vem reproduzindo em todos os tempos.

Se existe uma forma de governo que parece ser moderna, é a que pode ser caracterizada com o termo "integração" e cuja forma extremada tornou-se conhecida com o nome de "totalitarismo". Este termo não implica em modificação dos princípios de organização. Indica simplesmente, em nossa complexa sociedade moderna, sua maior aplicação, tendo em vista a consecução dos objetivos do governo nas esferas industrial e econômica, coisa que eram desconhecidas nos tempos antigos, mais simples e mais primitivos. As conseqüências desta tendência são, às vezes, de tal gravidade que

as deixaremos para serem examinadas mais adiante.

Algumas observações relativas às diretrizes deste estudo histórico estão aqui em ordem. Nossa atenção deve sempre se localizar no comportamento dos três princípios de organização: o *coordenativo*, o *hierárquico*, e o *funcional*, dispensando-se a necessária consideração porém, no terceiro caso, ao aspecto de *staff* do *funcionalismo*.

No caso dos princípios de coordenação e de escala, o fato importante é da sua evidência. Não se pode conceber nenhuma forma de organização sem que haja uma autoridade qualquer, esteja ela onde estiver. Estes dois princípios resultam dessa necessidade. O mesmo se dá realmente com o *funcionalismo*, porque é impossível conceber um empreendimento de qualquer grupo humano sem que haja uma definição clara dos deveres individuais. Do ponto de vista histórico, há, porém, uma diferença, isto porque só dispomos de dados muito vagos relativos às funções específicas na história dos governos absolutos da antiguidade. Conseqüentemente, nosso exame histórico da organização governamental deve começar num ponto qualquer em que todos estes três princípios estejam em evidência, ou, melhor, estejam a mostra.

Das diferentes formas de governo, as primeiras, na ordem histórica, são as das cidades-estado da Grécia onde sabemos que existiam funções institucionais perfeitamente organizadas. E' verdade que em suas formas de organização, estes estados antigos contrastam de certa maneira com os modernos; mas estes contrastes só servem para mostrar o comportamento dos mesmos princípios fundamentais em condições bastantes diferentes.

FORMAS DO GOVERNO

A maioria dos Estados Gregos, dos quais Atenas foi o mais importante, passou por quatro fases de evolução em matéria de governo. Os Estados em questão estiveram sucessivamente sob o domínio de reis, aristocracias, tiranias e democracias. A esse respeito, Esparta, que viveu sempre sob o regime aristocrático, constitui uma notável exceção.

Em Atenas, a primeira forma de governo foi a de origem prehistórica: o reinado. A segunda, ou aristocrática e a terceira, ou democrática, oferecem o mais fértil campo de estudo para o interessado pelas questões de organização.

A forma aristocrática existiu mesmo na alvorecida da história escrita e durou até o quinto século A.C. Durante este período, as duas principais instituições governamentais foram o Areópago e o Arconato, que representavam os poderes legislativo e judiciário atenienses. Relativamente a este período histórico, o nosso maior interesse é pelas funções dos arcontes (a princípio havia um só) cujo número passou de um para três e finalmente para nove, desempenhando cada um deles uma função própria. Com eles mostramos o aparecimento de um *funcionalismo* bastante diversificado no Estado antigo.

Sob o regime democrático — período áureo de poder e glória de Atenas — as instituições principais eram de espécie completamente diversa. Havia, então, o *Coulé* ou conselho dos quinhentos, a *eclésia* ou assembléia popular e o *dicastério* ou principal tribunal ateniense, conhecido por *Heliaeia*.

A *eclésia* era a assembléia geral constituída por todos cidadãos e, durante o período de grandeza, foi de fato a autoridade soberana. Este governo foi característico de tôdas as aristocracias da antiguidade, tendo sido na verdade a única forma prática de democracia até o advento do governo representativo. Isto explica porque as democracias entre os antigos estavam limitadas exclusivamente às cidades.

Deve-se observar aqui que o primeiro dos três marcos históricos da evolução das instituições democráticas modernas, o princípio de *governo da maioria*, teve sua origem na Grécia. Os gregos, porém (e os romanos depois deles) não conheciam uma outra necessidade que para nós é evidente. Nas democracias da antiguidade, o cidadão só podia exercer pessoalmente o seu direito de opinar. Na sua ausência, ninguém podia representá-lo ou falar em seu nome. O segundo marco histórico no constitucionalismo — o advento do *governo representativo* — tomou forma pela primeira vez na Inglaterra, no século treze.

O princípio de representação ampliou o campo de aplicação do constitucionalismo ao governo de uma nação. Há, pois, limites geográficos além dos quais o princípio de governo popular, exercido por intermédio de um simples órgão representativo, não podia ser eficientemente pôsto em prática. O terceiro marco histórico nesta evolução surgiu quando se inventou, além do órgão representativo, o *princípio federativo*. Este surgiu pela primeira vez na história com a Confederação Suíça, na Suíça Moderna, mas foi pela primeira vez pôsto em prática, numa ampla escala, do ponto de vista territorial, na organização dos Estados Unidos da América. Este sistema é comparável com o da democracia ateniense que só podia funcionar enquanto a voz do cidadão podia fazer-se realmente ouvir.

Consideremos agora um outro aspecto da constituição ateniense que seria de interesse vital para todos os estudiosos de organização. Queremos nos referir à relação funcional entre as duas assembléias, o *Coulé* ou conselho dos quinhentos, e a *eclésia*.

GOVERNO FUNCIONAL EM ATENAS

Os membros do *Coulé* eram escolhidos por cotas, saindo cinquenta representantes de cada uma das dez tribus. Sua função legislativa era a de preparar os projetos de leis que seriam submetidos à apreciação da *eclésia*. Era pois uma função de *staff*, pura e simplesmente. A *eclésia*, por outro lado, não possuía o direito de iniciativa em matéria de legislação. Como assembléia de massa não se ajustava a um tal propósito. Sua função era a

de aceitar ou rejeitar estas propostas, sendo decisivas as medidas que tomava.

Esta completa separação entre as funções de *linha* e de *staff* pode parecer estranha, segundo os modernos padrões; mas também neste caso verificamos a diferença existente entre um princípio e a maneira por que é pôsto em prática. Como princípio, a contraposição das funções de *linha* e *staff* é universal em organização; mas só na prática é que se pode aprender a maneira mais eficiente de aplicar um princípio.

Chegamos finalmente à outra instituição da velha Atenas, instituição esta que muitos estudiosos de organização considerarão como a mais característica. Esta instituição foi a *Heliaeia*, o principal *dicastério* ou tribunal de Atenas, isto durante o período democrático. Era ela composta de seis mil jurados que funcionavam, sob o regime de rodízio, nos tribunais de quinhentos jurados. A *Heliaeia* também desempenhava função legislativa, a que dispensaremos finalmente a nossa atenção.

Quando o *Coulé* propunha uma medida legislativa qualquer, medida que era em seguida aprovada pela *eclésia*, transformava-se o projeto em *psefisma*. Um *psefisma* não era uma lei no sentido formal, mas algo ainda mais importante. Estabelecia o princípio imperativo com o qual a lei devia se conformar. A promulgação de fato da lei era função do *nomothetes* ou *no moteta* um grupo de homens da *Heliaeia*.

E' óbvio que a distinção entre uma lei e um *psefisma* reduz-se a uma simples questão de diferença entre uma regra e um princípio. Nas formas modernas de organização o correspondente a um *psefisma* é o enunciado de um princípio diretor que forma a base de tôdas as normas do processo de ação dentro do seu campo. Se todos os membros de uma organização conhecessem estes princípios, seriam desnecessários as leis e regulamentos. A necessidade da lei é no entanto, clara. O homem médio, muito embora não possa ou não queira obedecer a um princípio, pode sempre compreender um regulamento e este fato torna os regulamentos os mais claros e explícitos tendo em vista a sua orientação. Mas não somente estes regulamentos como também as leis devem basear-se em princípios. Os atenienses conheciam esta necessidade e se apegaram a ela no processo por cujo intermédio eles faziam suas leis.

Será suficiente uma observação geral para determinar como foram aplicados os princípios de organização nas antigas cidades gregas. Elas são uma grande reserva de experiência relativamente a maneira de pôr em prática o princípio *funcional*, com o que muito temos que aprender.

Não acontece o mesmo, porém, com aquele seu antecedente, o princípio de *escala*. A esse respeito a organização das cidades gregas pouco nos conta de importância, pela melhor das razões, porém. Elas eram pequenas e todo o grupo podia reunir-se num mesmo lugar, predominando por isso o regime do contato direto entre chefes e subordinados. Mesmo nestas condições, a forma

de escala está sempre presente, como devem estar todos os princípios; mas suas aplicações nesses grupos compactos, são sempre poucas e simples.

GOVERNO ROMANO

Para descobrir a forma extremada do contraste não precisamos nos desviar da história antiga. Consideraremos agora a evolução de uma outra cidade antiga que se transformou no maior império que o mundo conheceu, império este organizado por um povo cujo censo de ordem nunca foi ultrapassado. Os romanos, na criação e organização de seu império, acharam, porém, que a mais eficiente maneira de aplicar o princípio de escala era uma castanha difícil de partir; era um problema que só a experiência poderia resolver. Isto faz com que as instituições de Roma sejam de importância vital para todos os estudiosos do assunto em foco.

O verdadeiro segredo da grandeza dos romanos foi o seu gênio organizador. Isto se evidencia com o que conseguiram realizar, constituindo prova indiscutível os resultados por eles obtidos. A fonte desse gênio não é, porém, fácil de descobrir num simples estudo de suas instituições. Sua estrutura governamental não revela sempre clareza na aplicação dos princípios de escala e de função que, de acordo com os padrões modernos, é o principal requisito de uma organização eficiente.

Prova a grandeza dos romanos como administradores o fato de fazerem funcionar suas instituições apesar dessa falha. Eles não só conquistaram mas também organizaram um império e o mantiveram em ordem. Fizeram ainda mais: romanizaram o mundo ocidental. Só resta pois ao estudioso de organização aceitar esses fatos e procurar sua explicação.

A história de Roma pode ser resumida em dois principais períodos: o da república e o do império. Na história de suas formas de organização há uma divisão similar. O primeiro período foi aquele em que Roma ainda era apenas uma cidade, com um governo local; o segundo, foi aquele em que se verificou a modificação dessa forma de organização, para atender as exigências do domínio mundial. O desenvolvimento, em qualquer setor, envolve sempre o mesmo processo com os problemas dele resultantes, tendo as crescentes aflições de Roma antiga muitos paralelos nas modernas formas de organização.

Na transformação de uma cidade estado num império mundial e na sua evolução no sentido de atender as necessidades de domínios mais vastos, a organização da antiga Roma oferece as maiores lições ao organizador de hoje.

Há, de certo, muito mais coisas nas instituições romanas capazes de inspirar um grande interesse ao estudioso de organização. O Senado romano ou conselho dos anciões, por exemplo. A maneira por que esse Senado exercia uma simples função de *staff*, passou a exercer, na república, uma autoridade de *linha* é uma dessas coisas. Também merecem a atenção do estudioso as três

assembléias legislativas populares, a *Comitia Centuriata*, a *Comitia Tributa* e o *Concilium Plebis* e o fato — contrário às normas atuais — de terem estes órgãos diferentes esferas de autoridade legislativa. Do ponto de vista da organização moderna e de seus problemas tudo isto tem, no entanto, menos significação do que o desenvolvimento das formas de organização exigidas pela transformação de uma simples cidade estado em senhora do mundo.

O FUNCIONALISMO EM ROMA

Deste ponto de vista, nosso principal interesse na organização romana é pela sua magistratura. É provável que em nenhuma outra parte da história podemos encontrar *funcionalismo* executivo tão diversificado. Os nomes desses magistrados — *cônsules*, *prettores*, *tribunos*, *questores*, *edís*, *curule aediles* e *censores* — nos impressionam pelo número e variedade e esta impressão se aprofunda ainda mais se estudarmos as interrelações de suas variadas funções. Entre eles todos, porém, o nosso maior interesse é pelo cônsul. A evolução do princípio hierárquico da delegação descoberto por meio do cargo do cônsul nos permite compreender porque a organização de uma cidade se transformou na do maior império até hoje conhecido na face da terra.

Os cônsules depois da primeira revolução que acabou com o reinado, passaram a ser os primeiros magistrados. Eram eleitos anualmente pela *Comitia Centuriata* e foram, até a extinção da república, as figuras mais importantes de Roma. As funções do cônsul, muito embora fossem em, parte, administrativas e judiciárias, eram eminentemente militares. Ele era o comandante chefe dos exércitos. Nisto o cônsul se diferenciava do pretor que era, principalmente, um magistrado civil. O número de pretores variou às vezes na história romana, mas havia sempre dois, dualidade esta caracterizada pela palavra "cônsul" que significa parceiro.

Esta parceria dos cônsules romanos assemelhava-se a dualidade dos reis de Esparta, em época anterior. Muito embora a origem do colegiado ou princípio de parceria seja obscura, é, pelo menos evidente, porque os romanos apegaram-se a ele durante tanto tempo e tenazmente. Seus dissabores eram como os de Moisés antes de ouvir a palavra de Jetro; eles também não sabiam delegar e subdelegar autoridade. Os antigos romanos não podiam conceber um detentor de *imperium* senão como um indivíduo que estivesse presente e exercesse pessoalmente o comando em qualquer setor importante de ação. Sua tendência era para manter, por mais tempo que fôsse possível, o velho sistema de chefia direta que eles sempre conheceram. Nenhum cônsul podia possuir os atributos da onipresença; mas dois parecia ser melhor do que um só.

A presença simultânea de dois cônsules em Roma e outro fora dela, é comum na história do império. Em outras ocasiões em que agiam simultaneamente, eles se alternavam no comando em

dias sucessivos. Este era um sistema vicioso que foi o principal responsável pelo terrível desastre que sofreu o exército romano na grande batalha de Canes. O sistema colegiado, a despeito do sentido do termo adapta-se melhor à ação de conjunto do que à individual.

O sistema consular mostrou que era de uma maneira geral adequado quando era pequeno o império. Com a sua ampliação, veio a abranger muitas províncias fora da Itália, províncias estas que estavam sempre sob um regime de governo militar. Isto deu lugar a que se criasse o sistema proconsular que em sua forma primitiva, não implicava numa subdelegação mas, sim, num prolongamento da autoridade do cônsul. Neste sistema, os cônsules e pretores, findo o respectivo período de exercício da função, continuavam de posse de uma parte de seu poder e assim, como procônsules e propretors, iam governar uma província.

Para estabelecer um paralelo com os tempos modernos, podemos imaginar um diretor geral, nomeado para um período de um ano e que depois de terminar esse período, assumisse automaticamente a direção de uma divisão principal do órgão. Hoje isso pareceria um rebaixamento; mas não o era do império romano. O governo de uma província, com todas as oportunidades de pilhagem que ele oferecia, era o prêmio mais alto que um magistrado romano poderia conceber. Foi o poder que esses governadores provinciais enfeixaram em suas mãos que destruiu finalmente a república.

As reformas de Augusto puseram fim a esses males. Enquanto elas se procuravam, todo o sistema provincial de governo sofria uma grande modificação. O prolongamento da autoridade consular nas províncias, com o título de procônsul, foi apenas uma medida provisória que cedeu seu lugar a um sistema de verdadeira delegação que se processava através de uma escala hierárquica. A lei de Pompeu — 53 A.C. transformou o proconsulado num cargo separado para o qual não poderia ser escolhido quem já tivesse sido cônsul ou pretor num período de cinco anos.

Quando ocorreu esta modificação já se preparava uma outra e muito mais importante até. No começo da era cristã, tornou-se Roma senhora do mundo. A república havia realizado o seu plano de conquista universal, destruindo-se na execução desta obra! O prêmio conquistado pelos soldados foi usurpado pelo poder militar representado por César e seus sucessores.

O império romano foi uma autocracia militar, só e nada mais. Nunca foi uma monarquia. Teoricamente continuou a ser uma república e assim permaneceu durante muito tempo. Os primeiros imperadores tinham as condições de rei. Eles conservavam a simplicidade dos governantes democráticos. Não ostentavam nenhum novo título exceto o honorífico de *príncipe*. Júlio César foi assassinado por ter implantado a ditadura; mas seu sobrinho Augusto não cometeu semelhante ato. Ele se fazia ocasionalmente eleger cônsul, mas deixava o cargo para outros. A mais alta autoridade do império, o consulado foi aos poucos se trans-

formando num simples título honorífico. As assembleias populares seguiram o mesmo caminho, por meio de uma atrofia progressiva, até sua completa extinção. Só o Senado conseguiu reter, no novo regime e durante um curto período, a sua importância.

DELEGAÇÃO NO IMPÉRIO

O título de *imperator* ou imperador que nos últimos tempos se identificou com o soberano real, era originalmente empregado em Roma com o sentido muito simples de *possuidor do imperium*, uma velha instituição da república. O "imperium", porém, não era um cargo. Era uma autoridade própria dos cargos de cônsules e procônsules dentro de uns certos limites. O cônsul, como comandante do exército, possuía uma autoridade, dentro porém, da esfera de suas atividades militares, mas não fora delas e nunca dentro da cidade de Roma. Ele sempre abria mão de seu "imperium" quando transpunha suas portas.

Com o advento do verdadeiro império estas limitações desapareceram. Essa autoridade passou para os Césares — sempre e em toda a parte. Os magistrados provinciais, ao contrário dos cônsules da República, perderam o seu próprio poder de *imperium*. Sua autoridade passou a ser simplesmente uma função delegada.

Na esfera da organização, os fatos mais importantes na história do império foram as reformas administrativas fundamentais introduzidas pelo Imperador Deocleciano. (284 — 305 D.C.) As velhas formas republicanas desapareceram e com elas os últimos vestígios do antigo constitucionalismo. Com a mudança do centro político do império, Roma deixou de ser a capital para se transformar numa simples cidade de província. A Itália também foi reduzida a condição provincial. Com a redução de Roma e Itália a uma posição inferior, completou-se o processo de nivelamento.

O objetivo das reformas de Deocleciano foi o de reforçar a autoridade imperial e o sistema de organização que ele introduziu com este propósito é da mais alta importância no estudo de nosso tema. Em dois sentidos pelo menos o sistema Diocleciano parece ser quase moderno se o compararmos com as primitivas formas do Governo romano.

Entre estas, a principal foi a de extensão do *princípio de escala*. Os antigos governadores provinciais desapareceram e em seus lugares surgiram as sucessivas gradações de autoridade delegadas. Logo depois do imperador vinham os *prefeitos pretorianos*, depois destes os *vicari* ou chefes das *dioceses* e em seguida os governadores das províncias sob cujas ordens estavam várias autoridades de menor grau. Este último desdobramento da cadeia no governo de Deoclecio completou o processo que tivera início nos dias da última república, primeiro com o sistema proconsular, depois com a autoridade delegada aos governadores provinciais e finalmente com o sistema de subdelegação que dividiu os últimos órgãos governamentais em unidades ainda menores. Esta delegação para

baixo, para “unidades menores”, mostrou que era um eficiente meio de estabilizar a autoridade central. Num tal sistema os governadores provinciais sentiam menos a tentação de “começar alguma coisa”, porque isto não daria resultado nenhum.

SEPARAÇÃO FUNCIONAL

Outra reforma de Deocleciano é notável como primeiro exemplo de separação de funções entre as funções realizou uma completa separação entre as atividades civis e militares. Os prefeitos pretorianos, vigários e governadores provinciais eram apenas autoridades civis, o que restringia seus poderes. Em posição paralela a destes magistrados estava a organização militar *em escala*, constituída das mesmas gradações sucessivas: *magistri militum*, *duces*, *comitum* etc., representando também uma cadeia ininterrupta de autoridade delegada.

As distinções funcionais introduzidas por Deocleciano não se estendem a uma separação entre o executivo e o judiciário. Foram porém um prognóstico da maior precisão das futuras distinções funcionais que apareceriam mais tarde, na época oportuna, no setor do governo.

Resta-nos agora considerar as causas da decadência do Império Romano e determinar qual delas poderá nos dizer alguma coisa relativamente aos verdadeiros objetivos da organização.

O primeiro ponto a ser observado é que Roma não foi destruída por inimigo externo. No último período de sua história, o das grandes migrações, todo o mundo romano oriental e grandes partes do ocidental foram, na verdade, pisados pelos povos germânicos cujos líderes às vezes recorriam à guerra e à pilhagem. Por duas vezes a cidade de Roma caiu nas mãos desses povos e foi por eles saqueada: em 410 por Alarico, o Godo, e 455 por Goserico, o Vândalo.

Via de regra, porém, as invasões emigratórias do império romano tinham caráter colonizador pacífico. Em alguns casos, os povos germânicos foram a convite, para ocupar e cultivar regiões despovoadas. Esses colonos germanos apareceram e lutaram lado a lado com as enfraquecidas legiões romanas contra os novos invasores, quando um perigo mais grave ameaçava o império: os Hunos Asiáticos. Mesmos quando a autoridade imperial já estava reduzida a uma mera fração do que fora antes, foi ela tolerada pelos elementos bárbaros então dominantes, isto até 476, quando o último imperador da Roma Oriental deixou o trono.

As causas da decadência romana foram tôdas de ordem interna. Os colonos germânicos não destruíram o Império Romano; apenas ocuparam o que já estava destruído. Quando eles apareceram em cena, Roma já estava mortalmente doente, atacada de um mal incurável com o qual nada tinham a ver os recémchegados.

As causas desta moléstia eram de caráter moral. Os objetivos do governo romano foram, desde o princípio, economicamente destruidores e as tardias tentativas de preservação feitas por

alguns de seus imperadores não poderiam evitar a catástrofe final. Roma, do princípio ao fim, plantou ventos e finalmente colheu o tufão. Ela nunca produziu; apropriava-se, unicamente. Nenhum povo jamais procurou alcançar um objetivo com maior eficiência em matéria de organização ou com tanto sucesso como o romano. Eles esgotaram seu mundo; eles realizaram tudo o que pretendiam realizar.

Mas era um falso objetivo que só poderia acabar em destruição.

O GÊNIO ROMANO PARA A ORDEM

Este fato não diminui a importância daquilo que as instituições romanas poderão nos ensinar, pelo que tiveram de construtivo. O gênio da ordem, que caracterizou os romanos, significa, na esfera da organização, apenas um gênio para a coordenação. A prova da faculdade coordenadora dos romanos está no fato de que sua organização era adequada à consecução de seus fins. Não se pode negar, porém, que do moderno ponto de vista, há incongruências visíveis na organização romana, incongruências estas que parecem difíceis de se conciliarem com o espírito coordenador que os romanos sem dúvida possuíam. A melhor maneira de esclarecer estas dificuldades é considerar historicamente a evolução da organização romana.

A evolução do princípio de escala no governo romano, obedece a linhas rígidas que foram inevitáveis no caso de uma simples cidade-estado que se tornou senhora do mundo. A tendência num tal caso seria naturalmente para tentar a ampliação das formas simples que se mostraram adequadas ao governo de uma cidade e só a experiência podia mostrar que esta ampliação não poderia dar resultados. A única solução era a extensão do sistema de escala e nós conhecemos as medidas tomadas neste sentido, em primeiro lugar com a evolução do proconsulato provincial e finalmente com a extensão da cadeia de delegação criada por Deocleciano.

Resta ainda uma outra questão: o que podemos aprender, em matéria de *funcionalismo*, com as formas romanas de organização. Também neste ponto encontramos incongruências que poderiam levar o observador a duvidar do gênio organizador dos romanos; mas prevalece o fato de que, pondo de parte suas instituições, eles criaram uma verdadeira ordem. Devemos pois aceitá-la e procurar sua explicação.

A aparente confusão das funções executiva e judiciária na organização romana não era realmente uma confusão. Os romanos apenas não as separavam em deveres específicos individuais, podendo-se encontrar a razão disso no princípio do absolutismo que era comum nos governos antigos. Um homem de hoje, por menor que seja o seu conhecimento de organização, pode compreender perfeitamente a diferença entre as funções de um chefe executivo e as de um juiz; mas poderia confundir-se se encontrasse uma mesma pessoa desempenhando ambas as funções. Os romanos, de

outro lado, as consideravam simplesmente como funções e não como tarefas distintas. Por esta razão, o plano romano de organização exigia uma maior precisão em tôdas as definições funcionais. Devido a esta clareza de definição, quaisquer conflitos de autoridade resultantes de uma concepção errônea dos direitos e deveres individuais, devem ter sido raros em Roma.

Descobrimos então o *gênio* organizador dos romanos, o *gênio para a ordem*, que é um requisito necessário da verdadeira eficiência em tôdas as organizações. O *gênio para a ordem* deve, pois, significar algo mais do que simples amor pela ordem porque esta é uma coisa que não pode se

impor e nem se impõe por si mesma. A ordem deve ter seus fatores condicionantes. A ordem romana se baseava na eficiência da *disciplina* romana, na qual encontramos a explicação decisiva para o gênio romano em matéria de organização.

Concluimos pois que a aparente confusão ou, melhor, a complexidade do *funcionalismo* em Roma constitui uma das melhores provas do gênio romano em matéria de ordem. Desta complexidade eles retiraram um governo bem organizado que impôs a ordem a um mundo desordenado, sendo além disso tão intrínseca essa ordem que ela não podia ser perturbada mesmo pelas freqüentes lutas pelo poder, lutas estas que desfiguraram a história romana.

SELEÇÃO

Validade das questões de uma prova

BELMIRO SIQUEIRA.

A seleção de pessoal, assentando-se em bases científicas, encontra na técnica de exames recurso insubstituível. E dentro da técnica de exames, a organização de provas com as qualidades de um perfeito instrumento de medida é tarefa difícil, exigindo especiais conhecimentos e experiências.

Aflorando um dos pontos desse assunto, mais para divulgação, vamos expor nas presentes notas o processo de determinação da validade das questões de uma prova pelo método da correlação bisserial. Para aqueles que desejarem melhor e mais amplo desenvolvimento do assunto, temos a satisfação de lembrar-lhes qualquer tratado de Estatística e, especialmente, o notável trabalho "Sobre o Coeficiente de Correlação Bisserial", de autoria do técnico Octavio A. Lins Martins. Tal trabalho é uma das Monografias SENAI e foi publicado também na Revista Brasileira de Estatística, n.º 28, Outubro e Dezembro de 1946, página 713 em diante.

Começemos com algumas definições de validade.

Milton da Silva Rodrigues, no "Vocabulário Brasileiro de Estatística", define:

"Validade — Exatidão ou extensão com que um instrumento de medida, especialmente um teste, de fato mede a grandeza a cuja mensuração ele é destinado".

Para o Prof. Murilo Braga, in "Validade e Fidedignidade nos Testes Coletivos de Inteligência",

"a validade, ou coerência externa, consiste na eficiência prática com que um teste realmente mede o atributo para cuja apreciação esteja preparado".

Em "A Prática da Medida pelos Testes e a Contribuição do Método Estatístico", aprendemos com Jacyr Maia:

"A esta propriedade do teste medir o que pretendia se dá o nome de validade".

HENRY E. GARRETT conceitua muito claramente o que é validade. As páginas 394 e 395, do "Statistics in Psychology and Education", 3.ª edição, do mesmo autor, lemos:

"The validity of test, or of any measuring instrument, depends upon the *fidelity* with which it measures whatever it purports to measure. A homemade yardstick is valid when measurements made by it are proved to be accurate by standard measuring rods. And in the same way a test is valid when the capacity which it gauges corresponds to the same capacity as otherwise objectively measured and defined".

Dizemos que uma prova, para fins de seleção, é válida quando os candidatos nela aprovados são, de fato, os mais capazes para o exercício do cargo visado. A validade é, assim, a propriedade segundo a qual uma prova separa, num grupo de candidatos a um emprego, os realmente habilitados dos que dariam rendimento baixo, ou mesmo nulo, no desempenho do trabalho.

Da mesma forma, temos que as questões de uma prova ou os itens de um teste dizem-se válidos quando são resolvidos por uma grande percentagem ou mesmo pela totalidade dos melhores profissionais de uma carreira e não são resolvidos ou o são somente por uma pequena percentagem de profissionais mal qualificados.

Conquanto seja distinto o problema da validade da prova total de cada questão da prova, o conceito de validade — único: uma prova é válida,

te, isto é, quando ela separa e permite a classificação dos indivíduos de um grupo, segundo determinado atributo; uma questão ou item de um teste é válido, para certo fim, quando êle tem poder discriminante, isto é, quando êle separa e permite classificar, ainda que dicotômicamente, os indivíduos de um grupo, segundo um atributo, traço ou característico em vista.

E' possível organizar-se uma prova só com questões válidas, mas que, em conjunto, não seja válida? Sim, respondem os autores. De fato, podemos lembrar a hipótese de se estabelecer uma prova com questões isoladamente válidas, questões essas que, não obstante, por apresentarem alta correlação entre si, ou melhor, por serem umas muito dependentes das outras, meçam apenas certo aspecto das atividades inerentes a uma profissão e não uma grande variedade de aspectos que, realmente, caracterizam tal profissão. Nesse caso, estaremos obtendo amostra de um mesmo comportamento com questões aparentemente diferentes. O que interesse, porém, é a obtenção de computamentos diversos com questões variadas.

Tanto a determinação da validade de uma prova como a estimativa da validade de uma questão exigem pelo menos duas coisas: 1) um grupo de ensaio, conhecido, classificado segundo um critério fidedigno e 2) um processo de determinação da validade.

Com o auxílio do grupo de ensaio, ou de controle a validade tanto da prova como de cada questão poderá ser estimada *a priori*. Se não dispusermos de um grupo conhecido, só *a posteriori* teremos oportunidade de avaliar o grau de validade da prova empregada. Num caso ou noutro, a validade da prova é geralmente calculado e expressa por um coeficiente de correlação. Já a validade das questões é expressa por processos os mais diversos.

Abrindo um parêntese, convém notar que, entre nós, conquanto não tenhamos feito estudos sistemáticos, quer para verificação da validade das questões das provas, quer para verificação da validade das próprias provas usadas, o que a observação de cada dia nos mostra é que as provas empregadas pelo D. A. S. P. têm sido plena e satisfatoriamente válidas: os servidores selecionados por elas são, incontestavelmente, capazes e, em pouco tempo, se ajustam e desempenham a contento tôdas as atribuições que lhes dão.

Em outro trabalho voltaremos a relatar testemunhas e fatos colhidos e que, a sobejo, corroboram nossas afirmativas. Voltemos ao assunto proposto.

Poderíamos arrolar mais de uma dezena de processos de determinação da validade dos itens de um teste. Cada técnica tem suas vantagens e suas contra-indicações. Aquela que se serve do coeficiente de correlação bisserial é, porém, a mais usada e a que apresenta fundamentos teóricos e

práticos mais seguros. Vamos expô-la com exemplos, de maneira bem didática.

A correlação bisserial é a dependência entre duas séries de dados, sendo que os de uma constituem uma distribuição de variável contínua e os dados da outra uma distribuição de variável dicotômica. Temos, v. g., os resultados da aplicação de uma prova a um grupo de ensaio. As notas totais obtidas formam uma distribuição de frequência, uma distribuição de variável contínua. Se tomarmos as questões dessa prova, teremos para cada questão os examinandos que a responderam certo e os que a erraram: êstes dados, número de acertos e de erros nas diversas questões, formam a distribuição dicotômica.

Surge, agora, o nosso problema: Há correlação, há ligação, há dependência entre as notas finais em toda a prova e os acertos e erros em uma determinada questão? Noutras palavras: Aquêles que alcançam altas notas na prova tendem a acertar certa questão? Os indivíduos que obtiveram os escores mais elevados resolveram uma questão considerada?

Se encontrarmos um alto e significativo coeficiente de correlação bisserial entre os resultados gerais na prova e os resultados em uma questão determinada, poderemos afirmar que estamos diante de uma questão válida, ou melhor, de uma questão capaz de ser solucionada pela grande maioria dos candidatos qualificados e não solucionados pela maioria dos maus candidatos. Uma alta correlação bisserial para certa questão indicará alto poder discriminante para a mesma.

Como se calcula o coeficiente de correlação bisserial? Ou, como se determina a validade das questões de uma prova pelo processo da correlação bisserial?

Aplicada a prova, tabulam-se os escores totais. Para cada questão, estabelecem-se ao lado dos escores totais duas colunas, uma das frequências de acertos e outra das frequências de erros na questão considerada. Essas frequências são discriminadas pelos diversos escores ou classes de escores totais. O quadro abaixo ilustra nossa explicação.

CONCURSO A
PROVA X — QUESTÃO 1.^a

NOTAS NA PROVA (I)	CANDIDATOS QUE ACERTARAM (II)	CANDIDATOS QUE ERRARAM (III)	FREQUÊNCIAS DAS NOTAS NA PROVA (IV)
47	—	1	1
52	—	3	3
57	2	9	11
62	15	28	43
68	16	32	48
73	21	39	60
78	40	15	55
83	10	11	21
88	16	—	16
94	7	—	7
100	2	—	2
—	129	138	267

De posse desse quadro, temos, então, os dados originais para cálculo da validade da Questão 1.^a, da Proxa X, do Concurso A.

Para determinação do grau de validade da referida questão, vamos calcular o coeficiente de correlação bisserial. Poderemos usar a fórmula:

$$r_{bis} = \frac{M_p - M_q}{\sigma} \cdot \frac{pq}{z}$$

onde:

- r_{bis} = coeficiente de correlação bisserial
- M_p = média aritmética dos que acertaram a questão
- M_q = média aritmética dos que erraram a questão
- σ = desvio-padrão da distribuição de notas do grupo inteiro
- P = proporção dos que acertaram a questão
- q = porcentagem dos que erraram
- z = ordenado que divide a curva normal em duas áreas cuja razão é p/q

Os passos a seguir são:

1. Cálculo de M_p . As colunas (I) e (II) nos darão $M_p = 76,60$
2. Cálculo de M_q . As colunas (I) e (III) nos darão $M_q = 69,67$
3. Cálculo de σ . As colunas (I) e (IV) nos darão $D. P. = 8,94$
4. Cálculo de p . Dividindo-se 129, da coluna (II), por 267, da coluna (IV), resultará $p = 0,48$
5. Cálculo de q . Dividindo-se 138, da coluna (III), por 267, da coluna (IV), resultará $q = 0,52$
6. Das tabelas de ordenados da curva normal, existentes em bons livros de Estatística tiramos que $z = 0,398$, quando $p = 0,48$ ou 48% e $q = 0,52$ ou 52%
7. Cálculo de r_{bis} . Teremos, substituindo:

$$r_{bis} = \frac{M_p - M_q}{\sigma} \cdot \frac{pq}{z}$$

$$r_{bis} = \frac{76,60 - 69,67}{8,94} \cdot \frac{0,48 \cdot 0,52}{0,398}$$

$$r_{bis} = \frac{6,93}{8,94} \cdot \frac{0,2496}{0,398}$$

$$r_{bis} = \frac{1,7297}{3,5581}$$

$$r_{bis} = 0,49$$

Como interpretar este r_{bis} ?

A fórmula:

$$\varepsilon = \frac{\sqrt{pq}}{z} - r^2$$

nos dará o erro-padrão do coeficiente obtido. Temos:

$$\varepsilon = \frac{\sqrt{0,48 \cdot 0,52}}{0,398} - (0,49)^2$$

$$\varepsilon = \frac{\sqrt{0,2496}}{0,398} - 0,2401$$

$$\varepsilon = \frac{1,634}{16,34} - 0,2401$$

$$\varepsilon = \frac{1,26}{16,34} - 0,24$$

$$\varepsilon = \frac{1,02}{16,34} = 0,06$$

Dividindo-se o coeficiente achado — 0,49 — pelo seu erro-padrão — 0,06 — vem: $0,49 \div 0,06 = 8,17$. Como esse quociente é maior que 3, podemos dizer que o coeficiente obtido é significativo, isto é, não ocorreu por acaso, por flutuação de amostras, mas é indicativo de uma fidedigna dependência entre os escores totais e os resultados na questão considerada. Noutros termos, dizemos que a questão examinada é válida e apresenta significativo poder discriminante.

Vejamos outro exemplo. Seja o quadro abaixo. Qual a validade da questão indicada?

CONCURSO B

PROVA Y — QUESTÃO 2.^a

NOTAS NA PROVA (I)	CANDIDATOS QUE ACERTARAM (II)	CANDIDATOS QUE ERRARAM (III)	FREQUÊNCIAS DAS NOTAS NA PROVA (IV)
20 — 29	—	12	12
30 — 39	—	31	31
40 — 49	2	23	25
50 — 59	15	27	42
60 — 69	35	8	43
70 — 79	41	5	46
80 — 89	70	3	73
90 — 99	51	2	53
—	214	111	325

Seguindo a marcha do exemplo anterior, teremos os dados:

$$M_p = 79,72$$

$$M_q = 48,15$$

$$\sigma = 20,64$$

$$p = 0,66$$

$$q = 0,34$$

$$z = 0,366$$

Fazendo as necessárias substituições na fórmula que nos dá r_{bis} , teremos para valor do mesmo 0,93. O erro-padrão deste coeficiente será,

segundo a fórmula dada, 0,02. Como o quociente de 0,93 por 0,02 dá maior que 3, podemos afirmar que o coeficiente achado é significativo e indica uma alta validade para a questão em aprêço.

Porque a fórmula citada exige para cada questão o cálculo de M_q , isto é, a média dos candidatos que a erraram, aconselha-se o emprego da fórmula:

$$r_{bis} = \frac{M_p - M_t}{\sigma} \cdot \frac{p}{z}$$

onde M_t é a média dos escores de todo o grupo. Essa fórmula dispensa o cálculo de M_q para cada questão.

No caso de dispormos apenas de escores brutos, isto é, do número de acertos e erros em cada questão e com a anotação de 0 para as questões erradas e 1 para as questões certas, temos a fórmula:

$$r_{bis} = \frac{M_p - M_q}{\sigma} \cdot \sqrt{pq}$$

Prova e concursos - c. 166 Concurso de Escriurário - Questões de Aritmética e Geografia

Temos a satisfação de apresentar neste número as questões de Aritmética e Geografia, do último concurso de Escriurário do SPF:

ESCRITURÁRIO — S. P. F. — C. 166

ESTA PROVA TERÁ DURAÇÃO DE 3 HORAS E 30 MINUTOS
ARITMÉTICA Item I

Resolva as questões abaixo; faça os cálculos nas folhas em branco que acompanham a prova (rascunho o mais claro possível); coloque as respostas nos lugares indicados.

- 1.^a) Resolva as expressões, dando o resultado em fração ordinária irredutível, sempre que possível:

$$7 - (2,5 + \frac{3}{5}) + 0,5 \times \frac{2}{5} - (0,3 + 2,4) =$$

$$0,05 \div 0,02 \times 0,005 + 7 + 5,2 = \dots\dots\dots$$

$$\frac{2}{7} + 6,94 \div 3,47 \times 2,7 = \dots\dots\dots$$

- 2.^a) Complete:

Sendo D o dividendo, d o divisor e q o quociente de uma divisão exata, podemos aumentar D de unidades, sem que o quociente se altere e de modo a tornar o resto o maior possível.

- 3.^a) Complete:

A metade da soma de dois números é 297 e o triplo da diferença é 846. Esses números são e

- 4.^a) Complete:

$$0,003 \text{ l} = \dots\dots\dots \text{ cm}^3 = \dots\dots\dots \text{ st}$$

$$423,5 \text{ m}^3 \div 0,5 \text{ dam} = \dots\dots\dots \text{ ha}$$

$$0,5 \text{ cm} \times 3,1 \text{ dam} \times 0,72 \text{ m} = \dots\dots\dots \text{ dm}^3$$

- 5.^a) Complete:

Um terreno de forma retangular com 14,5 m de frente por 0,52 hm de fundo foi contornado por um muro de 0,40 m de espessura. A área desse terreno diminuiu de cm².

- 6.^a) Complete:

O número de funcionários de uma repartição despreceu de 7%. A razão do número atual para o número primitivo de funcionários é de

- 7.^a) Complete:

Uma pessoa comprou um objeto por Cr\$ 385,00. O negociante vendedor lucrou 10% sobre o preço de custo. O preço de custo é de Cr\$

- 8.^a) Complete:

O capital de Cr\$ 5.400,00, colocado a juro, à taxa de 1/3% ao mês, durante 40 dias, produziu Cr\$.. de juro.

- 9.^a) Complete:

Uma letra teve um desconto de Cr\$ 860,00 e foi paga com 5 meses (mês comercial) e 22 dias, à taxa de 5%. Seu valor nominal era de Cr\$

- 10.^a) Complete:

Estando a libra a Cr\$ 76,00, o valor de £ 10-5-3 será de Cr\$

GEOGRAFIA

Item II

Assinale as respostas certas das questões abaixo, colocando uma cruz (+) dentro dos parênteses que as precedem.

- 1.^a) O país que apresenta maior extensão em fronteira com o Brasil é:

() Uruguai	() Chile
() Venezuela	() Paraguai
() Peru	() Colômbia
() Bolívia	() Argentina

- 2.^a) A maior parte do território brasileiro está compreendida entre:

() Trópico de Câncer e Trópico de Capricórnio
() Equador e Círculo Polar Antártico
() Equador e Trópico de Capricórnio
() Trópico de Capricórnio e Círculo Polar Antártico

- 3.^a) Os Estados não banhados pelo Oceano Atlântico são:

() Paraná	() Bahia
() Maranhão	() Goiás
() Amazonas	() Alagoas
() Mato-Grosso	() Sergipe

- 4.^a) Os Estados abrangidos pela bacia do S. Francisco são:

() Alagoas	() Pernambuco
() Maranhão	() Bahia
() Sergipe	() S. Paulo
() Espírito Santo	() Minas Gerais

- 5.^a) São portos fluviais da região Centro-Oeste, as cidades:

() Amarração	() Pirapora
() Feira de Santana	() Juazeiro
() Carolina	() Pôrto-Nacional
() Paranaguá	() Corumbá

- 6.^a) Estão localizadas na baixada fluminense as cidades:

() Aracaju	() Campos
() Macaé	() Vitória
() Araruama	() Uberaba
() Itaperuna	() Bagé

7.^a) A maior fábrica de cimento do Brasil está situada no Estado de:

- () S. Paulo () Rio Grande do Sul
() Minas Gerais () Bahia
() Rio de Janeiro () Paraná

8.^a) Assinale os dois Estados que mais se distinguem na produção de carvão de pedra:

- () Mato-Grosso () Maranhão
() Goiás () Rio Grande do Sul
() Paraná () Piauí
() Santa Catarina () Ceará

9.^a) Os três Estados que apresentam as maiores jazidas de manganês são:

- () Amazonas () Bahia
() Pará () S. Paulo
() Minas Gerais () Espírito Santo
() Rio Grande do Sul () Rio de Janeiro
() Mato-Grosso () Santa Catarina

10.^a) Segue-se uma série de cidades e uma lista de rios. Coloque, nos parenteses que as precedem, o número correspondente ao rio em cujas margens se encontra:

- () Pôrto-Murtinho 1. Paraíba do Sul
() Penedo 2. Negro
() Tutóia 3. Paraguai
() Macau 4. Uruguai
() S. Fidélis 5. Paraná
() Manaus 6. Parapanema
7. Tieté
8. S. Francisco

11.^a) No parêntese que precede cada recurso econômico abaixo, coloque o número correspondente à região natural que o produz em maior quantidade:

- () cacau 1. Norte
() funio 2. Nordeste
() babaçu 3. Leste
() castanha 4. Sul
() mate 5. Centro-Oeste
() ipeca

12.^a) Coloque o número 1 nos parênteses que precedem as cidades da zona tropical;

— o número 2 nos parênteses que precedem as cidades da zona temperada.

- () Rio de Janeiro () Barbacena
() Fortaleza () Poços de Caldas
() Joinville () Goiânia
() Sobral () Ponta-Porã

13.^a) Da lista que se segue, assinale com o número 1, somente as cidades situadas na região mais úmida do Brasil;

— com o número 2 as cidades situadas na região mais seca do Brasil:

- () Teresópolis () Sena Madureira
() S. Luís () Uberaba
() Crato () Rio Branco
() Nova Friburgo () Seridó
() Baturité () Maceió

Preencha as lacunas das duas questões abaixo:

14.^a) O Estado de Goiás limita-se com os Estados:

.....

15.^a) A região natural de que faz parte cada uma das cidades abaixo é:

<i>cidades</i>	<i>região natural</i>
Óbidos	
Blumenau	
Cajazeiras	
Marília	
Catalão	
Jundiá	
Londrina	

16.^a) Coloque na lacuna o nome do Estado que apresenta estas características:

1. Situado na zona tropical
2. Grande produção de algodão
3. Grande centro de salinas

17.^a) Quais são os dois Estados limitados com a Guiana Inglesa e cortados pela linha do Equador?

.....

18.^a) A principal zona de desenvolvimento agrícola no Estado da Bahia é; e no Estado de Minas Gerais é

19.^a) As duas regiões naturais de maiores reservas florestais são:; sendo que a região de maior exportação de madeiras é

20.^a)

- a) No maciço das Guianas, há um monte que é marco entre três fronteiras. Este monte é denominado
- b) No estado do Paraná, o planalto brasileiro recebe o nome de
- c) Entre o rio S. Francisco e o rio Tocantins encontra-se o chapadão denominado

A Escala - T

Quer no campo da Educação, quer no setor da Seleção de Pessoal, para os iniciados na técnica de exames, a presente nota não tem maior significação, pois é, em essência, uma simples reprodução do capítulo X do conhecidíssimo "How to Measure in Education", de W. A. McCall, editado em 1929 pela "The Macmillan Company". No leigo e naqueles que já estudaram Estatística Geral, poderá esta exposição, não obstante, despertar algum interesse.

Nosso problema assim se apresenta: Aplicada uma prova objetiva, como transformar seus es-

cores totais, isto é, o total de acertos de cada candidato, em escores de uma distribuição normal cuja média seja 50 e que tenha para desvio-padrão 10?

Do "Vocabulário Brasileiro de Estatística", de Milton da Silva Rodrigues, tiramos as seguintes informações a respeito do nosso assunto:

Escala — T — I. Escala de medidas de escolaridade ou de inteligência baseada no desvio-padrão, (sigma ou s minúsculo), da distribuição dos resultados por uma amostra adequada de crianças de 12 anos de idade cronológica, cuja média é feita igual a 50 e que se estende desde 5 sigmas abaixo até 5 sigmas acima da média. Na

escala, que é de 0 a 100, sendo o zero colocado sobre 5 sigmas, cada ponto, chamado um T, valerá 0.1 do sigma.

Escala — T II. Por extensão, aplica-se a qualquer escala que tome por base uma distribuição de média igual a 50 e intervalo total igual a 10 sigmas, mesmo que não corresponda a crianças de 12 anos de idade cronológica.

A escala — T é, em última análise, a "normalização" da distribuição dos escores obtidos de uma prova. Sendo, via de regra, irregular, assimétrica a distribuição dos escores resultantes da aplicação de qualquer prova, torna-se vantajosa, para fins vários, a sua "normalização", ou seja, a obtenção de escores equivalentes que se apresentariam numa curva normal, de Gauss ou binomial.

A normalização dos escores altera, por força, as unidades originais, afastando ou aproximando os escores uns dos outros.

Os escores brutos, por exemplo, podem, naturalmente, ser normalizados (apresentado segundo distribuição normal) em vários e indefinidos sistemas; para tanto, basta a adoção de médias e desvios-padrão diversos. Com uma qualquer média e desvio-padrão correspondente teremos uma escala de pontos equivalentes aos escores brutos obtidos. Quando se normalizam os escores, passando-os para uma distribuição normal de média 50 e desvio-padrão 10, variando numa amplitude de 10 sigmas, resulta a escala — T.

A escala — T (T, de Terman e Thorndike; em honra a esses notáveis psicólogos) foi proposta por McCall e usada por ele na preparação de uma série de testes de leitura. A escala — T original resultou de escores obtidos por 500 crianças de 12 anos, em um teste de leitura. Os escores feitos, por outros grupos de idades, nesses testes, foram expressos em termos de escores — T, de crianças de 12 anos. Desde esse seu primeiro uso, a escala — T vem sendo empregada em grupos diversos, sem se referir especificamente a crianças de doze anos ou a testes de leitura (Henry E. Garrett).

Como se faz a transformação de escores brutos em escores — T? Como se faz a normalização de uma série de escores brutos, a fim de apresentá-los segundo a escala — T? Como a solução de dois casos, mostraremos a técnica para conversão de escores brutos em escores — T.

Primeiro exemplo — Aos 62 candidatos de um concurso X, aplicou-se uma prova objetiva A, composta de 10 questões. Atribuindo-se 1 a cada questão que o candidato acertasse e 0 a cada questão que errasse, foram as provas corrigidas e

seus resultados, ou seja, os escores brutos tabulados como se vê no quadro abaixo:

QUADRO I
CONCURSO X — M.E.S.
Escore Brutos da Prova A

ESCORES BRUTOS (1)	NÚMERO DE CANDIDATOS (2)
3.....	2
4.....	18
5.....	13
6.....	8
7.....	10
8.....	6
9.....	4
10.....	1
TOTAL.....	62

O exame desse quadro nos indica: a) O escore bruto mínimo foi 3, isto é, os candidatos que mais erraram resolveram 3 questões; b) O escore máximo foi 10, isto é, houve um candidato que resolveu todas as questões; c) O escore de frequência mínima foi o escore bruto 4.

Para conversão desses escores brutos à escala — T, isto é, a uma escala correspondente a uma distribuição normal cuja média aritmética seja 50 e que tenha um desvio-padrão 10, temos que dar os seguintes passos:

1.º Determinar as frequências acumuladas até os pontos médios dos diversos escores brutos;

2.º Expressar essas frequências acumuladas em porcentagens da frequência total da distribuição dada; e

3.º Calcular os escores — T com o auxílio da fórmula

$$T = 50 + 10 \cdot \frac{x}{s}$$

onde T é um escore — T qualquer e $\frac{x}{s}$ valor do

afastamento a partir da média (Os valores de $\frac{x}{s}$ são encontrados em tabelas de áreas sob a curva normal; veja Quadro VII)

Seguindo os passos 1.º e 2.º, citados poderemos compor o Quadro II, abaixo:

QUADRO II

ESCORES BRUTOS	FREQ. FREQ.	FREQ. ACUMULADAS ATÉ OS PONTOS MÉDIOS	FREQ. ACUM. ATÉ OS PONTOS MÉDIOS, EM TERMOS DE % DA FREQ. TOTAL
3.....	2	1	1,6
4.....	18	11	17,7
5.....	13	26,5	42,7
6.....	8	37	59,7
7.....	10	46	74,2
8.....	6	54	87,1
9.....	4	59	95,2
10.....	1	61,5	99,2
	62	—	—

As frequências acumuladas até os pontos médios dos escores brutos (coluna 3) são achadas,

para cada escore, somando-se as freqüências dos escores precedentes com a metade da freqüência do escore considerado. Assim, temos: Para o escore 3) — $0 + 2 \div 2 = 1$; para o escore 4) — $2 + 18 \div 2 = 2 + 9 = 11$; para o escore 5) — $2 + 18 + 13 \div 2 = 20 + 6,5 = 26,5$; para o escore 9 — $2 + 18 + 13 + 8 + 2 = 57 + 2 = 59$.

A coluna (4) é obtida dividindo-se cada elemento da coluna (3) por 62 e multiplicando o quociente por 100. Temos, assim: Para o escore 3 — $1,6 \div 62 = 0,016$ que multiplicado por 100 dá 1,6%. Para o escore 4) — $11 \div 62 = 0,177$ que multiplicado por 100 dá 17,7%. Para o escore 10) — $61,5 \div 62 = 0,992$ que multiplicado por 100 dá 99,2%.

O passo seguinte é o emprêgo da fórmula indicada. Como usá-la? Da seguinte maneira:

1.º Determina-se quanto falta à freqüência acumulada até o ponto médio do escore (freqüência essa expressa em porcentagem da freqüência total), para alcançar 50% ou quanto a mesma freqüência acumulada excede 50%; no caso de nossa porcentagem ser menor que 50% o valor de $\frac{x}{s}$ é negativo e no caso de ser maior é positivo; e s

2.º Lê-se, no Quadro VII, o valor de $\frac{x}{s}$, correspondente à porcentagem determinada na forma acima. De posse de $\frac{x}{s}$, calcula-se o valor do T respectivo, segundo as operações indicadas na própria fórmula de T.

Qual é o escore — T correspondente ao escore 3, de nossa distribuição?

Temos que a porcentagem 1,6%, relativa ao escore 3, é menor que 50%, fica à esquerda ou abaixo de 50%. De 50% tirando 1,6%, vem 48,4%. No Quadro VII, lemos que a 48% corres-

ponde o valor — 2,054 para $\frac{x}{s}$. Resulta, pois:

$$T = 50 + 10 \cdot \frac{x}{s}$$

$$T = 50 + 10 (-2,054)$$

$$T = 50 - 20,54$$

$$T = 29,46 \text{ ou } 29$$

Ao escore 3 corresponde, portanto, o escore T 29.

Qual é o escore — T equivalente ao nosso escore 4?

Ao escore 4 corresponde a porcentagem 17,7%. De 50% subtraindo 17,7% temos 32,3%. No Quadro VII encontramos para 32% o valor —

0,915, de $\frac{x}{s}$. Substituindo e efetuando na fórmula de T resulta

$$T = 50 + 10 (-0,915)$$

$$T = 40,85 \text{ ou } 41$$

O escore 4 corresponde, portanto, ao escore — T 41.

A que escore — T corresponde o escore 6?

A porcentagem do escore 6 é 59,7%. Esta porcentagem excede, fica à direita de 50%, logo

$\frac{x}{s}$ será positivo. De 59,7% abatendo 50% resta 9,7%. A 9,7%, ou melhor, 10% corresponde o valor 0,253. Substituindo, vem:

$$T = 50 + 10 (0,253)$$

$$T = 50 + 2,53$$

$$T = 52,53 \text{ ou } 53$$

Para o escore 10, temos: $99,2\% - 50\% = 49,2\%$. A 49% corresponde o valor 2,326

para $\frac{x}{s}$. Logo $T = 50 + 10 (2,326) = 73$

O quadro abaixo mostra os escores — T correspondentes aos escores de nossa distribuição.

QUADRO III

ESCORES BRUTOS	ESCORES — T
3.....	29
4.....	41
5.....	48
6.....	53
7.....	56
8.....	61
9.....	66
10.....	73

Cumpramos observar que, se usássemos tabelas com maiores aproximações do que o Quadro VII, teríamos resultados um pouco diferentes.

Por outro lado, cumpre notar: a) O escore — T mínimo foi 29 e o máximo foi 73; b) Os candidatos que só resolveram 3 questões terão, desta forma, o escore — T 29 e o candidato que resolveu todas as questões terá o escore — T 73; c) Os escores — T dependem, não dos escores brutos, sim de suas freqüências; d) Enquanto, em escores brutos, vencer 4 questões é ganhar apenas um ponto sobre quem vence 3 questões, em escores — T, é ganhar 12 unidades T, isto é, $41 - 29$; as diferenças dos escores — T entre si indicam quantas unidades — T são uns escores brutos superiores aos outros.

Convém salientar ainda que, praticamente, nunca encontramos escores — T zero ou certos escores não há na escala T.

Segundo exemplo — Tabulados os escores brutos obtidos na prova B do concurso X, resultou a distribuição:

QUADRO IV

CONCURSO X — M.E.S.

Escore Brutos da Prova B

ESCORES BRUTOS	FREQÜÊNCIAS
0 — 2.....	1
3 — 5.....	9
6 — 8.....	11
9 — 11.....	18
12 — 14.....	9
15 — 17.....	6
18 — 20.....	6
TOTAL.....	62

Como passar êsses escores para a escala — T? Seguindo o mesmo caminho que no exemplo anterior, resulta o Quadro V, abaixo.

Nosso trabalho preliminar é calcular as colunas (3) e (4), isto é, determinar as freqüências acumuladas até os pontos médios das classes de escores e expressar essas freqüências acumuladas em porcentagens da freqüência total.

Para obtenção dos dados que figuram na coluna (3), procede-se assim: somam-se as freqüências anteriores com a metade da freqüência considerada. Para a classe 0 — 2, temos: freqüência anterior, 0; freqüência da classe, 1; logo $0 + 1/2 = 0,5 = 0,5$. Para a classe 3 — 5, temos: freqüência anterior, 1; freqüência da classe, 9; logo $1 + 9/2 = 1 + 4,5 = 5,5$. E assim por diante.

Para obtenção dos dados que integram a coluna (4), basta dividir cada elemento da coluna (3) por 62, que é a freqüência total, e multiplicar os quocientes respectivos por 100.

QUADRO V

(1)	(2)	(2)	(3)
0 — 2.....	1	0,5	0,8
3 — 5.....	9	5,5	8,9
6 — 8.....	11	15,5	25,0
9 — 11.....	18	30,0	48,4
12 — 14.....	9	43,5	70,2
15 — 17.....	8	52,0	83,9
18 — 20.....	6	59,0	95,2
	62		

Temos que a porcentagem 0,8% está 49,2% abaixo à esquerda de 50%. No Quadro VII en-

contramos que a 49,2% ou 49% corresponde — $\frac{x}{s}$ 2,326 para valor de $\frac{x}{s}$. A fórmula de T nos dá:

$$T = 50 + 10 (-2,326)$$

$$T = 50 - 23,26 = 26,74 \text{ ou } 27$$

Qual é o escore — T correspondente aos escores brutos de 18 a 20?

Igualmente, temos que 95,2%, porcentagem relativa à classe 18-20, se situa a 45,2% de 50%. Sendo 95,2% superior a 50%, encontramos, no

Quadro VII, que o $\frac{x}{s}$ correspondente é 1,645, positivo. Logo $T = 50 + 10 (1,645) = 50 + 16,45 = 66$.

Calculando os escores — T, para tôdas as classes, vem:

QUADRO VI

ESCORES BRUTOS	ESCORES — T
0 — 2.....	27
3 — 5.....	37
6 — 8.....	43
9 — 11.....	50
12 — 14.....	55
15 — 17.....	60
18 — 20.....	66

Com êsses dois exemplos, mostramos como se transformam escores brutos em escores — T. Na prática, em vez de se proceder com êsses detalhes, faz-se, expeditamente, a transformação em apêço por meio de uma tabela própria (Quadro VIII).

O Quadro VIII serve para conversão de porcentagens (freqüências acumuladas até os pontos médios, expressas em termos de porcentagens da freqüência total) em escores — T.

Com o auxílio desse Quadro VIII, a única tarefa que temos, para conversão de escores originais em escores — T, é a determinação das freqüências acumuladas até os pontos médios e a consequente expressão dessas freqüências acumuladas como porcentagens da freqüência total. Uma simples leitura nos dá os escores — T desejados.

No nosso primeiro exemplo, de posse da coluna (4), Quadro II, lemos no Quadro VIII: Para 1,6% escores — T 29; para 59,7%, escores — T 53; para 74,2%, escore — T 57; para 87,1%, escore — T 61; para 95,2%, escore — T 67 e para 99,2% escore — T 74.

Os escores — T obtidos diretamente no Quadro VIII diferem um pouco dos obtidos com o auxílio do Quadro VII. Tal fato se deve à maior aproximação dos dados do Quadro VIII.

Voltaremos a apresentar algumas observações sobre a escala — T. Agora, porém, para concluir,

limitamo-nos a dizer que seu emprêgo é de férteis conseqüências, sobretudo para estudo comparativo de distribuições de freqüências de unidades originais diversas.

QUADRO VII

ÁREAS SOB A CURVA NORMAL

ÁREAS A PARTIR DA MÉDIA ARITMÉTICA (%)	AFASTAMENTOS EM UNIDADES-PA-DRÃO $\left(\frac{x}{s}\right)$	ÁREAS A PARTIR DA MÉDIA ARITMÉTICA (%)	AFASTAMENTOS EM UNIDADES-PA-DRÃO $\left(\frac{x}{s}\right)$
1	0,025	26	0,706
2	0,050	27	0,739
3	0,075	28	0,772
4	0,100	29	0,806
5	0,126	30	0,842
6	0,151	31	0,878
7	0,176	32	0,915
8	0,202	33	0,954
9	0,228	34	0,995
10	0,253	35	1,036
11	0,279	36	1,080
12	0,305	37	1,126
13	0,332	38	1,175
14	0,358	39	1,227
15	0,385	40	1,282
16	0,412	41	1,341
17	0,440	42	1,405
18	0,468	43	1,476
19	0,496	44	1,555
20	0,524	45	1,645
21	0,553	46	1,751
22	0,583	47	1,881
23	0,613	48	2,054
24	0,634	49	2,326
25	0,675	50	—

QUADRO VIII

Escores — T correspondentes às porcentagens que as freqüências acumuladas até os pontos médios dos escores são relativamente à freqüência total. Obs.: Quando não houver a % desejada, toma-se a mais próxima e o escore correspondente será o procurado

PORCEN-TAGENS	ESCO-RES — T	PORCEN-TAGENS	ESCO-RES — T	PORCEN-TAGENS	ESCO-RES — T
0,0032	10	27,43	44	91,74	78
0,0048	11	30,85	45	92,81	79
0,007	12	34,46	46	93,865	80
0,011	13	38,21	47	94,903	81
0,016	14	42,07	48	95,932	82
0,023	15	46,02	49	96,952	83
0,034	16	50,00	50	97,966	84
0,048	17	53,98	51	98,977	85
0,069	18	57,93	52	99,984	86
0,097	19	61,79	53	99,989	87
0,13	20	65,54	54	99,9928	88
0,19	21	69,15	55	99,9952	89
0,26	22	72,57	56	99,9968	90
0,35	23	75,80	57		
0,47	24	78,81	58		
0,62	25	81,59	59		
0,82	26	84,13	60		
1,07	27	86,43	61		
1,39	28	88,49	62		
1,79	29	90,32	63		
2,28	30	91,92	64		
2,87	31	93,32	65		
3,59	32	94,52	66		
4,46	33	95,54	67		
5,48	34	96,41	68		
6,68	35	97,13	69		
8,08	36	97,72	70		
9,68	37	98,21	71		
11,51	38	98,61	72		
13,57	39	98,93	73		
15,87	40	99,18	74		
18,41	41	99,38	75		
21,19	42	99,53	76		
24,20	43	99,65	77		

PESSOAL

0 Estado e seus servidores

J. A. DE CARVALHO E MELO.

I

A Constituição vigente, em seu artigo 184, à semelhança das anteriores (n.º 3 do art. 122 da Constituição de 1937; art. 168 da Constituição de 1934; art. 73 da Constituição de 1891, e número XIV do art. 179 da Carta de Lei de 1824) assegura a todos os brasileiros acessibilidades aos cargos públicos, observados os requisitos que a lei estabelecer.

O ingresso nos quadros do funcionalismo está condicionado à prévia nomeação pelo poder competente, cabendo aos Poderes Públicos da União (art. 36 da Constituição vigente) prover os cargos públicos em que se distribuem os serviços que lhes cumpre realizar (arts. 40, 87, n.º V, e 97, n.º II, da Constituição citada).

Nomeação expedida é ato íntegro, válido, perfeito. "O indivíduo fica legalmente nomeado, ainda que não tenha solicitado o emprêgo, nem tenha manifestado ainda a sua intenção de aceitar a nomeação", disse algures douto publicista. A

aceitação não é elemento constitutivo da validade daquele ato do Poder Público.

Apesar disso, não investe o cidadão no cargo público em que é provido; não lhe confere a qualidade específica de funcionário público. Fã-lo, somente, a posse (art. 24, combinado com o artigo 2.º do Estatuto dos Funcionários).

Tais dizeres, conquanto expressos, são reafirmados em dispositivos estatutários outros.

E tanto assim é que a nomeação, sem posse ulterior no prazo legal (art. 29, § 1.º), é, de plano, considerada sem efeito (§ 2.º do art. 29 citado).

Ao contrário disso, incidirá em demissão — pena disciplinar (art. 231, n.º VII combinado com o art. 38), aquêle que, subsequente à referida posse, não assumir, em tempo hábil, o exercício do cargo em que foi provido.

Neste particular, aliás, prima o Estatuto em propriedade terminológica, quando prescreve em seu artigo 38:

O funcionário que não entrar em exercício dentro do prazo, será demitido do cargo...

Fixemos a expressão — “funcionário”, — de que usa o preceito, expressão índice de uma situação definida.

Atente-se nisto e concluir-se-á, sem sombra de dúvida, que não mais se trata de pessoa simplesmente provida em cargo público. Na conformidade dos dizeres da própria lei, está-se em frente à condição jurídica de quem, por ato posterior à nomeação, ou seja, mediante posse na devida forma, se investiu naquela qualidade.

De fato, corroborando êsse estado de coisas, dispõe a lei, com se viu, que incorrerá em demissão se não entrar em exercício, pena a que, privativamente, está sujeito o funcionário que contravém o regime legal a que se subordina.

Nomeado, empossado e em exercício, adquire, automaticamente, o funcionário certos direitos e vantagens, entre os quais sobreleva, desde já, o de perceber vencimento ou remuneração.

II

Impõe-se nesta altura, rápida digressão sobre as relações que entre o funcionário e o Estado então se estabelecem.

Em tempos idos, a controvérsia surgiu, dividindo opiniões autorizadas e situando em campos opostos Doutores e Tribunais.

Seriam contratuais as mencionadas relações. Da investidura em cargo público, resultaria, devidamente constituído, um contrato bilateral entre um e outro — Estado e funcionário.

Em Acórdão unânime, de 8 de abril de 1914, ainda assim decidia o Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

... entre o empregado e o Estado existe um contrato que origina direitos e obrigações recíprocas, havendo para o primeiro obrigação de prestar o serviço e para o segundo a de lhe pagar os vencimentos e assegurar as vantagens ou proventos respectivos (Pandectas Brasileiras, volume 2.º, segunda parte, fls. 69).

Antes e depois, doutrinavam em sentido contrário publicistas nacionais e estrangeiros. Com efeito, Amaro Cavalcanti, Viveiros de Castro, Carlos Maximiliano, Giorgio Giorgi, Hauriou, Duguit, Jèze e outros consideravam legal ou estatutária a situação do funcionário perante o Estado.

Foi esta, afinal, a opinião vencedora, isto é, de que “essas obrigações derivam da lei e não de contrato”, que “a atribuição de nomear os funcionários conferida ao superior hierárquico, assim como as vantagens e direitos concernentes ao emprego público ou ao indivíduo investido das funções dele, são criações da lei”, que “não se compreende um contrato sinalagmático alterável a arbitrio de uma das partes” — o Estado.

Últimamente, porém, aquilo que parecia incontroverso e pacífico tende a voltar à discussão.

E' que Cunha Vasconcelos, eminente Ministro do Tribunal Federal de Recursos, assim opina em Sessão de julgamento, de que surgiu o Acórdão de 22 de abril de 1948:

Tenho as relações do Estado com seus funcionários como de caráter contratual. O Estado admite funcionários com obrigação de determinados serviços e se obrigou a pagar, a retribuir em dinheiro. Se o Estado não pagou a retribuição, se o contratado teve que vir a juízo reclamar os seus estipêndios, evidentemente houve violação contratual. (D. J. de 9-2-49, Apenso n.º 33, pág. 600).

Apreciava-se então a responsabilidade, ou não, da União pelos honorários de advogado em ação de cobrança de vencimentos não percebidos em tempo hábil.

Pela obrigação do respectivo pagamento votara aquêle Ministro, enquanto, contrariamente, julgara o também douto Ministro Sampaio Costa, *verbis*:

Quanto ao pagamento de honorários de advogado, o excluí e continuo a excluir.

As razões apresentadas pelo nobre Ministro Cunha Vasconcelos, para concedê-lo, fundou-se em considerar que as relações entre os funcionários públicos e o Estado são de natureza contratual. Eu repilo a teoria; sou contrário a ela, se bem que reconheça que a mesma conta ainda com muitos adeptos. Para mim as relações entre os funcionários e o Estado são de ordem legal, estatutária e tanto isto é um fato que o Estado pode modificar completamente, à sua vontade, as relações entre êle e seus funcionários, o que não poderia fazê-lo se essas relações fôsem de ordem contratual. No caso não se trata de ato ilícito decorrente de dolo ou culpa contratual ou extracontratual.

Não há dolo ou culpa por parte da União em procurar o resguardo da aplicação da lei; boa ou má a conduta, o objetivo era o resguardo da lei. Os que agiram nêsse sentido estribam-se numa interpretação errônea, mas indene de culpa ou dolo.

Registe-se que a decisão final excluiu a condenação os honorário de advogado, bem assim os juros de mora.

III

Outro direito, imanente aliás à vida do funcionário do Estado, é contar tempo de exercício, à proporção que os dias se escoam de trabalho realizado, em função ou cargo público.

Conta-se-lhe êsse tempo, via de regra, para todos os efeitos, tornando-se, pois, específicas as restrições estabelecidas a êsse princípio. E porque específicas, não haverá como aplicá-las por extensão, ou por analogia.

Conta-se-lhe êsse tempo desde o início do exercício, ou seja, do ingresso no serviço público.

Vem daí que, com o correr do tempo, depois de setecentos e trinta dias de exercício, é considerado estável, se nomeado em virtude de habilitação em concurso, e de cinco anos, se o foi independentemente dessa exigência (art. 188, ns. I e II da Constituição).

Conquanto não adquira direito ao cargo, o funcionário estável tem assegurada sua permanência e garantida sua continuidade nos quadros do pessoal a serviço da União.

Aí está mais um direito, êste básico e essencial, mesmo, à sua vida funcional.

Realmente, a estabilidade é bem a fonte de outros direitos, tais como o de disponibilidade, no caso de extinção, ou supressão, do cargo que ocupa, o de ser aproveitado, o de ser reintegrado, se demitido sem as cautelas legais, o de contar, para todos os efeitos, o tempo de serviço que, então, apresenta as características de um patrimônio etc. Qualquer restrição a êsse tempo de exercício afetará, de plano, a própria estabilidade que dêle decorre, de que é pura emanção, resultado, efeito, consequência. E' que nos limites da respectiva norma constitucional êsse tempo de exercício sempre se entende realizado em cargo público federal, quando se trata de funcionário da União.

De fato, efetivo e estável todo êsse tempo lhe aproveita e para todos os efeitos. Efetivo e estável, nos termos da Constituição, conta êle antiguidade de classe, tem completo o interstício que se lhe exige para os fins legais previstos, e conta-o, por igual, para disponibilidade e aposentadoria.

Isto porque a estabilidade decorre do preenchimento de determinada condição que, criada, anteriormente, por lei ordinária (Lei n.º 2.924, de 1915), está hoje incorporada ao texto da Constituição em vigor, tal como aconteceu às Cartas Políticas de 1937 e 1934.

E, emergindo, necessariamente, do preenchimento de uma condição preestabelecida, certa e definida, com esta se harmoniza e, mesmo, se confunde.

A estabilidade tem, portanto, expressão intrínseca própria, do que lhe resultam um só sentido, uma só significação.

Onde quer que apareça assegurada pela legislação ordinária ou por dispositivo constitucional, parece inadmissível atribuir-lhe conceito diverso ou acepção diferente.

Onde quer que surja como direito outorgado ao servidor, tem a estabilidade os mesmos lineamentos, igual conteúdo, idênticos elementos constitutivos, a mesma essência, a mesma natureza, o mesmo substrato, o mesmo efeito.

Uma e única, a estabilidade no serviço público não admite gradações, categorias, classes, ou restrições quaisquer.

Valerá pela base em que assenta ou se alicerça, valerá esta, em nível igual, porque lhe constitui a estrutura, o elemento vital único, a sua razão existencial.

Realmente, é de causa e efeito a relação criada entre a estabilidade no serviço público e o tempo de exercício em que a mesma se apoia, e de que dimana.

* *

*

Dizem que a administração é tão antiga quanto o próprio governo. Entretanto, nos países democráticos como a Grã Bretanha e os Estados Unidos, ela constitui, predominantemente, um desenvolvimento realizado nas três últimas décadas e meia. Não é fato reconhecido que os primeiros patriotas norte-americanos temiam o poder executivo, ou pelo menos, dêle suspeitavam? Pois bem, êsses mesmos patriarcas coloniais e seus descendentes se preocuparam tanto com o aspecto da constitucionalização governamental que mal lhes sobrou tempo para meditar sobre os problemas administrativos. Agora que uma quantidade crescente de indivíduos está começando a reconhecer, em definitivo, a importância cada vez maior assumida pela administração, como fase distinta da vida moderna, necessário se torna, ainda mais, que os profissionais do assunto dediquem meticulosa atenção ao desenvolvimento imaturo da administração democrática, observando-lhe bem as características a fim de que, em seu seio, não se formem hábitos ditatoriais.

Que significa (bem poderiam perguntar os leitores) a expressão "administração democrática"? Antes de se formular uma resposta, fique entendido claramente que, embora de natureza novel e imatura, a embrionária ciência da administração democrática já possui certas características bem estabelecidas. À medida que se forem realizando novos desenvolvimentos no campo da administração, como no conceito da própria democracia, tais características devem ser claramente identificadas e entendidas pelo público em geral, para que possam ser não só sistematizadas, senão ainda corretamente apreciadas e utilizadas nas atividades diárias da vida social.

* *

*

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 público como principal responsável pelo desenvolvimento nacional.

Revista do Serviço Público — Editorial.

Revista do Serviço Público — Maio, 1945. — HUGH M. SHAFER.

REPORTAGEM

Neorama da Prefeitura

DILKE SALGADO.

"Não é a terra que constitui a riqueza das nações, mas a inteligência; e ninguém se convence de que a educação não tem preço".

RUI BARBOSA.

A Prefeitura, por onde canaliza a vida da cidade do Rio de Janeiro, não cuida somente de registrar ou embelezar o panorama do Distrito Federal. Sua missão é algo mais importante, ainda: é interessar-se pela vida dos cidadãos, em particular crianças e adolescentes dando-lhes escolas, assistência social, bibliotecas, museus, arte e diversões. Isto é a Prefeitura por dentro. Suas realizações se assentam sobre um alicerce que é a própria segurança da nação — o povo.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E CULTURA

Para a Secretaria Geral de Educação e Cultura, que irradia um mundo de atividades, "a escola não é apenas uma casa de ensino, mas uma instituição assistencial nos dias que correm".

Ali a obra educativa foi sendo executada sem alardes. Não bastou, porém, a boa vontade de

seus dirigentes. A Secretaria procurou estabelecer um plano, e não faltou, neste sentido, o esforço da Administração que percebeu a necessidade de uma base mais sólida no precário estado de assistência aos escolares.

A atividade amoldou-se então ao sistema administrativo, caracterizando uma obra de real interesse em todas as direções, olhos fitos na criança em idades escolar e colegial, e de maneira tal que tornou claro o sentido humano da Administração.

A Secretaria de Educação e Cultura, instalada na rua Almirante Barroso, (Edifício Andorinha), dirigida pelo Prof. Clóvis Monteiro, sendo seu assistente o Prof. Calheiros Bonfim, tem como finalidade "promover a educação em todos os níveis; a formação de professores primários e especializados e difundir a cultura científica, literária e artística, sob inspiração dos princípios constitu-



Escola "Barão da Taquara", situada na Estrada da Taquara, 303 — Jacrepáguá — fachada principal
"CADA prédio que construirmos será um monumento desta Cidade, assinalando mais uma vitória do grande e modesto de todos nós. PAULO MARANHÃO"

cionais". Está dividida em Departamentos e Serviços que a Revista do Serviço Público visitará, agora, começando pela seção de Rádio.

P. R. D. 5.

Com relação ao aproveitamento pelo Estado, do rádio, a P. R. D. 5. foi a primeira emissora, no gênero, no Brasil. O professor E. Roquete Pinto foi o idealizador e criador.

Fundada em 1934, a Rádio da Prefeitura veio surgindo com a missão especial de promover a campanha de educação, através das ondas hertzianas.

E o tem feito com bons resultados, sob a direção de nomes de relêvo no magistério brasileiro. Está agora à sua frente a professora Magdala da Gama e Oliveira.

Na seção de rádio da Prefeitura o que se nota, de início, é o interesse pelos artistas patrióticos, e sobretudo, pelos talentos novos, num desejo constante de ampará-los, dirigi-los, incentivá-los, visando o futuro do Brasil.

São músicos, são artistas de cena, que procuram a P. R. D. 5., com meio caminho andado para o êxito, com a fé no talento, e o entusiasmo em prosseguir sem desanimar. E não se enganam. Estão ali os trezentos alunos que Berlier Júnior dirige, o "cast" da "Rádio-Teatro-Escola". Muitos deles são contratados, após, para as emissoras comerciais.

O programa "Ribalta", a cargo de Sérgio Brito, apresenta crítica teatral e peças dos repertórios clássico e moderno, com a exibição de artistas como Dulcina, Morineau, Sérgio Brito e outros; além de palestras culturais, música de classe em gravações, a Rádio da Prefeitura transmite, semanalmente, cursos de Português, Inglês e Francês, bem como uma audição, intitulada "Hora do lar".

Uma das programações de efeito social é a denominada "Ritmos para o trabalhador", sob a orientação de Lourdes Costa, que, durante uma hora, oferece aos operários, alfaíates, mecânicos, sapateiros, etc., uma audição de música de classe acostumando-as a trabalhar ao som de boa música e o que é de causar alegria é ver-se nas cartas recebidas de oficinas que o que pedem para ouvir é Beethoven, Wagner e Debussy, etc.

Ainda se diz que o povo só gosta de música popular! O que se deveria dizer antes é que uma orientação bem feita faz desenvolver o bom gosto no povo que evolui.

DEPARTAMENTO DE DIFUSÃO CULTURAL

O Departamento de Difusão Cultural, dirigido pelo Professor Maciel Pinheiro, é um dos setores de mais intensa atividade, a começar pelo serviço de Bibliotecas. A Biblioteca Municipal recebeu no ano de 1948, 1.868 volumes, dos quais 722 a título de contribuição legal, 410 por dádiva e 686 mediante aquisição.

Teve a frequência na seção de adultos, de 13.657 leitores, sendo consultadas 21.266 obras em 31.006 volumes; no serviço de leitura a domicílio inscreveram-se 1.633 leitores, consultando-se 2.213 obras em 2.342 volumes.

Na Seção Infantil estiveram 306 crianças como leitores de 1.048 espécies literárias.

Na Biblioteca Central de Educação, registou-se a entrada 476 volumes e 1.044 periódicos e, ali, passaram 2.573 leitores, consultando 2.707 obras em 2.791 volumes.

Uma estatística curiosa é a que regista a Seção Juvenil com a frequência de 3.561 leitores, consultando 6.933 livros, patenteando a sede de ler dos adolescentes.

Na Biblioteca do Parque da Gávea estiveram 6.272 leitores, na maioria historiadores e professores, consultando 11.182 livros.

SERVIÇO DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS

A Prefeitura também colabora para diminuir o analfabetismo no Brasil, procurando tirar do estado de ignorância tantos brasileiros que por motivos vários foram impedidos de luzes maiores.

Há dois cursos municipais de educação de adultos.

Um Elementar, com 7.756 alunos, e outro Técnico com 1.570 alunos, num total de 9.326 alunos. Ainda 3.242 outros alunos do curso primário não puderam ter assistência porque não havia professores para atendê-los. No curso elementar predominava o sexo masculino com 5.379 ao passo que no feminino só se apresentaram 2.377 alunos. De uma e outra parte os alunos eram, em geral, servidores municipais, militares, trabalhadores rurais, comerciantes, industriários, enfermeiros, ferroviários, operários, domésticos, formando um número de (analfabetos) — 1.249; no primeiro ano B e C — 1.994; no segundo ano básico — 2.084; no terceiro ano básico — 1.734 e no ciclo complementar — 693.

Nos cursos Técnicos houve uma frequência de 1.570 alunos dos quais 725 do sexo masculino e 845 do feminino, e a adolescência foi a idade da maioria dos matriculados.

O curso Técnico teve no primeiro ano do curso fundamental 779 alunos; no segundo, 192; no de auxiliar de escritório 125; no primeiro do curso de artes femininas 361; no segundo ano de curso de artes femininas 113.

A frequência efetiva teve em média, a percentagem 77, 11%; e no curso técnico a percentagem foi de 78%.

Os resultados das provas de verificação do rendimento do ensino foram superiores aos obtidos anteriormente.

ESCOLA DE TEATRO

Nem sempre a vocação substitui o noviciado. Um artista tem, naturalmente, a seu favor, o



A sala de leitura infantil, um dos mais interessantes setores da Biblioteca Municipal

temperamento, a inclinação; mas se não cultivar a inteligência não fará carreira.

Para preencher essa lacuna, a Prefeitura criou a Escola de Teatro, com um curso de três anos, em que são ministradas as seguintes matérias: Português, Prosódia, Francês, Arte de dizer, Arte de representar, História do Teatro, Caracterização, Voz, História da Literatura, Dança e Radiofonia. O número de alunos cresceu durante o 1948, elevando-se a 80, distribuídos pelos três anos do curso. O ano que passou foi dos melhores, no Departamento de Difusão Cultural, tendo podido proporcionar ao público uma temporada fértil de iniciativas artísticas que alcançaram grande êxito.

O Teatro Municipal encheu-se muitas vezes para ouvir 254 representações do mais variado gênero de arte como ópera, bailados, concertos sinfônicos, música de câmara, declamação, arte dramática e concertos de recitalistas.

TEATRO

Compete ao D. D. C. a organização e realização da temporada artística; cumpre-lhe ainda incluir pelo menos quatro dos melhores artistas na-

cionais nas apresentações internacionais e dar incentivo ao Teatro do Estudante. A Casa do Estudante tem recebido toda cooperação possível dos poderes públicos municipais. Pelo Decreto n.º 9.383, de 25-10-949, foi aberto um crédito especial de 350.000 cruzeiros para pagamento destinado aos programas do Teatro do Estudante.

Também o setor "Recreação Popular" levou a efeito no Municipal 26 espetáculos, quase todos gratuitos, a título de difusão artística. Com a casa cheia pode-se aquilatar o interesse do povo pelos bons espetáculos.

O Serviço de Teatros conta ainda com Orquestra, Côro e Baile; Escola de Dança; Museu do Teatro Municipal; Teatro João Caetano; Biblioteca de Arte Teatral.

O Serviço de Divulgação consta ainda dos seguintes setores: Discoteca Pública, Cinema Escolar, Cinema Documentário.

DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA E DOCUMENTAÇÃO

A guarda das relíquias históricas da Cidade está afeita ao D. H. D., da Secretaria Geral de

Educação e Cultura, e entregue à direção do Professor Oton Ferreira de Barros que com colaboração do historiógrafo, Sr. Noronha Santos, procura reunir em volume desde os recortes de imprensa — selecionados e classificados pelo setor Seleção e Pesquisas — tudo mais que houve acêrca dos acontecimentos processados no Rio para encerrá-los no *Arquivo da Cidade*.

O Setor Catalogação e Conservação acaba de concluir os trabalhos para a publicação dos seguintes documentos históricos: a) Coroação de D. Pedro I — 1-12-1822 — Auto de Juramento; b) livro de Termo do Juramento prestado por S. M. El Rei, Príncipes, Côrte, Tribunais e mais habitantes da Cidade do Rio de Janeiro, à Constituição feita pelas Côrtes de Portugal em 1821; c) Assinatura para que o projeto seja observado como Constituição do Império do Brasil — 1823.

O Serviço do *Arquivo Geral* faz o extrato dos boletins Municipais, com o fichamento da matéria por decênios, em ordem rigorosamente alfabética, depois de selecionada, classificada e catalogada.

A sala destinada ao *Arquivo Histórico* da Cidade é reservada à documentação de interesse histórico. Cada registo está instituído no livro Tombo do *Arquivo Histórico da Cidade*.

Como se vê é uma das preciosidades da própria Cidade êsse Arquivo que é em si o catálogo vivo da história do Rio.

SERVIÇO DE MUSEUS DA CIDADE

De início, o Museu da Cidade foi instalado pelo prefeito Dosdworth, no Parque da Gávea, que era o lugar ideal para isso. Uma segunda ordem transferiu-o para um prédio escolar na Praça Cardeal Arcoverde, em Copacabana, local estreito demais para objetivo tão grande.

Reconhecendo isso, a administração Mendes de Moraes retornou o Serviço ao Parque de Gávea; reinaugurado a 4 de abril de 1947, após cinco meses 22.974 pessoas visitaram aquêlê Museu, o que bem demonstra o culto dos habitantes do D. F. e dos turistas ao relicário que encerra a história da vila que Estácio de Sá fundou.

DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO PRIMÁRIA

"Tôda estrada por mais longa que seja principia por um passo". Êsse passo é que nos leva a resoluções definitivas, ao mor das vêzes.

O menino que tiver boa educação primária, tal como está sendo orientada pelo D. E. P. do D. F., está, desde logo, fadado a um destino melhor, de homem honrado e cidadão cumpridor de seus deveres.



Hora de repouso — Escola Duque de Caxias



Jardim — Escola Duque de Caxias

Guardará respeito aos chefes constituídos e ajudará a construir a Nação com a contribuição do que lhe deve.

O acréscimo de 11.596 crianças, sobre o número 1.947, matriculadas nas escolas primárias do D. F. em 1948, traduz, em estilo eloqüente, a história social dos cariocas.

Quanta criança deixava de freqüentar a escola primária por não ter um sapato ou uma roupa decente, nem poder levar para merenda uma códea de pão ou uma laranja, por não ter enfim, com que comprar um livro.

Os maus tempos passaram.

A escola evoluiu com os mestres, que perceberam não haver boa renda intelectual quando o estômago dá horas... (Nem só de espírito vive o homem) — Foi isso o que verificou mais uma vez, sobre as falhas da orientação escolar, o D. E. P., à testa do qual se encontra o Dr. Paulo Maranhão.

A cifra da afluência de 128.385 crianças em 1948, contra 116.789 de 1947, falou pelos dados que nela influíram, como o demonstraram as pesquisas psicológicas, apresentando como causas da diferença:

1.º) O desenvolvimento da Assistência Alimentar, proporcionando a todos os escolares ali-

mentação sadia, resultando o aumento do índice do aproveitamento;

b) distribuição gratuita de material escolar aos alunos necessitados;

c) transporte de professores na zona rural;

d) ensino especializado na 5.ª série primária (curso de admissão);

e) eficiência da assistência médico-dentária;

f) desempenho facultativo de comissões por professores da 1.ª série.

O movimento escolar assim se fez:

Matrícula:

Jardim de infância	3.947
1.ª Série	41.080
2.ª Série	30.058
3.ª Série	27.211
4.ª Série	18.148
5.ª Série	7.941

Segue-se o Registo de Donativos: Vestuário, peças — 31.181; Calçados — 3.776; Merendas, (unidade) — 8.161.249; Fazendas, (metro) ... 219.986; Total de benefícios — 8.416.237 e 1.425 m.

SETOR DE EDUCAÇÃO PRÉ-VOCACIONAL

Foram as seguintes as atividades do Setor Educação Pré-vocacional:

Desenho — (diplomados: 25 professores).

Trabalhos manuais de agulha ou artes femininas — (diplomados: 19 professores).

Trabalhos manuais de madeira (11 professores).

Trabalhos diversos — (diplomados: 6 professores).

Economia doméstica (teórico e prático), cursos que tiveram um total de 948 alunos.

SETOR DE ORIENTAÇÃO PRÉ-VOCACIONAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Orientação dos escolares:

a) foi realizado um curso de observação psico-pedagógica, com matrícula e aproveitamento de 50 professores da 4.^a e 5.^a séries;

b) série de palestras sobre aspectos e problemas de orientação educacional e profissional nos E. E. U. U.

c) aplicação às crianças observadas pelos professores de 4.^a e 5.^a séries de provas de personalidade, inteligência e interesse de aptidões;

d) preparo e aplicação de provas de seleção para encargos de escritório;

e) distribuição às escolas de material destinado à orientação de 9.000 crianças.

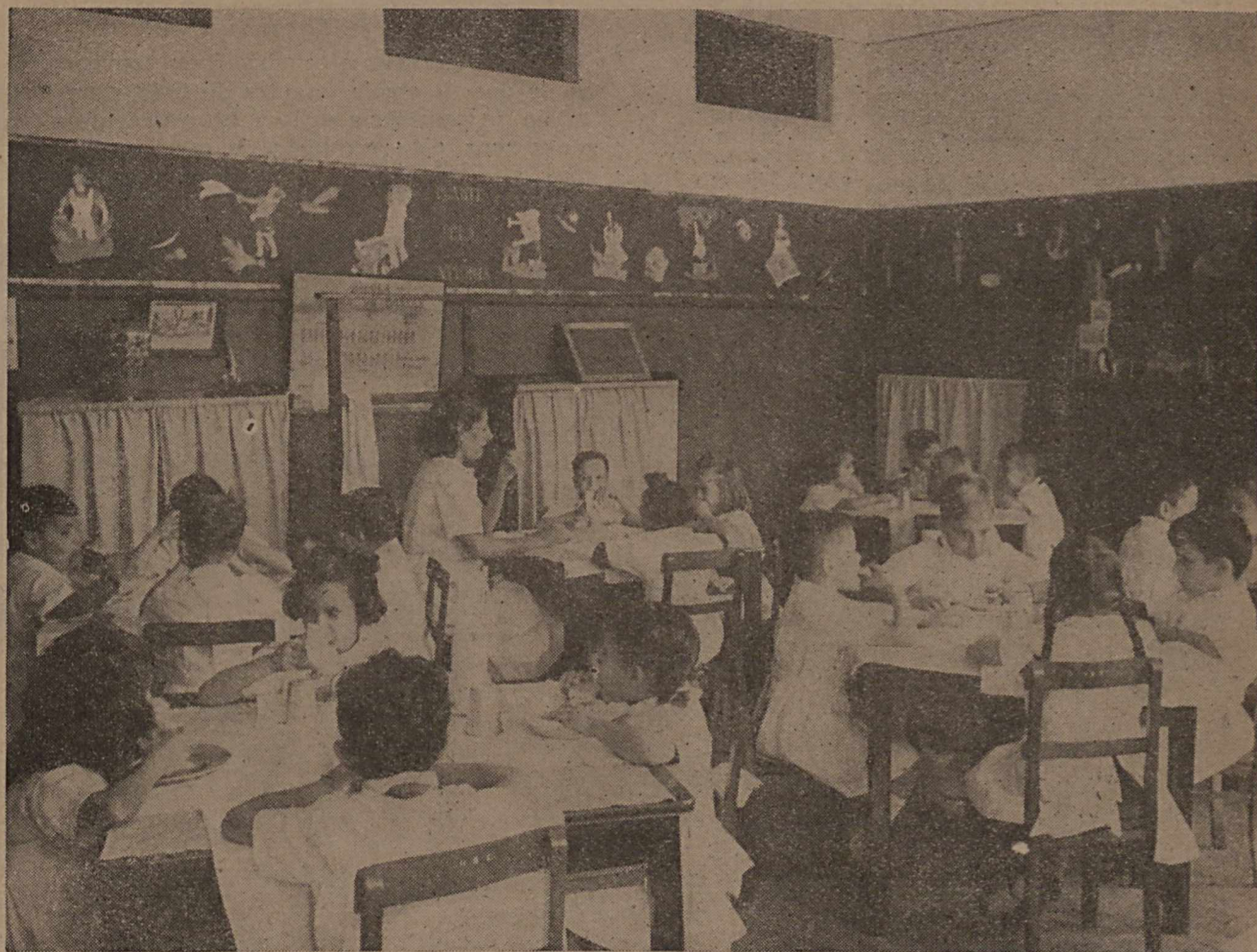
Após a devida orientação, foram encaminhadas 41 crianças para o SENAI e 45 para o SENAC.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Assistência Social tem um curso de serviço social, de duração de 6 meses, com matrícula em 1948, de 50 professores das 4.^a e 5.^a séries; e um curso de orientação sobre Bibliotecas Escolas, de 6 meses (matrícula em 48, de 154 professores). Faz inquérito sobre problemas de organização e funcionamento de bibliotecas e investigações sobre interesses da leitura entre alunos de 3.^a, 4.^a e 5.^a séries.

ALIMENTAÇÃO DE ESCOLARES

É um dos misteres do Departamento de Educação Primária êsse da alimentação das crianças matriculadas nas escolas públicas, a qual é distribuída gratuitamente e de acôrdo com os cardápios previamente organizados com a colaboração do Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil.



Hora da Merenda — Escola Duque de Caxias

As merendas são quentes, enriquecidas e em paralelo com estudos feitos para o emprêgo de merenda complementar, melhoria de instalações de refeitórios e cozinha nas escolas. Os resultados desse método já se apresentam: as crianças trazem melhor aspecto físico e houve maior aproveitamento escolar, portanto mais saúde, mais vida.

A relação de gêneros alimentícios, distribuídos pelas escolas públicas primárias do D. F. em 1948, foi a seguinte:

Açúcar	68.432 kg
Arroz	42.691 kg
Aveia	40.792 kg
Banha	13.390 kg
Batata inglesa	35.759 kg
Biscoitos	4.320 kg
Cangica	4.500 kg
Carne verde	57.934 kg
Cocktail V. 8	6.341 latas
Creme de arroz	15.600 kg
Essência de cebolas e outras	758 vidros
Extrato de tomate	4.680 vidros
Farinha de trigo	11.030 kg
Farinha de soja	6.450 kg
Feijão	45.574 kg
Frutas	54.068 ds
Fubá de milho	25.375 kg
Goiabada e outros doces	41.249 kg
Legumes	15.922 kg
Leite condensado	22.999 latas
Leite de côco	6.730 garrafas
Leite em pó	27.142 latas
Macarrão	15.900 kg
Manteiga	16.573 kg
Mel	492 vidros
Melado	216 latas
Nescau	8.480 latas
Ovos	560 ds
Pães	172.192
Queijo	18.000 kg
Sagú	19.920 kg
Sopa desidratada	18.483 kg
Tapioca	15.000 kg
Verduras	8.535 kg

FORMAÇÃO DE PROFESSORES

O problema formação de professores agrava-se dia a dia.

Graças às providências que se fazem, a situação tende a melhorar e em futuro próximo ficará completamente organizada. Aparelhou-se melhor as instituições do Instituto de Educação e tomou-se a iniciativa para o reaparelhamento da Escola Normal Carmela Dutra, sendo atendida desde logo a situação dos professores desse estabelecimento de ensino. Foram tomadas providências também em favor da extensão e aparelhamento do ensino normal, embora isoladamente.

ASSISTÊNCIA MÉDICO-DENTÁRIA

A saúde dos escolares merece cuidados especiais. O Departamento de Saúde Escolar, atendeu, de janeiro a setembro de 1948, 103.109 crianças. Na clínica dentária-escolar do Instituto Odonto-Pedagógico foram registradas 10.726 consultas. O volume de trabalho da seção de Cadastro Torácico e Abreugrafia (Lei n.º 249, de 23-9-48, que tem por finalidade realizar o contróle das condições pulmonares e cárdio-vasculares dos alunos, professores e demais servidores dos estabelecimentos de ensino da Prefeitura), registou 16.672 alunos das escolas primárias e 1.853 professores e funcionários.

SAÚDE ESCOLAR — COLÔNIAS DE FÉRIAS

As autoridades e os educadores convenceram-se de que "a escola é, antes de tudo, uma instituição de assistência social". Através dela se promove uma obra completa de recuperação orgânica a fim de que se possa dotar a criança das



Preparatórios para o banho de piscina. (Colônia de férias)



Banho de sol — Parque da Cidade (Colônia de férias)

condições exigidas para seu ajustamento ao meio escolar.

O programa de ação do governo Mendes de Moraes é, sobretudo, elaborado no problema assistencial da escola.

Estribados no conceito de Wood, que o Professor Venâncio Filho prégava em seu tempo, os educadores compreendem que nos jogos em conjunto resultam *qualidades físicas* como o domínio do movimento, a força muscular, vigor e resistência; *mentais*: iniciativa, capacidade para enfrentar situações, habilidade de formar juízes rápidos e certos e de cumprir ordens; *emotivas*: cooperação, coragem, senso esportivo, liderança, lealdade.

A questão saúde é um dos problemas mais discutidos no Ensino Complementar, porque como Spencer, dizia: "Todo prejuízo à saúde é um pecado físico".

Fazem-se pesquisas até em torno do clima que melhor aproveitará a constituição, em geral, dos escolares subnutridos, enviados às colônias de férias, sob a direção do Dr. Humberto Ballarini.

Cuidou-se da sua instituição periódica de acôrdo com a determinação do atual Prefeito.

Organizaram-se grupos de sessenta meninos e sessenta meninas das escolas públicas que, com a assistência de professores especializados, de médicos, enfermeiros e pessoal administrativo, por 30 dias, gozam de clima e alimentação dos me-

lhores, que fazem a recuperação de organismos subnutridos.

Já se fizeram experiências na praia (Ilha de Paquetá); em ambiente aprazível do Distrito Federal (Parque da Cidade) e, agora, a 3 de janeiro foi uma turma de 120 crianças, (sessenta de cada sexo) para a estada de 30 dias na montanha (Estação Paulo de Frontin). Os resultados têm sido um aumento de peso evidente e uma satisfação tão grande aos escolares, que muitos choram à hora de partir por quererem ficar mais...

SERVIÇO DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS

RÊDE DE ESCOLAS RURAIS

A Educação Primária (rêde das escolas rurais) foi melhorada em finalidade e quantidade, quer pela reorganização do funcionamento das classes já existentes como pela instituição das novas unidades escolares de preferência nas zonas de maior carência. Na zona rural foram inauguradas escolas primárias tendo em vista atender à numerosa população em idade escolar. A inauguração desses novos estabelecimentos de ensino é uma resultante da orientação adotada, segundo a qual as escolas devem ser ajustadas ao meio a que servem; assim a escola rural é um centro de irradiação de educação e de trabalho para a população da zona a que irá servir. Não se limita a dar ensino de nível primário, mas procura atender aos objetivos de saúde e bem-estar, de trabalho útil, de cultura e de novos ideais de vida.



Escola Rural Alberto Torres

Ensina praticamente o valor da terra e o seu aproveitamento racional. Procura atrair para seu ambiente os moradores da localidade, favorecendo a participação nas atividades escolares. Colabora no progresso da comunidade, levando até aos lares os seus processos de trabalho.

A escola, na zona do Distrito Federal, não é mais uma instituição de rotina desajustadora, mas sim um órgão de produção, de cooperação, de coordenação social, de valores de trabalho e de cultura: A Escola Alberto Torres, sede do sistema de unidades rurais, é um centro de observação e estudos de quantos se interessam pelos problemas educativos na zona rural. Pela primeira vez, no Brasil, executa-se um plano com as características do sistema de escolas rurais.

INSTITUTO DE PESQUISAS EDUCACIONAIS

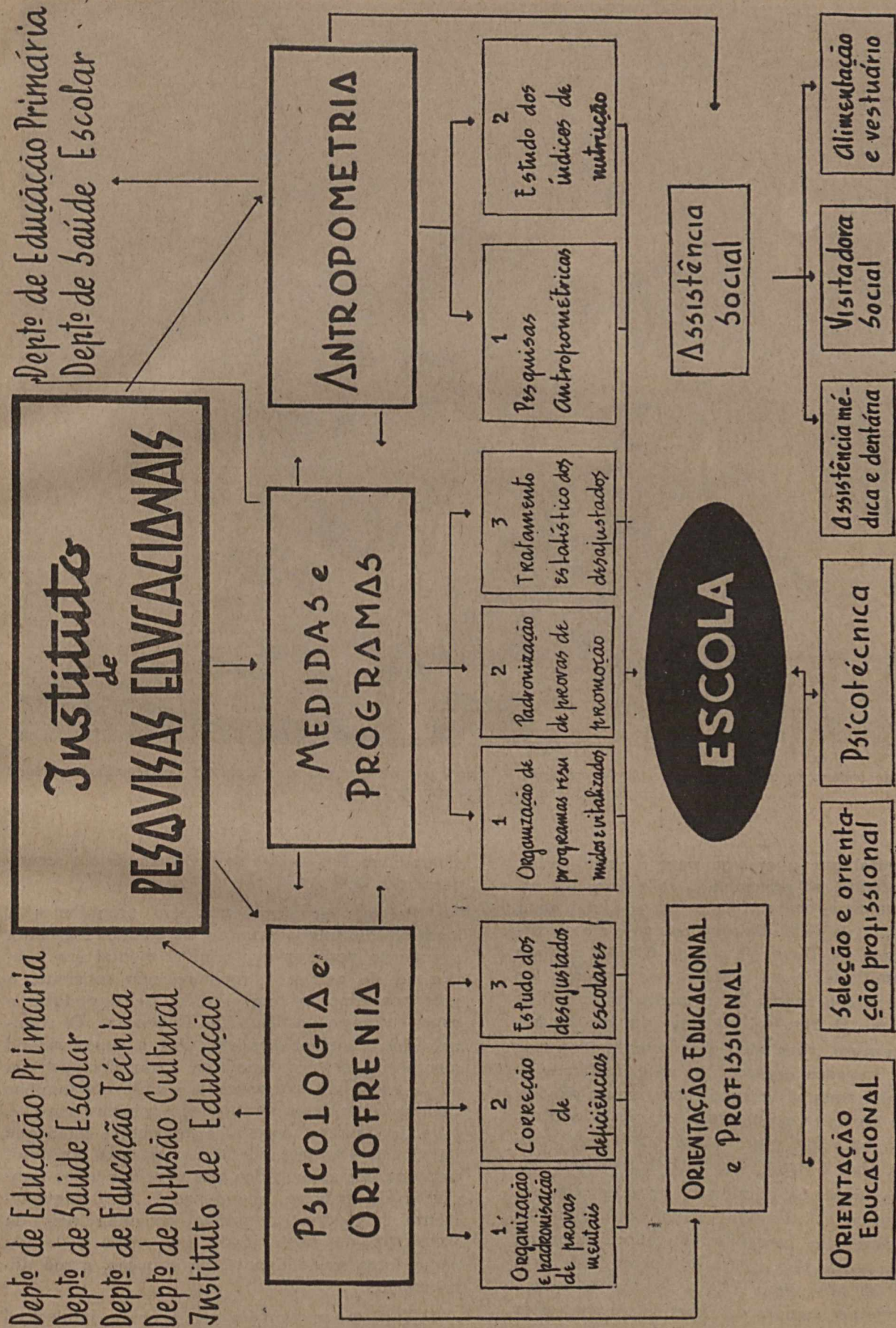
O Instituto de Pesquisas Educacionais, atualmente sob a direção do Dr. Luiz Macedo, catedrático do Instituto de Educação, foi criado em 1932 com o nome "Serviço de Testes e Escalas"; passou, depois, a denominar-se — "Programas e

Atividades Educacionais", dirigido então pelo Dr. Anísio Teixeira; em 34 mudou a denominação para a atual; mais tarde, trocou ainda o nome para "Centro de Pesquisas Educacionais", voltando em 46, ao nome que lhe assentava melhor, devido o alcance de suas atividades ou seja o de "Instituto de Pesquisas Educacionais". O que é esse centro de estudos não são palavras que o podem traduzir. Acompanhando passo a passo o entusiasmo que agita o idealista seu diretor, compreende-se a razão de sua entranhada dedicação à grande obra.

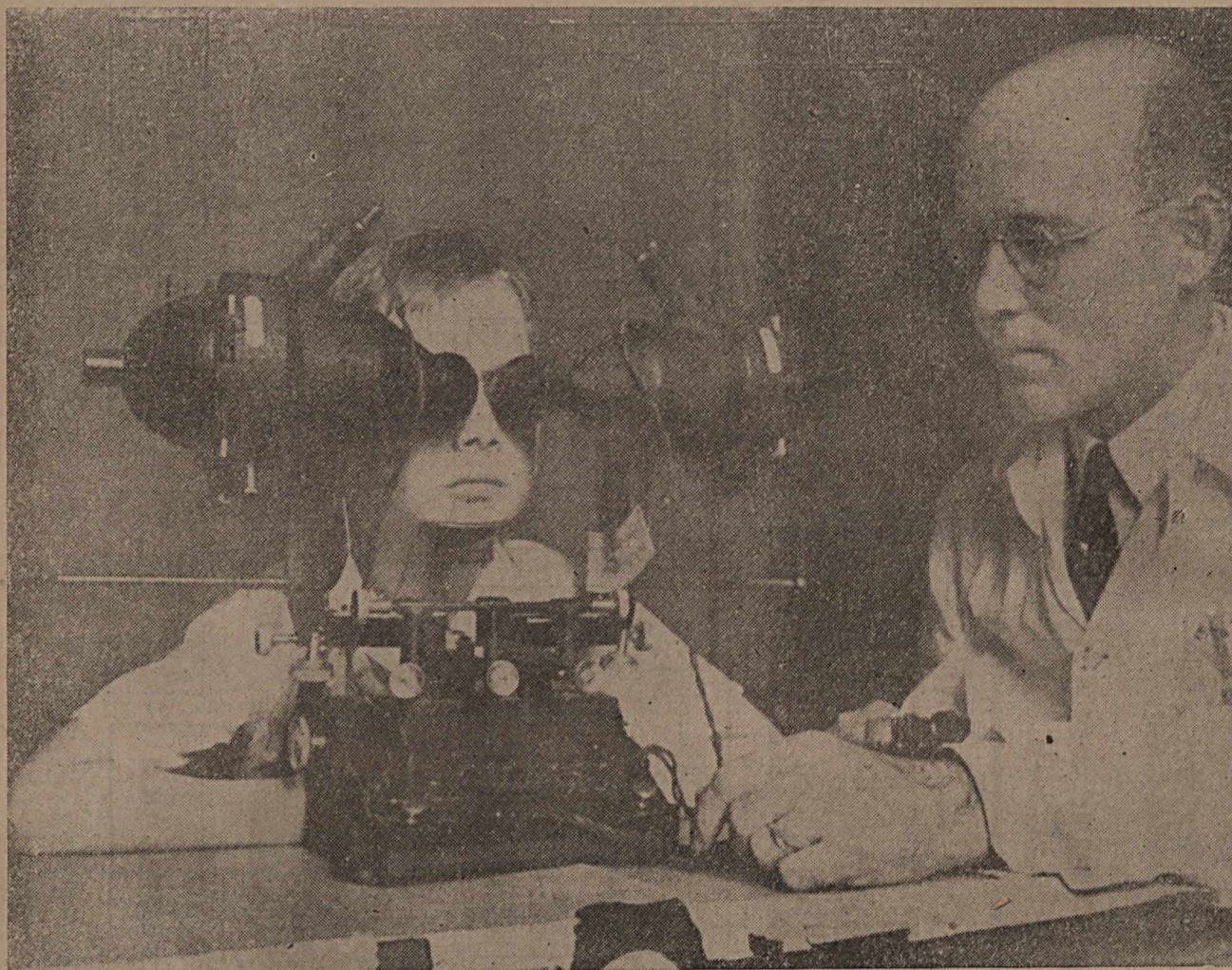
O princípio n.º I da Carta das Nações Unidas (*): "La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste en une absence de maladie ou d'infirmité", poderia servir de pórtico ao "Instituto de Pesquisas Educacionais".

Naquele setor de experiências, o escolar pobre vai encontrar muito de saúde, provindo da hi-

(*) Conferência Internacional de Saúde, Nova Iorque, 22-7-946.



○ Serviços existentes
Severos a serem criados



Flagrante do tratamento de um aluno de escola primária — exercício para correção do estrabismo no aparelho sinoptoscópico dirigido pelo Dr. Natalício de Farias

giene mental que o emerge para o meio social, apto, confiante, só dependendo d'ele isso que alguns chamam a boa estrêla e que é, afinal, uma boa conduta de vida. Porque pobres e ricos existirão sempre na Terra. O próprio Criador quando fêz o Mundo, fêz o sol e as estrêlas menores; fêz a montanha e a colina; fêz o mar e os rios. Fêz a diferença. O livre arbítrio faz com que os homens busquem seus destinos, através de seus sistemas. Levados às escolas da municipalidade os homens de amanhã estarão bem encaminhados, porque o Governo acompanha, de perto, o povo. Pensa em tudo que possa minorar-lhes as dificuldades. A obra é longa, mas já o horizonte surge.

Todo problema administrativo que exige solução, tentam as autoridades resolver. Ainda há poucos anos não havia testes padronizados no Brasil. E, agora, já foi introduzido um teste econômico. (O setor Psicologia e Ortofrenia, possui por material, os campos de experiências dos testes dos seguintes Departamentos: Educação Primária, Saúde Escolar, Educação Técnica, Difusão Cultural e Instituto de Educação.) O teste escolhido foi o de Ballard, de 100 questões; mediu-se a inteligência dos escolares, em idade de 7 a 18 anos, apli-

cando-o em 100 escolas de nível primário e secundário do D.F.

Foi um acontecimento sem precedentes a medição da inteligência do estudante brasileiro, porque ao verificar que o nível mental era inferior ao do escolar estrangeiro, não satisfeito, o professor Macedo teve a idéia de reproduzir a experiência no Instituto de Educação. O resultado foi o melhor possível, pois a superioridade mental da criança brasileira ficou demonstrada ali: a causa era extrínseca, e o ambiente familiar figurou como fator negativo do primeiro caso. A falta de conforto material e intelectual como que lhe cerceava a mentalidade. São os casos dos desajustados, dos subnutridos, dos vencidos pelos complexos da pobreza abandonada. O desenvolvimento intelectual retardado provinha pois da psicologia do meio ainda que fôsse registado como fator predominante, na situação, a má alimentação.

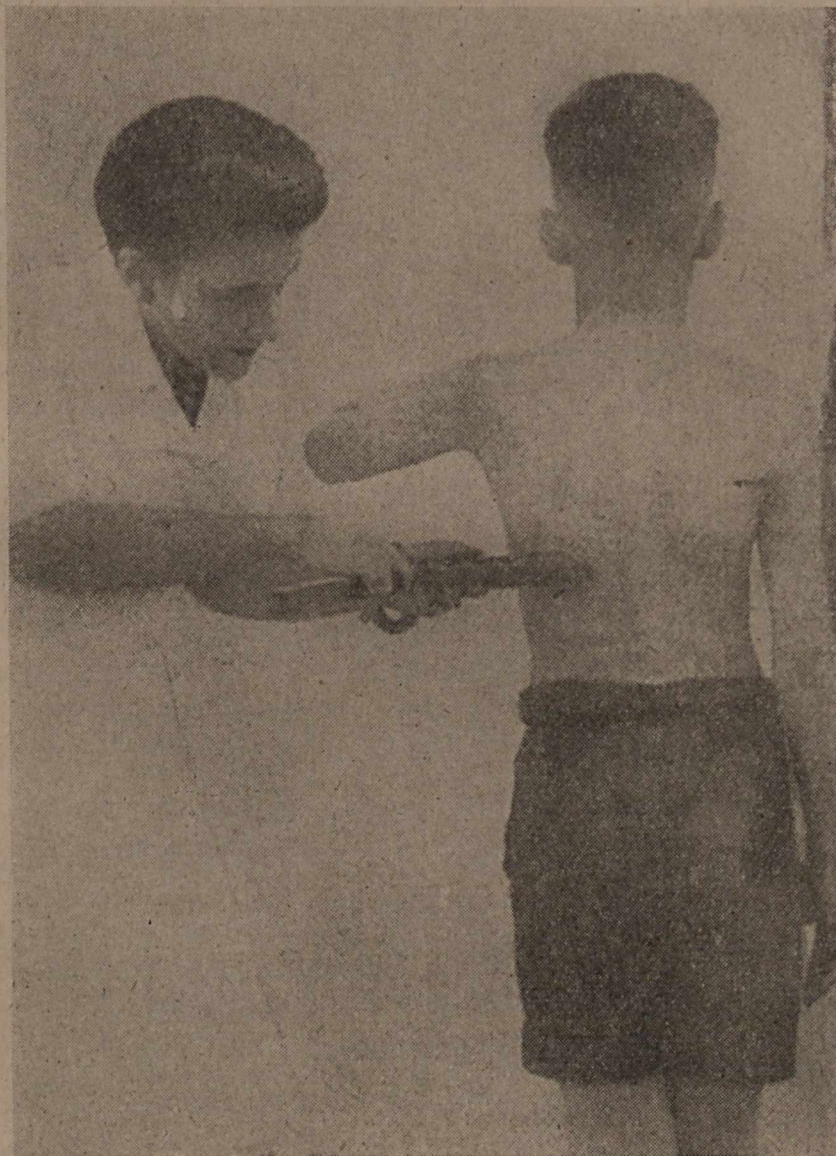
Verificou-se também que o atraso intelectual do negro é deixar a escola cedo demais; aos 12 de idade, é quase raro encontrar-se meninos de côr, de um e outro sexo, nos estabelecimentos de ensino. Eles devem ajudar os pais: seguem para o trabalho. O Serviço de Antropologia, procurando

fazer um estudo do crescimento da criança de 7 a 15 anos de idade no D. F. não encontrou material nas escolas, ao fazer a separação num grupo de 300, entre meninos e meninas brancos, mestiços e negros; teve que recorrer aos morros e orfanatos por causa dos menores de côr.

O trabalho foi executado durante cinco anos, obtendo-se um resultado total, em 1948, de 5.400 com a pesquisa das 5.400 crianças examinadas. Depois dêsses fatos todos a Secretaria Geral de Educação e Cultura não ficará à margem. O ano de 1949 será iniciado com novas medidas para melhorar as falhas e os desajustamentos em maior escala: está planejada uma *Escola*, com os serviços de Orientação Educacional e Profissional, Assistência Social, Orientação Educacional, Seleção e Orientação Profissional, Psicotécnica, Assistência Médica e Dentária, Visitadora Social, Alimentação e Vestuário.

O setor Ortofrenia encarrega-se, de corrigir as deficiências físicas dos escolares, fazendo os exames complementares de olhos, nariz, garganta, sangue, etc. Nos casos de gagueira, sem lesão, produto de ambiente desajustado, os alunos são submetidos a exame através do rádio; grava-se, ao iniciar o tratamento, um disco, na seção do Departamento de Difusão Cultural, repetindo-se os discos, no meio e no fim da medicação para verificar o progresso na cura. No Serviço de Antropometria estuda-se, através do índice Kaup, quais as crianças escolares que mais necessitam reforços na merenda, a fim de poderem produzir maior rendimento intelectual e os resultados, meses após a verificação, são notórios.

Obtém-se o índice de Kaup da seguinte maneira: dividindo-se o peso do indivíduo por sua estatura em centímetros, acha-se o peso médio de um segmento transversal de um centímetro de altura: a relação por cociente entre o



Exame médico em uma escola pública. Tomada da profundidade torácica ou do diâmetro antero-posterior do hemitorax (do esquerdo se dextro o examinado, direito no caso contrário) — O compasso de corredeira, mantido horizontalmente por um de seus ramos, passa imediatamente abaixo do ângulo inferior da escápula

pêso médio assim obtido e a estatura, dá o índice de Kaup: as duas operações podem reduzir-se a uma única, pela divisão do pêso em gramas pela estatura em centímetros, elevada ao quadrado”.

A administração municipal caminha, hoje, a passos largos.

O Instituto de Pesquisas Educacionais em colaboração com o M. E. S. oferece bôlsas de estudos aos estudantes e estágio a professores dos Estado. A Argentina, o Uruguai e outros países americanos também têm mandado professores ao Rio para pesquisas em educação.

Há bibliotecas especializadas com 6.000 volumes, bem como a assinatura de periódicos universais, pondo a par que se passa em novidades escolares pelo mundo.

A geração de amanhã será mais feliz talvez do que a de hoje. Levará para o futuro o sentido

mais humano da vida, isenta de complexos que ainda hoje perseguem os que não tiveram amparo nem social, nem físico, nem educacional: os meninos das escolas de ontem. A geração de amanhã será mais feliz porque não guardará recalques em não haver satisfeito sua própria vocação, porque músico, artista ou com vontade de aprender um ofício ou seguir um curso não pôde fazê-lo por não ter com que pagar um mestre. Outrora a arte era uma educação de luxo e nem todos podiam segui-la. Hoje o Município chama os que têm disposição ou boa vontade e sem tirar os jovens aos pais, colabora com eles, auxiliando-os a amealhar a herança do futuro: o saber.

DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR

O Departamento de Educação Complementar sob a direção do professor Álvaro de



Curso de violino da Professora Irene Lira (Escola O. da Fonseca)



Banda Anchieta — Escola Celestino Silva

Sousa Gomes, catedrático do Instituto de Educação, é destinado a expansão do campo de trabalho escolar, desenvolvendo entre outros, o sentimento cívico, o preparo físico-desportivo e a manifestação estética. Compreende os seguintes Serviços de: Educação Cívica e de Intercâmbio; Educação Física; Educação Musical e Artística; Correspondência.

O Ensino Complementar serve de ligação entre o ensino primário, com outras modalidades de ensino e promove, orienta, fiscaliza a educação física nos estabelecimentos de ensino subordinados à Secretaria Geral de Educação e Cultura, exercendo atividades nos estabelecimentos da Prefeitura dos diversos graus de ensino, nos Parques de Recreação, nas Colônias de Férias, nos estabelecimentos e cursos de ensino supletivo. A começar pelos setores de educação física e musical nota-se intenso trabalho e preocupação. A luta é grande. Há poucos professores devido a um lapso, atribuído ao Decreto n.º 9.909, de 17-9-946, que sustou a entrada de novos elementos do magistério, tendo as nomeações existentes passado para o quadro suplementar.

Mas se existe uma lei orgânica de ensino de canto orfeônico com um conservatório de canto orfeônico e de educação cívica, é lógico que não se poderá fechar a carreira. Foi isso que resolveu o Sr. Prefeito, que enviará à Câmara de Vereadores, no próximo mês de abril, um ante-projeto, abrindo carreira aos novos professores daquelas disciplinas que fazem parte do currículo escolar.

O D. E. C. resolve em parte o problema quanto à educação física, mandando às escolas uma dupla, isto é, dois professores especializados para ministrar planos de aulas, que deverão ser preenchidos com professores das turmas; enquanto um professor dá aula, o outro a comenta; algum tempo depois, a dupla voltará para ver como estão práticos os professores naqueles tipos de aula.

A eficiência do Departamento de Educação Física reflete-se mesmo nas normas de seus jogos coletivos, em que há um código disciplinar, através do qual se aplicam penalidades aos grupos que injuriem os juizes ou usem de pouca atenção para com os quadros visitantes e vice-versa.

Depois da assistência físico-educacional, têm os escolares a melhor forma de tornar-lhes os hábitos moderados e alcançarem o senso de estética, isso que a música empresta aos temperamentos. Essa como as demais artes dão cultura, elevando o espirito.

SERVIÇO DE EDUCAÇÃO MUSICAL E ARTÍSTICA

Até 1947 não havia, na Prefeitura, escola de ensino instrumental, e nas escolas primárias não havia ensino de instrumento algum. Hoje ministra-se ensino musical nas Escolas Técnicas: João Alfredo, Ferreira Viana e Celestino Silva. Mesmo que o aluno deixe a escola poderá voltar a ela para o estudo de música.

O Serviço de Educação Musical e Artística está a cargo do Professor Sílvia Salema que, de iní-

cio, idealizou um curso de violino para escolares. Com dois violinos apenas ofertados à Escola Orsina da Fonseca teve começo o ensino nas escolas públicas da arte de Paranini. As meninas já deram provas eficientes de sua aplicação, realizando concertos em nossas casas de espetáculos.

Há no momento 112 alunos de violino.

O Sr. Sílvia Salema criou, a seguir, a banda de música em estabelecimento de nível primário — a Banda Anchieta, da Escola Celestino Silva.

Em seis meses, os meninos tocavam dois dobrados, e mais tarde, tiveram ocasião de exibirse no Teatro Municipal.

Deve-se ao Serviço, a idéia da instituição "Semana da Música", no D. F. E. A Secretaria-Geral de Educação e Cultura, "considerando a necessidade educativa de dar maior amplitude à divulgação da cultura artístico-musical; a circunstância de não ter sido levado a efeito até então no D. F. um movimento englobando diferentes entidades oficiais e particulares, patrocinasse um período especial de atividades cívico-musicais com elevadas finalidades de educação popular; o fato de, anualmente, no mês de novembro, se realizarem solenidades cívicas em que é essencial a parte musical, bem como a já tradicional festividade em homenagem à Santa Cecília, padroeira da música, resolveu instituir a "semana da música", a comemorar-se de 16 a 22 de novembro.

"A Semana da Música" tem finalidade nitidamente educativa, visando a elevação do nível cultural — popular assim como o despertar de tendências artístico-musicais", diz o professor Salema.

O êxito dessa primeira realização foi sem precedentes na cultura musical popular da capital brasileira.

O orfeão das escolas primárias, secundárias e técnicas da Prefeitura, apresentou um programa excelentemente executado no Teatro Municipal que deixou nos ouvintes a grata recordação das horas inesquecíveis que as crianças lhes proporcionaram. Foi uma demonstração, apenas, das muitas em público, através de mais de sessenta recitais e concertos em que tomaram parte além de 4.500 pessoas entre adultos e escolares.

Nesse mesmo ano de 48, o Orfeão de Professores fez a revivescência da Missa em Requiem do Padre José Maurício.

O Orfeão da Escola Deodoro, em um concerto, no T. M. realizou uma festa musical, sob um coro de seis vozes, só acompanhado de diapasão, obtendo notável sucesso.

Outra novidade do Serviço foi a realização do ensino do desenho aplicado a música.

O que se viu foi uma coisa extraordinária durante o concurso de cartazes: revelações em que não andava o auxílio do papá nem da professora. Coisa própria de criança, de adolescente, de imaginação verdejante, ora ainda indecisa, ora já promissora, de qualquer modo, estuante de civismo, como no-lo demonstra o desenho da 4.^a da página desta "Revista".

Na arte incipiente palpitava já um sentido sério da vida, despertando-lhes idéias para o caminho que hão de seguir.

A música, com aquêle dom envolvente que dulcifica as próprias feras, reconhecidamente um calmante para os nervos e uma apuradora de sentimentos, faz parte de inúmeras realizações da cultura popular.

O Serviço de *Intercâmbio Cultural* mantém ligações com países da Europa e das Américas, tendo já oferecido, a pedido, 75 músicas brasileiras, impressas pelo mesmo Serviço.

Ao Departamento de Educação compete dirigir campanhas cívicas que foram iniciadas com a da Bandeira Nacional, realizada em 1948, cuja divulgação consistiu em distribuir pelas escolas em papéis mineografados, a demonstração de como deve ser desenhada a bandeira, sua significação em estudo rápido, conciso e, em linguagem acessível. Distribuíram-se, em prospectos, notas sobre História do Brasil, principais feitos históricos; mensais; encenaram-se peças de argumentos históricos através da P. R. D. 5. Realizaram-se 13 concursos num total de 50.768 concorrentes, dos quais 614 premiados; efetuaram-se nos Centros Cívico 3.848 palestras histórico-culturais.

Inicia agora, o D. E. C., a Campanha Democrática.

DEPARTAMENTO DE ENSINO TÉCNICO-PROFISSIONAL

A educação técnico-profissional (distribuída entre internados e externatos da Prefeitura) é digna de registo nas providências que toma no sentido da melhoria e da extensão de rês de estabelecimentos secundários e profissionais.

A atual organização permite encaminhar jovens a qualquer ciclo quer profissional, quer secundário.

Com a transformação que passou a 5.^a série do curso primário, poderá o estudante da capital da República fazer o curso ginásial nas próprias escolas da Prefeitura.

Com freqüência às oficinas poderá, se tiver vocação para a carreira profissional, encontrar novas oportunidades no 2.^o ciclo dos cursos técnicos que poderá frequentar.

Os jovens matriculados nos ginásios da Prefeitura recebem ensino gratuito e do melhor, por corpo docente constituído por excelentes elementos do magistério da Capital da República, com o objetivo de ajustar o nosso sistema educacional aos interesses da população escolar menos favorecida pela fortuna.

Havia 6 ginásios superlotados ou em zonas distintas. O Prefeito Mendes de Moraes, pelo Decreto n.^o 8.978, de 16-12-947, criou onze novos



Aula de técnica Escola Sousa Aguiar



Trabalhos manuais — Escola R. A. Tôrres

ginásios, que começaram a funcionar um ano após, oferecendo oportunidade de ingressar em cursos secundários gratuitos inteiramente, desde a matrícula até todo o curso ginasial, com refeições gratuitas fornecidas pelas escolas e com a obrigatoriedade de freqüentar as oficinas de aprendizado técnico-profissional.

Fato de real destaque, vê-se que o sistema oferece a oportunidade de o aluno traçar seu destino sem temer o dia de amanhã. Quantas vezes sucedeu, no passado, ao rapaz que era o primeiro em ciências ou coisa equivalente, ao ser obrigado, por forças de circunstâncias, a abandonar o curso de humanidades, não encontrar emprego para um ganha-pão imediato.

Um ofício já lhe dá margem a uma decisão mais pronta.

Esboçam-se já os primeiros frutos dessa salutar lição, manuseando o "Cairú-Musical", revista de divulgação de assuntos musicais, de inspiração e redação e feitura dos alunos da "Escola Visconde de Cairú", cuja impressão é custeada pelos mesmos, através dos anúncios que adquirem para esse fim.

A ocorrência à escola patenteada no acréscimo de freqüência demonstra o interesse e a

confiança dos que a buscam. Agora, sim, "a escola é risonha e franca" e bem diferente daquela dos duros tempos em que ao invés do exemplo atuava a palmatória e que podemos ver retratada através da quadrinha de um espirituoso estudante da época:

"Pois que são inquisidores
os mestres que por aí há
que julgam que mais ensina
quem mais nos alunos dá".

.....

Dada a exiguidade de tempo, nem todos os setores da S. E. C. foram visitados, mas desde já se pode afirmar que ali se trabalha com a boa vontade que concorre para se realizar um grande ideal, que está patenteado no interesse por aquele a que sempre os governos têm mais ou menos esquecido: o povo. E com isso esquecem que a opinião pública esclarecida faz com que a civilização avance.

A administração que dá assistência social, instrução e educação a seu povo está se enriquecendo a si própria, no reflexo dos atos futuros dos cidadãos.

Até que enfim se compreende que não é só com palavras que se ensina Democracia.

I. A. P. E. T. C. - Instituição da Previdência Social

REPORTAGEM

IMPORTÂNCIA DO SEGURO SOCIAL DOS TRABALHADORES EM TRANSPORTES E CARGAS SOB O ÂNGULO DA ECONOMIA NACIONAL BRASILEIRA

O problema da proteção à classe dos trabalhadores brasileiros empenhados em atividades de transporte e ramos correlatos, problema esse que cabe ao I. A. P. E. T. C. solucionar é, sem dúvida alguma, um complexo de relevantes questões não somente sociais como também econômicas. Seria errôneo menosprezar a sua grande significação do ponto de vista rigorosamente econômico. Se no Brasil, nos meados do século XX, os transportes constituem o setor chave da economia nacional, tudo o que se possa fazer pela preservação e bem estar dessa importante ala do exercício de trabalhadores nacionais, repercutirá fatalmente sobre a sua situação neste enorme País e quicá no Continente.

Com efeito, o bom funcionamento dos transportes de mercadorias ou de pessoas, sobretudo dos automotorizados, depende não somente do estado técnico do parque de veículos. É condicionado também pelo padrão do seu elemento humano; pelo bem estar físico de um quarto de milhão de trabalhadores em transportes e cargas. Pode-se, pois, afirmar, sem cometer o menor exagêro, que, do modo como o I. A. P. E. T. C. desempenha as tarefas que lhe estão afetas nesse setor, depende em grande parte o progresso econômico-social do País, a sua produção industrial e agropecuária, o seu comércio interno e externo, enfim todos os fatores básicos da economia coletiva. Vale a pena, portanto, submeter a um ligeiro e despretencioso inquérito jornalístico, o balanço das atividades da grande instituição previdenciária, encarregada da proteção social e essa relevante camada do proletariado brasileiro.

Entrevista com o Presidente Hilton Santos

E' mister reconhecer que os números que S.S. nos indica são realmente expressivos senão vejamos:

Os números que representam desde 1943, até 1948 os totais despendidos com benefícios são os seguintes:

	Cr\$
1943	1.025.053,30
1944	12.685.383,00
1945	17.625.591,20
1946	30.117.468,80
1947	53.167.171,50
1948	93.937.884,60

Em 1948 foram pagos pelo I. A. P. E. T. C. benefícios que se discriminam do seguinte modo:

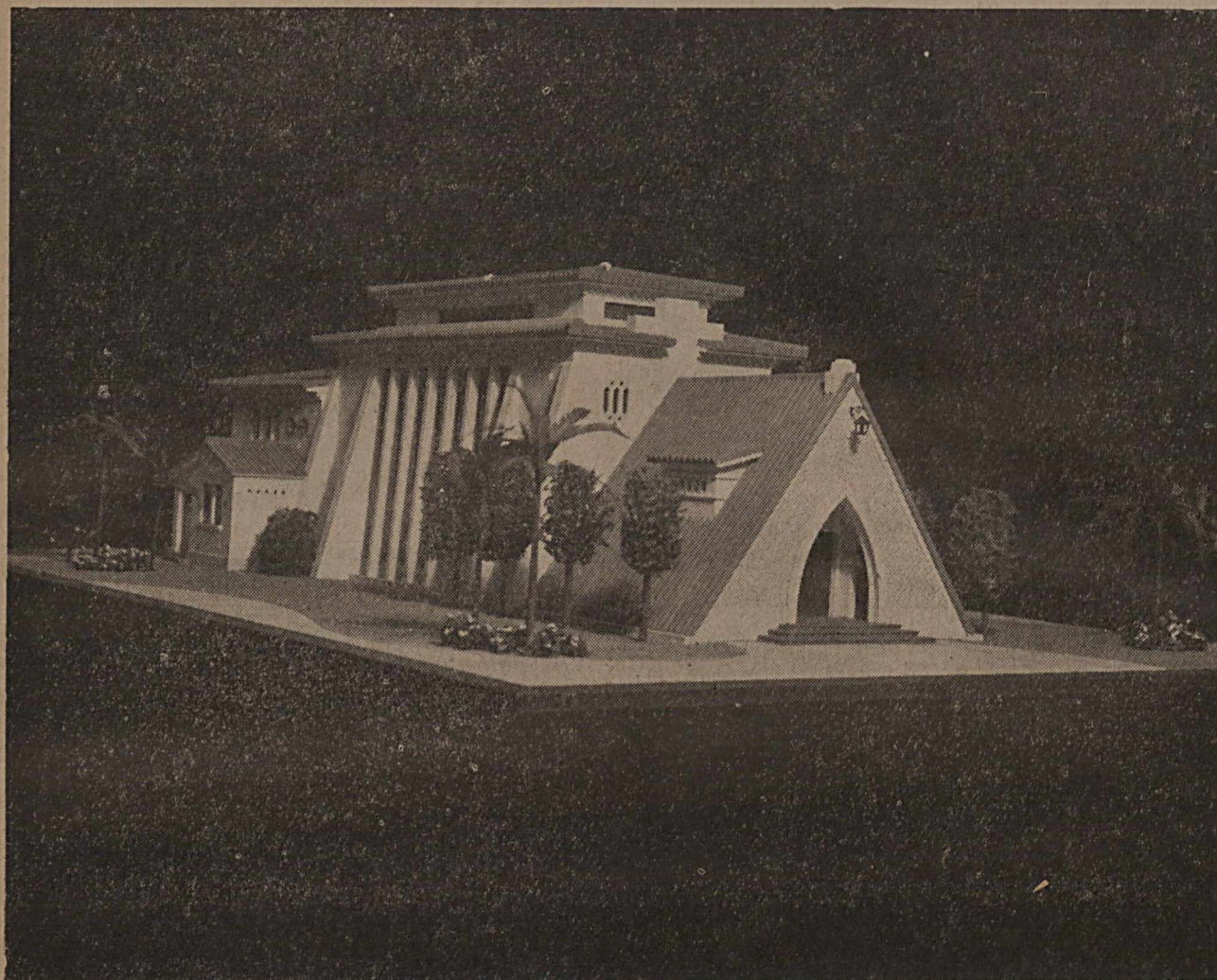
	Cr\$
Aposentadoria	59.567.622,10
Pensões	13.627.951,10
Pecúlios	54.502,50
Auxílio funeral	851.379,90
Auxílio escola	76.740,00
Auxílio natalidade	78.038,10
Total	74.266.233,70

No prazo desses três últimos anos verifica-se um progresso dinâmico das atividades do I. A. P. E. T. C. em todos os setores e em todos os sentidos: não somente quanto aos benefícios pecuniários acima referidos e à despesa com assistência médica (que acusa nesse tempo o aumento vertiginoso de 730%), como também no que diz respeito ao aumento do número dos segurados e da receita do Instituto que, em 1945, era de Cr\$ 161.740.559, em 1947 — Cr\$ 469.341.788, tendo já ultrapassado no último ano a importância impressionante de Cr\$ 500.000.000.

Eis um triunfo de fato, notável, do qual se pode ufanar com toda a razão, o I. A. P. E. T. C.

Orientação democrática da administração do I. A. P. E. T. C.

A administração do I. A. P. E. T. C. nos oferece uma prova instrutiva das imensas possibilidades de uma orientação genuinamente democrático-social no setor previdenciário. Só desta maneira seria possível levar os trabalhadores a considerar as suas instituições assistenciais não como órgãos alheios aos seus interesses mas, como patrimônio seu, sua própria casa, à qual eles estão indissolúvelmente ligados. E foi nessa ordem de idéias que se providenciou entre nós, já por duas vezes, a realização de congressos sindicais com participação dos representantes de sindicatos vinculados ao I. A. P. E. T. C., o primeiro entre 10 e 20 de abril de 1946 e o segundo entre 23 a 25 de agosto de 1948, submetendo-se então, à livre discussão assuntos referentes ao plano geral de benefícios; ao programa das construções residenciais, ao sistema de arrecadação (o complexo problema do salário-base!), aceitando-se sugestões e críticas contra tal ou qual setor da administração iapetecária. Tais reuniões, realizadas numa atmosfera de confiança mútua e de construtiva cooperação, marcam história, não somente na vida do Instituto como também no funcionamento do movimento sindicalista, constituindo o natural ponto de partida para a tomada de futuras medidas no sentido da organização de uma mais estável e sistemática cooperação dos segurados com os órgãos seguradores.



Capela do Hospital, em Bom Sucesso (em construção)

Não se deve subestimar a importância de tais iniciativas no clima político-social do Brasil de 1949. A nosso ver, só dê-se modo será possível desburocratizar e democratizar as instituições de seguros sociais, tornando-as não somente o instrumento mais eficaz da nossa política social, mas também transformando-as em organismos centrais da vida coletiva das classes trabalhistas.

Os seguros sociais vieram ao Brasil num período em que o regime de governo era de natureza autoritária e pessoal. Veio, por isso, de cima e não de baixo. Muito resta ainda fazer para que as instituições previdenciárias sejam realmente integradas na existência profissional e social do proletariado brasileiro, emancipado pela democracia, liberdade, e progresso. É preciso reconhecer com toda a franqueza que a compreensão das funções e finalidades dos seguros sociais não atingiu, ainda, no ambiente das classes proletárias vinculadas a Previdência Social, o grau de perfeição absolutamente necessário, para assegurar o bom desempenho de suas elevadas tarefas. Os seguros sociais não podem e não devem mais ser considerados como uma espécie de ciência oculta e misteriosa, compreensível apenas para alguns peritos especializadíssimos inteirados nesse setor.

O I.A.P.E.T.C. não é o maior dos seguradores sociais brasileiros. Na ordem de grandeza, tomando por base o número de associados e o montante das contribuições arrecadadas, ele ocupa o terceiro lugar, entre cinco Instituto e trinta Caixas de Aposentadoria e Pensões, aos quais a legislação social do nosso País entregou a administração da Previdência Social.

Para colocar em seus devidos termos a exata posição do I.A.P.E.T.C. no quadro das instituições previdenciárias do País, é mister consultar alguns algarismos estimativos e arredondados que resumem a situação do seguro social brasileiro em 1947.

	ATIVOS	AMPARADOS ATIVOS E DEPENDEN- TES	ARRECADAÇÃO ANUAL	DESPESA COM SERVIÇOS MÉ = 100
			Cr\$	Cr\$
IAPETC...	250.000	700.000	302.807.746,00	30.144.721,00
IAPL.....	1.500.000	4.200.000	1.611.636.221,00	—
IAPC.....	610.000	1.708.000	718.767.341,00	22.964.809,00
IAPB.....	55.000	154.000	218.368.752,00	13.856.524,00
IAPM.....	70.000	196.000	97.014.024,00	16.274.889,00

Cumprе salientar que mesmo em 1947, ano anterior a grande reforma do seguro doença, o I.A.P.E.T.C. estava ocupando o primeiro, lugar no

que diz respeito à assistência médico-social — o mais importante setor das atividades do seguro-social.

Na América Latina e Setentrional o problema dos riscos cobertos e benefícios concedidos, é de difícil solução. Todavia, o sistema de proteção social integral, pôsto em vigor no último ano pelo I.A.P.E.T.C., é a primeira aplicação prática dos princípios do programa de segurança social; conforme a opinião expressa no relatório que acompanha o projeto de lei orgânica da Previdência Social — o plano geral da aplicação das reservas preconizado nesse projeto segue fielmente o “mais moderno dos regulamentos dos Institutos — o do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas — o qual, por sua vez, seguiu também à orientação técnica recomendada pelo “Bureau Internacional do Trabalho”.

Vejamos então em que consiste o regime de segurança integral “desde o berço até o túmulo”, sancionado pelo Regulamento do Instituto de 27 de dezembro de 1946.

Deixando de lado, com tôda a razão, o problema do risco econômico de desemprego involuntário que, nas condições do equilíbrio estável entre a procura e oferta no mercado do trabalho, não merece entre nós a intervenção da Previdência

Social, o seguro social dos trabalhadores de transporte abrange todos os riscos que possam afetar a existência dos segurados e de suas famílias, sejam físicos: doença, natalidade, invalidez, velhice, morte, sejam físico-profissionais: acidente de trabalho.

Não se contentando com a outorga dos benefícios pecuniários, chamados a substituir o salário dos economicamente passivos, o I.A.P.E.T.C. de acôrdo com as tendências modernas que regem essa matéria, presta serviços assistenciais, que visam atender diretamente às necessidades econômicas e higiênicas dos segurados e de suas famílias. A assistência médico-social constitui, no âmbito das atividades seguradoras do Instituto, uma maior realização nesta primeira década do seu funcionamento. Cumpre também registrar que no exercício de 1948 foi dado início ao serviço domiciliar de assistência social propriamente dito (“Caravanas”, constituídas por médico, dentista, enfermeira e assistente social).

Ligeiro histórico do Instituto

O I.A.P.E.T.C., atingiu ultimamente a idade de catorze anos, a contar dos seus primórdios prehistóricos como Caixa de Aposentadoria e Pensões e de dez anos a partir da sua transformação num Instituto de Aposentadoria e Pensões, idade que,



Hospital em Bomsucesso

derado seja o primeiro ou o segundo critério, idade de maturidade biológica.

Considerando-se seu início, marcado com a promulgação do Decreto n.º 24.274, de 22 de maio de 1934, que instituiu a modesta Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Trapiches e Armazens de Café (C.A.P.E.T.A.C.) até o momento presente, constitui êle uma verdadeira viga mestra da Previdência Social do Brasil.

A série de reformas orgânicas por que o I.A.P.E.T.C. passou nesse período, a orientar-se no sentido de ampliar-se, cada vez mais, a órbita de campo pessoal de aplicação do seguro, aumentar a lista dos riscos cobertos e benefícios concedidos, não somente em espécie como em natureza, estendendo-se as formas de atuação do seguro social — sobretudo pelo destaque dado ultimamente à diversas modalidades de intervenção assistencial.

Basta apontar os seguintes três períodos do progresso do I.A.P.E.T.C.:

1. O inicial (1934-1938) do funcionamento da Caixa de Aposentadoria e Pensões cujo nome sofreu nesse tempo alterações em conformidade com raio de sua ação nesse tempo consideravelmente ampliado.

2. O de reestruturação e ampliação dessa instituição previdenciária (1938-1946) no qual, de acordo com o diploma legal básico (Decreto-lei n.º 651, de 26 de agosto de 1948), ela funciona já sob seu nome atual, outorgando os seguintes benefícios:

- a) aposentadoria por velhice ou invalidez;
- b) pensão aos beneficiários dos associados ativos ou aposentados, e
- c) auxílio funeral

além de várias outras vantagens de caráter facultativo concedidos às classes numerosas de seus segurados.

O I.A.P.E.T.C. estendia nesse tempo as suas atividades aos seguintes grupos profissionais:

- a) empregadores de armazens;
- b) trabalhadores de carga e descarga;
- c) empregados das empresas de transportes terrestres;
- d) empregados das empresas de ônibus;
- e) motoristas de praça e carroceiros;
- f) os empregados em serviços de mineração e perfuração de poços.

O Decreto-lei n.º 1.142, de 9 de março de 1939 determinou que "são considerados associados obrigatórios do I.A.P.E.T.C. todos os condutores de veículos de qualquer natureza que da respectiva atividade façam profissão, sujeitos à legislação concernente ao tráfego".

Uma etapa importante na extensão do campo de ação do I.A.P.E.T.C., no que respeita o pessoal, foi o Decreto-lei n.º 7.720, de 9 de julho de 1945 que determinou a incorporação por êste Instituto do Instituto de Aposentadoria e Pensões

da Estiva. Assim foi consideravelmente acrescido o número de segurado do I.A.P.E.T.C. com a inclusão dos seguintes grupos: os estivadores e as categorias congêneres e conexas da classe trabalhista, todos os que se ocupem em carga ou descarga sobre água, conferentes, consertadores e reparadores de carga e carregadores de bagagens etc.

O regime de benefícios do I.A.P.E.T.C. sofreu naquele período influência sumamente vantajosa para as classes filiadas a êsse Instituto da remodelação geral do sistema de benefícios de seguro social efetuado pelo Decreto-lei n.º 7.835, de 6 de agosto de 1945. Em consequência do estabelecimento por aquêle diploma legal de um padrão mínimo de todos os benefícios periódicos pecuniários a despesa total do I.A.P.E.T.C. com aposentadorias passou de Cr\$ 8.810.024, em 1944 a Cr\$ 19.255.139 em 1945 com pensões de Cr\$ 3.065.073 (1944) a Cr\$ 6.706.730 (1945) e a despesa total com benefícios de Cr\$ 13.289.929 (1944) a Cr\$ 26.583.936 (1945).

No dia 27 de dezembro de 1946 foi realizada a velha aspiração das classes sociais vinculadas ao I.A.P.E.T.C., sendo naquele dia baixado com o Decreto 22.367 o Regulamento do Instituto, que apesar da sua forma jurídica um tanto modesta e discreta, significa uma avançada reforma social na história da Previdência Social Brasileira.

Regime de proteção social aos trabalhadores em transportes e cargas atualmente vigente

Não vamos cansar os nossos leitores com as minúcias do Regulamento do I.A.P.T.C.

Basta o conhecimento mesmo sumário da Previdência Social mundial, para compreender-se que os operários estrangeiros de transportes seriam felizes se pudessem desfrutar as vantagens do sistema iapetecário.

No seguro social não há milagres. Não se pode aqui prometer arbitrariamente mais de que se pode cumprir. Em qualquer seguro, seja individual ou social, têm que existir uma equivalência entre o total dos benefícios e o total das contribuições.

Propomo-nos resumir, adiante, os mais essenciais dispositivos do novo Regulamento.

A principal base da receita do Instituto proporciona:

a) a contribuição mensal dos segurados ativos correspondente a uma taxa de 5% sobre o salário de contribuição até o limite máximo de dois mil cruzeiros;

b) a contribuição dos empregadores igual ao total das contribuições descontadas durante o mês dos seus empregados, e, enfim,

c) a contribuição da União, formada em parte pelo produto de diversas taxas.

A base financeira da assistência médica constitui a contribuição complementar de 1% sobre o



Núcleo da produção farmacêutica do IAPETC

salário e do seguro-acidentes os prêmios normais de tarifa desse seguro, com o desconto de 15%.

O Instituto cobre os riscos de doença, invalidez, velhice e morte assim como de acidentes do trabalho, realizando a cobertura desses riscos mediante ramos separados de seguro.

O seguro-invalidez garante ao segurado, depois de decorrido o prazo de carência de 24 meses, a aposentadoria de invalidez.

O seguro-velhice assegura ao segurado com 60 anos de idade, e depois de decorrido o prazo de carência de 60 meses, a aposentadoria-velhice além do auxílio-funeral.

O seguro-morte proporciona aos beneficiários do segurado, depois de decorrido o prazo de carência de 24 meses, pensões.

O seguro-doença garante ao segurado, temporariamente incapacitado para o trabalho, depois de decorrido o prazo de carência de 12 meses e a partir do 16º dia do afastamento do trabalho, o auxílio-doença.

A importância da aposentadoria invalidez e do auxílio-doença deve ser igual no mínimo a 60% do salário de base e não pode ser inferior a 70% do salário mínimo local de adultos.

A importância da aposentadoria velhice varia de acordo com a idade em que o aposentado completou o prazo de carência.

A pensão é composta de duas partes:

1. uma cota familiar igual a 30% do salário de base; e
2. uma cota individual igual a 10% do valor da aposentadoria por beneficiário até o número máximo de sete.

É interessante notar o notável incremento nas concessões e pagamentos de benefícios em consequência direta da vigência do novo Regulamento. Assim verificaram-se, em 1947, os seguintes aumentos:

Valor dos benefícios pagos: Cr\$ 23.049.702,70, isto é o aumento de 76,53%.

Número de benefícios concedidos: 3.992, isto é o aumento de 30,92%.

Evidentemente a maior e a mais recente conquista do I.A.P.E.T.C. é a construção do seu hospital no Distrito Federal situada no caminho para Petrópolis, entre as Avenidas Brasil e Londres, em Bonsucesso futuro Centro de Saúde Proletária do Rio de Janeiro.

As fotografias que estampamos o provam.

Problema da assistência hospitalar no Brasil

Acreditamos profundamente que o Brasil deixará de ser como já se disse "um vasto hospital", só quando ele estiver equipado de um número suficiente de hospitais, hospitais bons, bem aparelhados, hospitais de todos os tipos: gerais e especiais, mas sobretudo, ao alcance da sua população inteira, hospitais populares e sociais.

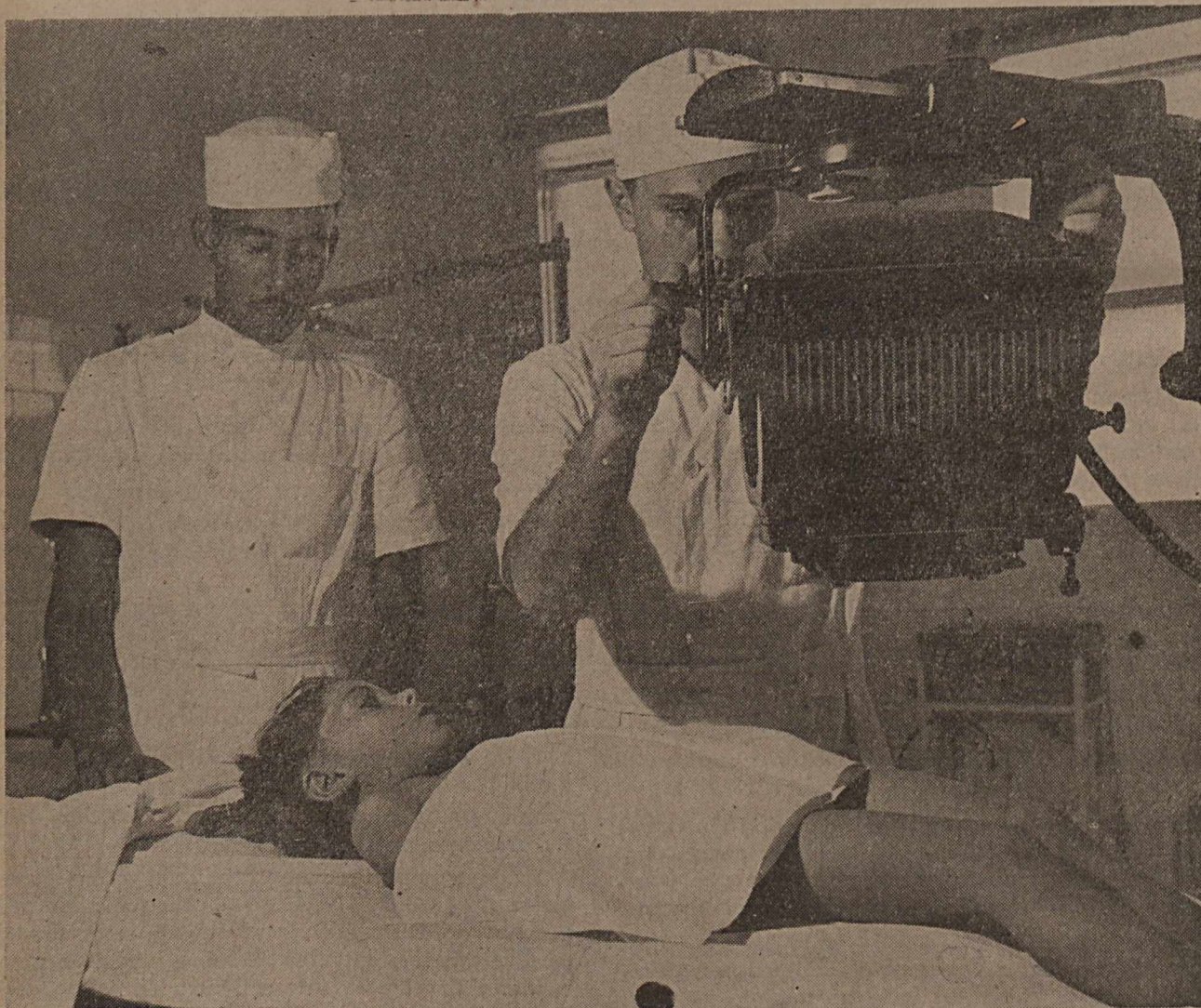
Construir hospitais, eis tôda a política social brasileira resumida em duas palavras...

O Plano SALTE, que desde 1948 constitui a natural base do consciencioso exame de balanço nacional em todos os setores da vida brasileira, demonstrou claramente a situação precária em que nos encontramos em relação a estabelecimentos de assistência médica. Com efeito, dispomos de um total de 1.406 hospitais com 125.359 leitos. Esse total abrange hospitais públicos (federais, estaduais, municipais e autárquicos) sociais, das corporações religiosas e organização de beneficência, privados, enfim todos. Conseqüentemente, um leito tem que servir, segundo esse cálculo global e abstrato, para 553 habitantes: duas vezes mais do que, segundo as mais elementares e mo-

destas exigências, consideradas indispensáveis sob o ângulo da razoável organização da higiene pública! Esse índice do equipamento hospitalar assume expressão ainda mais trágica quando tomamos em consideração, por um lado, a distribuição regional inteiramente inadequada dos hospitais e, por outro, o nível deficiente qualitativo da maior parte deles, geralmente velhos, antiquados, destituídos de equipamentos e instalações de diagnose e terapêutica absolutamente necessários para o bom desempenho das suas elevadas funções.

As entidades públicas e sociais — sobretudo as instituições previdenciárias, cabe atacar o programa da criação de uma extensa e descentralizada rede hospitalar, para preencher com urgência essa maior lacuna do atual equipamento social do Brasil. Sob o ponto de vista da sua política de longo prazo e de amplas visões sociais essas instituições não podem inverter de melhor modo os seus fundos de que destinando em grande parte as suas reservas à promissora tarefa da construção de hospitais bem equipados.

O balanço das atividades desenvolvidas nesse setor pelos seguradores sociais brasileiros, depois



Hospital de Bomsucesso

de um quarto de século de sua existência, não é muito promissor.

Segundo a estatística oficial as instituições hospitalares previdenciárias existentes antes da última realização iapetecária, no Brasil compreendem apenas 9 (nove) hospitais próprios com 410 (quatrocentos e dez) leitos e 27 (vinte e sete) médicos, dois hospitais gerais, três especiais e quatro gerais com ambulatórios...

Solução iapetecária do problema hospitalar

Esse programa abrange o acabamento do hospital nesta Capital (com 800 leitos) e a construção dos hospitais em São Paulo (500 leitos), em Pernambuco (300 leitos) e Bahia (300 leitos).

O conjunto dêsse hospital central do I.A.P.E.T.C. é constituído por um grupo de doze edifícios de linhas sóbrias mas altamente estéticas e construídos sob os mais rigorosos preceitos tanto da higiene moderna pública quanto da arquitetura social avançada.

O pavilhão central foi destinado aos serviços gerais.

São cinco pavimentos amplos, onde se localizam os Blocos Cirúrgicos, Enfermarias de Emergência, Refeitórios para Enfermos, Salas de Anestesia, Esterilizações em geral, cozinha com capacidade para cinco mil refeições diárias, Padaria, Pastelaria, Frigorífico, Lavandaria com capacidade para atender um movimento de 1.200 enfermos por dia, e vários outros serviços de menor importância técnica, porém, indispensáveis.

Nesse edifício também se localizaram as instalações administrativas.

O segundo pavilhão concluído, conta também com cinco andares. Nêles são instaladas a Maternidade (600 leitos), Ambulatório, Crèche, Banco de Sangue, Seção de Anatomia Patológica, Capela, Isolamento, Alojamento das Irmãs, Indústria Farmacêutica — que suprirá todos os demais hospitais do núcleo, apartamentos para médicos e funcionários, auxiliares e acadêmicos.

Há, ainda, salas destinadas ao tratamento de casos especiais, com iluminação indireta e outras escuras, onde serão realizadas operações do crânio e dos olhos.

A construção do Hospital do I.A.P.E.T.C. não cai no primitivismo condenável, de simplificações a todo custo, de realizações provisórias de emergência. Está perfeitamente dentro dos moldes da arquitetura social dos países de clima tropical, compatíveis com os requisitos de estabilidade, durabilidade, utilidade social e conforto.

A solução iapetecária fica no meio entre êsses dois polos equidistantes do luxo antieconômico e da primitiva pobreza.

E' simplesmente uma realização do estilo sóbrio, por assim dizer, objetivo, realista, adaptado às necessidades e finalidades da obra, porém no seu conjunto nitidamente estético e genuinamente brasileiro.

Assistência médico-social — ambulatórios

O hospital não é outra coisa senão a cúpula do aparelhamento médico sanitário da organização previdenciária. Ele tem a sua razão de ser apenas como complemento do equipamento médico da assistência médico-social de graus inferiores. A célula básica da medicina social, é o ambulatório e o posto médico. E só através da vasta rede de ambulatórios devidamente aparelhados e localizados em tôdas as aglomerações de segurados que se pode realizar o programa dinâmico de assistência médica.

Na luta declarada pelo I.A.P.E.T.C. aos altos índices de morbidez nas classes populares cabe portanto lugar de destaque ao trabalho de construção dos ambulatórios, uns completos situados em grandes centros, contando com o maior número de consultórios onde são exercidas tôdas as especialidades médicas, com gabinetes odontológicos, instalações próprias de Raio X, laboratórios de análises clínicas, fisioterapia, gabinetes radiológicos e serviços farmacêuticos, e outros com instalações menos especializadas e incompletas.

Um exemplo expressivo do ambulatório do mais adiantado tipo é o que proporciona o novo amplo e moderno, construído no coração da Capital, na Avenida Venezuela. Tais ambulatórios possuem a capital de São Paulo e Santos.

O I.A.P.E.T.C., não descuidou da situação no Interior, reinstalando ali sucessivamente os ambulatórios existentes, que em parte sofreram radical transformação e melhoria de acomodação para atender ao maior vulto do trabalho.

Na maioria das unidades a estrutura dos serviços é a seguinte: consultórios de clínicas, salas de cirurgia, sala de curativo, gabinete de fisioterapia, gabinete dentário, farmácia e pequeno laboratório.

O número de ambulatórios inaugurados durante o ano próximo findo é muito expressivo: foram instalados, em 1948, nada menos de 38 ambulatórios, distribuídos entre os seguintes Estados: Bahia, Ceará, Mato Grosso, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro e São Paulo, nesse último Estado 14 novos ambulatórios.

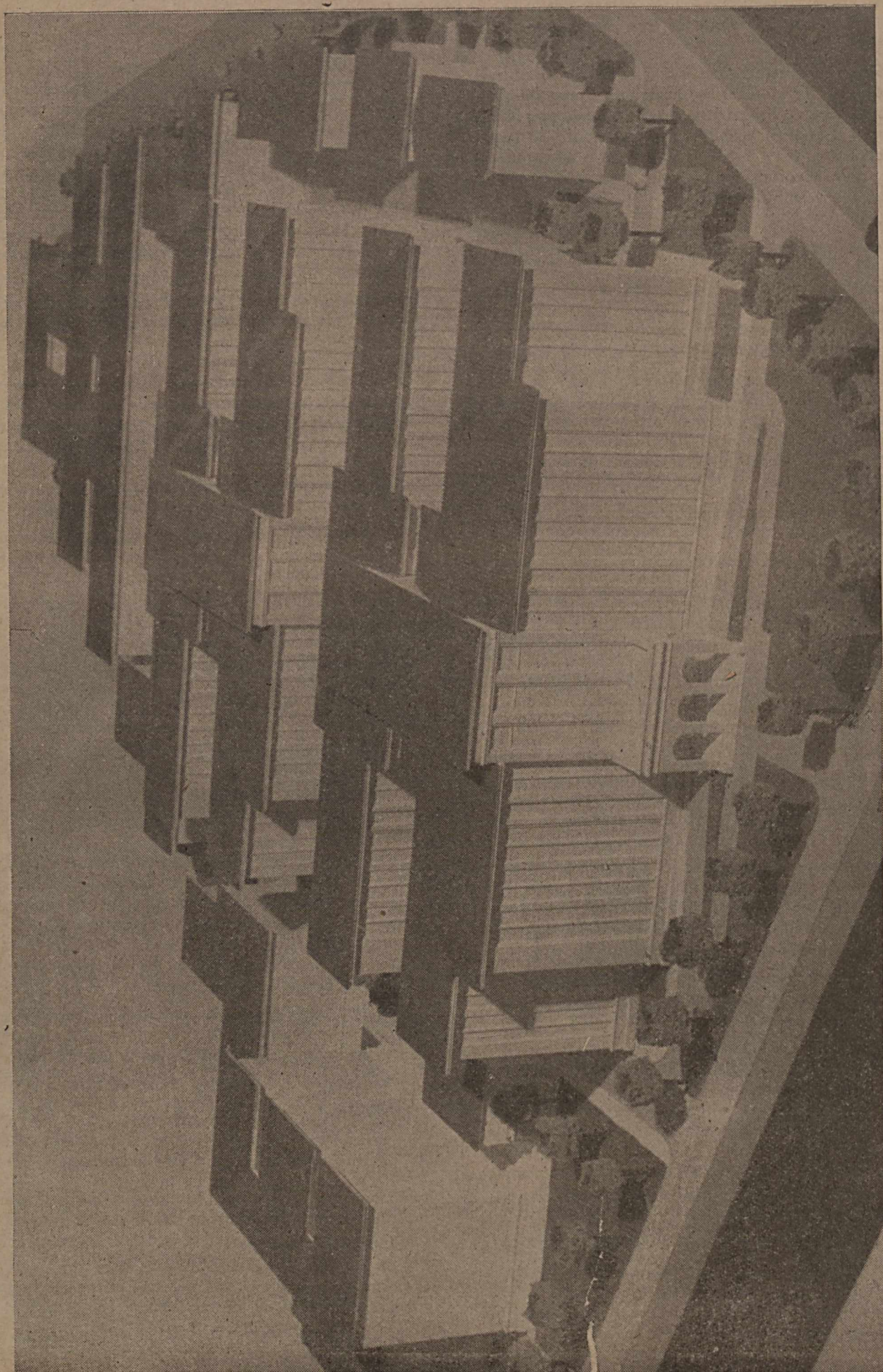
No ano de 1948 foram instalados cinco novos postos médicos que aumentaram a rede dêsses postos já existente e devidamente descentralizada.

I.A.P.E.T.C. — O Instituto de A. e P. que atacou a resolveu a relevante questão do seguro-social contra os riscos profissionais.

A inclusão do seguro contra os riscos profissionais no âmbito da Previdência Social é um problema já há muito tempo vencido na teoria e prática dos seguros sociais do mundo inteiro.

Como é de notoriedade pública, entraram nesse caminho, na Europa, entre 1883 e 1949, mais de vinte e cinco países.

Hoje em dia é ponto pacífico que, na delimitação da economia pública com a economia privada,



Maquete do Hospital de Bom Sucesso

a proteção contra os riscos de acidente de trabalho e de doença profissional tem que ficar rigorosamente colocada nos países de intervencionismo social na esfera de setores entregues à administração monopolística pública, social, sem fins lucrativos mas, sim, sociais.

Só assim se pode, à luz de todas as experiências, acautelar os grandes interesses em causa, os interesses econômicos dos empregadores que suportam com exclusividade os ônus desse ramo de seguro e, enfim, os interesses supremos da coletividade nacional. Só o seguro social-acidente pode, não somente, organizar em bases seguras, eficientes, socialmente satisfatórias o amparo pecuniário e assistencial, médico-social às vítimas dos infortúnios de trabalho, como também e ao mesmo tempo, diminuir ao mínimo os encargos desse setor que pesam consideravelmente sobre os ombros da economia produtora — de vez que, com essa forma de cobertura do risco, ficam abolidas as suas despesas improdutivas, relacionadas com o regime de concorrência no mercado livre securitário (despesas comerciais, sobretudo com a aquisição dos segurados) e os lucros injustificáveis dos seguradores privados. E só destarte é possível desenvolver, em escala ampla compatível com as necessidades imperiosas da economia produtora, a ação eficaz de prevenção dos acidentes de trabalho cujo volume: frequência e gravidade constituem fonte de enormes perdas e prejuízos da indústria e dos setores correlatos (transportes) o que pesa consideravelmente na balança da economia industrializada do nosso País.

Se ainda pudessem existir algumas dúvidas a respeito da superioridade, nas condições econômico-sociais do Brasil, da solução social, elas não existem mais depois do admirável depoimento a favor da tal solução e contra a solução comercial e privada, de autoria do deputado Aluísio Alves.

Em princípio, as diretrizes da política social brasileira, mais uma vez confirmadas pela Lei número 599-A de 26 de dezembro de 1948, sancionam esses rumos progressistas da legislação social.

O que resta é a sua aplicação mais universal, geral, dotada da compulsoriedade pública, sempre ainda adiada o que se justifica de modo geral por motivos, nem sempre convincentes, de oportunidade administrativa.

Nessas condições, no período de transição paulatina, talvez — por que não dizê-lo? — lenta demais, entre a velha e antiquada regulamentação comercial e a nova solução, inspirada pelos ideais da justiça social, solução progressista, economicamente mais satisfatória e tecnicamente superior, no período de concorrência entre seguradores sociais e privados, que infelizmente não vai terminar antes de 1954, é novamente ao I.A.P.E.T.C. que coube o grato e responsável papel de precursor dessa interessante reforma social.

E' com as suas realizações práticas, que o Instituto de seguro social dos trabalhadores de transportes e cargas, desempenha o seu papel de pioneiro do progresso social, organizando o seguro de acidentes das classes trabalhadores filiadas ao I.

A.P.E.T.C. e mesmo, a título facultativo, de outros grupos do assalariado.

As atividades administrativas do Departamento do Acidente do Trabalho do I.A.P.E.T.C. obedecem às normas clássicas da técnica do seguro: da Administração Central parte a orientação e fiscalização nesse sentido. As representações locais do Instituto, em grande número e com denominações diversas, têm autonomia para segurar riscos profissionais, calcular e reparar danos, e em tudo o mais que for necessário ao fiel cumprimento das responsabilidades como seguradores. Triplicaram-se as empresas vinculadas ao Instituto passando de 924 em 1947 a 3.067 em 1948, e, por outro lado, crescendo da arrecadação de prêmios, como abaixo se vê:

	Cr\$
1945	10.426.912,70
1946	22.516.872,20
1947	30.150.814,00
1947	36.147.323,50

São inúmeras as vantagens dessa revolucionária solução para ambas as classes interessadas. Além de mais barato, calculado e cobrado com taxas mínimas e desconto sobre o prêmio, sem cobrança do prêmio mínimo nem prêmio adicional "per capita", vantagens relevantes para a classe de empregadores, esse seguro garante amparo às vítimas dos acidentes do trabalho incomparavelmente superior ao que lhes podiam conceder os seguradores comerciais.

Assim, quanto à indenização temporária, o Instituto paga diárias três e meia vezes maiores de que o seguro privado.

Enquanto o seguro privado indeniza a incapacidade total permanente ou a morte, no máximo, com

	Cr\$
I.T. permanente	20.160,00
Morte	28.000,00

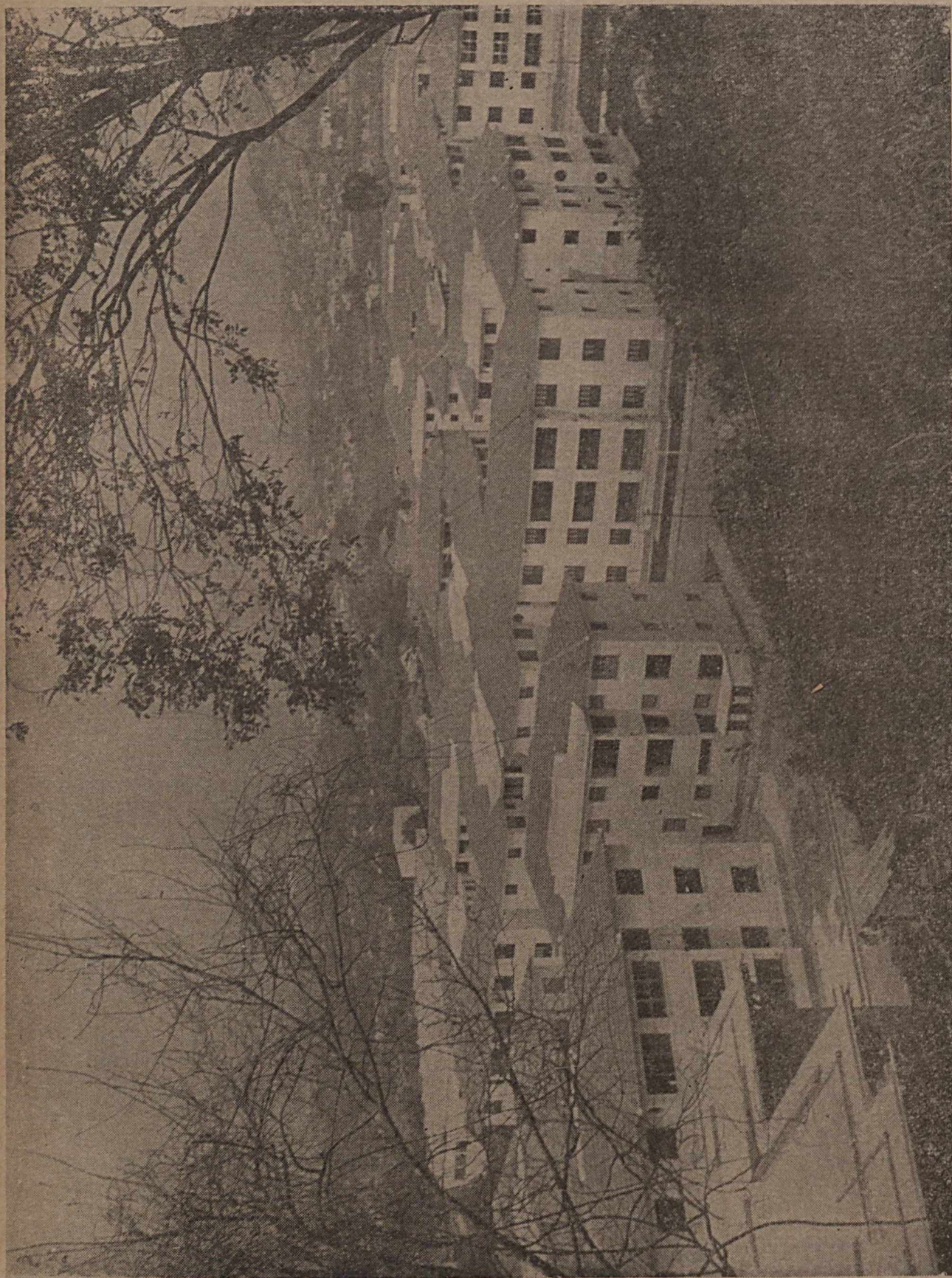
o Instituto, bastando que o segurado ou seus beneficiários vivam dez anos após o sinistro, fará uma indenização de

	Cr\$
I.T. permanente	200.000,00
Morte	200.000,00

O regime de manutenção do salário é, sem dúvida alguma, o mais avançado plano que se conhece de reparação aos danos do infortúnio. O programa desse ramo de seguro no próximo exercício abrange, em primeiro lugar, a prevenção dos acidentes e a readaptação dos acidentes.

A criação da indústria social farmacêutica do I. A.P.E.T.C.

O I.A.P.E.T.C. visa, antes de mais nada, o barateamento considerável dos produtos farmacêuticos. Só destruindo-se a barreira econômica que dificulta o aproveitamento pelas amplas camadas populares dos produtos da farmacopéia, pode-



Magnífico aspecto dos apartamentos ora inaugurados no Rio de Janeiro

se contribuir eficazmente para o levantamento dos padrões higiênicos do povo.

A assistência médico-social, a verdadeira medicina social, é inconcebível sem simultânea organização da assistência farmacêutica, o que, nas condições econômicas do nosso País, pressupõe a participação direta e ativa das instituições previdenciárias na própria produção e distribuição dos artigos farmacêuticos.

O início da fabricação dos primeiros produtos farmacêuticos pelo Laboratório Farmacêutico do I.A.P.E.T.C. é de 25 de junho de 1948. É uma data importante, na vida do Instituto.

Esse novo órgão do I.A.P.E.T.C. concorre para o bem estar econômico dos segurados, produzindo antigripais, gluconatos, solutos, vitaminas, sulfadiazinas que, apresentam qualidade excelente e cujos preços de venda constituem fração mínima dos preços correntes do mercado, sendo que a maior parte deles vem sendo fornecida gratuitamente.

Regionalismo na administração do I.A.P.E.T.C.

Talvez o principal vício orgânico da administração pública, estatal e autárquica brasileira é a sua orientação centralizadora. Quem é que não reparou ainda que existem entre nós várias entidades nacionais cuja atuação na realidade, não ultrapassa as fronteiras do Distrito Federal?

É grato assinalar que o I.A.P.E.T.C. não compartilha dessa errada e sumamente prejudicial orientação que aumenta ainda mais os graves desajustes por si sós acentuados entre os centros adiantados e atrasados do País, entre as regiões da civilização dos meados do século XX e os que continuam ainda em condições precárias e pobres dos séculos passados.

O I.A.P.E.T.C. descentralizou vigorosamente as suas realizações cuidando das condições sociais e higiênicas dos trabalhadores iapetecários nas zonas mais afastadas do País, e não menos do que da massa de segurados concentrada na Capital da República. Cooperam ativamente nesse sentido as 22 Delegacias, (12 Agências e 7 Subagências) que acompanham atentamente a distribuição territorial dos seus associados.

Qualquer que seja o setor das atividades iapetecárias, ao se tratar da distribuição regional das inversões, do plano de reaparelhamento da rede nacional médico-sanitária do I.A.P.E.T.C., do reequipamento material (construção dos edifícios das sedes de delegacias) e pessoal dos órgãos locais que com a crescente descentralização da administração do I.A.P.E.T.C. adquiriram uma certa autonomia, necessária para o bom desempenho das suas tarefas, enfim em todo e qualquer setor da administração securitária que lhe está afeta, o I.A.P.E.T.C. demonstra que não é um Instituto carioca, mas sim, um Instituto nacional no mais amplo sentido dessa palavra.

Programa do "Teto Operário"

Na hierarquia das necessidades sociais do Brasil, a serem atendidas pela Previdência Social cabe

um lugar de destaque a tudo aquilo que se relacione com as providências necessárias para garantir à classe trabalhista moradia econômica, higiênica e condizente com os requisitos mínimos de conforto.

O crescimento da população, o afluxo para os grandes centros e a elevação contínua do custo dos imóveis em desproporção com o poder aquisitivo médio, tornou cada vez mais difícil a solução do problema da moradia que, importante e premente, reclama providências imediatas.

Desde o início, o I.A.P.E.T.C. deu atenção especial a construção de casas para segurados, ao aplicar suas reservas.

Suas realizações nesse setor se distinguem pela excelente orientação dos planos de centros residenciais, pelas bases econômicas e técnicas particularmente bem sucedida dessa obra e — sobremodo — pelo alto padrão da moradia proletária dos trabalhadores — segurados do I.A.P.T.E.C.

Vem o I.A.P.E.T.C. tentando soluções, para o problema da casa barata, quer elaborando projetos que pela disposição das peças e especificações simplificadas sejam econômicas, quer prevenindo o emprêgo de materiais e características construtivas novas. Assim, foram construídas, a título experimental, 2 casas geminadas, externamente de alvenaria e internamente com divisões de madeira com sala, 3 quartos, cozinha e banheiro, ocupando uma área coberta de 42m², cujo custo unitário poderá ser estimado em Cr\$ 35.000,00 para construção em série.

O programa do Instituto atualmente executado abrange a construção de seguintes conjuntos residenciais e edifícios destinados para os segurados:

1. Salvador: Conjunto residencial com 178 residências.
2. Distrito Federal: Conjunto residencial com 270 residências, a serem futuramente aumentadas a 1.200 — 3 Edifícios com 234 apartamentos.
3. São Paulo: Conjunto residencial com 254 residências.
4. Santos: Núcleo residencial com 36 residências e várias grandes obras congêneres a serem em parte realizadas em 1949.

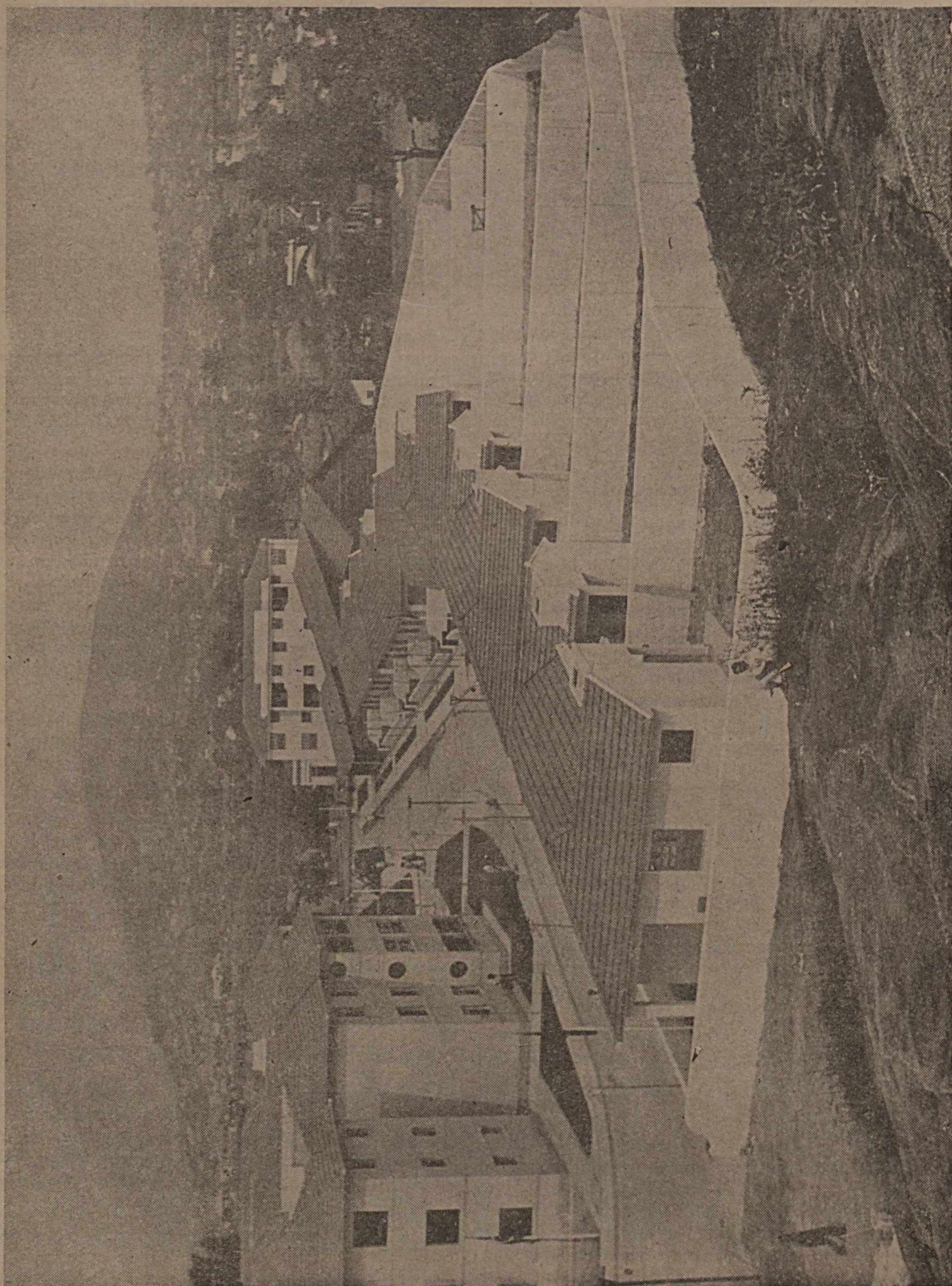
Política inversionista do I.A.P.E.T.C.

As diretrizes da aplicação de suas reservas foram estabelecidas de modo acertado e que repercutiu favoravelmente em todos os ambientes interessados no futuro da Previdência Social. Convém reproduzir aqui o que estatui a respeito artigo 97 do Regulamento:

O Instituto aplicará suas reservas, adotando planos que tenham em vista:

I — a segurança quanto à recuperação ou à conservação do valor nominal do capital invertido bem como percepção regular dos juros previstos para as aplicações de renda fixa;

II — a manutenção do valor real, em poder aquisitivo, das aplicações realizadas com essa finalidade;



Vista parcial das moradias, destacando-se as casas construídas (Rio de Janeiro)

III — a obtenção do máximo de rendimento compatível com a segurança e o grau de liquidez indispensáveis às aplicações dos fundos de previdência destinados a compensar as operações de caráter social;

IV — a predominância do critério da utilidade social, satisfeita, no conjunto das aplicações, a rentabilidade mínima prevista para o equilíbrio financeiro.

O que caracteriza as aplicações iapetecárias é um equilíbrio harmonioso entre as suas duas modalidades básicas:

1) as inversões financeiras, inversões para renda, capazes de oferecer ao capital empatado taxa de remuneração necessária para — tomando-se em consideração a rentabilidade necessariamente inferior das aplicações sociais — fazer face aos compromissos de seguro; e,

2) as inversões sociais que visam a melhoria das condições higiênico-sociais e culturais da coletividade dos trabalhadores — segurados.

Quanto às inversões "sociais", tomaram dianteira pela sua relevância e pelo vulto dos fundos empregados os empreendimentos do "programa do teto operário" à cuja descrição destina-se uma parte separada da presente reportagem.

Convém acrescentar que, prosseguindo vigorosamente na execução do programa da construção da casa própria do trabalhador, o Instituto não descuidou tampouco do financiamento da residência por iniciativa dos associados. Em 1946 o I.A.P.E.T.C. operou nesse setor no Distrito Federal, nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte, com a dotação de Cr\$ 31.000.000, sendo que em 1947 essa importância foi elevada a 34.000.000, atendendo a 800 segurados em 10 Estados; em 1948 foram concedidos aos segurados financiamentos no valor total de aproximadamente em Cr\$ 30.000.000.

As operações de empréstimo simples aos segurados, outra interessante modalidade de inversões sociais foram estendidas a todos os Estados com a dotação em 1947 de Cr\$ 17.000.000 (no ano anterior Cr\$ 15.000.000).

Quanto às "inversões financeiras" propriamente ditas, obedecem ao propósito precípuo da obtenção da rentabilidade necessária à preservação e acréscimo das reservas técnicas, concorrendo simultaneamente para resolver o problema específico do reequipamento e reaparelhamento técnico do parque de veículos motorizados, problema de interesse direto dos empregadores e indireto dos empregados em transportes e cargas.

Referimo-nos às operações de financiamento dos veículos de transporte, iniciado pelo Instituto em 1947 e que combinam de modo interessante a salvaguarda dos interesses financeiros do Instituto segurador com o fortalecimento das bases econômicas da sua própria existência.

Tais inversões proporcionam aos empregadores vinculados ao I.A.P.E.T.C. meios de modernização e reequipamento do seu parque de cami-

nhões ou ônibus mediante amortização em prazo razoável e em condições que, sem onerar demasiadamente as empresas de transporte, habilitam-nas a organizar em bases novas, tecnicamente mais adiantadas os meios motorizados de transporte a sua disposição.

São óbvias as vantagens que tal iniciativa pode proporcionar à economia nacional a cujo progresso o aperfeiçoamento dos transportes pode contribuir, nas condições atuais, muito mais de que qualquer outra providência econômica.

Nessa orientação da política de aplicação não se dispõe de quaisquer precedentes, o que faz com que, na sua primeira fase, não podem talvez ser evitados alguns erros e defeitos nas operações em aprêço que, com o decorrer do tempo, poderão ser sanados, abrindo-se assim nesse setor perante o Instituto credor e as empresas devedoras perspectivas sumamente promissoras.

Será que existem "manchas nesse sol"?

Como é evidente, uma curta visita da reportagem ao I.A.P.E.T.C. não nos proporciona meios de descobrir as lacunas e imperfeições, próprias a toda e qualquer obra humana.

Não conseguimos apurar com exatidão necessária a curva da evolução das despesas administrativas do I.A.P.E.T.C., despesas essas cuja compressão máxima na administração semiestatal, autárquica parece-nos uma das tarefas mais urgentes e realmente, inadiáveis da racionalização desse setor dos serviços públicos do Brasil.

Lamentamos também não ter podido conseguir dados estatísticos mais recentes e completos ilustrativos dos principais setores das atividades Iapetecárias. Sem tais elementos deve ser difícil acompanhar e controlar a vida funcional de um Instituto.

Não obstante a preocupação do I.A.P.E.T.C. em instruir os segurados, relativamente à maneira mais rápida de obterem benefício não somente através de guichets especiais de informações mas, e sobretudo através de publicações, como, por exemplo "Para você associado", última publicação do I.A.P.E.T.C. dirigida unicamente ao segurado, para esse fim, os processos da concessão dos benefícios podem acusar ainda em alguns casos isolados delongas; isso verifica-se às vezes apesar das providências destinadas a apressar, simplificar e descentralizar o despacho dos respectivos casos.

Não nos admiraria finalmente se entre as inversões promovidas pelo Instituto fôsse possível encontrar algumas que, contrariando as intenções dos órgãos encarregados da aplicação dos fundos, não dessem resultados econômicos almejados.

Tudo isso ainda algo mais é possível e mesmo provável. Mas do mesmo modo como as manchas não afetam a luz brilhante do sol, também essas ou outras deficiências não podem desfigurar o destacado quadro geral da instituição que proporciona um exemplo interessante e instrutivo da administração pública na esfera econômica.

Uma escola de arte livre para crianças

Uma reportagem na sede da Associação dos Servidores Civis do Brasil

Uma correspondência de Milão, assinada por Kollreutter, publicada no "Estado de Minas" em princípios de janeiro último, nos dá notícia do que foi a Exposição Internacional de Desenhos Infantis, ali realizada sob os auspícios do Centro Pedagógico Milanês. Participaram do certame vinte e cinco países, inclusive o Brasil, e, para a sua organização muito trabalhou a Dra. Paccagnella, conhecida educadora italiana e vice-presidente do Centro.

O critério que norteou a escolha do material exibido — tanto procedente de Marrocos e Madagascar como da Finlândia ou dos Estados Unidos — foi o da preferência pelos desenhos mais espontâneos, uma vez que psicólogos e pedagogos, conforme explicou a ilustre organizadora, já estão

acordes em que "o papel do desenho infantil como expressão universal é importantíssimo, tendo-se em conta o fato de ser ele uma linguagem espontânea da criança, mais forte até que a linguagem falada".

Para a criança, observaram os repórteres, qualquer que seja a sua nacionalidade, a natureza é sempre a mesma e os processos de manifestação gráfica sempre idênticos. Mas quanto aos desenhos das crianças brasileiras, o que poderia ter acontecido na exposição de Milão? Aqui vale a pena transcrever a resposta da Dra. Paccagnella à interrogação dos repórteres: "Naturalmente preferimos os mais espontâneos. Fizemos uma seleção na remessa de cada país e tudo o que nos pareceu ajudado ou mesmo sugerido por adultos



Um grupo de crianças na sala de aula da A. S. C. B.

*Linhas e cores*

foi deixado de lado. No entanto êsse trabalho seletivo não pôde ser feito em relação aos desenhos vindos do Brasil. Como vêem — e a pedagoga sorriu gentilmente do nosso embaraço — não tivemos muito o que escolher. Não recebemos nenhuma criação verdadeiramente livre das crianças brasileiras. Isso não quer dizer, é claro, que a infância do Brasil não sinta necessidade de usar também a linguagem gráfica como a infância de todos os países do mundo. Apenas, creio que fizeram lá uma seleção completamente diversa da que fizemos aqui. Preteriram as crianças espontâneas pelos desenhos chamados “bem-feitinhos” e carentes de originalidade. Acharam, por certo, que isto aqui, apontou um renque de palmeiras feito com régua e apresentando uma perspectiva perfeita) era mais interessante do que uma criação dêsse “tipo”, mostrou o desenho de um pequeno argentino, encantador de liberdade inventiva”.

Tem razão a Dra. Paccagnella: a infância brasileira não apenas sente necessidade de usar a sua linguagem gráfica — que, de resto, sempre usou, embora reprimida — mas já tem ambiente para livremente exprimí-la e, a não prevalecer nas futuras escolhas, aqui, a regra de que a melhor promessa de artista está no trabalho da “precocíssima” criança que melhor imita um grande artista, conforme observaria Herbert Read, a criança do Brasil já pode mandar às exposições no estrangeiro os seus desenhos espontâneos e puros, nos quais os círculos artísticos de outros países poderão ver que, sob o Cruzeiro do Sul, a infância se comporta tão dignamente quanto à de qualquer outra parte onde lhe seja reconhecido o direito à liberdade.

O respeito a êsse direito elementar é a norma de um modesto curso de arte livre para crianças que, há pouco mais de dez meses, está em ativi-

dade, com freqüência numerosa e assídua, na Biblioteca Castro Alves, da Associação dos Servidores Cíveis do Brasil.

Naquele pequeno espaço do segundo andar do Edifício IPASE entre dois canteiros, Augusto Rodrigues e um grupo de dedicadas professoras, instalaram esse curso livre de desenho e modelagem, convencidos de que a atividade artística é uma necessidade para a criança não só como recreação mas como o meio mais saudável de esti-

transmitir-lhe as técnicas, o conhecimento dos materiais e dar-lhe o ambiente propício à criação.

Como se vê nada há de rígido nesse programa que é antes um modelo de fluidez e antiacademismo. Nas fotografias que ilustram estas páginas pode-se perceber o senso de responsabilidade que anima as crianças entregues à sua própria iniciativa, na alegria de criar brincando. Mas brincando com seriedade, livres do mito do primeiro da aula e do medo do erro, que é um outro mito,



Frêvo de papel e arame

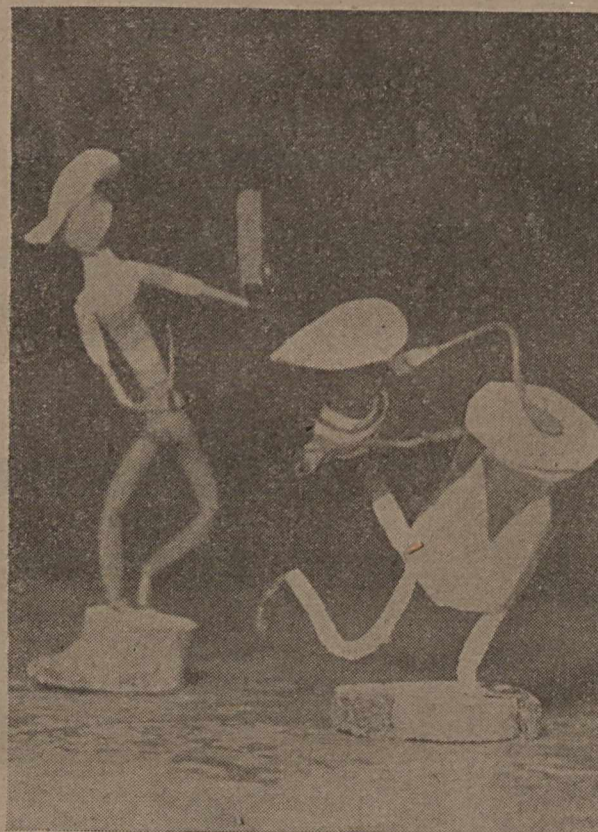
mular o desenvolvimento de sua personalidade, encorajando-a ainda a descobrir centros positivos de interesse no seu próprio ambiente.

Pode-se dizer, em resumo, que o curso se orienta pelos seguintes princípios gerais:

1 — Só é possível o ensino de desenho, como das artes em geral, dentro de um conceito amplo de liberdade e, simultaneamente, de respeito à espontaneidade da criação artística.

2 — Quando as várias disciplinas de arte funcionam harmonicamente na Escola, há um enriquecimento geral do conhecimento adquirido pela criança de cada disciplina em particular pelo fato de que essas disciplinas se interpenetram e abrem às crianças horizontes mais amplos.

3 — O professor de desenho, como de artes em geral, deve saber que o trabalho da criança deve ser livre e que ao professor cabe apenas



Samba de morro

confiantes em si mesmas e certas de que seus trabalhos merecem atenção, porque no recinto do curso, selecionadas periodicamente, vão figurando em exibição aqueles desenhos, pinturas, modelagens que mostram o desenvolvimento de suas individualidades e o desabrochar de pequenas criaturas às quais não foi negado o direito de tomar conhecimento das várias técnicas de arte e de as exprimir livremente.

Na exposição permanentemente renovada, vamos encontrar uma enorme variedade de técnicas novas e de trabalhos que refletem a personalidade dos pequenos artistas.

Assim, ao lado de desenhos e pinturas, temos os bonecos do teatrinho de fantoches e os croquis de cenários e costumes para as peças que deslumbram a gurizada. Feitos de arame e papel surgem, vivas, figuras de bailarinos e tipos populares do nosso folclore.

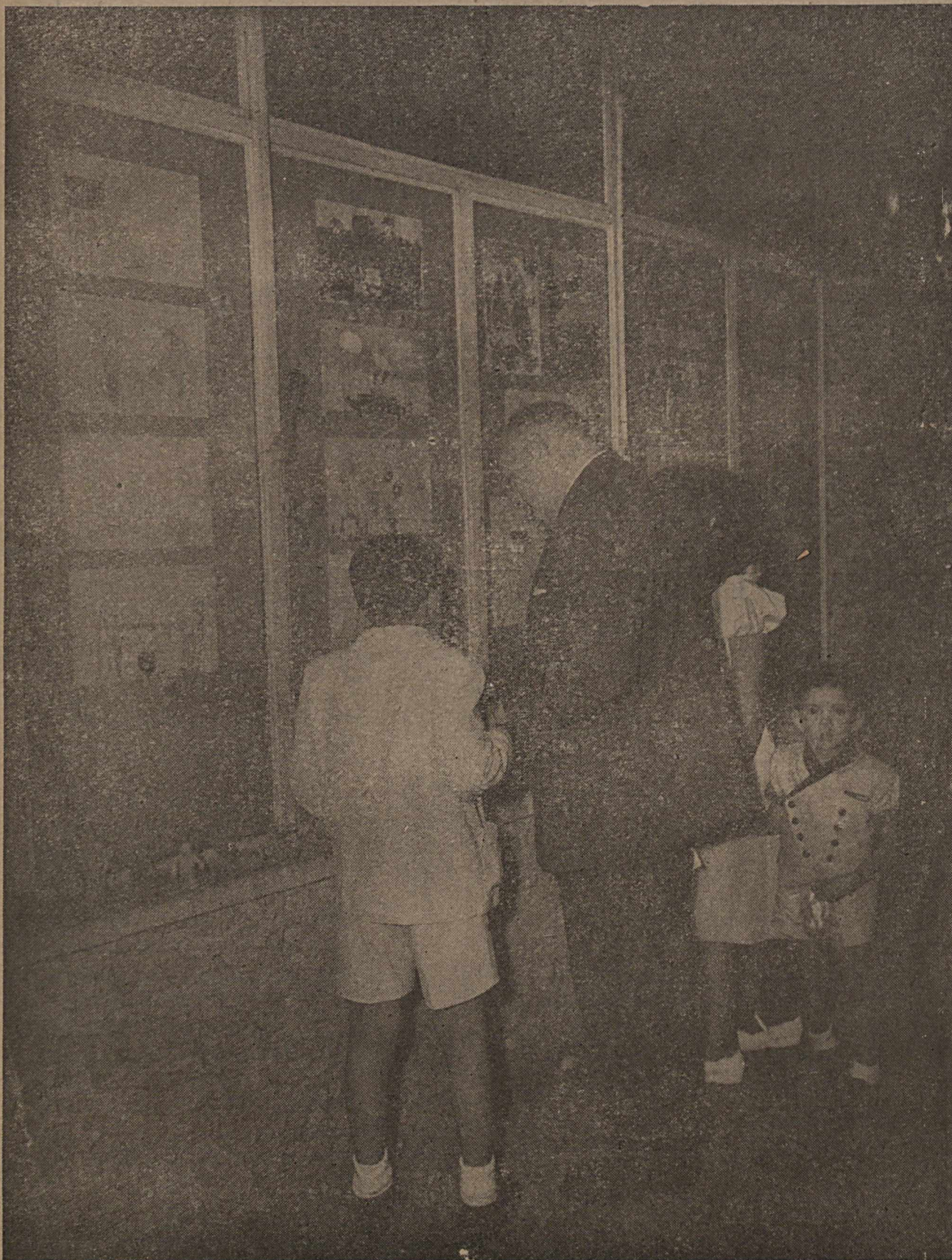


Modelando no barro

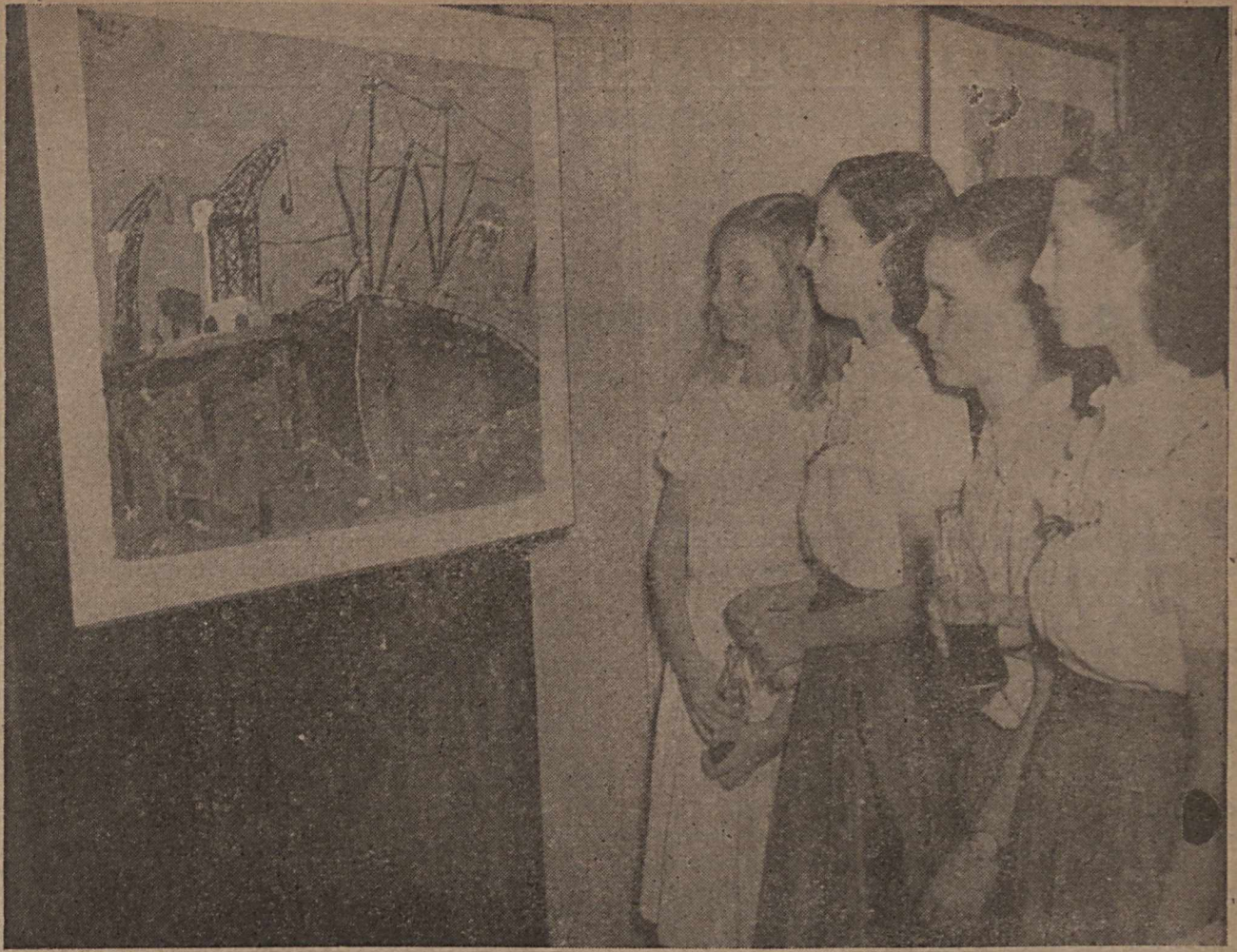


E tôdas essas múltiplas atividades de crianças entre 3 e 12 anos — idades das travessuras — têm lugar num ambiente de harmonia e disciplina estabelecida pelas próprias crianças,

Durante as aulas, dentro dessa disciplina, pode-se observar crianças de três, quatro ou cinco anos silenciosamente absortas na mistura de côres e na descoberta de formas.



Exposição permanente



Apreciando o trabalho



DOUTRINA

A corrupção passiva do funcionário público

OLIVEIRA E SILVA

Juiz de Direito no Distrito Federal

ENTRE os crimes contra a administração pública inclui-se o do art. 317 do Código Penal — o de corrupção passiva — quando o funcionário público solicita ou recebe, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceita promessa de tal vantagem.

No Código Penal do Império, o delito era punido com a perda do emprego, inabilitação para o exercício de outro qualquer, além de multa igual ao trespêdo da pena e prisão por três a nove meses. Prescrevia o legislador, no Código Penal, de 1890, pena um pouco maior: prisão celular por seis meses a um ano.

De acordo com a lei atual, onde a corrupção passiva assume quatro modalidades, variam as penas, desde a reclusão de um a oito anos à de detenção de três meses a um ano, ou multa de quatrocentos a dois mil cruzeiros.

Antes de tudo, para que se caracterize o delito de corrupção passiva, faz-se mister a integração dos elementos seguintes:

- 1.º qualidade de funcionário público;
- 2.º aceitação da dádiva;
- 3.º ter feito, ou não, o agente alguma coisa própria de seu ofício.

Vejamos as modalidades do delito: a) solicitação de vantagem indevida, ou respectivo recebimento. Ainda: aceitação de promessa de tal vantagem, ou praticar, deixar de praticar ou retardar o funcionário algum ato de seu ofício.

Necessário se torna que o agente solicite vantagem ilegal, em razão do ofício que exerce, pois, do contrário, não haverá corrupção passiva. O legislador, entretanto, dá uma certa elasticidade ao preceito, pois situa o funcionário público, aí, ainda fora da função, quando, por exemplo, em férias ou licenciado e mesmo antes de assumi-la. Só exige que o crime seja praticado em razão da função.

Segunda modalidade: receber a vantagem indevida, direta ou indiretamente, seja em moeda ou em outro qualquer valor.

Terceira modalidade: o funcionário aceita a promessa da vantagem ilegal, da parte do subor-

nador ou de terceiro interessado, o que poderá ser provado por testemunhas ou qualquer outro meio do nosso sistema processual.

Finalmente, a quarta modalidade resulta de ação ou inação do agente, sem esquecermos o retardamento da prática do ato de ofício. Aí, não exige a lei que obtenha vantagem ilegal, porém que ceda à solicitação ou prestígio de outrem, movido por sentimento de amizade, partidatismo ou por inferioridade hierárquica.

A doutrina e a jurisprudência, no exame dos elementos do delito, assentam não importar, no caso concreto, a categoria do funcionário público, seja alta ou obscura. Também não importa o destino que der o culpado ao valor do suborno.

Assim, vejamos: a dádiva beneficia a esposa, filhos ou parentes do funcionário, vivam, ou não, na sua companhia? e se o subornado, de boa ou má fé, encaminha aquele valor a uma casa de caridade, ou concorre a uma subscrição de socorro a uma calamidade pública?

A lei não pode, evidentemente, distinguir ou verificar o destino que o funcionário resolve dar ao produto do seu delito... O que pune é o suborno, a corrupção, o ato que atenta contra a moralidade da administração pública, alheando-se ao fato de haver, ou não, no agente, uma dose, maior ou menor, de espírito público...

Se um acusado de latrocínio, provasse haver cometido o delito, para, com o seu produto custear a operação de um indigente ou manter um amigo, ou parente, numa casa de saúde, a fim de salvá-lo a vida, nem por isso a lei deixaria de puni-lo.

Ao passo que a oferta constitui a corrupção ativa, a aceitação da vantagem indevida importa na corrupção passiva.

No crime de prevaricação, o funcionário retarda ou deixa de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou resolve praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal. Na corrupção passiva, a ação omissão ou o retardamento decorre de infração de dever funcional, cedendo o agente a pedido ou influência de outrem. Nessa modalidade, o crime se assemelha ao de prevaricação, importando as circunstâncias em cada caso concreto para a configuração do delito.

Mandado de Segurança n.º 963 D. F.

Relator — O Sr. Ministro Lafaiete de Andrada.

Requerente — Carlos Meissner Júnior.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Lafaiete de Andrada — Carlos Meissner Júnior impetra o presente mandado de segurança para anulando sua aposentadoria, obter a promoção no cargo imediato, desde que a vaga lhe competia pelo direito de antiguidade.

Esclarece que a 23 de maio deste ano era o funcionário número *um* em antiguidade da classe K, e, quando ocorreu nesse dia o falecimento do Secretário Fernando Saboia de Medeiros, seu direito ao acesso a classe L tornou-se líquido e certo, cabendo-lhe a promoção.

Entretanto em julho foi aposentado por ter atingido a idade compulsória, e não foi promovido porque as promoções só seriam feitas em setembro.

Alega que o artigo 44 do Estatuto dos Funcionários Públicos determina que as promoções sejam feitas pelo critério de antiguidade e de merecimento, alternadamente, sendo que a de antiguidade recairá no funcionário mais antigo na classe (art. 46), determina essa antiguidade pelo tempo de efetivo exercício na classe a que pertencer (art. 51): verifica-se a vaga na data do falecimento do ocupante do cargo.

Entende o impetrante que aberta a vaga ficou desde logo com direito a promoção, pouco importando que esta, por lei, só poderia ser feita em setembro — determina o Decreto dois mil duzentos e noventa (2.290) de mil novecentos e trinta e oito que somente nos meses de março, junho, setembro e dezembro, poderão ser promovidos os funcionários públicos civis.

Prossegue o impetrante: fls. 4.

"Posteriormente, o Decreto vinte e quatro mil trezentos e sessenta e três, de vinte e um-quarenta e oito, deu novo regulamento, de promoções no Itamarati, criando o quadro de acesso por merecimento, sem todavia alterar a situação em que se encontrava o suplicante, visto que o seu artigo 10 assim dispõe:

"Continuam em vigor todos os dispositivos legais e regulamentares que disciplinam as promoções por antiguidade na carreira de diplomatas".

Finalmente, o Regulamento de Promoções dos funcionários públicos civis (Decreto número vinte e quatro mil seiscentos e quarenta e seis, de dez — três — quarenta e oito), ainda corroborou a nitidez de tal situação, no seu artigo sessenta e três:

"As promoções na carreira de diplomata continuarão a processar-se na forma da legislação específica que a regula".

Isto importa reconhecer que a regra constante do artigo quarenta do mesmo Decreto está expressamente retrinvida, no que tange à promoção dos diplomatas, não podendo ter aplicação, como igualmente tudo mais disser respeito à promoção, visto que na carreira dos mesmos diplomatas prevalecerá a legislação específica.

Foi o que, repetimos, reconheceu o próprio Ministério, das Relações Exteriores.

"Em face da existência daquelas duas vagas, a última das quais ocorrida a vinte e três de maio do corrente ano, e, dos invocados dispositivos legais e insofismáveis, no mês de junho seguinte deveriam ser promovidos da classe K para a classe L dois funcionários do quadro permanente de diplomatas, no qual figurava o suplicante como o mais antigo, sendo um por merecimento e outro por antiguidade, que outro também não poderia ser senão o suplicante.

Todavia assim não aconteceu, e naquela época prevista de junho só se operou o preenchimento de uma vaga por merecimento, deixando de ser provida então a vaga que competeria à promoção por antiguidade, assegurada por lei ao suplicante".

Conclui pela procedência da medida de segurança.

O Presidente da República prestou as informações seguintes:

E' o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro Lafaiete de Andrada — O impetrante era funcionário mais antigo de sua classe — classe K — quando ocorreu a vaga da classe L a vinte e quatro de maio deste ano. A vaga aberta cabia ao critério de antiguidade, e nos termos da lei verificou-se na data do falecimento do ocupante do cargo (fls. 3).

Portanto desde esse dia tinha o impetrante incontestável direito a promoção, a qual só não atingiria se razões o afastassem dessa promoção.

O simples motivo de serem as nomeações feitas por trimestres não é poderoso para excluir o impetrante: é um critério da administração pública para ordem e facilidade de seus serviços — é matéria regulamentar.

Se tinha direito a nomeação, não podia ser aposentado compulsoriamente, porque a vaga ocorreu antes que ele atingisse a idade compulsória.

O impetrante citou leis em vigor que dispõem sobre o critério de promoções — alternadamente por antiguidade e merecimento, sendo que a de antiguidade recairá ao funcionário mais antigo na classe (artigos 46 e 61 do Estatuto dos Funcionários Públicos).

O próprio Ministro das Relações Exteriores nas informações que prestou acentua: "Anteriormente, com o falecimento do diplomata Fernando Saboia de Medeiros, em vinte e quatro de maio de mil novecentos e quarenta e oito, abriu-se a vaga na classe subsequente, 'L', vaga esta que deveria ser provida segundo o critério de antiguidade, sendo o mais antigo de sua classe o cônsul Carlos Meissner Júnior. Apreciando o caso, verificou o Itamarati que, de fato, a promoção por antiguidade constitui um direito, conforme toda a doutrina e, em especial, o texto do Estatuto dos Funcionários Públicos: Artigo 57. Será declarado sem efeito, em benefício daquele a quem cabia, de direito, a promoção, o ato que promover indevidamente o funcionário. § 2. — O funcionário a quem cabia a promoção será indenizado da diferença de vencimentos ou remuneração a que tiver direito. Artigo 46 — A promoção por antiguidade recairá no funcionário mais antigo da classe (fls. 22).

Ainda cumpre salientar que o Regulamento de Promoções do Ministério das Relações Exteriores — dec. 24.646 de 10 de março de 1948 dispõe: "Artigo 6. — A promoção por antiguidade recairá no funcionário que tiver maior tempo de efetivo exercício na classe, na data da vaga originária.

Artigo 11 — A antiguidade, o interstício e a condição de estar o funcionário nos dois primeiros terços da classe serão apurados na data da abertura da vaga.

Concluindo — tenho para mim que o direito à promoção por antiguidade é adquirido desde o dia em que ocorrer a vaga, e não pode ser prejudicado pela observância da época própria para ser expedido o decreto. No caso de promoção por antiguidade o decreto vem apenas confirmar o direito do funcionário, já existente.

Concedo, assim, a medida pleiteada.

VOTO

O Senhor Ministro Hahnemann Guimarães — Senhor Presidente, estou inteiramente de acordo com o eminente Senhor Ministro Relator.

Parece-me, entretanto, conveniente salientar que, nas informações prestadas pelo Ministério das Relações Exteriores, se encontram ainda as seguintes informações:

— O Cônsul Carlos Meissner Júnior foi aposentado compulsoriamente por decreto executivo de treze de julho deste ano, em virtude haver atingido, em onze

do mesmo mês, a idade limite para permanência na classe "K" da carreira de diplomata (cinquenta e cinco anos), estabelecida no artigo doze, parágrafo primeiro, do Decreto-lei n.º 202, de vinte e seis de abril de mil novecentos e quarenta e seis, que dispõe:

"Serão aposentados compulsoriamente os que atingirem os seguintes limites de idade: Classe "N" — 65 anos; classe "M" — 62 anos; classe "L" — 60 anos; classe "K" — 55 anos.

Anteriormente, com o falecimento do Diplomata Fernando Saboia de Medeiros, em vinte e quatro de maio de mil novecentos e quarenta e oito, abriu-se vaga na classe subsequente, "L", vaga esta que deveria ser provida segundo o critério de antiguidade, sendo o mais antigo de sua classe o Cônsul Meissner Júnior.

Apreciando o caso, verificou o Itamarati que, de fato, a promoção por antiguidade constitui um direito, conforme tôda a doutrina e, em especial, o texto do Estatuto dos Funcionários Públicos:

"Art. 57. Será declarado sem efeito, em benefício daquele a quem cabia, de direito, a promoção, o ato que promover indevidamente o funcionário.

§ 2. O funcionário a quem cabia a promoção será indenizada da diferença de vencimento ou remuneração a que tiver direito. Artigo 46. A promoção por antiguidade recairá no funcionário mais antigo da classe".

Procurou-se, em seguida, determinar quando se forma o direito à promoção e de quando data este.

O Estatuto dos Funcionários Públicos nada dispõe a respeito, limitando-se a fazer, no artigo 55, remissão aos regulamentos.

A matéria é regida pelo Decreto número 24.646, de dez de março de mil novecentos e quarenta e oito (Regulamento de Promoções) que assim diz:

Art. 6. A promoção por antiguidade recairá no funcionário que tiver maior tempo de efetivo exercício na classe, na data da da vaga originária.

Art. 11. A antiguidade, o interstício e a condição de estar o funcionário compreendido nos dois terços da classe serão apurados na data da abertura da vaga".

E' de mencionar-se que, na vigência do decreto n.º 2.290, de 28 de janeiro de 1938, que anteriormente regia a matéria, o decreto de promoção retroagia, para efeito de contagem de antiguidade, a data da abertura na vaga originária.

O mesmo Regulamento (decreto n.º 24.646) estabelece, porém, épocas próprias para a promoção:

Art. 39. A fim de regularizar o processamento das promoções, fica o ano civil dividido nos trimestres seguintes: "Art. 40. — Nas promoções a serem realizadas em março, junho, setembro e dezembro, serão providas tôdas as vagas verificadas respectivamente até o último dia dos meses de janeiro, abril, julho e outubro."

Diante do que dispõe o Regulamento, conclui o Ministério que o funcionário mais antigo na classe, na data da vaga originária, tinha direito à promoção na época própria. Antes porém, da época próxima de promoção, setembro, atingiu o Cônsul Meissner a idade limite de permanência na classe "K".

Dada a existência de conflito entre os dispositivos que dizem respeito à aposentadoria compulsória e os textos regulamentares referentes à promoção por antiguidade, o Itamarati fez consulta ao Departamento Administrativo do Serviço Público, o qual, confirmando orientação antiga e uniforme, opinou pela aposentadoria do Cônsul Carlos Meissner Júnior.

Na conformidade dêsse parecer, foi o referido funcionário aposentado compulsoriamente por decreto datado de treze de julho de mil novecentos e quarenta e oito.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência, Senhor Presidente, os protestos do meu mais profundo respeito. — *Hildebrando Acioli*.

A expectativa transformou-se num direito adquirido desde 24 de maio de 1948, como salientam as informações.

Estou inteiramente de acôrdo com o Senhor Ministro Relator.

Concedo o mandado.

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 963-D/FEDERAL

Requerente — Carlos Meissner Júnior.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Julgaram procedente o mandado, unânimemente.

Deixaram de comparecer, os Excelentíssimos Senhores Ministros Castro Nunes, Goulart de Oliveira e Orosimbo Nonato por se acharem em gozo de licença, os dois primeiros substituídos, respectivamente, pelos Exmos. Srs. Ministros Armando Prado e Abner de Vasconcelos.

Alix Ribeiro d'Avelar — Subsecretário.

ACÓRDÃO

Ementa — Mandado de Segurança. Promoção por antiguidade de funcionário consular — O direito nasce a abertura da vaga — Concessão do mandado.

Vistos, examinados e discutidos êstes autos de Mandado de Segurança 963 do Distrito Federal em que é requerente Carlos Meissner Júnior: Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, unânimemente, julgar procedente o mandado de segurança, de conformidade com as notas taquigráficas juntas aos autos. Rio de Janeiro, 29 de dezembro de 1948. — *José Linhares*, Presidente — *Antônio Carlos Lafaiete de Andrada*, Relator.

Está conforme com o original — Secretaria do Supremo Tribunal Federal, em 9 de fevereiro de 1949.

Eu, Sávio de Paula, Oficial, conferi.

9-2-49.

Visto: *Félix Coelho*, Diretor-Geral.

* *

*

A identificação de duas classes de atividades, "claramente distinguíveis", nas unidades administrativas — *atividades funcionais* e *atividades institucionais* — identificação devida à análise de WILLOUGHBY, foi por assim dizer o impulso inicial do movimento de nucleação de idéias, novas e renovadas, em torno dos chamados Departamentos de Administração Geral.

O mérito dessa contribuição não decorre apenas do realismo com que WILLOUGHBY viu e caracterizou as duas classes de atividades, mas também da felicidade com que as nomeou. Com efeito, é o cientista social JOHN PFIFNER, claro e meticoloso tratadista, professor de Administração Pública da *University of Southern California*, que afirmou que seu colega WILLOUGHBY havia dado "no veio de uma terminologia feliz, ao descrever as duas categorias de atividades, em que se empenhou todos os departamentos" (1).

Teoria dos departamentos de Administração Geral — BENEDITO SILVA.

DECISÕES ADMINISTRATIVAS

AJUDA DE CUSTO — MUDANÇA DE SEDE, DENTRO DA MESMA LOCALIDADE

— *Esclarecimento de dúvidas suscitadas, relativamente à questão.*

— Processo n.º 10.190-48 — Parecer da DP, aprovado pelo Diretor-Geral do DASP — D. O. 23-2-49.

O Departamento de Administração do Ministério da Agricultura (D. A. A.), solicita o pronunciamento do D. A. S. P. no presente processo, em que escrivão, classe E, interino, lotado e com exercício no Serviço de Administração do Centro Nacional de Estudos e Pesquisas Agronômicas (C. N. E. P. A.), ocupante também da função gratificada de Secretário do Chefe do mesmo Serviço, tendo em vista a mudança de sede daquele Centro, do Distrito Federal para o município de Itaguaí, no Estado do Rio de Janeiro (Quilômetro 47 da Rodovia Rio-São Paulo), pede ajuda de custo, nos termos dos arts. 137 e 138 do Estatuto dos Funcionários.

2. Estabelecem os dispositivos invocados:

“Art. 137. A juízo da Administração, será concedida ajuda de custo ao funcionário que, em virtude de transferência, remoção... ou designação para função gratificada... passar a *ter exercício em nova sede*.”

§ 1.º — A ajuda de custo destina-se a indenizar o funcionário das *despesas de nova instalação*.

Art. 138. A ajuda de custo será arbitrada pelo chefe da repartição ou do serviço em que se encontrar lotado o funcionário, tendo em vista, em cada caso, as condições de vida na nova sede, a distância que deverá ser percorrida, o tempo de viagem e os recursos orçamentários disponíveis”.

3. Invoca em seu favor o postulante pareceres desta D. P. e do Sr. Consultor Jurídico do DASP, publicados no *Diário Oficial* respectivamente de 30-6-48 página 9.602, e de 2-7-48 página 9.704 (fl 1).

4. O Chefe do referido Serviço arbitrou a ajuda de custo na base de um mês de vencimento do interessado, computada a gratificação de função.

5. Consta do processo cópia de informações sobre caso anterior, análogo ao presente com despacho da Seção Administrativa respectiva, no qual se disse:

“Esta S. A. já teve oportunidade de citar o caso de uma servidora que, não tendo sido contemplada com residência aqui no Km. 47, foi obrigada a transferir sua residência para Campo Grande, local mais próximo da sede do C. N. E. P. A. Todavia, o servidor a que se refere o presente processo não alterou sua situação primitiva. Continua a residir no Distrito Federal”.

6. Esclarece, por outro lado, a D. P. A. que “dezenas de processos semelhantes ao presente aguardam a solução que será dada ao caso”.

7. Assim, passa esta D. P. a apreciar o assunto, tendo em vista não só o fato de os demais casos, a que se refere a D. P. A., aguardarem solução, como também a circunstância de outros, que porventura venham a surgir, semelhantes ao presente, necessitarem de andamento mais rápido.

8. No primeiro dos pareceres invocados pelo requerente (item 3), esta D. P., examinando caso análogo ao presente e reportando-se à decisão anterior do D.A.S.P., no sentido de não ser paga ajuda de custo a funcionário transferido desta Capital para Niterói, acentuou, entretanto, que

“sempre que o ato importe em mudança de sede, criando para os funcionários por ele atingidos, *despesas*

de viagem e de nova instalação, não há como se lhes negar ajuda de custo, que a lei prevê justamente para indenizar de tais despesas”.

9. No outro parecer invocado (ib.), o Sr. Consultor Jurídico do DASP, apreciando o prazo de 120 dias de prescrição relativo ao direito de petição (artigo 222 do E. F.), entendeu que

“os seus efeitos... não devem constituir obstáculo à ação administrativa. E’ a quem pleiteia e não à autoridade perante quem se pleiteia que a norma se dirige. Por seu caráter disciplinar ela é de aplicação unilateral. Assim, enquanto não houver prescrição da ação judicial, a *administração pode, a seu critério, tomar conhecimento do pedido*”.

tendo em vista haverem decorrido mais de 120 dias entre a transferência do interessado e a assinatura de seu atual pedido.

11. Entretanto, há a considerar, no caso, o fato de independe de requerimento dos interessados a concessão de ajuda de custo, a qual se processa *ex-officio*, considerando-se, assim, o requerimento do interessado não propriamente como uma petição e sim como um lembrete à repartição em que serve, para efeito da concessão dessa vantagem, se a ela tiver direito.

12. Isto pôsto, esta D. P. é de parecer:

a) que, quando a lei instituiu a ajuda de custo, teve claramente em vista as despesas decorrentes de nova instalação do funcionário deslocado (item 2);

b) que, com efeito, o E. F. não condiciona a ajuda de custo ao fato de o funcionário *passar a residir na nova sede* e sim ao de *ter exercício em nova sede* (art. 137, *in-line* — item 2);

c) que nem todos os funcionários do C.N.E.P.A. passaram a residir no Estado do Rio de Janeiro (Município de Itaguaí), com a mudança da respectiva sede para o Km. 47 da Rodovia Rio-São Paulo, o que é, em tese, permissível pelo próprio E. F., quando enumera como dever do funcionário:

“Residir no local onde exerce o cargo ou, mediante autorização, em *localidade vizinha*, se não houver inconveniente para o serviço” (art. 224, VII);

d) que é evidente haverem arcado com *despesas de nova instalação* (§ 1.º do art. 137 do E. F.), os servidores do C.N.E.P.A. que, embora hajam continuado a residir no Distrito Federal, se houverem deslocado para pontos mais próximos da atual sede da repartição;

e) que, no presente caso, o processo não esclarece se o interessado passou a ocupar uma das casas residenciais providenciadas pelo C. N. E. P. A., nas imediações de sua sede atual, nem se o mesmo transferiu sua residência para local mais próximo da repartição;

f) que é claro não ter ele direito a ajuda de custo, na primeira hipótese, dado que o transporte é pago pelo Estado nesse caso (art. 137, § 2.º do E. F.) e não houve despesa de nova instalação nem de viagem, por ser relativamente perto o Km. 47 da Rodovia Rio-São Paulo e ter sido a residência providenciada pelo Govêrno;

g) que, na segunda hipótese (alínea e), é evidente a despesa de nova instalação, donde o direito à ajuda de custo;

h) que se o interessado não se deslocou em virtude da mudança da repartição, fica sem apoio o seu pedido, uma vez que não houve despesas, nem de viagem nem de nova instalação, embora haja passado a *ter exercício em nova sede*; e

i) que, assim, finalmente, parece ter sido aqui ora traçada orientação suficiente para os casos pendentes de solução na D. P. A., relativamente ao assunto (item 6).

13. Com êste parecer, esta D. P. propõe a resolução do processo ao D. A. A.

CONTRATO — SERVIDOR PÚBLICO, CONTRATO DE NATUREZA COMERCIAL COM O ESTADO

E' proibido ao funcionário, fazer contratos de natureza comercial ou industrial com o Governo, por si ou como representante de outrem, nos termos do inciso I do art. 226, do Estatuto, que se aplica, também, a quaisquer categorias de servidores públicos.

— Processo n.º 664-49 — Parecer da D. P. — (D. O. 15-2-1949).

A Sociedade "Indústria Metais Antifricção Limitada" (IMAL) consulta o D. A. S. P., mediante requerimento, sobre "se uma pessoa contratada em qualquer Repartição do Estado pode, por si ou sociedade de que faça parte, fornecer ou negociar com o Estado direta ou indiretamente".

2. Embora não esteja na alçada do DASP responder a consultas emanadas de entidades de direito público ou privado, cabe informar, no caso, a título de esclarecimento, que é taxativa a proibição relativamente ao objeto da consulta, nos termos do inciso I do art. 226 do Estatuto dos Funcionários, que se aplica, no caso, a quaisquer categorias de servidores públicos:

"E' ainda proibido ao funcionário:

I — fazer contratos de natureza comercial ou industrial com o Governo, por si ou como representante de outrem".

3. Cabe esclarecer mais, ainda, que a infração deste dispositivo é punível com a pena de demissão a bem do serviço público, nos termos do inciso X do art. 239 do mesmo Estatuto.

4. Nestas condições, sugiro o arquivamento do processo depois de publicado este parecer.

FALTAS AO SERVIÇO — JUSTIFICAÇÃO POR MOTIVO DE PRISÃO DE EXTRANUMERÁRIO-DIARISTA

— Serão justificadas as faltas desde que o indiciado seja absolvido, regulando-se o assunto pelos artigos 43, 264 e 265 do Estatuto dos Funcionários, combinado com o art. 10 do D. L. n.º 5.175 — 43.

— Processo n.º 378-49 — Parecer da D. P., aprovado pelo Diretor-Geral — D. O. 7-2-49.

Pedido de servente-diarista do M. T. I. C. solicitando-lhe sejam abonados 16 dias de serviço que deixou de prestar, no período de 17-7 a 3-8-48, quando esteve preso, em virtude de acusações.

2. Para justificar sua pretensão, o interessado junta certidão passada pelo Juízo da 9.ª Vara Criminal, por meio da qual demonstra ter sido absolvido das acusações que lhe eram imputadas.

3. Afirma, ainda, o requerente que seu pedido encontra apoio na legislação vigente citando o art. 43, do Estatuto dos Funcionários.

4. A D. P. T., ao examinar o assunto, é de parecer que o pedido do requerente encontra amparo legal, tendo em vista:

a) o art. 43 e seu § 1.º, do E. F. que estabelecem, *verbis*:

"Art. 43 O funcionário preso preventivamente, pronunciado em crime comum ou funcional ou condenado por crime inafiançável em processo no qual não haja pronúncia será afastado do exercício até condenação ou absolvição, passada em julgado.

§ 1.º Durante o afastamento, o funcionário perderá um terço do vencimento ou remuneração, tendo direito à diferença se fôr, afinal, absolvido";

b) o art. 10 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43, que dispõe, *verbis*:

"Art. 10. Aplicam-se ao extranumerário as disposições do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, referentes aos deveres e ação disciplinar, independentemente, porém, a dispensa de inquérito administrativo";

b) O Estatuto dos Funcionários, artigos 264 e 265, que determinam, respectivamente, *verbis*:

"Art. 264 Durante o período da prisão ou da suspensão preventiva o funcionário perderá um terço do vencimento ou remuneração";

"Art. 265. O funcionário terá direito:

I — A diferença de vencimento ou remuneração e a contagem do tempo de serviço relativo ao período de prisão ou suspensão, quando do processo não resultar punição, ou esta se limitar às penas de advertência, multa ou repreensão.

II — A diferença de vencimento ou remuneração e à contagem de tempo de serviço, correspondente ao período de afastamento excedente do prazo de suspensão efetivamente aplicada".

4. Entretanto, a mesma D. P. T. levantou dúvidas sobre a matéria, em face do art. 35 do citado Decreto-lei n.º 5.175-43, que estabelece, *verbis*:

"O diarista perceberá a salário por dia de trabalho efetivamente prestado".

5. A respeito do assunto, esta D. P. reformando pareceres anteriores, concorda com a opinião esposada pela D. P. T., no sentido de que o pedido do requerente pode ser deferido, por lhe serem aplicáveis as regras estatutárias acima transcritas, em combinação com o art. 10, do mencionado Decreto-lei n.º 5.175-43.

6. Com este parecer, poderá ser restituído o processo à D. P. T.

FALTAS AO SERVIÇO — SERVIDORES OBRIGADOS A COMPARECER A EXERCÍCIOS DE TIROS DE GUERRA

— As faltas dos servidores por motivo de comparecimento aos deveres dos Tiros de Guerra deverão ser justificadas na conformidade da Circular n.º 2-44 da Presidência da República.

— Processo n.º 5.952-48 — Parecer da D. P., em 24-1-1949, aprovado pelo Diretor-Geral. (D. O. 28-1-49).

A Divisão de Pessoal do Ministério da Viação e Obras Públicas (DPV) solicita parecer desta D. P. sobre como considerar a ausência de servidores, quando obrigados a comparecer aos exercícios de Tiro de Guerra.

2. Informando o processo, originado pela solução dada a um chefe de agência pela Diretoria Regional de Minas Gerais opinou a Diretoria do Pessoal do Departamento dos Correios e Telégrafos, cujo ponto de vista relativamente a assunto é o mesmo da aludida Regional, por que as faltas fôsem abonadas, por analogia, na forma do art. 97, item V, do Estatuto dos Funcionários.

3. Por sua vez, apreciando a matéria, a DPV referiu-se à Circular n.º 2-44 da Secretaria da Presidência da República (SPR), que disciplina o afastamento do servidor matriculado voluntariamente em Núcleo ou Centro de Preparação de Oficinas da Reserva e foi de parecer que aos servidores matriculados nos Tiros de Guerra sejam, também, por extensão e analogia, aplicadas as alíneas b e g da citada Circular.

4. Manifestando-se a respeito, acentuou o Ministério da Guerra:

"Este Ministério é de parecer que deve ser tornado extensivo aos alunos dos Tiros de Guerra o disposto nas alíneas *b* e *f* da circular acima citada, devendo os instrutores dos mesmos, proceder às devidas comunicações às repartições interessadas, sempre que houver prorrogação de horário, bem como informar mensalmente, quais os dias em que os alunos deixaram de comparecer às repartições, com o respectivo motivo".

5. As alíneas citadas da referida circular estabelecem:

"b) que quando se verificar, extraordinariamente, prorrogação do horário normal dos Centros ou Núcleos de Preparação de Oficiais da Reserva, de molde a impedir o comparecimento do servidor à repartição dentro da hora fixada para o início do expediente, não lhe sejam computadas entradas-tarde, desde que feitas pelos comandos dos respectivos estabelecimentos as comunicações necessárias;"

"f) que, mediante comunicação mensal dos Comandos dos respectivos estabelecimentos, sejam considerados de efetivo exercício os dias em que faltar ao serviço, em virtude de obrigatoriedade de tempo integral, resultante de manobras, acampamento, ou outros quaisquer serviços obrigatórios".

6. Do exposto se verifica que coincidem os pontos de vista da DPV, e do Ministério da Guerra.

7. Realmente, a solução preconizada é a que, no entender desta D. P., melhor se harmoniza com as necessidades do serviço e os interesses dos servidores.

8. Resta, porém, que aos Instrutores dos Tiros de Guerra sejam dadas as recomendações necessárias, no sentido de procederem na conformidade do parecer do Ministério da Guerra (item 4).

9. Nestas condições, esta D. P. é de parecer que, adotadas as providências a que se refere o item anterior, fique entendido que as alíneas *b* e *f* da Circular 2-44 da SPR se aplicam, por extensão, aos servidores matriculados em Tiros de Guerra.

10. Isto pôsto, poderá o processo ser encaminhado ao Ministério da Guerra, para o fim indicado no item 8, daí sendo restituído, a seguir, ao Ministério da Viação e Obras Públicas.

LICENÇA ESPECIAL — DIREITO DO GÔZO DE FRAÇÕES DE TEMPO RESTANTES A QUE FÊZ JUS NA VIGÊNCIA DA LEI 42, DE 15 DE ABRIL DE 1935

— Os períodos não gozados em tempo oportuno, pela revogação da Lei 42-35, poderão ser gozados agora ou contados em dôbro para efeito de aposentadoria.

— Processo n.º 7.488-48 — Parecer do Consultor Jurídico, aprovado pelo Diretor-Geral do DASP — (D. O. 1-2-1949).

1. A consulta formulada inicialmente pela D. P. do M. V. O. P. alude à circunstância de não haverem a Lei n.º 283, de 24-5-48, e o Decreto n.º 25.267, de 28-7-48, previsto "a hipótese de ter o funcionário gozado, na vigência da Lei n.º 42, de 15 de abril de 1935, uma fração de três ou dois meses de licença da espécie, para fixar seu direito ao gozo das frações restantes".

2. A intenção da consulente segundo se deduz do escrito era saber se o funcionário em tal hipótese tinha "direito ao gozo das frações restantes", o que lhe parecia "indiscutível".

A D. P. do D. A. S. P. entendeu que este era o propósito da consulta e respondeu negativamente, com apoio no art. 278 do E. F.

3. Em verdade, o dispositivo invocado revogou expressamente a Lei n.º 42, de 1935, e nos seus parágrafos

1.º e 2.º regulou a sorte do "período da licença não gozada" que mandou computar em dôbro para o efeito de aposentadoria, § 1.º, determinando, ainda, continuassem licenciados até o término dos respectivos prazos os funcionários então afastados do serviço, em gozo de licença, parágrafo 2.º.

4. Havendo o art. 278 do E. F. previsto ambas as hipóteses, a de ter o funcionário direito a licença e não se encontrar no gozo dela, caso em que a perda do direito seria compensada com melhoria da contagem de tempo de serviço para o efeito de aposentadoria, e a de se achar fruído o benefício, que não seria prejudicado pela lei nova, não restava outra modalidade a prever.

5. A repartição consulente pede reexame do assunto, provocado pelo órgão de pessoal do D. C. T. Os argumentos aduzidos, não se revestem, *data venia*, da precisão e da clareza que se fazia mister em face da divergência de pontos de vista, inicialmente expendidos.

6. Isto pôsto:

Com relação aos que permanecerem no gozo de licença até o seu término, como o permitiu o § 2.º do art. 278 do E. F. não há margem à controvérsia.

Para os demais, que à licença tinham direito, mas não a requereram em tempo, o E. F. concedeu uma compensação, a contagem do tempo em dôbro para o efeito de aposentadoria. Todos os que se aposentaram na vigência daquele texto, o fizeram com a vantagem outorgada, satisfeitos os requisitos legais.

Mas os que não gozaram da licença, porque ela estava cancelada e não se aproveitaram da contagem de tempo em dôbro, porque não se aposentaram, têm hoje a faculdade de optar por um ou outro benefício. Com efeito a Lei n.º 283, de 48, depois de restabelecer o direito à licença especial, no art. 7.º, manda também computar em dôbro o tempo de licença não gozada. Restabelecida a licença e seu sucedâneo, cabe ao beneficiário escolher.

Esta faculdade abrange os períodos anteriores, referidos no E. F., uma vez que não tenha usufruído da compensação nêle prevista.

PROMOÇÃO — RECLAMAÇÃO SOBRE BOLETIM DE MERECIMENTO

— O funcionário tem o prazo de 120 dias, contados a partir da data em que tiver "vista" do Boletim de Merecimento, para reclamar contra enganos ou omissões constantes do julgamento das condições de merecimento.

— Processo n.º 10.067-48 — Parecer da D. P. aprovado pelo Diretor-Geral — D. O. 7-2-49.

Guarda-civil, classe G, do M. J. N. I., em requerimento dirigido ao Sr. Ministro, reclama contra o critério adotado na atribuição de pontos, no seu boletim de merecimento relativo ao primeiro semestre de 1948.

2. Esclarece aquele Departamento que, dispondo o art. 55 do Decreto n.º 24.646, de 10-3-48 (Regulamento de Promoção), sobre reclamação de funcionário ao Ministro de Estado contra enganos ou omissões constantes da lista de merecimento, não parece, no seu entender, aplicável o referido dispositivo ao caso em apreço, de que "não se reclama contra engano ou omissão na lista de merecimento, e sim, contra o modo por que foi apreciado o merecimento do funcionário".

3. Salienta, outrossim, o referido D. A. que, na vigência do antigo Regulamento (Decreto n.º 2.290, de 28 de janeiro de 1938, era a matéria de que se trata regulada pela Circular n.º 10-42, da S. P. R., em sua alínea d, e que, assim, sendo também omisso o atual Regulamento, faz-se mister saber se a referida circular tem aplicação ao caso em exame.

4. Vale salientar, desde logo, que esta D. P. já teve oportunidade de se manifestar a respeito do assunto, quando do exame do Processo n.º 6.754-48, onde foi

claramente demonstrado que a Circular n.º 10-42, da S. P. R., citada, que, anteriormente regulava a matéria, estava francamente em desacordo com o disposto no artigo 222 do E. F., de vez que restringia o prazo para a reclamação contra enganos ou omissões, porventura existentes na lista de merecimento, a um período inferior a 120 dias, conforme estabelece aquele dispositivo estatutário.

5. Foi, justamente, com o objetivo de regularizar tal situação que o novo Regulamento de Promoção estabeleceu, em seu art. 55, o prazo de 120 dias para as referidas reclamações contra enganos ou omissões constantes da lista de merecimento, e, conseqüentemente, para as relativas ao *julgamento das condições de merecimento*, de vez que se baseiam, evidentemente, na referida lista, prazo que, nesse último caso, é contado a partir da data em que o funcionário tiver "vista" do Boletim de Merecimento conforme foi, igualmente, esclarecido no parecer a que se refere o item anterior.

6. Por conseguinte, conforme se depreende de todo o exposto, o caso de que se trata ajusta-se, perfeitamente, aos entendimentos firmados no parecer acima aludido, porquanto, como se verifica do processo, e foi, aliás, salientado pelo D. A., a reclamação do interessado diz respeito ao *julgamento do seu merecimento*, e, assim sendo, fê-lo dentro do prazo estabelecido em lei e a quem de direito, devendo, por conseguinte, ser a mesma encaminhada ao Sr. Ministro.

7. Com estes esclarecimentos, a D. P. propõe a restituição do processo ao D. A. do D. F. S. P.

TEMPO DE SERVIÇO — CONTAGEM DO ANTERIOR À APOSENTADORIA E O DA INATIVIDADE, PARA EFETO DE LICENÇA ESPECIAL

— A Lei que estabeleceu a licença especial bem como o Decreto que a regulamentou não determinaram a contagem de tempo anterior à aposentadoria, para o funcionário que reverteu, e é claro no que concerne à contagem, somente, do tempo de atividade.

— Processo n.º 617-49 — Parecer da D. P. aprovado pelo Diretor-Geral do DASP — D. O. 23-2-49.

Consulta a D. P. do Ministério das Relações Exteriores, se pode ser considerado, para efeito da concessão de licença especial, "o tempo de serviço anterior à aposentadoria ou a soma deste com o período de inatividade e novo exercício depois de reversão, de vez que a Lei que instituiu essa espécie de licença e o Decreto que a regulamenta não prevêm a hipótese".

2. Do exame do assunto, esta D. P. é de parecer que, tendo a Lei silenciado a respeito, não deve ser considerado para o fim de concessão da referida licença o tempo correspondente à inatividade, devendo, entretanto,

* *

*

Segundo a terminologia técnica, que se está implantando nos meios administrativos brasileiros, depois de reconhecimento da Administração Pública como ciência autônoma, ramo da Ciência Política, as operações orçamentárias são consideradas atividades-meios.

Vistas na intimidade, as atividades governamentais podem ser classificadas em dois grandes grupos, a saber: atividades-fins e atividades-meios. As primeiras são os propósitos do Estado: a defesa nacional, a segurança pública, a proteção da vida e da propriedade, a promoção da educação, a defesa da saúde pública, o fomento agrícola e outras da mesma natureza. As segundas são aquelas que os órgãos governamentais realizam para assegurar o próprio funcionamento, para possibilitar a realização dos fins que justificam e explicam a existência do Estado. São atividades-meios: a arrecadação, guarda e desembolso dos dinheiros públicos, o recrutamento, a seleção, o aperfeiçoamento e a administração de pessoal, a aquisição, padronização, guarda e distribuição de material, a construção, reparação, conservação e limpeza de edifícios e instalações para os serviços públicos, o planejamento, organização e coordenação de todas as atribuições privativas das autoridades dirigentes assim como o planejamento e o controle necessários tanto às atividades-meios quanto às atividades-fins.

Conferência — LUÍS SIMÕES LOPES — Revista do Serviço Público, 2-1944.

ser o mesmo computado apenas para efeito de nova aposentadoria, na conformidade do disposto no art. 82 do E. F.

3. Por outro lado, o art. 1.º da Lei n.º 283-48 implicitamente condiciona a concessão da licença especial ao efetivo exercício no serviço público.

4. Com efeito, estabelece o referido dispositivo:

"Ao funcionário público, civil ou militar, que durante o período de dez anos consecutivos, não se afastar do exercício de suas funções, é assegurado o direito a licença especial de seis meses, por decênio e com os vencimentos integrais".

5. No mesmo sentido, o Decreto de regulamentação da mencionada licença especifica os casos de afastamento que devem ser considerados de efetivo exercício, para, somente sob esse aspecto, considerar o direito do servidor ao benefício de que se trata.

6. Com este parecer, poderá o processo ser restituído à D. P. do Ministério das Relações Exteriores.

TEMPO DE SERVIÇO — CONTAGEM PARA EFEITO DE APOSENTADORIA

— Em gozo de licença o funcionário não contará tempo para nenhum efeito, exceto quando se tratar de licença concedida à gestante, a funcionário acidentado em serviço ou atacado de doença profissional, para serviço militar ou de licença especial de que trata a Lei n.º 283-48.

— Processo n.º 10.480-48 — Parecer da D. P., aprovado pelo Diretor Geral — D. O. 1-2-49.

Secretário do Superior Tribunal Militar, solicita seja contado, como de efetivo exercício, para efeito de aposentadoria, o tempo em que esteve licenciado para tratamento de saúde.

2. O interessado, à época em que gozou a referida licença, pertencia ao Q. P. do Ministério da Guerra, tendo sido a mesma concedida de acordo com os artigos 162 e 165 do Estatuto dos Funcionários. (E. F.).

3. No entender desta D. P., não poderá ser computado, para aquele efeito, o tempo em que o interessado esteve em gozo de licença, ex-vi do disposto no art. 160 do E. F., verbis:

"Em gozo de licença, o funcionário não contará tempo para nenhum efeito, exceto quando se tratar de licença concedida a gestante, a funcionário acidentado em serviço ou atacado de doença profissional".

4. Excetuam-se, também, os casos de licença para a prestação de serviço militar, na forma do que determina o Decreto-lei n.º 4.644, de 2-9-42, e de licença especial (Lei n.º 283, de 24-5-48).

5. Com este parecer, poderá o processo ser restituído ao Superior Tribunal Militar.

Alcance da Classificação de cargos na Administração de Pessoal

(EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL AO LEGISLATIVO ESTADUAL)

A O estatuir, no art. 21 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 8 de julho, que ao Governador, dentro de três meses, cumpria constituir uma Comissão, presidida pelo dirigente do órgão de pessoal do Estado, encarregada de promover o plano de classificação geral dos cargos e funções da administração estadual, formulou o legislador constituinte juízo de valor sobre a importância da classificação no sistema de administração de pessoal. Em disposição permanente do referido instrumento constitucional já se enunciara, aliás, o constituinte estadual de 1947 no sentido da manutenção, em nosso aparelhamento administrativo, de órgão incumbido de estudo dos problemas de administração geral. Embora entre esses problemas se devesse compreender o concernente à classificação, quis a Assembléia Constituinte conferir singular relevo a essa técnica de organização do trabalho ao providenciar, desde logo, de maneira especial, acerca dos meios necessários à sua implantação no quadro dos servidores profissionais do Estado.

O órgão incumbido de promover, na esfera local, mediante a edição da lei, o bem comum, incluiu, pois, no momento em que dispunha sobre a organização política do Estado, a impreteribilidade do aparelhamento do sistema administrativo para o efeito de se tornarem atingíveis os fins prepostos à atividade governamental. Ainda que não seja lícito resolver a noção clássica de bem comum, como pretendem publicistas modernos, na idéia de serviço público, não se pode deixar de reconhecer neste um dos elementos que, com maior energia, contribuem para influir aquêlo resultado. Nada mais natural, porisso, que o poder legislativo, no exercício de sua função de editar normas proporcionadas ao bem comum, proveja a respeito de diretrizes tendentes a acrescentar a eficiência do departamento governamental incumbido de operar, diretamente, os serviços existenciais relativamente à sociedade, ou seja, os serviços públicos.

Constitui o serviço público processo técnico, mediante o qual o poder administrativo, sob regime jurídico especial, propõe-se atender, com a maior rapidez e eficiência possíveis, as necessidades de interesse geral. O cumprimento da finalidade a que se acha adposto o serviço público, isto é, da satisfação de necessidades de interesse geral, depende, antes de tudo, porém, de que a entidade encarregada de sua gestão a si mesma se organize, cuidando de sua própria economia de igual sorte como lhe impende curar da dos destinatários das prestações dispensadas pelo serviço. Não é de se esperar, em verdade, que a instituição administrativa realize a função que lhe cabe, na ordem social, enquanto não dotar os seus meios de ação de eficiência comensurada à consecução dos fins que a devem animar.

Entre as forças da ação administrativa, o primado é, sem dúvida, a do consistente no trabalho público profissional. Salvo o truismo da asserção, convém observar, no entanto, que é de data recente o movimento assinalado no sentido de conferir o devido relevo ao fator pessoal na administração pública. O vulto dos encargos lançados, contemporaneamente, à responsabilidade governamental tem exigido, entretanto, atenção especial para os problemas de organização administrativa e, dentre estes, para os de aparelhamento dos quadros de agentes públicos, mediante a adoção de critérios técnicos asseguradores de sua maior eficiência. Se contar com trabalhadores públicos selecionados segundo o sistema do mérito e dispostos em funções adequadas, não haverá razão para que a administração pú-

blica não possa competir, em todos os pontos, com as organizações que operam sob o regime da iniciativa privada.

Nada importa mais, destarte, para dar ao poder público condições de desempenho satisfatório à soma crescente de atribuições prescritas à sua competência do que a estruturação do sistema de pessoal em moldes estatuídos pela ciência administrativa.

Ora, entre os requisitos técnicos para a obtenção de satisfatório sistema de pessoal, — proclama uma das maiores autoridades norte-americanas em tema de administração pública, — nenhum excede em importância o que entende com o empreendimento da classificação e estandardização sistemáticas de todos os empregos ou, para falar mais corretamente, de todos os cargos integrantes do sistema. Esse trabalho constitui, na verdade, o ponto de partida, ou a base, sobre a qual há de repousar toda a estrutura do sistema de pessoal. Sem isso, é impossível contar com sistema de pessoal satisfatório ou resolver os múltiplos problemas oriundos da administração de pessoal.

"Among the technical requirement of a satisfactory personnel system, none exceeds in importance that of effecting systematic classification and standardization of all employees, or, to speak more correctly, of all positions covered by the system. Such a classification and standardization of public employment constitutes, indeed, the starting point or the basis upon which the whole personnel structure must rest. Without it, it is impossible to have a satisfactory personnel system or properly to meet the many problems to which personnel administration gives rise". W. F. Willoughby, in *Principles of Public Administration* — 1927 — p. 246.

Nos países anglo-saxônicos, a classificação de cargos, ou "positions", como ali se denomina o conjunto de atribuições individuais, para cujo desempenho se exige tempo parcial ou integral de trabalho, é de uso indeclinável em matéria de administração de pessoal, podendo-se mesmo afirmar, no que respeita aos Estados Unidos, que já não existe serviço de pessoal de larga jurisdição, onde se não empregue essa técnica de organização do trabalho.

"At the present time, it can fairly be stated that there is no large jurisdiction in the United States which handles employment matters through a central agency that is without a duties classification for large portions of the service". Fred Telford — *The classification and salary standardization movement in the Public Service*, in "Annals of American Academy of Political and Social Science" (1924), p. 113.

O emprêgo da classificação no campo da administração de pessoal é instrumento que, segundo Milton M. Mandell, embora ainda se não haja tornado perfeito, possui importância básica no funcionamento dos demais processos de trabalho nesse terreno, tais como seleção, treinamento, fixação de salário, orçamento e planificação. "Elements of public administration", 1946, p. 553.

Não menos categóricos são os termos em que se refere ao alcance da classificação de cargos na administração de pessoal o deputado Mem de Sá, no brilhante Relatório apresentado, em 1945, ao então Interventor Federal neste Estado, a respeito dos estudos realizados, sobre o assunto, durante a sua viagem aos Estados Unidos da América do Norte.

A provisão contida no artigo 21 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 8 de julho inspirou-se, pois, na experiência democrático-liberal dos países anglo-saxônicos. Com a concretização da providência determinou pelo

legislador constituinte não se introduzirá, assim, na ordem administrativa rio-grandense, sistema largamente adotada na administração pública dos países, que mais se têm preocupado com o aprimoramento do serviço administrativo.

CONCEITO DE CLASSIFICAÇÃO

Não difere, substancialmente, o conceito lógico de classificação do sentido que se atribui a esse termo em administração de pessoal, pois entre as conotações em que é aqui tomado, está a da "repartição de um conjunto de objetos em certo número de conjuntos parciais coordenados e subordinados" A. Lalande — Vocabulaire de la Philosophie — t. I, p. 109.

Em vez de se afastar do conceito lógico de classificação, a técnica de organização de serviço, a que se confere esse nome, utiliza, precisamente, como instrumento de trabalho, o processo nele definido. Classificar é, pois, agrupar na mesma classe coisas semelhantes segundo uma ou mais características, e reunir em classes diversas coisas que não possuem essas características. Tais características são o que se chama a base da classificação é o cargo, que, por sua vez, se define o conjunto de atribuições individuais, para cujo desempenho se exige tempo integral ou parcial de trabalho, mediante retribuição pecuniária, correspondente a vencimento padronizado.

Dêsse conceito não se afasta, essencialmente, aliás, o "Committee on Position — Classification and Pay Plans in Public Service", ao definir esse termo, no Relatório apresentado, em 1942, à "Civil Service Assembly of the United States and Canada", como "a group of current duties and responsibilities, assigned or delegated by competent authority, requiring the full-time or part-time employment of one person".

Eleito o cargo como base da classificação, consiste o segundo momento desta em reunir em grupos de igual denominação os cargos que, entre si, apresentem similitude, quanto às atribuições que lhes compitam, às características apresentadas, e aos requisitos para provimento, nêles compreendidos os respeitantes à área sobre a qual se deva exercer o recrutamento de seus ocupantes.

O grupo, ou classe, é, desta sorte, a reunião de cargos suficientemente assemelhados quanto às atribuições e posição hierárquica para justificar

a) o uso de um mesmo título que designe, com clareza, todos os cargos nêles compreendidos;

b) a exigência, para o seu provimento, do mesmo grau de instrução, de experiência e capacidade, e o emprego, na seleção dos candidatos aos cargos dele integrantes, de provas de igual natureza e do mesmo teor de especialização profissional; e

e) o estabelecimento de retribuição igual à deferida pelo desempenho de trabalho público em condições idênticas.

Todos esse elementos hão de ser considerados, na tarefa classificadora, pois que nêles se resume o princípio fundamental dessa técnica de organização de serviço. Não basta, entretanto, para a integração de dois ou mais cargos num grupo, que entre êles exista identidade somente quanto a uma ou mais de uma dessas condições. A formação do grupo pressupõe, ao contrário, conjunto de cargos ligados entre si pela presença de tôdas aquelas notas, cuja existência concomitante dá, pois, o conceito lógico dessa unidade fundamental da classificação.

Dispostos os cargos em grupos e estabelecidas entre êstes as relações que se fizerem aconselháveis, em face da conveniência da administração de pessoal, pode complementar-se, ainda, a classificação de cargos, mediante a distribuição dos grupos em serviços. Esta terceira fase de trabalho não pertence, entretanto, à essência da classificação. O processo de situar os grupos em serviços, segundo o caráter genérico das atribuições dos cargos integrantes daquela unidade fundamental do sistema de classificação reveste, porém, manifesta utilidade no desenvolvimento dessa técnica de divisão do trabalho, notadamente no que entende com a sua apresentação aos órgãos administrativos e legislativos. Esse juízo de conveniência é formulado, aliás, nesses mesmos termos, no "Report of Technical Committee on Rules for the Installation and Administration of Classi-

fication and Compensation Plans", elaborado, em 1930, pelo "Civil Service Assembly of the United States and Canada".

As noções de cargo, grupo e serviço são, pois, iminentes ao conceito de classificação, que, reduzida a seus termos mais simples, se pode dizer a técnica pela qual se verificam, mediante coleta e análise de dados concernentes às tarefas executadas no serviço civil, quais os diferentes grupos de cargos que demandam tratamento diferenciado na administração de pessoal.

PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA CLASSIFICAÇÃO

Entre os cânones fundamentais da classificação de cargos avulta o que manda ter em conta, nesse trabalho, somente dados objetivos. O que importa classificar, segundo esse princípio, é o cargo e não o seu titular ocasional. A qualificação subjetiva do ocupante do cargo, por certo, não é somente: antes, assume ela particular relêvo em outros momentos do processo de administração de pessoal. Enquanto atividade classificadora, a administração de pessoal há de ter em conta, porém, exclusivamente, dados relativos às operações ocupacionais reveladas pelo levantamento realizado. É imprescindível, — adverte E. B. Roberts, — repisar constantemente que, na interpretação e no uso do sistema de classificação de cargos, cumpre ter presente que é o trabalho o objeto de análise, e não o desempenho, atitude, ou características pessoais de quem o executa, nem tão pouco, a retribuição percebida pelo ocupante do cargo. Confundir as duas coisas é retroceder ao estágio anterior ao descobrimento dos princípios da "job analysis", e conferir ao poder administrativo, em vez de instrumento de precisão, improvisada unidade de aferição de opiniões desconexas.

"We find it necessary constantly to keep before our supervisors the fact, that in interpreting and using the system they must bear in mind that it is the work that is the subject of the analysis, and not the personal performance, ability or characteristics of the employee who performs the work, that employee rating is a distinctly separate thing. If the two become confused in their application, we are just where we were before the principles of job analysis were discovered, and management has in its hand only the crude measuring stick of unrelated opinions rather than a precision instrument". Position Analysis and Classification, *The Management Review*, julho de 1935, p. 205.

"A aptidão possuída por qualquer funcionário ou não, para provimento em cargo de determinada classe, sua eficiência no desempenho das atribuições correspondentes a esse lugar, e a retribuição específica que deva receber dentro nos limites de estipêndio prescritos para o grupo, as condições para a admissão em cargo de nível superior, bem como rápida transferência, são questões que requerem exame e tratamento à parte" (Joint Committee on Economy in the Public Service of Ohio, *Report on State Administrative Agencies*, Part I, General Administration, 1929.)

Noutras palavras, distingue-se a classificação de cargos dos processos de administração geral referentes a seleção, plano de pagamento e aperfeiçoamento, bem como dos que respeitam à movimentação do pessoal dentro nos quadros do serviço, seja mediante recrutamento preferencial para cargos de nível superior, seja mediante transferência para lugares de igual nível.

Pode ocorrer, assim, que o ocupante de um cargo possua aptidão superior à exigida para o desempenho das atribuições competentes ao lugar em que se ache titulado. Tal circunstância não dispõe, contudo, a teor dos princípios que regem a classificação, de virtualidade para configurar-lhe o cargo, no sistema classificado, de maneira outra que não a resultante da análise objetiva das operações funcionais na realidade desempenhadas. O tratamento pecuniário que venha sendo conferido ao cargo não detem potencialidade, de igual sorte, para dar-lhe feição discrepante da imposta pelo seu conteúdo ocupacional, pois que, em matéria de classificação, o primado é daquilo que o servidor público faz dos encargos que, de fato, lhe incumbem.

Além de se não dever confundir, pois, o cargo com o seu titular, insta não envolver no mesmo conceito classificação e plano de pagamento, uma vez que entre esses processos há diversidade de base, de objetivo e de técnica.

Diz respeito a classificação à integração de cargos em grupos, segundo as suas atribuições, ao passo que o plano de pagamento provê quando à retribuição de cada grupo de cargos. Supõe, desta sorte, o plano de pagamento, organizado em moldes comutativamente justos, a existência de sistema classificado. Mas este pode existir sobre si, independentemente de escala de estipêndio, relativamente a cuja organização reveste êle, na técnica de administração de pessoal, o caráter de plano lógico.

Longe, pois, de apresentar-se como fim em si mesma, a classificação aparece, no campo da administração de pessoal, como instrumento, ou meio, destinado a propiciar a consecução de múltiplos fins ou objetivos, mediante a denominação uniforme dos cargos integrantes do serviço civil, a especificação condensada de suas atribuições, bem como o estabelecimento de relações entre os cargos de acordo com esquemas lógicos.

No quadro das noções principiologicamente informativas do sistema classificado situa-se, ainda, e não entre as menores, a que impõe a continuidade do trabalho classificador, de sorte a mantê-lo, sempre, atualizado. Não só o surgimento de novos encargos, na área de serviço público, exige, em verdade, a todo o momento, a criação de novos cargos, como, ainda, a alteração das atribuições dos cargos existentes e da qualificação exigida para o seu desempenho demandam a reclassificação dêles, a fim de que o sistema se mantenha sempre vivo, atuante e proporcionado às exigências constantemente renovadas do serviço.

CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS E SISTEMA DO MÉRITO

Já ao agudo senso prático dos romanos, — para não recuar a tempos mais longínquos, — não passou despercebida a necessidade de profissionalizar os agentes da autoridade, como condição do bom desempenho da competência deferida, pela organização estatal, às diversas magistraturas, onde se computavam as funções governamentais. Impossível se lhes afigurava prestar alguém concurso à entidade pública, seja de maneira improvisada, seja pela escolha, a seu talento, de momento para fazê-lo, ainda que sob a pressão de grandes perigos, sem dispor de qualificação profissional para isso. Outra coisa não é o que adverte aquilo de Cícero:

"In qua quid facere potuissent, nisi tum consul fuissent? Consul autem esse qui potui, nisi eum vitae cursum tenuissent a pueritia, per quem, equestri loco natus, pervenirem ad honorem amplissimum? Non igitur potestas est ex-tempore, aut cum velis, opitulandi reipublicae, quamvis ea prematur periculis, nisi eo loco sis, ut tibi id facere liceat" *De Republica*, Liber I.

Com o ser elementar não teve essa noção a fortuna que era de esperar na gestão dos interesses coletivos, obliterada que foi, ou pela atomização dos poderes governamentais, durante a média-idade, ou pela redução, nos tempos modernos, da atividade pública, às funções concernentes à distribuição de justiça, à manutenção da ordem interna, mediante operações de polícia repressiva, e à promoção da segurança externa. Nos albores do século XIX, já se assinalavam, entretanto, os primórdios do movimento tendente a implantar, no serviço civil, a profissionalização dos agentes administrativos, mediante o recrutamento destes por concurso, e a sua permanência *ad vitam* no quadro dos servidores públicos.

Ao chamado "Macaulay Report", redigido, em 1853, por uma comissão presidida pelo historiador que deu o nome a esse documento, foi que coube, porém, enunciar, de maneira precisa, na Inglaterra, os princípios que deveriam nortear o estabelecimento do sistema do mérito, ou seja, da exigência de concurso público para o ingresso nos quadros do serviço administrativo.

A idéia dominante nesse documento não tinha por si o atributo da originalidade, pois o preceito de se escolherem

os mais aptos para o desempenho de cargos está à flor da primeira intuição. O seu mérito residiu, entretanto, não só em haver apresentado esquemas objetivos para a realização dos concursos, como em ter tido a coragem de afrontar os preconceitos dos contemporâneos com a demonstração do óbvio, forma incômoda por que a verdade se apresenta aos que têm interesse em desconhecê-la.

Dá cópia da atitude de rebeldia à força necessitante do juízo de conveniência formulado acerca da adoção do sistema do mérito no serviço público o largo período de vigência, nos quadros governamentais dos Estados Unidos, do denominado "Spoils System", elevado pelo seu corifeu mais destacado, o Presidente Andrew Jackson, à dignidade de princípio democrático. Justificava-se, doutrinariamente, esse princípio, segundo está nos termos da primeira mensagem anual, endereçada, ao Congresso, em 1829, pelo referido Presidente, com a assertiva de que todas as atribuições competentes a cargos públicos eram de tal forma simples que permitiam a homens inteligentes capacitar-se, rapidamente, ao seu desempenho. Complementava tal ponto de vista, ainda, a convicção de que o país tinha mais a perder com a longa permanência de funcionários em seus lugares do que a ganhar com a experiência assim adquirida no trato dos negócios públicos.

Postas essas premissas, a conclusão não podia deixar de ser senão a da derrubada dos funcionários não pertencentes ao partido do Governo e o conseqüente franqueamento dessas posições aos candidatos designados pelos líderes políticos, que detinham o poder. Os malefícios ocasionados ao serviço público pelo provimento de cargos mediante "patronage" despertaram, aos poucos, todavia, a consciência nacional, criando ambiente de receptividade para a implantação do sistema do mérito, que, todavia, nem mesmo com a promulgação do "Civil Service Act", em 1883, ali se instaurou, inteiramente, senão que ainda vem, por meio das "Civil Service Comissions", lutando por estender a sua jurisdição a maior número de cargos, como expressão da tendência de abranger a totalidade dêles.

Sob o império do regime anterior ao da Constituição Estadual de 8 de julho, vigorava, entre nós, quanto ao assunto, estado de coisas similar ao existente nos Estados Unidos. Como nesse país, a exigência de concurso para provimento em função administrativa não cobria todos os cargos componentes do serviço público profissional. O adinículo do concurso era pôsto, pelo texto constitucional, somente quanto aos cargos de carreira. De haver o preceito constitucional se referido apenas a cargos dessa natureza valeu-se a hermenêutica jurídica para induzir a permissibilidades da criação de cargos isolados, de provimento efetivo, independente de concurso. Dessa faculdade fez uso iterativo, como era natural, o poder público, pondo-se, assim, ao largo do requisito do concurso o provimento de número cada vez maior de cargos.

A proliferação dos cargos isolados, de provimento efetivo, sem concurso, pôs termo, entretanto, na órbita estadual, o legislador constituinte de 1947, quando prescreveu, no art. 200 da carta política de 8 de julho, que a investidura em todos os cargos, de carreira ou não, efetuar-se-ia mediante concurso público, salvo naqueles que a lei, no ato da criação, declarasse de comissão ou de confiança. O regime do mérito passou, por força desse estatuto constitucional, a imperar, assim, em toda a sua plenitude, na entidade administrativa local, onde o provimento efetivo de nenhum cargo se poderá fazer, validamente, sem preceidência de concurso.

Não é suficiente, por certo, que o provimento do cargo em que o servidor se investir originalmente se processe mediante concurso para que se observe o sistema do mérito. A perfeição deste requer, ainda, que a posterior movimentação dos funcionários, no quadro do serviço, para cargos de conteúdo ocupacional diverso daquele em que se achar titulado, também se condicione à observância do aludido requisito. Não se manteve, por isso, no sistema classificado, a organização dos cargos em carreiras, nos moldes conhecidos entre nós.

Não se diferenciando os lugares integrantes das carreiras componentes do quadro atual pela natureza das atribuições que lhes incumbem, senão sim pelo padrão de vencimento que lhes corresponde, o provimento, mediante pro-

moção, em cargo de carreira, significa não mais que a atribuição de novo tratamento pecuniário ao servidor público. A esse processo de atribuição de aumento de vencimento ao funcionário pela investitura em outro cargo de igual natureza, denomina-se promoção horizontal, conhecida, também, em direito administrativo francês, pelo "nomen juris" de *avancement de classe*, por oposição a *avancement de grade*, ou promoção vertical, que é a investitura em cargo de natureza hierárquica superior, dentro da mesma carreira profissional.

O acesso, na carreira horizontal, aos cargos de classe superior, realiza-se, no sistema vigente, pelo critério alternado de antiguidade e merecimento. Se a aferição do requisito da antiguidade não apresenta dificuldade maior, o mesmo não acontece com o do merecimento, que se configura à discrição das injunções subjetivas dos chefes de serviço. Embora a lei queira que o merecimento se apure objetivamente, não se conseguiu nunca, assim na esfera estadual como na da União, total objetividade no computar o preenchimento desse requisito, uma vez que ele se forma em função de juízos de valor formulados sobre a capacidade e eficiência do funcionário de acordo com tábuas valorativas diversas de chefe para chefe de serviço.

Mais conforme ao rigor do sistema do mérito pareceu, destarte, suprimir as carreiras, englobar as atribuições designadas aos seus ocupantes em cargos isolados, e reuni-los em grupos, quando entre eles existentes os denominados comuns exigidos pela técnica da classificação.

Diversificados os cargos segundo a natureza de suas atribuições, o provimento deles, salvo os de comissão, há de subordinar-se a concurso. Para os lugares que se acham na base dos diversos serviços, nos quais, em regra, se registra o ingresso no quadro do funcionalismo, o concurso será público, prestando-se, destarte, integral observância à regra constitucional garantidora da acessibilidade de todos aos cargos administrativos.

Imitado, por essa forma, no quadro do serviço, é assegurada, então, ao funcionário posição jurídica subjetiva, que o qualifica a inscrever-se em concurso para cargos de maior especialização profissional. O recrutamento para esses lugares se exerce, pois, observado o disposto nas especificações concernentes a cada cargo, tão somente entre servidores públicos. Não, porém, entre todos eles indiscriminadamente, mas apenas entre aqueles a que a classificação haja conferido o atributo jurídico de concorrer, em primeira chamada, a esse certame. Tal o sentido que encerra a instituição do recrutamento preferencial, que responde, não só ao interesse do funcionário, no deferir-lhe a posição que lhe descerra, — preenchidos, em provas abertas à competição dos seus pares, os requisitos de mérito que forem estatuidos, — o acesso aos cargos superiores, dentro do serviço a que pertencer, como, também, ao da própria administração, que só terá a lucrar com a investitura nos postos que envolvam maior grau de responsabilidade de elementos com experiência do serviço público.

Não se apresentando ao concurso funcionários compreendidos na área de recrutamento preferencial ou se, os que se apresentarem, não conseguiram habilitação para o provimento, recorrerá, então, o poder administrativo ao recrutamento geral, isto é, à abertura de concurso público para a investitura nos lugares não preenchidos pelo recrutamento preferencial.

Pôsto se assegure ao Poder Executivo a faculdade de alterar, por decreto, as especificações dos cargos classificados, não se lhe conferiu, contudo, o poder jurídico de alterar nelas a forma de recrutamento, dada a repercussão de providência dessa índole na expectativa de direito dos servidores titulados à inscrição preferencial nos concursos para preenchimento de cargos de conteúdo ocupacional mais complexo. Essa faculdade constituirá reserva legislativa, e o seu exercício, pelo órgão legiferante, não encontrará obstáculo jurídico, dado que a ele não se oporá mais do que simples interesse dos funcionários, e não direito propriamente tal.

Sob reserva de igual sorte não se colocou a alteração dos demais temas das especificações, diante da necessidade de se ajustar, continuamente, a classificação às mutações que se operarem na competência dos cargos, ou grupos de cargos sujeitos ao sistema classificado. Quando essas trans-

formações forem de tal ordem que imponham a total reclassificação do cargo, tendo esta que se resolver em extinção de um lugar e criação de outro, a medida hábil para operar esse efeito jurídico cairá, ainda, de necessidade, na competência do poder legislativo.

A extinção das carreiras e sua substituição por cargos isolados não estabilizarão, por outro lado, o vencimento do servidor, enquanto permanecer no mesmo lugar. São-lhe previstos, ao invés disso, em consonância com o disposto no art. 209 da Constituição de 8 de julho, avanços periódicos de vencimento, na razão aritmética estatuída em lei. O espaço do período é de três anos, ao cabo dos quais, preenchidos requisitos de assiduidade e exação no cumprimento do dever, o tratamento do servidor se acrescentará de parcela determinada, até o máximo de cinco. Com fundamento, ainda, no aludido preceito constitucional, não se consignaram avanços para os cargos em comissão ou de confiança.

O avanço deferido aos cargos isolados de provimento efetivo defronta-se do regulado no art. 208, do mesmo instrumento constitucional, segundo o qual as promoções, de classe a classe, obedecerão ao critério de merecimento e de antiguidade, alternadamente, pois o a que esse estatuto legislativo se refere é tão só aos cargos de carreira, ficando, pois, à margem de sua incidência os cargos isolados. Demais, o avanço assegurado aos titulares de cargos classificados distingue-se do tipo de promoção por antiguidade, que seria força manter, no sistema ora proposto se nêle, se dispusessem cargos estruturados em carreiras. Enquanto, no quadro atual, o aumento de vencimento, por antiguidade, condiciona-se à existência de vaga na classe imediatamente superior, o avanço assegurado aos cargos de provimento efetivo, abrangidos pela classificação, independe desse requisito, porisso que se processa dentro de prazo certo, sem deslocar o servidor do cargo em que se achar investido.

À inatacabilidade jurídica do sistema acrescenta-se, pois, a sua permeabilidade ao princípio do mérito, implantado, integralmente, na esfera administrativa estadual, por decreto do poder constituinte, que, com o disposto no artigo 21 do Ato das Disposições Transitórias, lançou as bases, ainda, para a classificação de cargos e funções da administração do Estado.

Tão íntima é, na realidade, a interdependência da classificação e do sistema do mérito que não é raro indetificarem-se esses processos de administração de pessoal, definindo-se um pelo outro.

Pôsto que tecnicamente inexata a equiparação, dado que cada um desses termos possui conteúdo diverso, demonstra ela, contudo, o acerto havido em se enunciarem, no projeto de lei elaborado para a implantação do sistema classificado, normas tendentes a dar plena vigência, no tocante ao provimento dos cargos públicos, ao princípio do mérito.

O SISTEMA VIGENTE EM FACE DO QUE ORA SE PRETENDE INAUGURAR

Em 1936, registrou-se a promulgação, pelo Governo Federal, da Lei 284, que estruturou os quadros do serviço da União, estabeleceu-lhe as carreiras e criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil. Esse acontecimento, cuja importância, na vida administrativa nacional, equiparável, sob certos aspectos, à revestida pelo "Civil Service Act", nos Estados Unidos da América do Norte, repercutiu, vivamente, no plano local, onde para logo se tomaram providências no sentido de acompanhar a evolução registrada, nesse tocante, na ordem federal. Como resultante desse empenho, editou o Governo do Estado, em 28 de dezembro de 1938, o Decreto 7637, que reajustou, nos moldes da referida Lei Federal, os quadros e vencimentos dos funcionários públicos civis e militares, organizando-lhes as carreiras segundo esquemas práticos e racionais, e atribuindo identidade de denominação aos cargos entre os quais vigorava paralelismo de atribuições.

Não obstante o mérito indiscutível da reforma introduzida, no serviço público estadual, pelas normas que invavam aquele documento legislativo, mingüaram-lhe condi-

ções para operar alteração substancial em nosso sistema de pessoal, não só porque não assentava em critérios técnicos de organização do trabalho, como ainda porque a ausência de órgão permanente encarregado de afeiçoar-la às novas urgências da administração tornou-a ocasionada a modificações excêntricas ao sistema por ela implantado.

A estruturação das carreiras, pela chamada Lei do Reajustamento, não se seguiu, assim, como importava se fizesse, a regulamentação delas. Não se lhes havendo definido as atribuições, como veio a prescrever, ulteriormente, o Decreto-lei n.º 311, de 31 de dezembro de 1942, ficaram as chefias de serviço desprovidas de critério prático e objetivo para distribuir o trabalho entre os ocupantes de cargos da mesma carreira, ou de carreiras diversas, quando situadas estas na mesma área profissional.

No campo da atividade de escritório, por exemplo, é comum encontrarem-se oficiais administrativos pertencentes a classes superiores dessa carreira entregues ao desempenho de atribuições que, pela sua extrema simplicidade, cumpriria fossem designadas à competência de servidores para os quais se exigisse teor menos elevado de qualificação profissional, e a quem, por via de consequência, se dispensasse retribuição pecuniária compatível com a tarefa realizada.

Não menos freqüente, por outro lado, é a existência de servidores vinculados a carreiras de nível inferior, quer pela especialização profissional exigida, quer pelo tratamento pecuniário que se lhes atribui, incumbidos do exercício de encargos que, normalmente, deveriam ser confiados a titulares de carreiras de maior eminência hierárquica.

O mesmo ocorre relativamente aos cargos isolados de provimento efetivo, cujos ocupantes são chamados ao desempenho de funções inespecíficas, retribuídas, geralmente, em desconformidade com o critério da comutatividade entre o vencimento e o trabalho prestado. Posto não seja de rigor, no serviço público, o estabelecimento de perfeita comutatividade entre as prestações do funcionário e a contraprestação pecuniária do poder administrativo, cumpre evitar, ao menos, não só que se defira, contrariando elementar preceito de equidade, tratamento parificado a prestadores de trabalho de diversa natureza, como também que se outorgue tratamento diverso a trabalhadores públicos no exercício de encargos do mesmo porte.

Emergindo freqüentemente, contudo, no quadro do serviço, sob o tatear de critérios empíricos, nem sempre fiéis aos interesses impessoais da instituição administrativa, os cargos isolados, ao invés de aparelharem o desempenho de atribuições especializadas não incluídas na competência tradicionalmente designada a cargos de carreira, não diferiram destes senão quanto ao nome e padrão de vencimento. Não laborava, pois, em geral, razão séria para que se não integrassem tais cargos em carreira, ou se não configurassem como isolados lugares dispostos segundo aquele esquema de organização de serviço.

Imprimindo rumos novos à administração de pessoal no Estado, o sistema que ora se pretende inaugurar oferecerá ao poder público meios adequados à correção dos defeitos existentes no regime ainda em vigor. Em lugar de cargos, de carreira ou isolados, sem atribuições definidas, a classificação estabelecerá, para cada cargo, ou grupo de cargos, conteúdo ocupacional preciso e delimitado. Em vez da desigualdade de tratamento pecuniário estabelecida para cargos cujos ocupantes desempenham atribuições idênticas, haverá, diante dos dados oferecidos pela classificação, elementos objetivos para deferir a cada funcionário tratamento comensurado à tarefa realmente exercida, dando-se expressão, destarte, ao princípio, segundo o qual ao mesmo trabalho deverá corresponder igual retribuição. A análise das atribuições de cada cargo, constante de especificação que, no sistema classificado, lhe é adposta, favorecerá, ainda, o processo de recrutamento, que se poderá inspirar, então, nas exigências efetivas e reais do serviço. Ao invés do ingresso no serviço se processar, destarte, em virtude de classificação em concurso, cujo programa se organiza segundo padrão escolhido por maneira mais ou menos arbitrária, a investidura nos cargos do sistema classificado será garantida aos que conseguirem sobrepor-se em sistema classificadas com base na natureza das atribuições dos cargos para os quais se abrir concurso.

EXTINÇÃO DA FIGURA JURÍDICA DO EXTRANUMERÁRIO

A sombra do quadro permanente do serviço conhece a nossa organização administrativa, de longes tempos, a figura jurídica de agentes não investidos formalmente no estado de funcionários, mas a quem a lei do serviço sempre deferiu tratamento, senão sempre igual, ao menos semelhante ao dispensado a essa categoria de trabalhadores públicos.

Postos em pé de estrita igualdade com estes, no tocante ao gozo das vantagens ligadas ao exercício da função pública, por disposição exarada na Constituição Política do Estado, editada em 14 de julho de 1891, aos extranumerários ou jornaleros, como então se denominavam, asseguraram, sempre, as leis que regularam, na vigência desse instrumento constitucional, a prestação de trabalho profissional à entidade administrativa, situação jurídica equivalente à reconhecida aos funcionários de quadro.

No regime subsequente ao da referida carta política, não depôs o extranumerário, desde logo, a peculiar condição que tradicionalmente se lhe assegurava. Ainda que promulgado sob nova ordem de coisas, o Decreto 7340, de 1938, manteve, nesse tocante, a mencionada equivalência, desfeita somente, em 1941, com a promulgação do Decreto-lei federal n.º 3070, aplicável ao Estado em virtude do regime de intervenção, em que este se encontrava.

Atribuindo à investidura do extranumerário caráter de precariedade, esse diploma legislativo pô-lo ao desabrigo da garantia de estabilidade, predicamento só acessível, na ordem federal, aos titulares de cargos públicos.

Para negar ao extranumerário qualidade jurídica, capaz de o intitular, pelo decurso do tempo, a estabilidade na função pública, não partiu, entretanto, o legislador federal de conceituação dessa categoria de agentes administrativos calcada na natureza das atribuições por ele desempenháveis, nem no modo de sua integração no quadro do serviço.

Não só a admissão de extranumerários é possível para o desempenho de funções pertinentes a cargos criados em lei, como a sua investidura, salvo quanto aos contratados, não se faz "ad tempus", mas para durar indefinidamente. Em vez de conceituação material da referida categoria de servidores públicos, fundada em dados extraídos de peculiaridades ônticas dessa figura jurídica, não oferecia, como ainda não oferece, o ordenamento jurídico da União senão conceito meramente formal e arbitrário dessa espécie de agente administrativo.

A artificialidade da distinção estabelecida, dogmáticamente, entre extranumerários e funcionários, espelha-se com absoluta nitidez, aliás, nos instrumentos legislativos que regulam os direitos e deveres de uns e outros. Postos em confronto os institutos jurídicos disciplinados nesses diplomas legais, não se apura dessa acareação mais do que diversidade de nome. Assim, o que é cargo para funcionário, é função para extranumerário; o que se apresenta para aquele como nomeação, denomina-se, quanto a este, admissão; o que é carreira para um, é série funcional para outro; o que, num caso, se chama promoção, noutro se define melhoria de salário; quadro o mesmo é que tabela numérica; exoneração tem o seu equivalente em dispensa, e demissão, em destituição de função. O que a gíria legislativa do extranumerário se compraz em chamar salário tem o nome, no estatuto do seu comparte, de vencimento.

Ambos têm igual acesso, além disso, às diversas vantagens suplementares ligadas ao desempenho de função pública, tais como gratificações, diárias etc. Surpreendendo a inconsistência da distinção lançada entre essas duas classes de servidores é, aliás, que o Professor Rui Cirne Lima, tomando o símile à alegoria platônica, observa, com a sua habitual agudeza, que, no regime vigente, o extranumerário é a sombra de que o funcionário é a idéia, ou arquétipo.

Excluindo o extranumerário, pois, do campo abrangido pela classificação, onde se compreende a totalidade das funções permanentes necessárias ao funcionamento do serviço público, o projeto de lei, que acompanha esse trabalho, sobre ser conforme à natureza das coisas, não encampa nenhuma originalidade.

Do ponto de vista doutrinário não há razão, na verdade, para que não se defira, para logo, o estado de funcionário ao agente público recrutado para o desempenho de função permanente. A permanência ou continuidade do emprego é o traço em que se deve assentar a caracterização do funcionário.

Não é outra a orientação, nesse particular, do direito administrativo francês, cujos expositores são unânimes em reconhecer como nota característica do funcionário essa forma de integração no serviço.

"Le fonctionnaire, — conceitua Léon Duguit, — est l'agent qui participe d'une manière permanente et normale au fonctionnement d'un service public, que ce service soit d'ailleurs centralisé, décentralisé ou même concédé" *Traité de Droit Constitutionnel*, vol. III, pág. 7.

Em termos semelhantes se exprime Gaston Jèze: "Un premier élément essentiel qui permet de le reconnaître (le fonctionnaire), c'est le caractère permanent, normal, ordinaire, de l'emploi, de la fonction, confère à l'individu.

... Ce qui doit être permanent, c'est la fonction et non la tenure, de l'emploi" *Les Principes Généraux du Droit Administratif*, vol. II, p. 234, ed. 1930.

Não menos preciso é, a tal respeito, Marcel Waline: "D'après l'opinion dominante aujourd'hui, tant en doctrine qu'en jurisprudence, est fonctionnaire public toute personne qui participe, de façon normale, à la gestion d'un service public en régie, en occupant autrement que par intérim, un poste permanent compris dans les cadres administratifs" (*Manuel Élémentaire de Droit Administratif*, p. 281, ed. 1946).

Em direito administrativo italiano, distinguem-se os servidores públicos em empregados *di ruolo* e empregados *non di ruolo*.

Empregado *di ruolo*, ou funcionário, segundo o sistema francês, é, — na definição de Guido Zanobini: "Colui che è stato assunto con le prescritte garanzie di concorso or altre che ne tengano luogo, in un ufficio previsto nella pianta organica dell'amministrazione e con carattere di continuità". (*Corso di Diritto Amministrativo*, Vol. III, p. 18 ed. 1946).

Non di ruolo, segundo o mesmo autor, são os empregados relativamente aos quais não concorrem essas condições. Entre esses se encontram os *avventizi*, que são agentes públicos providos em funções não previstas no quadro permanente, e recrutados, em regra, para prover as necessidades extranumerárias e transitórias da administração pública.

A mesma idéia de integração permanente no serviço inere à noção de "officer", em direito administrativo anglo saxão, e na de "*planmäßige Beamte*", em direito germânico.

Integrando-se, destarte, no sistema classificado, apenas as funções permanentes da administração estadual, não havia motivo, quer de ordem doutrinária, quer de ordem prática, para se confiar o desempenho de atribuições constantes da "planta orgânica" do nosso serviço público senão a funcionários.

Para prevenir os embaraços que decorreriam da demora no processamento de nomeações para cargos, a que, no regime em vigor, correspondem funções de extranumerário, o projeto defere competência aos chefes de serviço para realizar-lhes o provimento. Tal faculdade só se estende, contudo, a determinado número de cargos, cujo preenchimento é mister que se faça, como condição de continuidade do desempenho de atribuições vitais ao funcionamento do serviço, tanto que se lhes verifique a vacância. O provimento assim realizado condiciona-se, porém, à aprovação do Chefe do Poder Executivo. Sobreindo esta, mediante a expedição do competente ato administrativo, dentro de sessenta dias, ter-se-á por confirmada a nomeação, para o efeito de serem atribuídos ao funcionário nomeado por essa forma os direitos e deveres inerentes à interinidade. Caso contrário, isto é, não se verificando ato conformatório, dentro no referido prazo, considerar-se-á revogada de plano a nomeação.

O projeto especifica os serviços, cujos cargos de nível inferior, sujeitos a recrutamento exclusivamente geral, comportam provimento temporário, nas condições já enunciadas. São eles o Serviço de Artífice e o de Vigilância. Conservação, Transporte e Transmissão.

O poder jurídico de prover a generalidade dos cargos públicos continua, pois, encabeçado no Chefe do Poder Executivo, uma vez que não chega a configurar delegação, em sentido próprio, dessa prerrogativa a faculdade que se pretende outorgar aos chefes de determinados serviços.

Não se afasta, ainda, no projeto, a possibilidade de admissão de pessoal, em caráter transitório, para o exercício de funções não previstas no sistema classificado, ou de obras e serviços de natureza eventual. Permite-se nêle, explicitamente, ao invés, o recurso a providência dessa natureza, desde que a despesa com pessoal admitido em tais condições corra por conta de dotações orçamentárias ou créditos especiais destinados a execução de obras ou de serviços de natureza eventual.

ABOLIÇÃO DO INSTITUTO DA FUNÇÃO GRATIFICADA

Função gratificada, no conceito do Estatuto, é a instituída em lei para atender a encargos de chefia e outros, que não justifiquem a criação de cargo.

Quando atribuído à sua competência o exercício de cargo de chefia, aproxima-se de tal forma, entretanto, a função gratificada da figura do cargo em comissão que a jurisprudência administrativa é conteste em não estabelecer entre uma e outra senão o discrimine tocante à área de recrutamento para o seu desempenho.

Assim que, enquanto para cargo em comissão pode ser nomeado, quer servidor público, quer elemento estranho ao quadro do serviço civil, a investidura em função gratificada supõe, no destinatário de ato administrativo dessa natureza, a qualidade de funcionário.

O estado de funcionário não induz, *de per si*, no entanto, aptidão especial para o desempenho de encargo de chefia, desde que não exista correspondência entre a função gratificada e a função principal, detida pelo seu titular. Embora a dogmática estatutária postule tal correspondência, jamais se ateu o poder administrativo, assim estadual como federal, à observância da referida norma, dada a falta, na organização de seus quadros, de sistema que respeita aos níveis de retribuição dos seus titulares.

A praxe tem sido sempre, por isso, a livre escolha, para a investidura em função gratificada, entre os componentes do quadro do serviço público, desaparecendo, destarte, na quase totalidade, o sentido que inspirou a instituição dessa modalidade de chefia.

Para cumprir o fim a que se achava ordenada a função gratificada não é de necessidade impreterível, no entanto, a subsistência dela na organização do serviço, pois que lhe pode fazer as vezes, com vantagem, o cargo em comissão. Para esse efeito é bastante delimitar, como se propõe no plano, a área de recrutamento para determinada categoria desses lugares.

Onde a função gratificada se mostra totalmente incompatível, porém, com a adoção do sistema classificado é no que respeita aos níveis de retribuição dos seus titulares. Enquanto um dos princípios cardiais da classificação de cargos é o de que a igual trabalho deverá corresponder igual estipêndio, a função gratificada enseja, normalmente, a quebra desse postulado. Ainda que se nivelassem os quantitativos correspondentes ao exercício de encargos de chefia do mesmo porte, competentes a funções gratificadas, o acrescentamento dessas parcelas às do tratamento pecuniário dos cargos em que se achassem titulados seus ocupantes somaria importâncias diversas, sempre que diversos os padrões do vencimento relativos à função principal.

Essa a razão havida como suficiente para contraindicar, fundamentalmente, a manutenção, no sistema de organização de serviço que ora se pretende implantar, da função gratificada. A abolição total e imediata desse instituto implicaria, entretanto, a necessidade da criação incontinente de cargos em comissão para o desempenho de tôdas

as funções de chefia encarregadas à alçada das funções. Como essa medida importaria, no entanto, sobrecarga de despesa que os cofres estaduais, de momento, não estão em condições de suportar, adotou-se o alvitre de manter, transitòriamente, enquanto não criados, por lei, cargos com especificações correspondentes, a série de funções gratificadas, cuja relação acompanha o projeto.

IMPLANTAÇÃO DO PLANO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

O processo da classificação não se esgota, evidentemente, com a "job analysis", nem com a criação de cargos segundo o tipo e natureza das atribuições designadas à sua competência.

Estruturado o novo quadro de serviço permanente na conformidade desse critério, cumpre ajustar os agentes administrativos aos cargos compreendidos na área do sistema classificado. Os problemas que se enfrentam, nesse momento do processo classificatório não são de fácil solubilidade, pois que decorrem, não só da dificuldade de colocar cada servidor no seu, por assim dizer, "locus naturalis" dentro do novo sistema, como da contingência de respeitar, estritamente, em tal ajustamento, situações jurídicas subjetivas em cujo gozo estejam os agentes públicos. Percalços de outra ordem são os resultantes, ainda, do ingresso, no curso de elaboração desse trabalho, de novos agentes no quadro do serviço profissional da entidade administrativa, assim como das alterações verificadas nas tarefas de muitos funcionários a partir da realização do levantamento.

Não obstante a série de dificuldades encontradas no decorrer desse trabalho, conseguiu-se efetuar, todavia, de fôrma satisfatória, o enquadramento do pessoal administrativo nos cargos classificados. Ao projeto acompanha tabela, onde se estabelece a correspondência entre a situação atual do servidor e a que terá no sistema classificado.

A organização da referida tabela presidiu o cuidado jurídico de não agravar, não já direitos do funcionário, mas simples expectativas *juris*, ou interesses legítimos, decorrentes da organização imperante nos quadros do serviço.

Na conformidade dessa orientação, a tabela assegura, por exemplo, aos titulares de cargos de carreira, o acesso ao tratamento pecuniário que lhes seria lícito esperar na hipótese da não transformação desses lugares em cargos isolados. E' corrente, entretanto, que a investidura efetiva em carreira profissional, pertencente ao quadro do serviço público, não intitula o funcionário a opor direito subjetivo a que o poder público, no exercício da margem de discricionariedade que, nesse ponto, lhe é reconhecida, trunque ou extinga a carreira, a salvo da obrigação jurídica de garantir-lhe situação que lhe seria lícito esperar como resultado das promoções futuras a que seria chamado a concorrer, se não extinta ou truncada a carreira. "O que comumente se denomina direito à carreira, — ensina Francisco Campos, — não é, portanto, um direito próprio dito: é apenas uma esperança ou possibilidade de direito. Esta esperança ou esta possibilidade não constitui um limite à competência que tem o legislador de, a todo tempo, modificar a organização do serviço, suprimindo graus na carreira, agravando as condições para a promoção, ou, mesmo, suprimindo a carreira. De tais modificações não resultaria, com efeito, nenhum prejuízo a qualquer direito adquirido, — pois as vantagens que a lei anterior prometia aos funcionários ainda não estavam incorporadas ao seu patrimônio; eram simples possibilidades ou esperanças, que podiam ser frustradas pelo legislador, mediante novas medidas legislativas".

Expressivo de cautela similar à adotada quanto aos titulares de cargos de carreira é o deferimento, aos ocupantes de cargos isolados, da situação prevista no sistema classificado, toda a vez que nêles tenham esses cargos vindo a figurar sob a mesma denominação.

No tocante à generalidade dos servidores, de carreira ou não, cujo enquadramento haja ocorrido em cargo de padrão inferior ao que lhe correspondia, assegura o projeto legislativo, que dispõe acerca da implantação da nova téc-

nica de organização do trabalho público, o pagamento da diferença resultante.

Ocorrendo, porém, investidura do funcionário, mediante concurso, em cargo de padrão mais elevado de vencimento, no mesmo grupo, o quantitativo da diferença diminuirá gradativamente, na medida do aumento que se verificar, até a sua eventual extinção, tanto que o novo vencimento iguale ou supere o antigo. Se passar, entretanto, para cargo de grupo diverso, ou enquanto provido em cargo de comissão, perderá ele direito a perceber tais diferenças, assim como a melhoria de vencimentos regulada no projeto.

O respeito às situações e, mesmo, às posições jurídicas detidas pelos agentes administrativos não podia induzir, contudo, a que se ultrapassasse, na preservação de seus interesses, os limites postos pela ordem constitucional vigente. Subordinando-se, destarte, por exigência exarada na carta de organização política do Estado, o provimento efetivo dos cargos públicos a prestação de concursos, à investidura dos atuais extranumerários nos cargos integrantes do sistema classificado havia de aderir, necessariamente, a cláusula de interinidade, salvo se estáveis na função pública por efeito do disposto no art. 18 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 18 de setembro de 1946. De igual sorte, o trânsito dos interinos para a ordem da classificação só era permissível se mantida a condição jurídica que subordinava a sua permanência no serviço ao nuto governamental.

O interinado é, pois, à tônica da situação subietiva com que são acolhidos, no seio da classificação, os extranumerários não estáveis e os funcionários, cuja investidura se haja realizado para valer *per interim*. Embora se lhes garanta, enquanto permanecerem, a esse título, no novo quadro, direito a retribuição igual ao vencimento ou salário ligados ao exercício de suas funções no quadro atual processar-se-lhes-á o provimento em cargos de recrutamento exclusivamente geral, dentro do grupo profissional correspondente ao cargo ou função ora exercidos.

A sua imissão em cargos de recrutamento preferencial, não só importaria quebra do princípio proibitivo de nomeação interina para lugares sujeitos a essa forma de provimento, como colocaria o interino na contingência de submeter-se a concurso onde teria menos probabilidade de êxito, dado o maior grau de complexidade das provas a que se condicionará a investidura, em tais lugares.

Além de não abrir exceção à referida norma, de cuja estrita observância depende, em grande parte, a regularidade do funcionamento do sistema de mérito no serviço civil do Estado, ainda confere o projeto, pois, com essa providência, tratamento sobremodo benigno aos trabalhadores públicos que se encontram, no quadro do serviço, a título precário. Não os podendo colocar a salvo da obrigação de prestar concurso, para a investidura, a título permanente, nos cargos que lhes corresponderá, no sistema classificado, o referido projeto de instrumento legislativo afasta esses lugares, durante dois anos, da incidência de concurso, que se poderá instaurar, entretanto, para cargos do mesmo nome ou vagos ou ocupados interinamente, por nomeação ulterior ao enquadramento. Tal preceito legal não retira ao Governo, todavia, a faculdade de exonerar o interino, ao seu livre alvedrio, durante o curso daquele prazo. Seu alcance se esgota na exceção que abre, por disposição transitória, à regra permanente de que os funcionários interinos estão sujeitos a inscrição compulsória no primeiro concurso aberto para o cargo que estiverem ocupando, bem como à de que o seu não comparecimento às provas ou classificação nelas de forma a não habilitar ao provimento acarreta a exoneração, em ato seguido ao homologatório do concurso.

Tendo o enquadramento arrolado os catedráticos efetivos do ensino secundário o normal simplesmente como professores, entendeu o projeto haver conveniência em declará-lhes assegurada a garantia da vitalidade, inerente às cédulas em que foram investidos. Ainda que com o nome genérico de professores, aos titulares de cargos nesses graus de ensino continua aplicável, pois, a legislação peculiar ao magistério, não derogada, na parte que dispõe sobre a distinção entre catedráticos e adjuntos, pela lei da classificação.

À correspondência estabelecida entre os cargos é mister acrescentar-se, ainda, o ajustamento individual de cada servidor à nova situação. Importando esse processo em novo provimento, deverá este realizar-se, na conformidade do disposto no art. 87, inciso VII, da Constituição do Estado, por ato do Chefe do Poder Executivo. O projeto incumbe, por isso, no art. 21, o Departamento de Serviço Público de encaminhar, ao Governador, dentro de 60 dias, para aquele efeito, relação nominal dos atuais servidores, com o respectivo enquadramento nos cargos classificados. Publicada a relação, por decreto, faculta-se aos interessados o prazo de quarenta e cinco dias, para formular as reclamações que tiverem.

As normas que se acumularam no projeto, no sentido de promover o ajustamento dos atuais servidores aos lugares integrantes do sistema classificado, não obedecem, como se vê, a esquema rígidos e inflexíveis, mas a diagramas descritos, em face das peculiaridades existentes no quadro do serviço, com o auxílio mais de régua de chumbo do que com o de régua de ferro, consoante ao que, no caso, aconselharia o filósofo.

PLANO DE PAGAMENTO

Bem que, na ordem lógica ou especulativa, classificação se distinga de plano de pagamento, podendo aquela, pois em tal esfera, existir, independentemente d'êste, na ordem prática ou normativa, a classificação perderá grande parte do significado que a envolve, em matéria de administração de pessoal, se se mantiver desacompanhada de plano de pagamento. Frustar-se-ia, nessa hipótese, a atuação de uma das virtualidades de maior transcendência do sistema classificado, qual a de proporcionar elementos objetivos para que se possa ligar retribuição igual a trabalho igual. Sem isso, a classificação continuará a representar, por certo, precioso instrumento de organização do trabalho, mas não terá a virtude de contribuir para a "tranquilas ordinis", que introduziria, no campo das relações entre o Estado e os seus agentes, a implantação daquele hábito jurídico.

Buscou-se, pois, diante de tal imperativo, bem como da maleabilidade que se teve de imprimir ao enquadramento do pessoal administrativo no sistema classificado, formular plano de pagamento que pudesse atender, na medida do possível, aquele postulado da razão prática.

Não se alimenta, certamente, a veleidade de se haver realizado, nesse terreno, obra de todo satisfatória. Dentro das limitações de tempo postas ao planejamento da classificação, bem como da pobreza de recursos existentes para empreender tarefa de tal envergadura, não era possível determinar, relativamente a cada cargo, o montante de retribuição que se lhe deveria atribuir, em função de fatores econômicos e sociais, das condições, quanto a cada atividade profissional, do mercado do trabalho, da média do custo da vida, bem como das disponibilidades da fazenda pública para fazer face à despesa resultante da fixação, nessa base, do tratamento do pessoal adscrito ao serviço da instituição administrativa. A impossibilidade de elaborar, no momento, plano de pagamento em que se tomassem em conta todos esses fatores não devia ser óbice, contudo, a que se procurasse corrigir, quanto possível, os defeitos postos mais evidência pelo levantamento que precedeu à classificação dos cargos e funções do quadro do serviço estadual.

Procurou-se, sobretudo, adotar, no tratamento da questão, critério da mais absoluta generalidade. E' certo que, na correspondência estabelecida entre os cargos atuais e os previstos no sistema classificado, se apuram aumentos de desigual montante, havendo, mesmo, numerosos servidores não favorecidos, nesse movimento de translação, por qualquer acréscimo de estipêndio. A diversidade de tratamento dispensado aos primeiros promana, entretanto, da aplicação do princípio jurídico que mandar tratar desigualmente as coisas desiguais, e igualmente as iguais. Toda a vez que aferida identidade de conteúdo ocupacional entre dois ou mais cargos ou funções, reuniu-os a classificação dentro no mesmo grupo profissional. O plano de pagamento, a seu turno, conferiu a todos os cargos do grupo igual nível de retribuição. A medida da alteração do vencimento de cada um foi, pois, nesses

casos, a diferença existente entre o padrão do cargo, no sistema vigente, e o previsto no sistema classificado. Ocorreu, freqüentemente, ainda, que o padrão do cargo na organização atual, ou foi mantido na classificação, no mesmo nível, ou, em nível inferior. Diante de tal estado de coisas, deliberou-se propor, a fim de que a implantação do plano beneficiasse a todos da maneira mais uniforme possível, a concessão ao servidor que, em virtude do enquadramento, não tiver elevação de vencimento igual ou superior a trezentos cruzeiros mensais, melhoria de vantagens que alcance esse quantitativo.

E' do natural dessa vantagem o vincular-se, juridicamente, pois, ao patrimônio do titular do cargo, e não a este, objetivamente considerado. A retribuição pecuniária prevista para o cargo, no plano de pagamento, não sofre, pois, com isso, nenhuma alteração. Ocorrendo, assim, vacância do cargo, o provimento nêle de pessoa estranha ao quadro do serviço estadual não lhe dá jus à percepção da referida melhoria.

Essa medida é do mais alto alcance, destarte, para os cofres públicos, sobre os quais não recairão os ônus que seriam de prever se elevado fôsse, de modo permanente, o vencimento de todos os cargos compreendidos no serviço civil.

Traço que recomenda, ainda, nas circunstâncias, a adoção da melhoria proposta é o de sua uniformidade. Qualquer que seja, quanto ao vencimento, a posição do funcionário, no quadro do serviço, o quantitativo que se acrescentará, mensalmente, à sua retribuição não ultrapassará trezentos cruzeiros.

Desta sorte, ao numeroso contingente de funcionários, que se 28 condensa nos graus inferiores da hierarquia administrativa, se proporcionará aumento percentualmente elevado, que lhe permitirá acudir, de alguma sorte, à premência de sua situação financeira, enquanto as possibilidades orçamentárias do Estado não consentirem o uso, nesse tocante, de maior largueza.

No que diz respeito aos aumentos periódicos no vencimento do funcionário, enquanto no mesmo cargo, instituiu o plano perfeita igualdade para todos. Quaisquer que sejam as diferenças de vencimento, asseguradas ao servidor, em virtude do seu enquadramento no salário básico do cargo, são-lhe garantidos, nas condições previstas para os demais funcionários efetivos, avanços de vencimento na razão aritmética prevista na tabela de pagamento.

CARGOS EM COMISSÃO SUA FORMA DE PROVIMENTO E NÍVEL DE RETRIBUIÇÃO

Não é conveniente que ao exercício de funções de chefia tenham acesso, em todos os casos, elementos estranhos ao quadro do serviço civil. A prática tem demonstrado, ao contrário, que, para o desempenho de encargos de direção, cumpre chamar, em regra, quem disponha de experiência administrativa, haurida mediante atividade profissionalizada a serviço da administração pública. Não se pretende dispensar, com isso, para a investidura em numeroso grupo de cargos de direção, a posse de conhecimentos teóricos acerca de múltiplos aspectos da técnica administrativa. Sem relegar a qualificação teórica, ao conhecimento prático do serviço bem como à demonstração efetiva de atributos de comando.

Estatuiu-se a regra, de que os cargos de provimento em comissão, que não forem de nomeação livre, somente poderão ser promovidos por ocupantes efetivos dos cargos percentente ao serviço em que se incluem.

Em aplicação desse princípio, o projeto discrimina, causticamente, os cargos em comissão, cuja área de recrutamento é circunscrita à dos serviços em que se acham integrados, daqueles, cujo preenchimento é deixado à inteira discreção do chefe do Poder Executivo.

O estudo dos problemas aos cargos em comissão demonstrou, ainda, a necessidade de se proceder, desde logo, a reajustamento dos seus níveis de retribuição, para o efeito, não só de se desfazer a disparidade de retribuição vigorante entre cargos perfeitamente iguais, como ainda de se lhes aproximar o estipêndio de importância condizente como o grau de responsabilidades que envolvem.

Enquanto, nas empresas privadas, a retribuição de funções de escritório é de igual nível, quando de nível inferior à deferida, pelo desempenho de tarefa correlata no serviço público, o tratamento dos titulares de encargos de direção e chefia, no campo de iniciativa privada, excede largamente o conferido, pelo poder público estadual, aos servidores chamados ao exercício de funções executivas ou de supervisão.

Sobre corrigir os defeitos existentes no plano de pagamento dos detentores de cargo de comissão, no que entende com a diversidade de vencimento reinante entre posições de igual responsabilidade, a orientação adotada procura valorizar os cargos de chefia, quanto ao vencimento relativo ao seu exercício, segundo os padrões imperantes no mercado de trabalho.

ÁREA COBERTA PELA CLASSIFICAÇÃO

Em princípio, a classificação, como técnica de organização do trabalho, poderia cobrir todo o campo do serviço civil.

A dificuldade que apresentaria a tarefa de implantar, desde logo, esse processo de administração de pessoal induziu, no entanto, a que se deixassem, por ora, à margem do sistema classificado os quadros do serviço administrativo das Autarquias Estaduais, da Viação Férrea do Rio Grande do Sul, da Justiça, do Tribunal de Contas, da Secretaria da Assembleia Legislativa, do Ministério Público, da Brigada Militar, inclusive da respectiva Corte, com exceção dos civis contratados. Excluídos, por igual, da esfera de classificação foram os cargos de Conselheiro do Departamento do Serviço Público, dado não se achar, desenvolvida em toda a plenitude a competência que lhes caberá, visto não se lhes haver, ainda, registrado o provimento, o que impossibilita por enquanto, qualquer tentativa de "job analysis" nos moldes da realizada aos mais cargos componentes do serviço público estadual.

As entidades de direito público formadas, no âmbito estadual, por descentralização, estatuiu o projeto, entretanto, a proibição de atribuir aos cargos ou funções compreendidos nos seus quadros vencimentos ou salário superior ao consignado para lugares iguais ou semelhantes, no serviço profissional do Estado, ficando sujeitas as referidas pessoas administrativas, no que entende com o plano de pagamento dos seus servidores, aos esquemas adotados, quanto ao assunto, na esfera da pessoa matriz.

ÓRGÃO ADMINISTRATIVO DA CLASSIFICAÇÃO

Entre os princípios fundamentais do processo de classificação de cargos, está, como já se disse acima, o que diz respeito à inspeção permanente da área classificada, a fim de registrarem as alterações nela operadas e de se proporem medidas tendentes a manter e aperfeiçoar a estrutura do sistema.

Em vez de se conservar imutável, a fisionomia do quadro do serviço público tende a transformando-se, conti-

nuamente, seja em face do acrescentamento das atribuições estatais e conseqüente criação de novos serviços, seja da supressão de numerosas atividades ou modificação de atribuições de cargos existentes.

A classificação de um cargo não lhe imprime feição definitiva que fatores ligados à própria habilitação profissional de seu ocupante não possam modificar. As chefias de serviço, na distribuição dos encargos existentes, guiam-se, de preferência, pelo conhecimento que têm da capacidade dos servidores sob a sua jurisdição. Não será incomum, assim, confiarem tarefas especializadas a titulares de cargos, em cuja competência não tenham sido lançadas, pelo processo de classificação atribuições de tal natureza. O livre jogo do interesse do serviço detém, potencialidade das mais legítimas, pois, para determinar, nesses casos, o reexame do conteúdo ocupacional de cada cargo, a cujo respeito se verifiquem fenômenos dessa ordem, e ocasionar-lhes a reclassificação.

Essa as circunstâncias que induzem os técnicos em administração de pessoal a ligar a sorte de qualquer plano de classificação de cargos à maneira como for administrado pelo órgão especialmente encarregado dessa tarefa.

"Para desempenhar as funções decorrentes da contínua administração do plano de classificação de cargos, é necessário, — sentencia o "Committee on Position — Classification and Pay Plans in the Public Service", no Relatório apresentado, em 1942, à "Civil Service Assembly of the United States and Canada", — que se designe ou crie órgão de estado maior para exercer, na qualidade de departamento central de classificação, controle de coordenação do plano, e de sua implantação."

"To carry out the functions involved in the continuous administration of a position-classification plan, it is necessary that a staff agency be designated or created as the central classification agency of the jurisdiction to exercise a coordinative control over the classification plan and its application to individual positions" (Op. cit., pág. 288).

Na ordem administrativa estadual, tal competência tinha de ser deferido, necessariamente, pela sua natureza e configuração, ao Departamento do Serviço Público, que, entre nós constitui réplica dos órgãos de atividade institucional que, nos países anglo-saxônicos, funcionam, desde a última metade do século passado, sob o nome de "Civil Service Commissions".

Ao Departamento do Serviço Público, pois, é que o projeto confere o encargo de administrar o plano, não só ao prescrever que os projetos que visem criar, transformar, reclassificar, ou extinguir cargos, bem como alterar-lhes padrões de vencimentos, só serão encaminhados à Assembleia Legislativa, ouvido aquele órgão, como ao incumbir-lhe o encargo de implantar a classificação.

a) *Eli Costa.*

a) *João Leitão de Abreu.*

a) *Manuel Luís Borges da Fonseca.*

A Despesa no processo orçamentário

EDGAR AMORIM DA COSTA.

O orçamento tanto vale como instrumento de gestão executiva ou plano de administração, como de instrumento de controle parlamentar. Valerá também como instrumento de controle popular, de evidente utilidade no regime democrático, na medida em que o documento orçamentário for suficientemente claro e singelo, de tal forma que se torne acessível a todos. Isso nem sempre será possível alcançar. Mas dêsse ideal nos aproximaremos à proporção que desfalcamos no orçamento a feição esotérica em que

parece apresentar-se ao grande público. Assim considerando, a "Revista do Serviço Público" julgou útil e oportuno divulgar indicações sobre alguns dos aspectos do processo orçamentário, em linguagem acessível aos leigos e, como tal, escoimando o trabalho de preciosismos doutrinários, tão do agrado dos que versam o assunto.

Estas notas visam a dois desses aspectos: a posição da Despesa na rotina da elaboração orçamentária e a sua classificação. Dirigem-se, está claro, a todos que, não sendo especialistas, dese-

jam conhecer melhor como é e como se faz o Orçamento Federal no Brasil.

I — A DESPESA NA ROTINA DA ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O orçamento brasileiro percorre por via centrípeta o sistema de órgãos que participam de sua elaboração. Partindo das unidades orçamentárias (repartições), as propostas parciais destas, cuidadosamente apreciadas e apuradas em sucessivas revisões, demandam o órgão central, que as coordena e sistematiza. Esse órgão central é o Departamento Administrativo do Serviço Público, que atua no sistema orçamentário através da sua Divisão de Orçamento e Organização, esta por seu Serviço de Coordenação do Planejamento Administrativo (S. C. P. A.), em que se integra a Seção de Orçamento Geral (S. O. G.), encarregada do preparo da Despesa.

A necessidade de serem atendidos imperativos constitucionais, ao mesmo passo que injunções de caráter administrativo, muitas vezes se tornam desfavoráveis à excelência do trabalho empreendido pelos órgãos do sistema orçamentário federal.

Multiplica-se, dessa maneira, o esforço desses órgãos e se faz mais necessária a prudência, a dedicação e o cuidado dos seus responsáveis. De importância decisiva se torna, então, o acerto com que fôr estabelecido e cumprido o processo orçamentário, obrigado a prazos incontornáveis.

Até 30 de setembro, o órgão central (Divisão de Orçamento e Organização do DASP), efetua a remessa de impressos padronizados às repartições federais para que cada qual organize, em quatro vias, a sua proposta parcial de orçamento.

Em outubro e novembro, as unidades orçamentárias (repartições) elaboram tais propostas. Dessas, a 1.^a via é encaminhada ao órgão central, remetendo-se a 2.^a e a 3.^a vias à autoridade de nível imediatamente superior a que estiver subordinado o dirigente da repartição proponente. A 4.^a via é arquivada na própria repartição.

Até 10 de dezembro, opera-se a 1.^a revisão de todas as propostas parciais referentes às repartições que integram um mesmo conjunto administrativo (um departamento, quase sempre) visando sobretudo a harmonizar os programas de trabalho apresentados e a uniformizar os critérios adotados na solicitação de dotações.

Feita esta operação, o departamento revisor procede ao encaminhamento das propostas revistas (1.^a e 2.^a vias) às divisões ou comissões de orçamento existentes em cada Ministério.

Enquanto o órgão central de elaboração orçamentária (DASP) aguarda a remessa das 2.^{as} vias das propostas parciais e das propostas gerais dos Ministérios, empreende um exame preliminar das 1.^{as} vias.

Neste exame é verificado:

a) se foram atendidas as instruções sobre a organização de propostas parciais, solicitando-se, no caso negativo, imediatos esclarecimentos à repartição proponente;

b) se as dotações pretendidas em cada proposta parcial estão bem classificadas, procedendo-se à necessária reclassificação;

c) se os elementos informativos oferecidos pelas repartições guardam a devida coerência com os que ofereceram em anteriores propostas e com os existentes em relatórios e mais documentos constantes dos arquivos do órgão central;

d) se o quadro comparativo das dotações pedidas e das obtidas nos exercícios precedentes mostra variações acentuadas em cada repartição, levantando-se o mapa geral das propostas com a distribuição dos aumentos, para um confronto com as possibilidades que a receita já tenha revelado e para a fixação de certos pontos da orientação financeira a seguir no orçamento em elaboração.

Até 31 de dezembro, efetua-se a 2.^a revisão de todas as propostas parciais do Ministério. Consideram-se menos os planos e programas visados do que os elementos comuns a todos eles e que constituem a especialização de cada um dos órgãos revisores. Tais elementos, no entanto, merecem exame preferencialmente em função do conjunto ministerial.

Para isso, uma vez recebidas pelo órgão ministerial de orçamento, as 2.^{as} vias sofrem imediato desdobramento por Verbas. As partes correspondentes às Verbas 1 — Pessoal, 2 — Material e 4 — Obras, equipamentos e aquisição de imóveis são encaminhadas, respectivamente, às Divisões do Pessoal, do Material e de Obras do Ministério, competindo à Divisão de Orçamento do mesmo o estudo das partes referentes às Verbas 3 — Serviços e Encargos e 5 — Eventuais.

A Divisão do Pessoal preocupa-se sobretudo com os recursos que, a seu ver, devem ser concedidos ao quadro do Ministério, embora, para isso, não possa deixar de basear-se, de certa forma, nas necessidades de lotação alegadas pelas repartições de per si. Ou então — como no caso das despesas com substituições — dá um valor relativo à previsão isolada das repartições, apoiando-se, antes, na frequência estatística observada no Ministério.

A Divisão do Material leva em conta os "stocks" disponíveis nos almoxarifados centrais, a recuperação do equipamento inutilizado e o melhor aproveitamento daquele que algumas repartições virão a dispensar, reduzindo, assim, o montante das dotações pedidas.

A Divisão de Obras atenta especialmente nos recursos técnicos do Ministério e nas possibilidades gerais de execução dentro do exercício considerado.

Ao mesmo tempo, notícias referentes à aplicação das dotações centralizadas em qualquer dos citados órgãos revisores são lançadas nas propostas, de par com esclarecimentos sobre assuntos

(preços de materiais, por exemplo) a respeito dos quais cumpre, em princípio, a ditos órgãos estar mais informados do que as repartições proponentes.

Dentro da 1.^a quinzena de janeiro do ano seguinte, dar-se-á a reconstituição da 2.^a via das propostas parciais e lançamento nas 3.^{as} vias das anotações correspondentes à 2.^a revisão.

O órgão ministerial de orçamento empreende, a seguir, ainda dentro da 1.^a quinzena de janeiro:

I — A 3.^a revisão, na qual funciona como coordenador de programas, completa o trabalho da 1.^a revisão, ajusta-o às observações resultantes da 2.^a.

II — Organização, por subconsignações e por repartição, em três vias, da proposta geral do Ministério, de acordo com o levantamento das parcelas das propostas parciais, feito, após a 3.^a revisão, de acordo com as instruções diretas do Ministro de Estado e com a comunicação, se houver, do órgão central de orçamento dentro das quais as dotações solicitadas, para todo o Ministério ou algum dos seus setores, devem comportar-se.

III — Encaminhamento de duas vias da proposta geral do Ministério por subconsignações e duas por repartições, e das 2.^{as} vias das propostas parciais, ao órgão central de orçamento, enquanto que as 3.^{as} vias destas últimas e da proposta geral do Ministério são arquivadas no próprio órgão ministerial de orçamento.

Até 28 de fevereiro, a Divisão de Orçamento e Organização do DASP efetua o estudo final das propostas parciais. Para esse estudo são convocados os responsáveis pelas diferentes unidades administrativas. Objetiva-se debater, através de entrevista pessoal, os problemas e programas das repartições, ajustando-os à política geral do governo e às conveniências e limitações que as necessidades e os recursos ensejarem.

À medida que as 2.^{as} vias das propostas parciais chegam ao órgão central, transcrevem-se nelas as retificações feitas pelo mesmo órgão nas 1.^{as} vias. Estas, por sua vez, recebem as alterações constantes das 2.^{as} vias, introduzidas na 1.^a, 2.^a e 3.^a revisões ministeriais. Na proposta geral do Ministério também se fazem as correções necessárias.

As 2.^{as} vias das propostas gerais e das propostas parciais são, em seguida, encaminhadas aos *Relatores*.

Estes são servidores credenciados por uma farta experiência administrativa, familiaridade com a técnica orçamentária e sobretudo pelo conhecimento específico e minucioso de um ministério ou grupo de órgãos, com cujos problemas, objetivos, programas, estrutura, funcionamento, legislação e realizações devem estar atualizados.

Os *Relatores* incumbem-se, então, sucessiva ou paralelamente de:

I — Exame dos programas de trabalho contidos nas propostas parciais no propósito de verificar:

a) se se incluem, de fato, no programa governamental de prestação de serviços públicos;

b) se guardam conformidade com os objetivos das unidades;

c) se não duplicam, no todo ou em parte, programas de outras unidades.

II — Revisão do custo estimado para os programas, com a colaboração da Divisão de Material do Departamento Federal de Compras, das Divisões de Pessoal e de Edifícios Públicos do DASP e o Serviço de Racionalização Administrativa da própria Divisão de Orçamento e Organização, visando:

a) prestação mais econômica dos serviços, quer pelo simples reajustamento de preços, quer pela utilização de instrumentos de trabalho de outro órgão, modificações da estrutura ou de processo, etc.;

b) harmonizar as despesas em cada caso com as cotas que se lhe atribuírem no plano de distribuição prévia de recursos.

III — Apreciação, com iguais cautelas, dos planos de inversões patrimoniais, dos encargos diversos e mais elementos que, afora programas de trabalho, se contenham nas propostas orçamentárias.

IV — Encaminhamento às Comissões de Revisão das propostas convenientemente relatadas.

As *Comissões de Revisão*, consoante imperativo legal, funcionam sob a presidência do Chefe do Serviço de Coordenação do Planejamento Administrativo e são constituídas pelo representante do órgão cuja proposta orçamentária estiver em exame, pelo Relator da proposta e, quando se tratar de órgão integrante de Ministério, pelo diretor de orçamento deste. Decidem pelo voto da maioria e suas decisões, quando afetam substancialmente o plano de distribuição de recursos, são levadas à consideração do Presidente da República, a quem compete mantê-las ou não.

As *Comissões de Revisão* incumbe, nesta fase do processo orçamentário, o reajustamento das propostas orçamentárias parciais, tendo em vista as observações a respeito aduzidas pelos *Relatores* e a defesa da repartição proponente e do Ministério interessado.

Feito esse reajustamento, voltam as propostas à S. O. G. que promove:

I — Articulação das propostas parciais de orçamento, depois de examinadas pelos *Relatores* e reajustadas pelas *Comissões de Revisão*, repetindo-se, em relação ao conjunto, a verificação da inexistência de programas ou despesas em duplicata e de realizações previstas que se oponham; verificando-se, também, a inexistência de lacunas na programação geral dos serviços públicos e de diversidade entre a aplicação cogitada para os recursos e a política tributária.

II — Atualização das propostas gerais dos Ministérios, na base do decidido em relação às propostas parciais, tendo por objetivo principal facilitar os trabalhos de estruturação da proposta final do Executivo.

III — Estruturação geral do documento orçamentário, na parte da Despesa Pública, o qual é formado de uma série de quadros e tabelas e acompanhado, para fins de justificação, de outros quadros e tabelas e de relatórios.

IV — Arquivamento de todo o material que serviu à previsão da Despesa.

O S. C. P. A., finalmente, procede a:

I — Confronto entre a Receita e a Despesa, com o objetivo de harmonizar os pontos em que uma e outra devam ter perfeita correspondência e de assegurar o almejado equilíbrio orçamentário;

II — Fusão das duas partes e, logo que aprovada pelo Executivo a Proposta, remessa para impressão e revisão das provas tipográficas;

III — Redação da mensagem presidencial encaminhando a Proposta ao Congresso.

O Presidente da República apresenta ao Congresso, acompanhada da respectiva Mensagem, a sua Proposta Orçamentária para o ano seguinte até 15 de maio. Dessa data, a 30 de novembro, transita esse documento pelas duas Casas do Congresso, iniciada a sua discussão na Câmara dos Deputados. "Se o Orçamento não tiver sido enviado à sanção até 30 de novembro, prorrogar-se-á para o exercício seguinte o que estiver em vigor" (Art. 74, da Constituição Federal).

Sancionado pelo Presidente da República, o Orçamento entra em vigor a 1.º de janeiro do ano para que foi elaborado, pôsto que no Brasil se adota a coincidência do ano financeiro com o ano civil.

E' evidente a escassez de tempo que se concede ao Executivo para preparo da Proposta. Esta seria, no entanto, dificuldade suscetível de obviar-se. Dificuldade há, que lhe é paralela, e esta sim, de certa forma incontornável, a menos que se cogite da hipótese de uma revisão constitucional ou se desloque o início do ano financeiro. Nos termos atuais exerce efeitos nocivos no desenvolvimento da elaboração orçamentária. Tal é a oportunidade desta, balizada entre prazos fatais e dispostos de forma inconveniente à eficiência do processo orçamentário.

A Mensagem Presidencial que acompanhou a Proposta Orçamentária para 1949 fixou com precisão o assunto:

"Para apresentar a Proposta Orçamentária ao Legislativo até 15 de maio, o Executivo começa a prepará-la em setembro do ano anterior, época em que remete às repartições e subunidades administrativas as propostas parciais em que estas devem inscrever e justificar os créditos de que necessitarem. Nessa ocasião, os órgãos da administração ainda não

conhecem, exatamente, qual vai ser a situação dos seus créditos no orçamento do ano imediato e se vêm constrangidos a estimar os de que provavelmente necessitarão num mais remoto exercício futuro. Em resumo, para elaborar uma proposta parcial de orçamento, correspondente a 1950, a repartição interessada começa a calcular a sua despesa para esse ano em setembro de 1948, quando, ainda, não sabe quanto lhe será concedido em 1949. Essas circunstâncias, aliadas às variações dos preços, mostram, claramente, o esforço que o órgão centralizador da elaboração da Proposta Geral do Orçamento deve desempenhar para rever, analisar e reajustar os cálculos da despesa, a fim de atualizá-la a uma situação vizinha de maio e que logo se modificará no curso das discussões, durante o ano, no Congresso".

Em verdade, importa reconhecer, não é apenas o Executivo que se ressentido dos efeitos da posição e extensão dos prazos constitucionais presentes, a que tem de se ajustar todo o processo orçamentário. Daí resultam repercussões negativas sobre o próprio Legislativo.

Considerando que o Congresso funciona ordinariamente de 15 de março a 15 de dezembro (Art. 39 da Constituição Federal), recebendo a Proposta Orçamentária em 15 de maio para devolvê-la, após a tramitação regimental, até 30 de novembro, tendo concomitantemente copiosa e relevante matéria a apreciar e sobre que decidir, compreende-se o congestionamento de tarefas nas proximidades do término dos prazos — o que pode comprometer a eficiência do exame legislativo da matéria orçamentária, não obstante a competência, esforços e dedicação dos Srs. Deputados e Senadores.

A discussão da Proposta de 1949 evidenciou o fato: o Senado, funcionando como câmara revisora, não teve senão 20 dias para o estudo, discussão e votação do orçamento. Acresce observar: a revisão operada pelo Senado é a que mais se aproxima do ano financeiro a que o orçamento vai servir.

Estas considerações fazem ressaltar a importância e oportunidade do assunto e, simultaneamente, revelam, em linhas rápidas, alguns dos obstáculos e asperezas que o sistema orçamentário federal tem que vencer para compor cada ano um bom orçamento.

II — A CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA

Segundo o esquema vigente, a Despesa é classificada de acordo com critérios sucessivos e por assim dizer concêntricos, a partir dos órgãos de administração ou governo de 1.º nível até as unidades administrativas dadas como unidades orçamentárias, transitando pela finalidade e natureza dos gastos, em diversos níveis de precisão e amplitude.

Assim, há um critério mais largo, imediato e primário: a divisão da Despesa, no que diz

respeito ao Executivo, em, tantas partes quantos forem os órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, integrando cada uma dessas partes um "Anexo" constante da lei de meios. Os outros dois Poderes, Legislativo e Judiciário, ocupam cada qual um "Anexo" próprio, igualmente integrante da lei de meios.

A seguir, dentro de cada um desses órgãos (Ministérios etc.), a Despesa se distribui por *verbas*. Estas constituem os títulos principais da Despesa e designam ou pretendem designar gêneros distintos de gastos públicos. Há seis verbas:

1. Pessoal.
2. Material.
3. Serviços e Encargos.
4. Obras, equipamentos e aquisição de imóveis.
5. Eventuais.
6. Dívida Pública.

As espécies diferentes de gastos do mesmo gênero constituem *consignações*. A Verba 1 — Pessoal, por exemplo, distingue e abrange os gastos em

- I — Pessoal Permanente.
- II — Pessoal Extranumerário.
- III — Vantagens.
- IV — Indenizações.
- V — Outras despesas com pessoal.
- VI — Pessoal adido e em disponibilidade.
- VII — Etapas e auxílios.

A seguir, as *subconsignações* caracterizam e circunscrevem a finalidade da despesa. Por exemplo, na Verba 1 — Pessoal, a Consignação II — Pessoal Extranumerário atenderá aos gastos diversificados nas subconsignações.

01. Mensalistas.
02. Contratados.
03. Diaristas.
04. Tarefeiros.

Os *itens* fixam e precisam os destinos das dotações indicando as unidades administrativas recipiendárias.

Finalmente, as *alíneas* e os *incisos* poderão vir completar a inteligência das rubricas, muitas vezes determinando a intenção específica e imediata da despesa pela enunciação sumária de um programa ou parte de um programa de trabalho.

Seja, no Orçamento para 1949, um exemplo:

Anexo n.º — Ministério da Aeronáutica

Verba 4 — Obras, equipamento e aquisição de imóveis

Consignação II — Obras isoladas

Subconsignação 04 — Prosseguimento e conclusão de obras isoladas e sua fiscalização

Item 06 — Diretoria de Engenharia

Alínea "g" — Conclusão das pistas e melhoria das instalações do campo de pouso de Jacarezinho
Cr\$ 350.000,00.

A classificação vigente valeu como útil instrumento de trabalho, apesar de lacunosa e nem sempre primar pela coerência ou propriedade das ementas. Foi, a seu tempo, considerável progresso, se considerarmos a uniformidade terminológica que fez prevalecer no tratamento da despesa federal. Hoje, mais do que antes, exige aperfeiçoamento ou substituição.

Nela, a Verba 1 — Pessoal, depois da Verba 6 — Dívida Pública, seria ou é a menos passível de críticas, pôsto que corresponde a um sistema de administração de pessoal perfeitamente consolidado. Com efeito, atendendo a normas estatutárias, que já atingiram a um apreciável grau de cristalização, pôde alcançar a relativa coerência, a rigidez e até mesmo a precisão que faltam às outras Verbas.

Isto não quer dizer que a Verba 1, tal como está, apesar de satisfatória, seja considerada excelente ou insuscetível de aprimoramento. O Orçamento de 1948 assinalou, aliás, um entendimento que a tornou mais precisa e mais fiel. Trata-se da transferência das consignações referentes a *Inativos* e a *Pensionistas*, que a desfiguravam, tornando-a, de certa forma, pouco expressiva, para a Verba 3 — Serviços e Encargos. Esta não ficou melhor por isso, mas é fora de dúvida que a Verba 1, como expressão que deve ser do custo do pessoal ativo do Estado, melhorou sensivelmente. No Orçamento de 1947, a Verba 1 alcançou a soma de Cr\$ 5.917.760 mil cruzeiros, ou seja 47,90% da despesa federal orçada. Dêsse total é óbvio que, para determinação do custo efetivo do pessoal em atividade, deveriam ser deduzidas as importâncias relativas a *Inativos* e *Pensionistas*, somando 748.190 mil cruzeiros, o que reduziria aquela relação para 41,03%. Isso já se está fazendo a partir do Orçamento de 1948.

A rubrica relativa a *Salário-família*, até 1947 presente na então consignação V — Outras despesas com pessoal, da Verba 1 — Pessoal, também não representa gastos com o caráter de contraprestação pelo Estado de serviços executados nalgum dos seus setores. Logo, gravando a Verba 1, estaria a comprometer a sua exatidão. Foi, por isso, a partir também do Orçamento de 1948, transferida para a Verba 3 — Serviços e Encargos. Esta, assim, torna-se mais heterogênea e menos clara.

Por sua vez, a necessidade de uma caracterização melhor das despesas com material está a impor-se. Pela atual classificação, as despesas com material permanente podem ser inscritas tanto na Verba 2 — Material quanto na Verba 4 — Obras, equipamentos e aquisição de imóveis, conforme critério variável, inclusive o de destinar-se o material ao aparelhamento de antigas ou

novas instalações. Bastaria essa duplicidade de classificação para condenar em definitivo o processo até agora usado. Mas, há mais: verdadeiras incongruências ocorrem como no caso da subconsignação 13, da Verba 2, cuja ementa abrange desde "móveis e artigos de ornamentação" até "material de sericicultura, indústria de fiação e tecelagem de sêda" ("Explicação sumária" da "Reclassificação da Despesa Pública, segundo um novo esquema", vol. I).

Na classificação atual, "as verbas cresceram por justaposição, sem obedecer às linhas de um sistema". Especialmente a Verba 3 — Serviços e Encargos padece dêsse defeito. É um verdadeiro "amontoado de rubricas que não se ajustam, que se confundem, que versam objetos da despesa os mais díspares, que não seguem nenhuma ordenação sequer a alfabética". (Explicação sumária", cit.). Os Relatórios da antiga Comissão de Orçamento, de 1943 a 1945, insistiram todos sobre o caráter heterogêneo da Verba 3, fixando mesmo como sua característica fundamental a *variedade ou diversidade de objetos*. Tanto vale para comprometer uma classificação, em que o desejável e necessário é serem, quanto possível, homogêneas as classes, gêneros e espécies que a integram.

A Verba 5 — Eventuais, de orçamento para orçamento, vem diminuindo em relação às demais. Estatisticamente revela mesmo a tendência para desaparecer — desaparecer, pelo menos, como verba. Em 1946, as dotações para Eventuais atingiram a taxa de 0,04% em relação ao total da Despesa orçada. De 1947 para 1949, têm-se mantido na taxa de 0,01%.

A essa tendência estatística corresponde um imperativo de sistemática que não pode nem deve conformar-se com a desproporção que distancia a Verba 5 das outras verbas. Demais, em uma classificação *por objeto* como é a atual, não se justifica a existência de uma verba virtualmente sem objeto próprio, como o seu título mesmo, vago e impreciso, está a sugerir.

A partir dessas premissas, que são apenas algumas razões entre muitas, a compreensão da necessidade de uma classificação melhor, tecnicamente idônea, conduziu o S. C. P. A. a estudar um novo esquema, capaz de superar os obstáculos de ordem prática e de atender aos reclamos da doutrina.

Os tratadistas têm acentuado a dificuldade da fixação de uma boa sistemática, que a multiplicitude de motivos enquadrada num orçamento moderno parece cada vez mais agravar.

Não obstante, com a prudência indispensável a empreendimentos dessa delicadeza e envergadura, chegou-se a resultados auspiciosos. Foi composto um novo esquema e já a Despesa para o exercício de 1949, tal como figurava na Proposta Orçamentária, foi inteiramente reclassificada de acordo com ele. A S. O. G. executou esse trabalho, quando da elaboração do Orçamento para 1949,

dentro dos prazos normais, o que prova a sua praticabilidade.

Pelo novo esquema, "a Despesa seria discriminada, inicialmente, pelos diferentes Poderes políticos, constituindo-se um grupo especial para aqueles órgãos que, a rigor, não se enquadram em nenhum deles (Tribunal de Contas e Conselho Nacional de Economia). Em seguida a Despesa se discriminada pelas unidades orgânicas ou conjuntos definidos que constituem as divisões de 1.º nível dos Poderes". Isto é: a despesa com o Poder Legislativo dividir-se-ia em dotações para a Câmara dos Deputados e dotações para o Senado Federal, a despesa com o Poder Judiciário em dotações para o Supremo Tribunal Federal, para o Tribunal Federal de Recursos e assim por diante.

Acentua a explicação liminar do novo esquema: "Até aqui não haveria, como se vê, senão pequenas retificações e um melhor arranjo na apresentação atual". O critério fundamental da nova classificação seria o do desdobramento da Despesa por unidades administrativas, cujo custo muito aproximado, se tornaria, assim, imediatamente conhecido, "separando-se as despesas de cada uma delas em despesas de custeio (quadro I), despesas de inversão (quadro II) e despesas financeiras (quadro III)".

Dentro de cada um desses quadros, as dotações seriam classificadas por verbas, admitida a mesma conceituação atual mas aumentado o seu número e modificadas consideravelmente em sua estrutura. Haveria dez verbas:

- 0 — Pessoal em atividade.
- 1 — Material de consumo.
- 2 — Equipamento (material permanente).
- 3 — Serviços de Terceiros (exclusive os de administração ou execução de obras e os relativos à Dívida Pública).
- 4 — Obras e aquisição de imóveis.
- 5 — Serviços e programas em regime especial de financiamento.
- 6 — Serviços delegados.
- 7 — Dívida Pública (Amortização e juros. Exclusive o resgate no exercício, das dívidas nêle contraídas).
- 8 — Inativos e pensionistas.
- 9 — Encargos diversos (exclusive os relacionados com a Dívida).

A discriminação da Despesa desceria, ainda, a consignações e subconsignações, sempre classificadas pelo sistema decimal, procurando atingir uma itemização racional, apta a uma caracterização das dotações em termos claros e guardando a desejada coerência.

O novo funcionalismo civil

"Management in the Public Services" foi o livro publicado pelo Sr. F. C. Hooper, antigo Diretor de serviço no Ministério do Trabalho inglês, e atual Diretor-Gerente de um grupo de companhias associadas, e no qual ele discute um dos magnos problemas atuais, a mudança da administração pública, mera função estática, para a finalidade dinâmica de controlar empresas tão importantes como as de transporte e carburantes.

Para tal fim, assegura o autor ser necessário um tipo "alerta, enérgico, de mentalidade objetiva, capaz de exercer influência sobre os demais, com espírito de competição e provavelmente o sentimento sadio de ambição". A autoridade seletiva, entretanto, precisará escolher não tanto entre tais tipos, mas o jovem que se tornará um dia tal homem "o rapaz a quem se *pode ver* assumindo a direção de uma larga organização.

Acredita o autor, após verificações feitas, que há rapazes nessas condições, porém não são muitos, visto que as outras profissões requerem também tipos idênticos.

Embora seja sedutora a idéia de encaminhar indivíduos, nas condições exigidas, para o Serviço Público, através de uma educação apropriada, não é prática; ao Ministério do Trabalho, deveria caber a iniciativa de demonstrar as oportunidades oferecidas pelo Serviço Público, como base para uma orientação profissional.

O Sr. Hooper, citando o relatório de uma inspetoria social do governo inglês, discute os fatores que ponderam na escolha de uma profissão. "Uma extraordinária proporção se interessa primeiramente pelo trabalho, com o objetivo de ter iniciativa, responsabilidade e organização pessoal". Nesse particular, insiste o autor, é que os serviços públicos têm tido as piores referências, com os pejorativos de "burocracia", "rotina" etc. Isso pensa ele, que pode obstar homens de inteligência ativa de se dedicarem ao serviço público.

O segundo fator consiste nas perspectivas. Essas, financeiramente, são menos atraentes no serviço público que nas empresas particulares, principalmente se se levar em consideração as verbas para despesas. De outro lado, no que concerne ao prestígio, o serviço público apresenta vantagens que não são de desprezar.

A ânsia do "poder" merece também atenção. Para o "déspota real" qualquer profissão trará "poder", se ele assim o quiser. Em nível mais baixo, entretanto, o Sr. Hooper chega à conclusão inesperada que no serviço público há a vantagem de "encontrar-se um homem de inte-

ligência normal, ordinária, que, dadas circunstâncias favoráveis, se transforma num centro de grande proteção, afetando profundamente os destinos de grande parte da nação".

Entre os requisitos para a eficiência, cita o autor a remuneração, tão distinta das perspectivas, e na qual o serviço público apresenta uma pequena vantagem, devida às tabelas determinadas a salários.

Os outros possíveis fatores para a escolha de uma profissão têm pouca influência, entre eles, com surpresa, deve-se citar o seu número de horas de trabalho, as férias (é de presumir que o homem verdadeiramente dedicado resmungará contra o tempo que ele gaste fora de seu trabalho).

O Departamento de Seleção de Serviço Público "é considerado, em todo o mundo o mais preciso e exato no sistema de seleção". Tal como no método de entrevista simples dá-se toda importância à inteligência e ao caráter. Deixa-se de lado inteiramente o concurso de provas com a facilidade de escolher os mais capazes no meio de uma multidão de candidatos. Surpreende isso tanto mais quanto tais concursos incluem assuntos culturais e o Sr. Hooper insiste na necessidade da cultura e não simplesmente num treino técnico especializado, como qualidade para um administrador.

Uma vez escolhido, o provável chefe deve ser treinado, não só nas técnicas, mas também no assunto capital da empresa e na arte e ciência da administração.

Nesse particular também o Serviço Público é considerado na dianteira da empresa particular, não só como o considerar tal necessidade como imperiosa, mas, ainda, vindo ao seu encontro e fornecendo ao provável chefe as oportunidades de fortalecer seus pontos fracos e não, apenas, as de exercer os seus dons especiais.

Outros requisitos essenciais são: a flexibilidade, relação pessoal entre os chefes e os "juniores", efetiva noção de responsabilidade e a consciência de que o objetivo de qualquer empresa é "agradar o cliente".

Talvez haja exceções nos detalhes fornecido pelo Sr. Hooper, mas, em linhas gerais, haverá no que ele expôs muita coisa com que funcionários civis experimentados hão de concordar mas, de qualquer modo, a sua análise estimulará, por certo, idéias originais e provocará controvérsias.

Cursos do D. A. S. P.

SOLENIDADE DA ENTREGA DE DIPLOMAS AOS ALUNOS DA TURMA DE 1948 DOS CURSOS DE IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO

Realizou-se, no dia 17 de fevereiro último, no Auditório dos Cursos de Administração do D.A.S.P., a solenidade de encerramento dos Cursos de Imigração e Colô-

zação ministrados naquele estabelecimento de ensino pelo ilustre Professor Jorge Figueira Machado.

Entre os presentes, notamos o Sr. Ministro Jorge La-

tour, Presidente do Conselho de Imigração e Colonização, Professor César Dacorso Neto, Diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P., Dr. J. Moreira de Sousa, Diretor dos Cursos de Administração, Major Severino Sombra, Secretário Geral da Associação Brasileira de Planejamento, Sr. Aldir Guimarães Passarinho, Secretário Geral dos C.A.; Professores Alberto Guerreiro Ramos, Vitorino Moreira, e outras pessoas gradas.

Os Cursos de Imigração e Colonização foram divididos em dois períodos, cada um com a duração de quatro meses e meio. O primeiro período constituiu o Curso Básico destinado a fornecer aos alunos os elementos essenciais à apreensão dos conhecimentos ministrados nos Cursos de Especialização.

No Curso Básico foram lecionadas três disciplinas: Geografia Geral e do Brasil, Assimilação e Acluturação de Imigrantes e Noções de Direito Constitucional e Civil, a cargo, respectivamente, dos Professores Allah Rodrigues Moreira, A. Guerreiro Ramos e Jorge Figueira Machado.

Os aprovados naquelas disciplinas foram matriculados no Curso de Colonização ou de Imigração, sob a direção do último daqueles professores.

O D.A.S.P. mantém ainda, em regime de estreita colaboração com o Conselho Nacional de Imigração e Colonização, um Curso para a formação de técnicos em imigração e colonização. Tal Curso, que é de longa duração, está sendo realizado com especial cuidado, atento o seu elevado nível e a finalidade a que visa.

Vemos, assim, que o D.A.S.P., bem como o C.N. I.C. não descuraram o problema da preparação de pessoal para o trato daqueles importantes problemas da vida nacional, compreendendo, em boa hora, a preponderância desse fator nas grandes realizações que se processam.

O Dr. Henrique Dietrich, especialmente convidado, discorreu, em brilhante palestra, sobre os magnos problemas da colonização no Brasil, salientando os já vultosos serviços da Divisão de Terras e Colonização do Ministério da Agricultura.

As palavras que proferiu foram ilustradas com inúmeros quadros, mapas e fotografias, despertando vivo interesse na assistência que, ouvindo o autorizado técnico, pôde bem apreciar como os órgãos da Administração, encarregados dos complexos assuntos da imigração e colonização, têm pôsto o problema no seu ponto justo, dispensando-lhe a atenção e o cuidado que merece.

Viu-se, por outro lado, que muito há por fazer ainda nesse terreno, dada a magnitude das nossas necessidades, cujos motivos, oriundos da pequena densidade populacional, é ocioso mencionar.

Salientou o conferencista a importância do plano de colonização da Baixada Fluminense, apresentado ao Governo pela D.T.C. Este plano compreende a incorporação de 9.000 km² de terras e prevê: "a respectiva medição e demarcação; estudos e execução das obras de pequena hidráulica; estudos e construção das principais estradas de rodagem de acesso às seções que constituam os núcleos coloniais; levantamento de detalhes, estudos de irrigação e de estradas de rodagem internas; locação e construção da rede de irrigação agrícola; construção de edifícios para escolas, postos médicos, ambulatórios, administração, residência de funcionários e mercados; construção de casas para colonos; distribuição de lotes e assistência a colonos e organizações de cooperativas".

Informou-nos o competente técnico que, em todo o território nacional, existem emancipados 20 núcleos coloniais e, em fundação, 8 colônias e 9 núcleos. Os vinte núcleos citados acham-se distribuídos da seguinte maneira: Espírito Santo — 1; Minas Gerais — 2; Rio de Janeiro — 2; São Paulo — 2; Paraná — 11; Santa Catarina — 1, e Pará — 1. As colônias em fundação encontram-se situadas deste modo:

"C.A.N. Amazonas, com 150 famílias e 750 pessoas;

C.A.N. Pará, com 701 famílias e 3.505 pessoas;

C.A.N. Maranhão, com 578 famílias e 2.890 pessoas;

C.A.N. Piauí, com 300 famílias e 1.500 pessoas;

C.A.N. Goiás, com 2.500 famílias e 12.500 pessoas;

C.A.N. Jaíba, em Minas Gerais, com início de trabalho;

C.A.N. Dourados, no Estado de Mato Grosso, com 318 famílias e 1.590 pessoas;

C.A.N. General Osório, no Estado do Paraná, com 600 famílias e 3.000 pessoas".

Verificamos, através da interessante palestra do Dr. Henrique Dietrich, o intenso trabalho que está sendo realizado pela Divisão de Terras e Colonização do Ministério da Agricultura, no sentido de fixar o imigrante ao solo — um dos principais objetivos que a política imigratória tem em mira.

É, portanto, com grande satisfação, que aqui consignamos o auspicioso acontecimento verificado no dia 17, qual seja a diplomação de mais uma turma que, com real aproveitamento, concluiu os Cursos de Imigração e Colonização.

O aniversário do Dr. Mário Bittencourt Sampaio Diretor-Geral do D.A.S.P.

O ALMÔÇO NA COLÔNIA DE FÉRIAS DA ASCB.

Aniversariou a 19 de março o Dr. Mário Bittencourt Sampaio, Diretor-Geral do D.A.S.P. Aproveitando a efeméride os diretores do Departamento homenagearam o seu chefe e exma. esposa com um almôço que teve lugar na Colônia de Férias dos Servidores Públicos, em Petrópolis, a convite da Associação dos Servidores Cíveis do Brasil, da qual S. Excia. é sócio fundador, membro do Conselho Deliberativo e colaborador direto das realizações da entidade da classe.

Antes do almôço a comitiva visitou demoradamente o Hotel e a chácara, tendo sido batidas nessa ocasião as fotografias que ilustram esta nota, uma à beira da piscina e outra quando do almôço.

Usaram da palavra, para oferecer o almôço o 1.º Secretário da ASCB, que exaltou os serviços do homenageado prestados à Associação e o Doutor Cesar Dacorso Neto em nome dos diretores do D.A.S.P. e amigos ali presentes, numa feliz peça oratória. Respondeu o Dr. Mário Bittencourt Sampaio, vivamente emocionado.



PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Rodovia revista n.º 108, ano XI, janeiro 1949.

Revista Brasileira dos Municípios, ns. 1 e 2, ano I, janeiro-junho 1949.

Revisão do Tribunal Superior do Trabalho, n.º 6, ano XXIII nov. e dez. 1948.

Revista do Comércio n.º 34, ano IV, nov. e dez. 1948.

Revista do I. R. B. (Instituto de Resseguros do Brasil), n.º 52, ano IX, dez. 48.

Nação Brasileira (revista n.º 305, ano XXVII, jan. 1949.

State Service (boletim) n.º 1, vol. XXIX, jan. 1949.

Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças (Ministério da Fazenda) n.º 97, jan. 1949.

Boletim do Distrito Federal, n.º 3, ano 1, fev. 1949.

Boletim Estadístico (Buenos Aires) 3.º trimestre de 1948.

Columbia University Bulletin of Information, n.º 40, série 48 se. 1948-1949.

Boletín (Ministério de Hacienda) Argentina, n.º 130, ano III nov. 1948.

United Nations (Treaty Series) vol. 7 — 1 — números 88-109, 11, n.º 43 — ano 1947.

Boletim Econômico (M. R. E.), n.º 11, nov. 1948.

Preceito do dia (S. N. E. S.) fev. 1949.

Notícias de Portugal (boletim), Lisboa, jan. de 1949, n.º 91 ano II.

Opinion (Civil Service) vol. 26, n.º 303, dez. 1948.

Bulletin n.º 10 (Inter-American Committee on Social Security), Montreal, nov. 1948.

Boletim do Ministério da Marinha, n.º 3, jan. 1949.

Boletim do Pessoal (M. V. O. P.) n.º 157, janeiro de 1949.

Boletim do D. A. S. P. (ns. 227-228) — Agosto e Setembro 1948.

Current List of Medical Literature, n.º 20, vol. 15, dez. 1948. (Washington).

Ohio State University Studies, (bulletin) n.º 134, vol. XVII, n.º 4, nov. 1948.

Anuário Brasileiro de Economia Florestal (I. N. P.) ano I, n.º I, 1948.

Órgão Oficial (Câmara de Comércio e Indústria do Brasil) ano XIX.

Notícias de Portugal (Lisboa) n.º 92, ano II janeiro e fevereiro de 1949.

Boletim Informativo (P. N. C.) n.º 34, ano II, fev. 1949.

The Bulletin of the University of Minnesota novembro vol. LI, n.º 49 nov. 1948.

Boletim Bibliográfico (médico internacional) Milão — ns. 5 e 6.

Saúde (S. N. E. S.) n.º 13, ano II.

Audiometric Studies of the Residual Hearing of Pupils of Rio de Janeiro National Institute for the Deaf, (folheto) por A. Paiva Lacerda e Alfredo E. Vervloet.

Taxes (Londres) folheto, vol. 32, n.º 1, jan. 1949.

Circulares da Secretaria da Presidência da República, (expedidas em 1948) ano de 1949.

* *

*

A racionalização dos serviços públicos foi um dos pontos que, já em minha primeira Mensagem anual, mereceu particular atenção.

Durante o triênio de meu Governo, os resultados movimento puderam efetivar-se com segurança: consolidado o regime de cooperação técnico-financeira — um dos nossos primeiros objetivos visados — entrou o país em fase de recuperação administrativa, em que o constante aperfeiçoamento dos órgãos federais — em referência à administração específica e geral — atingiu significativo índice de homogeneidade e coordenação, em todos os grandes ramos das diversas funções executivas.

Apraz-me sobremaneira assinalar que o nível de relações interadministrativas a tal ponto se elevou, que pudemos iniciar no país — pela primeira vez, em toda a sua história — atividades nacionais de planificação em moldes democráticos, hoje concretizadas nas linhas gerais do Plano SALTE, programação sistemática da atividades administrativas, visando, sobretudo, à melhoria de nossas condições econômicas e à valorização do homem brasileiro.

Como veremos adiante, envolve esse Plano o estudo e a sugestão de medidas tendentes a corrigir as deficiências e falhas existentes nos setores: Saúde, Alimentação, Transportes e Energia, sendo sua execução prevista para cinco anos.

Pela exposição das realizações planejadas em cada um dos campos acima relacionados, ver-se-á, todavia, que o Governo não se limitou apenas à elaboração de um plano de caráter restrito, mas, ao contrário, assistiu com eficiência e desvelo aos mais importantes ramos da Administração Pública.

Mensagem Presidencial ao Congresso — 1949.

* *

*

Os problemas de procura e utilização dos materiais necessários a uma empresa exigem a instituição de meios para determinar, acuradamente, as exigências reais, tanto qualitativas como quantitativas, pela classificação de acordo com certos princípios fundamentais destinados, também, a estabelecer apropriado controle sobre o seu emprego.

Basta que haja bom senso e o devido cuidado. Quando, porém, a empresa alcança magnitude, esses problemas se complicam, principalmente quando as atividades são várias e a produção se estende a diferentes produtos. E isso ainda é mais verdadeiro, quando se trata de um governo que, além de se ocupar em numerosos e diferentes ramos de trabalho, tem de levar avante as suas operações, sob restrições legais".

W.P. Willoughby, *Principles of Public Administration*, The Brookings Inst., Washington, 1927, pág. 381.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

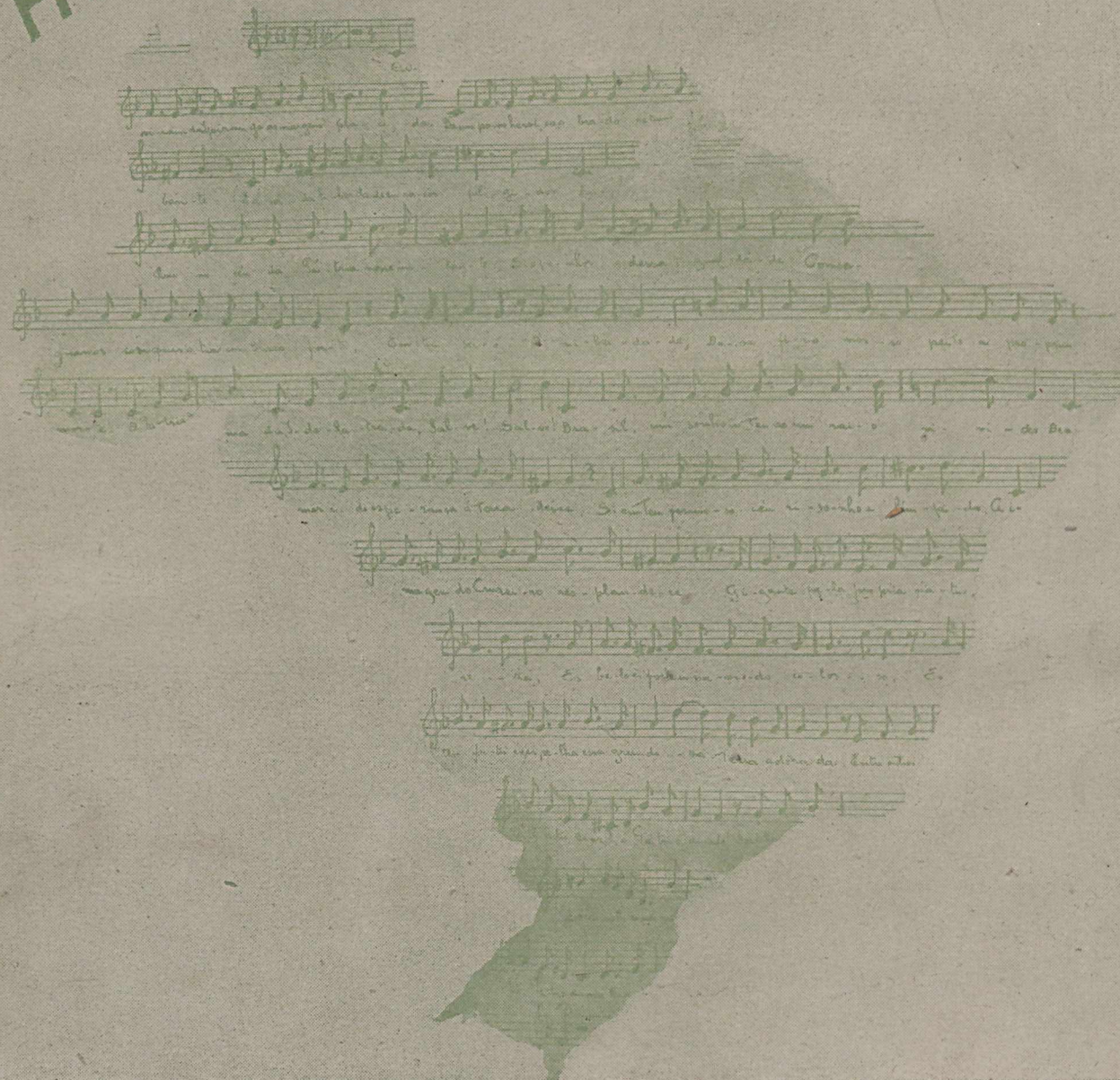
VOLUMES EDITADOS

ANO	
VOLUME I	
N. 1 — novembro (esgotado).....	1937
N. 2 — janeiro (esgotado).....	1938
N. 3 — fevereiro (esgotado).....	1938
N. 4 — março.....	1938
VOLUME II	
N. 1 — abril (esgotado).....	1938
N. 2 — maio.....	1938
N. 3 — junho.....	1938
VOLUME III	
N. 1 — julho.....	1938
N. 2 — agosto.....	1938
N. 3 — setembro.....	1938
VOLUME IV	
N. 1 — outubro.....	1938
N. 2 — novembro.....	1938
N. 3 — dezembro — (esgotado).....	1938
ANO II	
VOLUME I	
N. 1 — janeiro.....	1939
N. 2 e 3 — fevereiro e março.....	1939
VOLUME II	
N. 1 e 2 — abril e maio.....	1939
N. 3 — junho.....	1939
VOLUME III	
N. 1 e 2 — julho e agosto.....	1939
N. 3 — setembro.....	1939
VOLUME IV	
N. 1 e 2 — outubro e novembro.....	1939
N. 3 — dezembro (esgotado).....	1939
ANO III	
VOLUME I	
N. 1 — janeiro (esgotado).....	1940
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1940
N. 3 — março (esgotado).....	1940
VOLUME II	
N. 1 — abril (esgotado).....	1940
N. 2 — maio (esgotado).....	1940
N. 3 — junho (esgotado).....	1940
VOLUME III	
N. 1 — julho (esgotado).....	1940
N. 2 — agosto (esgotado).....	1940
N. 3 — setembro.....	1940
VOLUME IV	
N. 1 — outubro (esgotado).....	1940
N. 2 — novembro (esgotado).....	1940
N. 3 — dezembro.....	1940
ANO IV	
VOLUME I	
N. 1 — janeiro (esgotado).....	1941
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1941
N. 3 — março.....	1941

VOLUME II	
N. 1 — abril (esgotado).....	1941
N. 2 — maio (esgotado).....	1941
N. 3 — junho (esgotado).....	1941
VOLUME III	
N. 1 — julho (esgotado).....	1941
N. 2 — agosto (esgotado).....	1941
N. 3 — setembro (esgotado).....	1941
VOLUME IV	
N. 1 — outubro (esgotado).....	1941
N. 2 — novembro (esgotado).....	1941
N. 3 — dezembro.....	1941
ANO V	
VOLUME I	
N. 1 — janeiro (esgotado).....	1942
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1942
N. 3 — março (esgotado).....	1942
VOLUME II	
N. 1 — abril (esgotado).....	1942
N. 2 — maio (esgotado).....	1942
N. 3 — junho (esgotado).....	1942
VOLUME III	
N. 1 — julho (esgotado).....	1942
N. 2 — agosto.....	1942
N. 3 — setembro (esgotado).....	1942
VOLUME IV	
N. 1 — outubro (esgotado).....	1942
N. 2 — novembro.....	1942
N. 3 — dezembro.....	1942
ANO VI	
VOLUME I	
N. 1 — janeiro.....	1943
N. 2 — fevereiro.....	1943
N. 3 — março.....	1943
VOLUME II	
N. 1 — abril.....	1943
N. 2 — maio.....	1943
N. 3 — junho.....	1943
VOLUME III	
N. 1 — julho.....	1943
N. 2 — agosto.....	1943
N. 3 — setembro.....	1943
VOLUME IV	
N. 1 — outubro (esgotado).....	1943
N. 2 — novembro (esgotado).....	1943
N. 3 — dezembro (esgotado).....	1943
ANO VII	
VOLUME I	
N. 1 — janeiro (esgotado).....	1944
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1944
N. 3 — março (esgotado).....	1944
VOLUME II	
N. 1 — abril.....	1944
N. 2 — maio.....	1944
N. 3 — junho.....	1944
VOLUME III	
N. 1 — julho (esgotado).....	1944
N. 2 — agosto.....	1944
N. 3 — setembro.....	1944

VOLUME IV	
N. 1 — outubro.....	1944
N. 2 — novembro.....	1944
N. 3 — dezembro.....	1944
ANO VIII	
VOLUME I	
N. 1 — janeiro.....	1945
N. 2 — fevereiro.....	1945
N. 3 — março.....	1945
VOLUME II	
N. 1 — abril.....	1945
N. 2 — maio.....	1945
N. 3 — junho.....	1945
VOLUME III	
N. 1 — julho.....	1945
N. 2 — agosto.....	1945
N. 3 — setembro.....	1945
VOLUME IV	
N. 1 — outubro.....	1945
N. 2 — novembro.....	1945
N. 3 — dezembro.....	1945
ANO IX	
VOLUME I	
N. 1 — janeiro.....	1946
N. 2 — fevereiro.....	1946
N. 3 — março.....	1946
VOLUME II	
N. 1 — abril.....	1946
N. 2 — maio.....	1946
N. 3 — junho.....	1946
VOLUME III	
N. 1 — julho.....	1946
N. 2 e 3 — agosto e setembro.....	1946
VOLUME IV	
N. 1 e 2 — outubro e novembro.....	1946
N. 3 — dezembro.....	1946
ANO X	
VOLUME I	
N. 1 e 2 — janeiro e fevereiro.....	1947
N. 3 e 4 — março e abril.....	1947
VOLUME II	
N. 1 e 2 — maio e junho.....	1947
N. 3 e 4 — julho e agosto.....	1947
VOLUME III	
N. 1 e 2 setembro e outubro.....	1947
N. 3 e 4 novembro e dezembro.....	1947
ANO XI	
VOLUME I	
N. 1 e 2 — janeiro e fevereiro.....	1948
N. 3 e 4 — março e abril.....	1948
VOLUME II	
N. 1 e 2 maio e junho.....	1948
N. 3 e 4 julho e agosto.....	1948
VOLUME III	
N. 1 e 2 setembro e outubro.....	1948
N. 3 e 4 novembro e dezembro.....	1948
ANO XII	
VOLUME I	
N. 1 — janeiro.....	1949
N. 2 — fevereiro.....	1949
N. 3 — março.....	1949

HINO NACIONAL BRASILEIRO



DESENHO DE ELISA MARTINS, ALUNA DA ESCOLA RIVADAVIA CORREIA