



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 IX

FEVEREIRO DE 1946

Vol. I - N. 2

SUMÁRIO

EDITORIAL

O D.A.S.P. na Democracia.....	3
-------------------------------	---

COLABORAÇÃO

Noções de Análise Profissiográfica — EMILIO MIRA Y LOPEZ	5
Lernerismo — RICHARD LEWINSOHN.....	12
Teoria da estrutura em organização — CELSO M. FURTADO	17
Papel histórico da inscrição marítima — J. C. SAMPAIO DE LACERDA.....	27
Sindicato de servidores públicos — EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO.....	30
Seleção e ensino — ARLINDO VIEIRA DE ALMEIDA RAMOS	34
Acôrdio de Bretton Woods — CELSO DE MAGALHÃES	44
O Currículo secundário e o Humanismo científico — DJACIR MENEZES.....	48
Importância da pesquisa na administração — JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA.....	51
Alguns aspectos econômicos dos serviços de utilidade pública nos EE. UU. — FRANCISCO BURKINSKI	57
Coordenação — ANTÔNIO GUIMARÃES.....	64
Serviços de escritório e seu pessoal — DO MINGOS MADURO	67
Da estabilidade para os extranumerários — LUIZ GUILHERME RAMOS RIBEIRO.....	71
O Patronato Agrícola Wenceslau Braz — ADALBERTO MARIO RIBEIRO	74

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

A cultura jurídica e o mundo moderno — F. SANTIAGO DANTAS	92
Pareceres — Julgados.....	97

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Prioridade de ingresso para os ex-combatentes no serviço público federal	107
Notas para o funcionário.....	107

APERFEIÇOAMENTO:

Curso extraordinário de sociologia — Um ensaio em condições novas que superou a expectativa	113
---	-----

SELEÇÃO:

Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Polícia Fiscal.....	115
---	-----

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil	120
Visita a Volta Redonda	121
O serviço público visto por um acadêmico	122
Reorganizado o Departamento Administrativo do Serviço Público	127

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS	128
-----------------------------	-----

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público
(Decreto-lei n. 1870, de 14 de dezembro de 1939)

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda — 6.º andar — Sala 615

Rio de Janeiro — Brasil

TELEFONES: Redação..... 22-9961 Ramal 527
Administração..... 22-9961 Ramal 544
Expedição..... 22-9961 Ramal 525

Endereço telegráfico: REVISDASP

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 publicada, desde que seja indicada a procedência.

A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, de um modo geral, não aceita colaborações espontâneas.

O D.A.S.P. na Democracia

A COMPLEXIDADE e a variedade das atribuições do D.A.S.P., bem como a circunstância de ter sido criado e de ter adquirido pleno desenvolvimento num regime político de supercentralização administrativa, determinaram, insensivelmente, a progressiva ampliação da sua esfera de ação.

Ele chegou, por isso, a ultrapassar sua discreta condição de órgão de consulta do Presidente, ao ponto de constituir o paradoxo de uma auto-limitação da ditadura. Jamais um órgão do Governo exerceu crítica tão severa, franca e ostensiva em torno dos problemas e projetos governamentais. Fatalmente, essa conduta, que denunciava e prevenia erros e excessos do Poder, teria de atrair simpatias e descontentamentos que, invariavelmente, surgem quando interesses personalistas são fiscalizados ou contrariados.

A fim de aparelhar-se de modo a auxiliar, eficientemente, o Presidente da República no planejamento e coordenação das atividades administrativas, o D.A.S.P. empregou, desde o início do seu funcionamento, diferentes técnicas recomendadas pelo progresso da ciência da administração. Durante os sete anos de sua existência aplicou, vulgarizou e documentou os mais ousados e eficazes métodos científicos concernentes à seleção do pessoal pelo sistema do mérito; ao aperfeiçoamento intelectual e profissional dos servidores do Estado, mediante treinamento e cursos de especialização; à reestruturação das carreiras profissionais; à implantação de normas e processos racionais de trabalho; à padronização e ao abastecimento do material; à construção, adaptação e conservação de edifícios públicos e à instalação das repartições e, finalmente, ao exame e controle dos programas de trabalho traduzidos em dotações orçamentárias.

A criação do D.A.S.P. na administração brasileira obedeceu, evidentemente, à inspiração do modelo norte-americano: o Bureau of the Budget. É perfeita a analogia entre a redação da alínea a do art. 67 da Constituição, em que são previstas as principais atribuições do D.A.S.P., e o disposto na Secção 209 do "Budget and Accoutins Act" aprovado pelo Congresso dos Estados Unidos em 1921.

Na parte relativa ao orçamento, a Carta de 1937 não só consolidou os preceitos introduzidos no direito público constitucional brasileiro pela reforma de 1926 e desenvolvidos pela Constituição de 1934, como também instituiu um órgão que, à vista da vitoriosa experiência norte-americana, assegurasse a necessária execução daqueles preceitos. Deveria esse órgão preparar, sob instruções diretas do Presidente da República, a proposta orçamentária que este, obrigatoriamente, transmite ao Congresso para discussão e aprovação.

Ora, nenhum Governo pode ser responsável pela execução de um programa administrativo, se ele mesmo não elabora esse programa e obtém os recursos financeiros indispensáveis ao seu cumprimento. O Executivo não é um mandatário do Legislativo. Não recebe d'este, por conseguinte, um programa de administração. Ao contrário, o Executivo submete à crítica, discussão e aprovação do Legislativo, os propósitos governamentais, justifica perante este os créditos de que necessita para a realização dos seus objetivos e, oportunamente, presta-lhe contas das atividades desempenhadas e do emprego dos re-

cursos obtidos para custeá-las. A descrição dessas atividades e a previsão do seu financiamento se traduzem no processo orçamentário que, assim, passa a condensar, formalmente, o planejamento anual da administração.

Quando elabora o orçamento, tem, portanto, o Presidente da República, a oportunidade de ponderar e rever, anualmente, as necessidades de todos os órgãos do serviço público e de distribuir o produto da arrecadação provável pelos programas de trabalho que, tanto pela significação quanto pela urgência, reclamam a ação imediata do Governo.

Os programas de trabalho devem ser, naturalmente, elaborados pelos Ministérios e demais órgãos, os quais, na órbita de sua competência, são os responsáveis pela solução dos diversos problemas nacionais. Os Ministérios, em geral, sugerem ao Presidente, quando não recebem recomendações especiais, providências e planos que ao Estado incumbe executar em benefício da coletividade. Nos programas ministeriais há, porém, elementos constantes que, em nome do equilíbrio das relações interadministrativas e da própria economia dos serviços, devem estar sujeitos a tratamento normativo comum. O processo orçamentário, sob a orientação direta do Presidente, não se resume, portanto, numa simples fusão de programas parciais de trabalho e cálculo do seu custo. Assume, além disso, o aspecto de superior ação coordenadora, que analisa e estabelece uma ordem de prioridades capaz de ajustar os programas ministeriais às proporções e conveniências que devem guardar entre si e à oportunidade de realização, indicada tanto pelo interesse público imediato, quanto pelas disponibilidades e probabilidades da receita.

Enquanto não funcionava o Congresso, recaía, como recairá, ainda, temporariamente, até que seja promulgada a nova Constituição, no Presidente da República, a exclusiva responsabilidade pela superintendência dos negócios administrativos do país. Nessa fase excepcional da vida política do Brasil, o D. A. S. P., como "staff" administrativo do Presidente, não pôde fugir ao destino de ver suas atribuições hipertrofiadas. Aliás, se isto lhe prejudicou, em parte, a eficiência técnica, como órgão constante e involuntariamente chamado a sobrepor-se às precípuas funções adjetivas de administração geral, por outro lado, enriqueceu-o com a experiência de transformar-se, paradoxalmente, pela sua imparcial, objetiva e vigilante observância dos princípios da boa administração, num contrapêso democrático do regime ditatorial.

Restabelecidas, porém, em sua plenitude, as liberdades democráticas, e divididas as responsabilidades do Governo e o Legislativo, não haverá mais razão para que o D. A. S. P. sofra uma projeção fortemente ostensiva, que não lhe cabe, no cenário político nacional. Sua verdadeira posição é semelhante à de um laboratório silencioso, onde os trabalhos e pesquisas que realizar se convertam em conselhos, ponderações e sugestões destinados a auxiliar o Presidente da República na coordenação e supervisão dos assuntos administrativos do país. Mesmo assim, talvez não esteja isento de instituir-se em novo paradoxo, tão honroso quanto o anterior, de pretender, em pleno regime de livre opinião, opor a supremacia técnica ao aventurismo improvisador e anárquico. Este, conquanto indesejável, muitas vezes pode ressurgir, em prejuízo do interesse público, mediante uma falsa concepção democrática. E os serviços administrativos, criados para bem servir à coletividade, precisam acobertar-se de todas as inferências estranhas às normas da técnica moderna e da ciência da Administração.

Noções de análise profissiográfica

Prof. EMILIO MIRA Y LOPEZ
(Tradução de LYGIA AZEVEDO)

O professor Emilio Mira y Lopez, psicólogo e psiquiatra, eminente em ambos os domínios, é nome familiar em todos os meios intelectuais do mundo. Torna-se difícil, portanto, resumir, nas breves palavras de uma apresentação, sua brilhante carreira e sua atividade múltipla e constantemente renovada.

Autor de cerca de 200 trabalhos de psiquiatria, psicotécnica e higiene mental, escritos e editados em várias línguas, traduziu ainda o professor Mira y Lopez, para o castelhano, diversos livros científicos ingleses e alemães. Durante seus quase vinte anos de especialização, primeiro no Instituto de Orientação Profissional da Catalunha, e depois no Instituto Psicotécnico, fundou e dirigiu seus "Anais" e a "Revista de Psicologia e Pedagogia", que constituem cerca de trinta volumes.

Como psiquiatra, seu prestígio se vem cada vez mais projetando nos mais cultos meios dos países civilizados desde que começou a atuar, em 1925, como médico do Serviço Psiquiátrico del Ayuntamiento, de Barcelona, posição de que se afastou para ocupar a cátedra de Psiquiatria na Faculdade de Medicina dessa mesma cidade, uma vez designado por unanimidade dos votos da Congregação. Em 1934, foi eleito Presidente da Sociedade Catalã de Psiquiatria e Neurologia; no mesmo ano, Vice-presidente da Associação espanhola de Neuropsiquiatria, bem como membro do Conselho Superior Psiquiátrico de Madrid. Finalmente, em 1938, atuou como chefe dos serviços psiquiátricos dos exércitos republicanos espanhóis, até que, com a vitória das hostes fascistas, se viu obrigado a emigrar para a França — cujos campos de concentração conheceu — e depois para a Inglaterra, onde, em Londres, ocupou o importante cargo de "Research Fellow" da "Society for Protection of Science and Learning".

Neste mesmo ano de 1939, o professor Mira y Lopez transferiu-se para os Estados Unidos, a fim de pronunciar conferências em Princeton, Harvard, Yale, Chicago e Washington. Em seguida, foi para Cuba, como professor dos cursos extraordinários da Universidade de Havana. Tudo isto sem contar seu exercício profissional em clínicas e institutos privados e sua atuação no campo da higiene mental. A este respeito, vale frisar que em 1936 foi eleito Presidente da Liga Espanhola de Higiene Mental e, no ano seguinte, vice-presidente honorário da Liga Internacional.

Seu renome como psicólogo elevou-o a presidente de seção do IX Congresso Internacional de Psicologia,

reunido em Yale, em 1929, e a presidente eleito do XI Congresso Internacional de Psicologia de Copenhague, em 1932.

Merece especial referência seu trabalho no campo da psicotécnica e da orientação profissional. Iniciado em 1919 nesses estudos, ao obter por concurso o cargo de chefe do Laboratório de Psicografia no Instituto de Orientação Profissional de Barcelona, foi secretário da 2.^a Conferência Internacional de Psicotécnica e relator oficial da 3.^a, da 5.^a e da 7.^a Conferências. Em 1927, foi designado membro do Comité Diretor da Sociedade Internacional de Psicotécnica, de Paris, e, nesse mesmo ano, nomeado Diretor do já mencionado Instituto de Orientação Profissional de Barcelona. Em 1930, a VI Conferência Internacional de Psicotécnica se reuniu em Barcelona, sob sua Presidência e, em 1934, foi designado Diretor do Instituto de Psicotécnica dessa cidade.

Após o período durante o qual lecionou em Cuba, 1940, o professor Mira y Lopez teve atuação destacada em numerosas entidades de vários países da América Latina e foi assim que se tornou conferencista da Faculdade de Filosofia e Letras de Buenos Aires e da Faculdade de Medicina de Rosário, bem como professor dos cursos de verão da Universidade do Chile, e em seguida professor de psicologia do Colégio Libre de Estudios Superiores, de Buenos Aires.

Outras posições de importância tem ocupado o professor Mira y Lopez na direção e organização dos mais famosos institutos de medicina, psicologia, psiquiatria e psicotécnica dos Estados Unidos, da Argentina e do Uruguai.

Em junho do ano passado, esteve nesta capital o professor Mira y Lopez, a convite do Departamento Nacional da Criança, tendo pronunciado algumas conferências a respeito de temas de sua especialidade. Em seguida, regressou a Montevideu, a fim de cumprir contrato anteriormente firmado com o governo uruguaio e, em outubro, foi contratado pelo governo brasileiro para ministrar no Rio um curso de seleção, orientação e readaptação profissional, no qual estão interessadas várias repartições: Divisão de Ensino Industrial, Departamento Nacional da Criança, Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, Faculdade Nacional de Filosofia, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agrônomicas, Serviço de Assistência a Menores, Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P. e Centro de Pesquisas Educacionais da Prefeitura do Distrito Federal.

SUMÁRIO — *Físio e Psicoprofissiografia. Conclusões da VII Conferência Internacional de Psicotécnica relativamente ao assunto. Os vários métodos de análise profissiográfica: observacional, de LIPMANN; cinesigráfico, de GILBRETH; interrogador, de BRAUNSHAUSEN; fragmentador, de MUNSTERBERG; experimental, de MOEDE; eclético, do Instituto Psicotécnico da Catalunha.*

VÁRIAS tentativas foram feitas no sentido de estudar o trabalho profissional do ponto de vista psico e fisiotécnico, antes que os orientadores profissionais reclamassem urgentemente seus resultados. Assim, por exemplo, pelos fins do século passado já existiam notáveis estudos acêrca da profissão militar, do trabalho musical, etc., efetuados por sagazes psicólogos — J. HUARTE NAVARRO (*Pesquisa de aptidão para as ciências*). Tais estudos, porém, bem como os que, em princípios do nosso século, realizaram J. M. LAHY, PARSONS, BINET, etc., sobre algumas atividades profissionais (mecnografia, telegrafia, condução de veículos), sofriam do mesmo defeito: falta de sistematização e de contrôle experimental suficiente. Nêles se misturavam noções heterogêneas e se investigavam aptidões sobrepostas. Basta que nos reportemos ao período da primeira guerra mundial, principalmente ao da crise econômica que imediatamente se seguiu, para vermos surgirem as primeiras análises profissiográficas realizadas com critério aproveitável para os objetivos da Orientação Profissional. É mister compreender, preliminarmente, que a análise de um trabalho profissional pode ser feita sob aspectos muito diferentes, ainda mesmo que a focalização seja estritamente psicológica e fisiológica. Efetivamente, podemos interessar-nos fundamentalmente pela análise dos denominados “atos profissionais” — isolados ou juntamente com a atividade profissional — e, por sua vez, diferenciá-los em razão de sua importância, para o rendimento; ou, melhor, podemos considerar o trabalho profissional de maneira indivisível com o instrumento e com o ambiente (profissional e social) em que se realiza. A primeira tendência foi seguida principalmente pelos psicotécnicos que ainda conservavam a fé na “psicomетria” e na psicologia “atomista”, analítico-abstrata e experimental à moda de TICHNER; a segunda o foi pelos psicotécnicos procedentes dos campos médicos e filosóficos (personalistas), que eram partidários das escolas dinâmico-configuracionais e da focalização caracterológica.

De um ponto de vista pragmático, até há poucos anos acreditava-se possível a separação da físio e da psicoprofissiografia. A primeira analisa os supostos atos “físicos” (movimentos) e a segunda, os atos “psíquicos” (pensamentos), que intervêm no processo do trabalho. Hoje, todavia, sabemos que tal isolamento é impossível, pois até o fenômeno fisiológico aparentemente mais mecânico como o da locomoção se acha impregnado de essência pessoal (“Diz-me como andas e dir-te-ei quem és”), e vice-versa, até os fenômenos mais íntimos, como sejam, por exemplo, as crenças e propósitos, encontram-se sob a influência de fatores somáticos, principalmente dos de tipo hormonal (“Cada um crê no que pode e não no que quer”). E estas são as razões por que o ponto de vista global, dinâmico, psicossomático impera hoje neste terreno (tanto entre os técnicos da União Soviética, como entre os alemães e anglo-norte-americanos). Para esta transformação muito contribuiu, sem dúvida, a discussão havida sobre o assunto quando da realização em Moscou, em 1931, da VII Conferência Internacional de Psicotécnica.

CONCLUSÕES DA VII CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE PSICOTÉCNICA

Não comentaremos tanto as conclusões “oficiais” como aquelas a que, particular ou intimamente, chegaram os mais destacados psicotécnicos que dela participaram. A mais importante de todas foi, talvez, a que se refere ao enorme papel que o espírito do psicotécnico desempenha na determinação da análise profissiográfica; conforme sua preparação e atitude em face dos problemas do trabalho, tenderá a destacar uns e outros aspectos dos mesmos e a elaborar umas ou outras conclusões do estudo profissiográfico. De modo geral, tornou-se manifesto, naquela Conferência, que as condições e o estilo do trabalho, em qualquer profissão, mudam profundamente segundo este se realize numa economia capitalista ou numa socialista, uma vez que, variando radicalmente os “incentivos” do trabalhador, este modifica inteiramente a atitude pessoal e encara o trabalho de maneira diversa — sem levar em conta que, na primeira, também muda a própria estrutura da obra (mais dirigida à “aparência” e ao “luxo”, ao gozo e à comodidade “individual”, à superação da “competência comercial”, ao passo que, na segunda, o objetivo é a “solidiez”, a “utilidade”, o “benefício coletivo” e a “simplicidade”). Eis por que é conveniente con-

trastar as profissões feitas com os dois critérios, para buscar a fórmula sintética que nos aproxime o mais possível da perfeição humana.

Outra conclusão importante foi a de renunciar ao estudo dos atos profissionais "isolados" e orientar-se, de preferência, no sentido do estudo conjunto dos denominados "ciclos" e "fases" da atividade profissional. Assim, por exemplo, na prática da atividade clínica, estes ciclos são: interrogatório, exploração, diagnóstico, prognóstico, tratamento. Em cada um deles podem isolar-se múltiplos requisitos de aptidão, alguns dos quais comuns a vários desses ciclos, o que não impede se estude seu resultado em cada fase, de preferência a estudá-los ao mesmo tempo, isolando-os depois. Esta variação de critério é devida ao reconhecimento do importante papel que em cada caso desempenha o poder de compensação e de substituição de uma atitude por outra, dentro de um mesmo processo de trabalho.

Outra conclusão de singular validade, finalmente, foi a de que o psicotécnico que queira fazer uma boa análise profissional tem de estudar e observar a profissão *participando dela como ator e não como espectador*. O que se torna necessário é "viver realisticamente" a situação que nos propomos analisar, sem deixar de recorrer, depois, a todos os recursos do exame experimental, informações, etc. Se isso não for feito, corre-se o risco de ter de recorrer a testemunhas verbais — sempre insuficientes —, a observações visuais — sempre passíveis de adulteração por parte daqueles que servem temporariamente como cobaias — e, o que é ainda pior, a elocubrações teóricas cuja comprovação posterior requererá milhares de horas inúteis, o que pode ser evitado se se partir do plano factual.

O MÉTODO OBSERVACIONAL DE OTTO LIPMANN

Tomando por base as considerações precedentes, perceberemos facilmente as falhas da maioria dos métodos de análise profissional em voga antes de 1930. Começaremos pelo denominado observacional (*Beobachtungsmethode*) de OTTO LIPMANN que também o sugeriu para o descobrimento das aptidões profissionais nos escolares, sem, por isso, renunciar ao emprego das provas experimentais, como meio complementar e de controle.

As bases do referido método consistiam em obter, primeiro, uma descrição, tão objetiva e completa quanto possível, do trabalho a analisar. Este ficava logo decomposto em tantos atos elementares quantas operações psíquicas se pudessem verificar em sua execução. Finalmente, estabelecia-se uma lista de aptidões, pela soma de todas as que se exigiam para realizar tais atos (elementares) profissionais; essas atitudes referiam-se a todos os domínios caracterológicos (éticos) e sociais. Com tal critério, LIPMANN descreveu e analisou, por exemplo, o trabalho do "vendedor comercial assalariado" e estabeleceu uma série de 122 requisitos, cuja heterogeneidade se estendia desde a boa "memória visual de rostos e nomes" até o "aspecto gentil e elegante". O certo é que quando se lê essa lista de aptidões tem-se a impressão de que em cada país haverá apenas meia dúzia de afortunados mortais capazes de ser bons vendedores; a realidade, porém, nos demonstra o contrário e adverte de que esse método falha por excesso de teorismo, apesar de parecer o mais empírico e ingênuo de todos os propostos.

O MÉTODO CINESIGRÁFICO DE GILBRETH

O engenheiro norte-americano F. GILBRETH e sua esposa LILIAN causaram sensação, há pouco mais de 20 anos, ao fazer ressurgir, remoçado, o método de TAYLOR, aplicando ao estudo dos movimentos os recursos da técnica cinematográfica. Em seu livro "*Motion Study*" (Estudo dos Movimentos, no tocante à seleção e ao aprendizado profissional), desenvolveram a tese de que cada trabalho tem somente uma forma de se realizar melhor, com economia de esforço e vantagem de rendimento. Para investigar essa única maneira melhor (*The One Best Way To Do The Work*), prendiam minúsculas lâmpadas elétricas nos pulsos, cotovelos, ombro, cabeça e tronco dos diversos tipos de profissionais — desde o modesto engraxate até o presunçoso cirurgião — e, sobre um fundo quadriculado, obtinham o registro cinesigráfico de todos seus movimentos profissionais. Dêsse modo, os GILBRETH conseguiam o que chamavam "cinesigramas", ou seja, traçados dos segmentos físicos, iluminados, sobre um fundo quadriculado; obscureciam o resto da imagem cinematográfica e analisavam a sequência dos movimentos, comprovando sua adaptabilidade ou inadaptabilidade, do ponto de vista puramente físico-geométrico. Desta forma, podiam estimar a

percentagem de movimentos parasitários (supérfluos) e contraproducentes realizados pelos diversos grupos de trabalhadores e chegaram a conclusões bem interessantes, como, por exemplo, a de que são os cirurgiões — dentre os trabalhadores manuais — os que pior fazem as tarefas, pois, em uma operação tão comum como a de apendicite, uma das equipes cirúrgicas mais famosas chegou a realizar até uns 12% de deslocamentos inúteis das mãos sobre o campo operatório! (Esta percentagem reduziu-se a uns 5 % depois de algumas “lições” diante dos cinesigramas).

Conseqüentemente, o casal GILBRETH acreditou que a ênfase principal da Ciência do Trabalho, especialmente em seu aspecto industrial, teria de consistir em ensinar os melhores movimentos para cada ofício, desde o princípio da aprendizagem, valendo-se, primeiro, de sua observação na tela e, depois, da comprovação dos defeitos do aprendiz, registradas cinematograficamente. Não há dúvida de que este aspecto motor dos trabalhos profissionais é de singular e quase transcendental importância, porém surgia a questão de saber se pode ser encarado somente do ponto de vista mecânico. E coube a CHARLES MYERS o mérito de evidenciar que esta dúvida era plenamente justificada: em trabalho documentado, mostrou como, praticamente, não existe essa “única melhor maneira” — universal — de realizar um trabalho, mas sim que cada pessoa, de acordo com suas peculiaridades de “modo de ser”, procura adotar um “modo de fazer” que é “sua” maneira única, melhor e própria de trabalhar.

O MÉTODO INTERROGATÓRIO E INQUISITIVO DE BRAUNSHAUSEN

Anteriormente a este autor, vários psicotécnicos haviam empregado o método acima descrito como base para a análise profissiográfica; a ele, porém, cabe o mérito de havê-lo aperfeiçoado, não somente pela habilidade em formular perguntas, como pela elaboração estatística das respostas, destinadas a descobrir as opiniões neutras e fundamentais dos técnicos, sobre os requisitos dos tipos de trabalhos correspondentes. Com FONTEGNE, MAÜVEZIN e PETITPIERRE, expôs ele, até certo ponto, a direção puramente experimental que J. M. LAHY havia imprimido à análise profissiográfica, mas conservou, como este, o critério atomizante da psicotécnica estrutural, que hoje consideramos clássica, apesar de sua curta existência. De certo modo, a técnica

de BRAUNSHAUSEN é semelhante à seguida por LIPMANN em seu estudo dos trabalhadores da indústria metalúrgica. Baseando-se, aquele nos resultados de pesquisas, e este nos da observação direta, elaboraram baterias de provas destinadas a revelar até que ponto os bons (praticamente) trabalhadores do ofício excediam a média nos rendimentos das supostas aptidões requeridas pelo seu trabalho. Não há negar que os resultados, em ambas as investigações, foram aceitáveis, mas isso se deve, antes que à previsão técnica, à coerência da habilidade mecânica (baseada fundamentalmente na combinação do que os alemães denominam “Augenmass”, ou seja, “golpe de vista” — capacidade de avaliação direta das medidas especiais — e um certo grau de destreza integradora de movimentos).

Por estranho paradoxo, os métodos inquisitivo e observacional falharam precisamente nos trabalhos que tiveram por base a combinação de símbolos (verbais e significativos), ou seja, naqueles em que o rendimento não era visível e concreto. Para não nos alongarmos muito, renunciaremos à transcrição dos modelos da fichas profissiográficas do Instituto Metz, no qual, aliás, BRAUNSHAUSEN realizou um trabalho sumamente apreciável e proveitoso.

A TÉCNICA FRAGMENTADORA E “ESQUEMÁTICA” DE MUNSTERBERG

Para seu estudo profissiográfico, este autor seguiu um caminho original. Partindo do fato, inegável, da aparente complexidade de todos os trabalhos profissionais, decidiu analisá-los, uma vez que houvessem despedido sua “roupagem” social e sido reduzidos ao núcleo profissional. Buscando a “essência” ou atividade fundamental, MUNSTERBERG, sem pretender tanto, aproximou-se do ponto de vista atual (unitário, sintético, global) do estudo profissiográfico, desprezando o que se poderia denominar partes acessórias ou “marginais”. Assim por exemplo, foi o primeiro a construir um bonde esquemático, para analisar o trabalho dos “trolley-men”; também se valeu de um quadro telefônico esquemático para o estudo da profissão de telefonista. Onde, porém, melhor se revelou seu propósito de ir ao fundamental de cada trabalho foi na análise de uma atividade tão completa como a de “oficial de marinha”. MUNSTERBERG chegou à conclusão de que o essencial, para o bom desempenho desse posto, é que o profissional seja capaz de ter uma compreensão rápida e segura de várias

fontes, simultâneas, de estímulos e possa reagir, diante delas, com serenidade e precisão, ainda que em situação de emergência. E, para verificar-se os bons oficiais de marinha possuíam esta qualidade, ensaiou, em um grupo escolhido deles, um test que, aparentemente, nada tinha a ver com a tarefa de dirigir um barco em noite de tormenta ou com a de procurar rumo em dia de nevoeiro. O test consistia em averiguar, o mais rapidamente possível, qual a letra, número ou sinal predominante em uma série de cartões que continham várias vezes um número de sinais iguais. O examinando tinha também de distribuir cada cartão na divisão do fichário correspondente a cada sinal; desse modo, dois tipos de erros eram possíveis: os devidos à má avaliação do sinal predominante no cartão e os devidos à má colocação deste no lugar que, de acordo com tal cálculo, lhe correspondia. Em outras palavras: existiam erros estimativos e erros distributivos (os primeiros por falha judicativa e os segundos por deficit reacional, prático).

De acordo com esta prova, fragmentária e esquemática, os indivíduos classificavam-se nos 4 grupos gerais: a) rápidos e precisos; b) rápidos e imprecisos; c) lentos e precisos; d) lentos e imprecisos. MUNSTERBERG assinalava que somente podiam ser escolhidos os do primeiro grupo, levando em consideração a grande responsabilidade que lhes ia ser confiada. Apesar de seu aparente teoricismo e artificialismo, esta prova resultou definidora de uma aptidão essencial para a profissão estudada; e isso se devia, sem dúvida, ao fato de que, ao invés de perder-se no estudo de detalhes, o autor adotou um critério global (caracterológico ou personalista) em seu trabalho profissional.

É por isso que, deixando alguma liberdade de interpretação, a técnica profissional de MUNSTERBERG é superior à que agora vamos descrever, criada pelo mais destacado dos atuais psicotécnicos nazistas, o prof. WALTER MOEDE.

O MÉTODO EXPERIMENTAL DE W. MOEDE

Este autor — dinâmico, agressivo e ativo diretor do laboratório psicotécnico da Technische Hochschule de Charlottenburg (nos arredores de Berlim) — já em 1920 era o mais encarniçado inimigo de LIPMANN e dos partidários dos métodos de observação e informação verbal. Formou, com PIERKOWSKY e SCHULTZE, o trio dos experimentadores

à *outrance*; para ele havia apenas um meio de analisar um trabalho: realizá-lo mil e uma vezes, sob as condições mais diversas — objetivas e subjetivas — comparando as diferenças de aprendizagem e rendimento, com o fito de isolar os fatores constantes e os variáveis que intervêm em sua perfeita execução. Em seu opúsculo "*Psychotechnische Arbeitsstudie*" (*Prakt. Psych.* 5, 1920) divide a análise profissional em duas partes: a) análise *formal*, que trata do tempo, intensidade e forma do trabalho (fornecendo os dados fundamentais para sua racionalização e aprendizagem) e b) análise *material*, que estuda os componentes elementares e procura hierarquizá-los de acordo com sua importância prática.

A melhor demonstração do que se pode obter com este método é dada pela análise da profissão de serralheiro, realizada por A. FRIEDRICH, um dos melhores discípulos de MOEDE.

O MÉTODO ECLÉTICO DO INSTITUTO PSICOTÉCNICO DA CATALUNHA

Além dos já descritos, numerosos outros métodos eram adotados, quando fomos forçados a completar os estudos profissionais, a fim de atender à necessidade de conservar sem lacunas nosso fichário de aptidões profissionais. Figuravam, por exemplo, entre aqueles, o denominado método caracterológico de FR. BAUMGARTEN, o científico, de KITSON, o correlativo, preferido por THURSTONE e O'ROUCKE, etc. Desde o princípio, pareceu-nos conveniente interpor as vantagens de alguns dos processos mencionados e completá-los com focalizações, até então um tanto negligenciadas, especialmente no campo das profissões liberais.

Desse modo organizamos uma coleção de "fichas provisórias" de aptidão, as quais, para se tornarem definitivas, tinham de ser submetidas ao controle experimental; partimos da concepção de MUNSTERBERG, segundo a qual qualquer trabalho profissional requer, para ser realizado: a) um certo grau de conhecimentos e habilidades técnicas; b) um certo grau de interesse, vocação e solicitude; c) um certo grau de energia e perseverança. Os primeiros eram requisitos predominantemente intelectuais; os segundos, afetivos; e os terceiros, inatos e volitivos. Cumpria, pois, estudar o referido trabalho sob esse triplo aspecto e, em cada uma de suas partes, subdividir os vários prismas, a fim de abranger todos os seus matizes sem perder

a unidade de compreensão e integração funcional. Tomando por base os estudos, já publicados, de J. M. LAHY, CHRISTIAENS, LINK, POFFENBERGER, BINCHAM PORTER, LIPMANN, MOEDE, MAUVEZIN, DHEERS, GIESE, RUPP, BLUMENFELD, WAYENBURG, REELS, JAEDERHOLM, ROBERT, SPIELREIN, SIRKIN, VITTELS, FONTÈGNE, BAUMGARTEN, AMAR, CORBERI, PONZO, CH. MYERS, FRYER, KITSON, ODGEN, etc., etc., pusemo-nos em contacto com os técnicos das instituições profissionais do Governo da Catalunha (e, mais tarde, da Comunidade da Catalunha) e durante quase vinte anos realizamos investigações para descobrir quais os ciclos básicos de cada trabalho profissional e dispositivos psicofuncionais de que dependia, essencialmente, sua execução. Cada vez mais nos convencíamos da importância fundamental que fatores até certo ponto desprezados, tais como a capacidade de automatização, de adaptabilidade, de recuperação, de resistência à inibição pela fadiga, etc., têm na determinação do *rendimento prático*, com relativa independência da posse das chamadas aptidões específicas. De fato, sobressaíam as condições gerais da individualidade, o mesmo ocorrendo na análise profissiográfica: o ritmo, coerência, uni ou multiformidade, constância ou variabilidade, extensão ou profundidade, etc. da tarefa — correspondendo às citadas características genéricas — tinham maior importância que o conteúdo e a dificuldade desta ou daquela operação concreta (sempre substituível ou dispensável). Todavia, não se podia deixar de tomar em consideração as aptidões concretas — quase sempre baseadas em condições de ordem fisiológica — exigidas por alguns tipos de trabalho e que são insubstituíveis, como, por exemplo, a capacidade de representação especial, a denominada memória motriz, a sensibilidade tátil, a habilidade para o desenho, a aptidão para dissociar movimentos manuais, etc.

Interessa-nos agora descrever os processos e técnicas pelos quais fazíamos as fichas provisórias, assim elaboradas, passar à categoria de “fichas profissiográficas definitivas”. Dois processos foram associados, para êsse fim: a) comparar a ordenação prática de um grupo de trabalhadores profissionais, de acordo com seu rendimento e avaliação técnico-social (realizada por capatazes, patrões, engenheiros e entidades sindicais) e a ordenação teórica de acordo com o resultado proporcionado pelas provas experimentais, de laboratório, destinadas a avaliar as “supostas” aptidões exigidas para

o bom desempenho do trabalho; b) comparar os rendimentos médios obtidos por meio destas baterias de provas em um grupo de *leigos*, escolhidos por acaso, e um grupo de *profissionais*, também escolhidos arbitrariamente.

O fundamento do primeiro método era claro: quanto mais exata houvesse sido a análise profissiográfica, melhor estabeleceríamos as aptidões necessárias à execução do trabalho e, portanto, maior seria a correlação entre os rendimentos afetivos dos trabalhadores, em sua tarefa e nas provas de laboratório. Toda correlação superior a 0,60, com erro provável inferior a 1/5 podia ser considerada satisfatória. As críticas a êste processo eram muitas. Em primeiro lugar, nem sempre podíamos estar certos de que a avaliação técnico-social do “prestígio” e “valor profissional” de um trabalhador correspondesse à sua real capacidade de rendimento; em todo caso, isto poderia ser aceito apenas em relação aos trabalhos físicos, por tarefa, nos quais o que interessa é o número de peças produzidas e manufaturadas na unidade-hora de trabalho. Quem tem sido examinador em concursos de profissionais (médicos, advogados, etc.) sabe o quanto é difícil, às vezes, chegar a um critério coincidente sobre o seu valor relativo, inclusive quando são submetidos, também, a provas experimentais (provas de habilitação, arguições). Além disso, como saber se nossas provas de aptidões são realmente provas, isto é, como saber se, de fato, põem em evidência as propriedades funcionais que descobrimos na análise profissiográfica? E, o que é pior, como saber se a *atitude* determinada pelo incentivo ou interesse com que os trabalhadores enfrentam as provas de laboratório é a mesma que tomam diante do trabalho? Frequentemente acontecia que os trabalhadores “mediócras” esforçavam-se mais por vencer as provas de laboratório do que os excelentes, pois êstes adotavam uma atitude de visível desconfiança ou desprezo diante delas.

Em virtude dessas objeções, justificava-se o emprego de um segundo processo de controle: o que descrevemos antes, na alínea b. Êste, porém, era discutível, em primeiro lugar porque, se as provas eram realmente de aptidão, só poderiam revelar diferenças entre os dois grupos (leigo e profissional) na medida em que, primeiro, se houvesse operado uma seleção natural no grupo profissional (ou seja, que por instinto se houvessem dedicado ao trabalho pessoas com aptidões acima da

média) e, segundo, que a aprendizagem houvesse desenvolvido e aumentado o valor das aptidões congênitas, naturais, no grupo profissional. O primeiro era muito discutível, e, se não o fôsse, ter-se-ia de renunciar à Orientação Profissional. O segundo estava por ser provado, uma vez que, se é evidente que a aprendizagem desenvolve técnicas, estas nada ou pouco têm a ver com as nossas provas de laboratório.

As experiências feitas por W. STERN, em seu laboratório de Hamburgo, em provas de condução de veículos — nas quais obteve médias muito melhores em um grupo de estudantes *leigos* do que em um grupo homogêneo (profissional) de *chauffeurs*, — pareciam confirmar esta crítica. Mas, pensando-se bem, via-se que isso era apenas aparente, pois, neste caso, o grupo de estudantes não era representativo da média de leigos, mas sim um grupo altamente selecionado (possuidor de maior cultura, compreensão, nível intelectual, etc.) que podia compensar, de sobra, a falta de rendimento com o excesso de aptidões gerais. Em suma, as experiências de STERN não invalidavam nosso mé-

todo e serviam apenas para demonstrar uma coisa: que o grupo de estudantes se *teria* conduzido melhor que o grupo de profissionais, se se houvesse colocado em idênticas condições de aprendizagem técnica. Disso não se podia concluir, entretanto, que *realmente*, isto é, na prática, fôssem melhores os *chauffeurs*.

Felizmente, os índices de correlação obtidos com o primeiro processo de controle foram mais que lisonjeiros e as diferenças de médias alcançadas com o segundo foram bastante significativas para mostrar que estávamos no bom caminho. Assim, por exemplo, em um grupo de 68 aprendizes das oficinas da Universidade Industrial (P.E.=0,094), existia uma correlação positiva de 0,86 (pelo método ordinal de SPEARMAN) entre nossa lista de habilidades para o trabalho de mecânico eletricitista e a de rendimento prático do mesmo trabalho. E enquanto um grupo de 10 leigos levava em média, 12 minutos para resolver nossa bateria de "puzzles", outro grupo de 60 mecânicos ajustadores resolvia-na em 3'42"!

LERNERISMO

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. ECONOMIA CONTROLADA

UM novo vocábulo acaba de ingressar na linguagem econômica: “*Lernerismo*”. Surgiu no “*The Economic Journal*” (1), uma das revistas mais representativas do pensamento econômico moderno dirigida até o ano passado por Lord Keynes. O “*Lernerismo*” é a doutrina estabelecida ou pelo menos formulada, com extraordinária clareza pelo economista norte-americano ABBA P. LERNER a qual foi exposta pelo próprio autor num livro intitulado *The Economics of Control*, o que caracteriza bem sua posição entre os sistemas mais antigos — o liberalismo e o socialismo.

LERNER diz categoricamente: “*Liberalism and socialism can be reconciled in welfare economics*” (2). Esta tese, evidentemente, não é inédita. Corresponde às idéias de um grande número — provavelmente da maioria — dos economistas de nosso tempo, e a política econômica, social e financeira de quase todos os países é orientada pelo mesmo ponto de vista. Certamente a noção “*welfare*” — bem estar, prosperidade para todos — é muito vaga. Todas as doutrinas econômicas garantem abrir o caminho para a prosperidade geral. Os mercantilistas e os fisiocratas, ainda que visando facilidades para certos grupos econômicos, acreditavam, sem dúvida tão sinceramente como LERNER, que seus sistemas serviam ao bem estar de toda a sociedade. E mesmo os liberais mais radicais, como BASTIAT esforçaram-se por demonstrar que precisamente a liberdade econômica absoluta, o individualismo e o anti-estatismo é que

levam, melhor que qualquer outro sistema, à solução do problema social (3).

Desde PIGOU o termo “*welfare*” ganhou, na linguagem econômica, um sentido mais específico. Implica uma atividade econômica mais ampla do Estado, com fins sociais, praticamente em benefício das classes proletárias. O governo deve cuidar da utilização dos recursos naturais, técnicos e financeiros, bem assim da distribuição do produto social, do *national dividend*, dos bens e das rendas. A estes dois postulados juntou-se ainda, sobretudo depois da grande crise econômica de 1930 — 1933, um terceiro objetivo, sem o qual os outros dois não lograriam ser realizados: a supressão do desemprego, ou melhor, a ocupação total (*full employment*).

O novo sistema assume esta posição básica. Mas, se LERNER houvesse exposto apenas isso, seu trabalho não teria despertado atenção tão merecida. A grande maioria dos economistas que durante a última década se dedicaram a estas questões acreditavam não ser possível solucioná-las sem uma economia planificada. LERNER, imbuído das idéias do *New Deal*, não é, em princípio, contrário à planificação. Refere-se mesmo, freqüentemente, — sem entrar em minúcias quanto à organização administrativa — a um “*Ministério de Planejamento Econômico*”; é, porém, muito mais otimista que a *gens vulgaris* dos planificadores. Está convencido de que grande parte daquilo que os partidários da economia planificada querem reger e regular pode ser deixado à livre decisão dos indivíduos, pressupondo-se que a lei, por assim dizer natural, própria ao mecanismo econômico, seja respeitada e o seu funcionamento garantido pelo governo.

(1) J. F. MEADE, *Mr. Lerner and the “Economics of Control”* — “*The Economic Journal*” (Londres), abril 1945, pág. 69.

(2) ABBA P. LERNER, “*The Economics of Control*” — “*Principles of Welfare Economics*”. (New York, 1944), pág. 4.

(3) FRÉDÉRIC BASTIAT, “*Harmonies Economiques*” — Obras completas. (9.^a edição, Paris, 1884), Tomo VI, pág. 21.

No Lernerismo, como na doutrina liberal, o preço é o supremo árbitro de tôdas as atividades econômicas. O produtor trabalha para o consumidor. Se se deixar aos consumidores a liberdade de determinar o que querem, a produção encontrará o bom caminho, o que não significa que eles possam praticar abusos nocivos a seus próprios interesses. Se, por exemplo, se inclinarem a empregar uma parte exagerada de cereais na fabricação de whisky, aruinando a própria saúde e pondo em perigo o abastecimento de pão do país, o governo intervirá e disporá de numerosos meios de intervir rigorosamente. Em princípio, porém, é-lhes facultado decidir livremente, e o governo, limitar-se-á a estabelecer as regras gerais e supervisionar sua aplicação, a fim de que o mecanismo dos preços funcione num mercado inteiramente livre.

As regras impostas pelo Estado derivam — como em TOMÁS DE AQUINO a “lex humana”, da “lex naturalis” — diretamente da super-regra, desta lei natural que LERNER chama “The Rule”, exprimindo-a em termos de utilidade marginal, o que lhe dá um aspecto um pouco complicado. “The Rule”, contudo, não significa outra coisa senão a velha lei da oferta e da procura, tal como a formulou JOHN LOCKE: a procura crescente de determinado produto faz subir os preços e estimula a produção, até a saturação do mercado, ficando a expansão limitada pelas possibilidades de substituir êsse produto por outro que satisfaça aos consumidores quase tanto quanto o primitivo. Se a procura diminui, o *processus* será inverso. “The Rule”, base de todo o sistema da economia controlada, é o seguinte (5)

“If the value of the marginal (physical) product of any factor is greater than the price of the factor, increase output. If it is less, decrease output. If it is equal to the price of the factor continue producing at the same rate. (For then the right output has been reached)”.

Dêste princípio fundamental poder-se-ia concluir que, virtualmente, o Estado seria relegado ao papel de “guarda noturno” que desempenhava no sistema liberal do século passado. Não é, porém, absolutamente o caso. Praticamente, vivemos

num mundo em que a liberdade de mercado é enervada pelos monopólios e múltiplas outras influências, e mesmo que se construísse um mundo novo, muito provavelmente surgiriam obstáculos idênticos. O governo deverá, pois, intervir permanentemente, para eliminar os fatores que embaraçam e alteram o mecanismo natural dos preços.

Por outro lado, a tarefa do Estado não se reduz a policiar. No sistema do Lernerismo, êle tem os mesmos direitos que os particulares, de produzir e de exercer o comércio ou qualquer outra atividade econômica; o governo fará ou não uso desta faculdade, de acôrdo com as condições de cada caso. Também para esta decisão, é “The Rule” o supremo critério. Não será mais necessário delimitar, de uma vez por tôdas, o domínio das atividades governamentais e o das particulares, isto é, atribuir a título exclusivo, digamos, a exploração dos serviços de utilidade pública ao Estado e a do comércio ao capital privado. LERNER insiste em afirmar que a empresa pública e a particular poderão coexistir como competidora. Somente será possível falar em *free enterprise* — termo muitas vezes imprópriamente dado ao sistema em que as empresas particulares gozam, por lei e por tradição, do direito de exclusividade — se fôr concedida essa liberdade completa ao Estado e aos particulares.

Como êste exemplo demonstra, “The Rule” do Lernerismo, aparentemente uma restauração do liberalismo integral, acarreta transformações decisivas na estrutura econômica. Dentre suas numerosas aplicações estudaremos apenas as que se referem às finanças públicas.

II. FUNCTIONAL FINANCE

O Lernerismo, já o dissemos, é um filhote do New Deal, nutrido com o leite das teorias keynesianas. O parentesco mostra-se especialmente na sua posição diante das finanças públicas. O capítulo que LERNER dedicou ao assunto tem por título principal “Interest, Investment and Employment” e traz apenas, entre parênteses, as palavras “Functional Finance”. Êste novo termo (6) caracteriza o princípio de que as medidas de ordem fiscal são julgadas unicamente em função

(4) A. C. PIGOU, “Wealth and Welfare” (Londres 1912). — “The Economics of Welfare” (Londres, 1924; 4.^a edição, 1932).

(5) LERNER, *op. cit.*, pág. 64.

(6) Cf. A. P. LERNER, *Functional Finance and the Federal Debt* — “Social Research” (New York), fevereiro, 1943.

de seus efeitos sociais. Sob esta forma geral, todo mundo aceitará o princípio. Mesmo os financistas mais conservadores não defendem o equilíbrio orçamentário nem por razões de contabilidade, nem — a comparação é de LERNER — porque confundam a gestão financeira do Estado com a de uma venda, mas precisamente porque, no passado e ainda em nossos dias, tanto o desequilíbrio crônico do orçamento como o endividamento do Estado causaram graves perturbações sociais em muitos países.

Todavia, não se trata de generalidades. LERNER encabeça a sua exposição com a tese de que é dever do governo “talvez mesmo seu dever primordial”, assegurar e manter a ocupação total e, em relação a essa necessidade, “a magnitude, da dívida pública interna é coisa quase sem importância” (7). Este conceito presentemente está muito difundido na América do Norte. Toda a escola do *deficit spending* aderiu a ela, embora não a exprima de maneira tão decidida.

Não queremos renovar, neste momento, a discussão do assunto, tantas vezes tratada nesta *Revista*, de saber se, e até que ponto, o Estado deveria conceder créditos ou subvenções para combater o desemprego. Em relação ao Brasil, felizmente a questão não existe e mesmo nos grandes países industriais, particularmente nos Estados Unidos, ela parece estar-se tornando menos viva que antes da guerra. Mas isto não quer dizer que o problema da própria dívida pública tenha perdido sua significação. Nos Estados Unidos e em todos os outros países beligerantes, a dívida pública aumentou consideravelmente durante a guerra, por razões que nada têm a ver com a questão do desemprego. Comparada à dívida acumulada pelos empréstimos de guerra, a proveniente da política social de antes da guerra parece ultramodesta. De 1933 a 1941, todas as despesas feitas nos Estados Unidos com objetivos sociais — cuja parte foi financiada pelo imposto — elevaram-se a 26 bilhões de dólares (8), ao passo que em consequência da guerra, a dívida pública acreceu-se, de julho de 1941, a agosto de 1945, de 214 bilhões de dólares. É provável que, nos próximos anos, também as despesas militares cheguem a constituir a principal causa do deficit orçamentário e do aumento da dívida pública.

Além desses fatores, existem outros, determinantes da dívida pública, estreitamente ligados à economia, mas sem relação com o problema do desemprego, como, por exemplo: as despesas governamentais com a construção de estrada de ferro e de rodagem, a criação de novas indústrias, a irrigação e o saneamento de terras e para numerosos outros fins econômicos, visando a melhor utilização dos recursos naturais do país.

Ao passo que nos Estados Unidos as despesas desta espécie não desempenham senão papel secundário, quando já não estejam incluídas nas despesas destinadas a combater o desemprego, nos países mais jovens, “neo-capitalistas”, e as constituem parte importante das despesas públicas, que, geralmente, não podem ser financiadas com a renda proveniente dos impostos.

A chamada doutrina clássica das finanças reconhece este gênero de despesas como o domínio próprio dos empréstimos públicos, atribuindo-lhe efeito produtivo. Ora, se elas são produtivas, raramente são reprodutivas, no sentido capitalista, isto é, não são investimentos que se liquidam por si mesmos, produzindo lucros suficientes para amortizar, em período determinado, os capitais investidos. Normalmente, os projetos que preenchem tais condições são realizados por empresas particulares, ficando com o Estado precisamente as menos rendáveis.

Os conceitos ambíguos da escola clássica conduziram os governos, principalmente os do século passado, a fazer emissões para tal ou qual projeto útil, do ponto de vista econômico ou social, mas de rentabilidade duvidosa. Após duras experiências, abandonou-se esse modo de financiamento e as despesas desta espécie são, de preferência, assimiladas, às despesas governamentais, ordinárias, ainda que reunidas sob forma de orçamentos especiais, como, no Brasil, o Plano de Obras e Equipamentos mas seja qual for a forma orçamentária que lhes seja dada, o fato é que elas são em grande parte financiadas, direta e indiretamente, por empréstimos, e constituem, assim, uma das principais causas do aumento contínuo da dívida pública.

Os “Economics of Control” não se referem a esta situação particular dos países neo-capitalistas, pois que, como de uso na moderna doutrina norte-americana, o Lernerismo também é puramente logístico e desdenha as diferenciações históricas, geográficas e sociológicas. Estabelece leis econômicas

(7) LERNER, *op. cit.*, págs. 302-303.

(8) RALPH H. BLODGETT, *Comparative Economic Systems*. (New York, 1944), pág. 519.

universais, identificando o mundo todo com Michigan e Massachussetts. Quanto aos empréstimos com finalidade econômicas, porém, pode-se supor que LERNER, em tese, os aprovaria. Em princípio, ele rejeita o conceito de que a dívida pública interna representa um encargo para a nação, uma vez que a cada dívida corresponde um crédito, assim como o de que o serviço da dívida não é uma perda nem um encargo para a nação mas simples transferência.

O conceito de que o empréstimo não é mais que uma transferência parece-nos incontestável e já expusemos essa opinião em outras oportunidades (9). Mas essa verificação de modo algum representa um critério para julgar as repercussões sociais da dívida pública. O que se chama "luta de classes" foi, no passado, muito mais uma luta entre credores e devedores do que entre ricos e pobres. Tensões e conflitos semelhantes surgem também quando o Estado é o devedor. O argumento de LERNER é que a posição do Estado seria completamente diferente da de um devedor privado, porque o governo pode "se não deseja elevar os impostos, cumprir sempre suas obrigações para com todo cidadão, emprestando a um outro cidadão, ou emitindo papel moeda para pagar-lhe" (10).

Se a questão fôsse assim fácil, isto seria, sem dúvida, o ovo de Colombo. Na realidade, porém, o processo é muito diferente. Se a dívida pública aumenta de tal modo que o seu serviço exige mais que uns poucos por cento da renda nacional, o governo não encontra compradores para seus títulos e deve recorrer à emissão de papel moeda. Resulta, daí, a inflação, que pode reduzir a dívida pública virtualmente a zero, mas que causa perturbações mais sérias na distribuição da renda nacional e, na fase aguda, chega mesmo a entrar a produção, sem falar das repercussões políticas. O Lernerismo, bem entendido, não quer isso. Exige que o Estado proteja o bem estar de todos e, particularmente, mantenha a ocupação total sem inflação. Para sair deste dilema, o governo, inspirando-se sempre na famosa "Rule", deverá tomar certas precauções.

(9) Cf. Os artigos do autor *Impostos e empréstimos de guerra e Teoria dos empréstimos compulsórios* — "Revista do Serviço Público", outubro e novembro, 1942.

(10) LERNER, *op. cit.*, pág. 304.

III. EMPRÉSTIMO "VERSUS" MOEDA

Segundo a antiga doutrina das finanças públicas, o imposto é um meio de o Estado obter dinheiro. As necessidades do governo são a única justificativa aceitável da tributação. Este conceito já foi modificado, a começar por WAGNER, que atribuía ao imposto uma função social independente das finalidades orçamentárias. LERNER inverteu a antiga teoria, criando a fórmula majestosa: "The government can raise all the money it needs by printing it if the raising of the money is the only consideration".

Felizmente, o Estado lernerista tem sua "Rule" e faz considerações que o impedem de atuar de maneira tão imprudente. O governo deve subordinar a própria política financeira à política econômica e, para regular a economia, possui três pares de instrumentos: pode comprar e vender, tomar e dar créditos, criar impostos e distribuir gratificações ("bonuses"). A emissão de papel moeda não figura na lista dos instrumentos governamentais, mas fica de reserva, como meio supremo, e algumas passagens do livro de LERNER (11) dão a impressão de que o autor considera a emissão de papel moeda o meio técnico número 1, e os outros, principalmente a tributação, instrumentos apenas subsidiários. Estes são necessários para contrabalançar o efeito inflacionista de um volume monetário excessivo, ou para eliminar o perigo de depressão.

O objetivo do imposto é deixar menos dinheiro em mãos do público. O sistema tributário do Lernerismo é aparentemente simples. Inspirando-se na tese de HOBSON (12), de que todo imposto deve recair sobre o excesso, prevê um imposto único: o imposto sobre a renda de pessoas físicas. Outros impostos devem ser evitados ou utilizados somente como medidas repressivas. Assim, poderiam ser admitidos impostos sobre o álcool e o tabaco e a especulação das terras poderia ser combatida pela tributação. O imposto de renda deveria ser progressivo, mas ficar abaixo de 100%; desde que o imposto não seja literalmente confiscatório não reduzirá o esforço econômico do contribuinte.

Ainda que adversário dos impostos indiretos, LERNER não exclui os de importação e exportação, com o intuito de equilibrar o valor externo e in-

(11) *Idem, ibidem*, págs. 234, 314.

(12) J. A. HOBSON, *Taxation in the New State* (Londres, 1919).

terno da moeda, pois as mercadorias estrangeiras também deverão ser submetidas à "Rule", ao mecanismo natural da oferta e da procura, o qual se desajustaria se uma parte dos compradores e vendedores operasse, a bem dizer, com moeda falsa. Somados os diversos impostos que o Lernerismo admite e dos quais necessita, seu sistema tributário talvez não seja muito diferente dos atualmente em vigor, ainda que apoiado numa argumentação puramente econômica, e não fiscal. O ponto mais interessante é o retorno a um protecionismo rigoroso, a favor da ocupação total das indústrias nacionais. Sob este aspecto, o Lernerismo opõe-se ao New Deal, que tende para o livre cambismo ou para um protecionismo moderado. A posição de LERNER não é ilógica, desde que se aceitem suas premissas. Fora disso, ele segue um exemplo ilustre: LORD KEYNES anunciara, já antes da guerra, sua conversão, do livre cambismo, para um neo-mercantilismo esclarecido (13).

No Lernerismo, o empréstimo tem, essencialmente, a mesma função que o impôsto: deve também reduzir o dinheiro em mãos do público. Mas LERNER faz uma distinção rigorosa entre a emissão de títulos governamentais e a de papel moeda, discriminação particularmente interessante porque os partidários da teoria clássica muitas vezes confundem os dois instrumentos governamentais, classificando mesmo a moeda papel como uma espécie de dívida pública. No sistema da "Functional Finance", o empréstimo e a moeda são antagonis-

tas: o empréstimo, lançado em grande quantidade, reduz o valor das apólices e obrigações governamentais; faz subir a taxa de juros e reduz o poder aquisitivo do povo; em suma, tem efeito deflacionista. A emissão de papel moeda, ao contrário, tem efeito inflacionista.

Certamente, uma vez a inflação em marcha, novas emissões de moeda exercerão, também, pressão sobre o valor dos títulos governamentais, uma vez que o público prefere valores mais resistentes à depreciação — ações e mercadorias — e a taxa de juros aumenta porque implica em compensação pelo risco de uma depreciação contínua da dívida. Na fase inicial da inflação, porém, bem como na luta anti-inflacionista preventiva, a distinção é correta e importante. Por esse motivo, nas circunstâncias atuais, cobrir o deficit orçamentário por meio de empréstimos realmente subscritos por particulares não é a mesma coisa que fazê-lo por meio de emissão de papel moeda.

Ainda que a análise de LERNER se mantenha no ar frio da teoria pura, suas teses muitas vezes dão a impressão de uma caricatura do sistema econômico, social e financeiro que os Estados Unidos vêm praticando de 1933 para cá. Sem dúvida o autor não pretendeu dar esta impressão, pois LERNER não é um SWIFT. É um doutrinador positivo que, com a coragem e o talento dum verdadeiro teórico, conduz os princípios da economia controlada até suas últimas conseqüências, sem a *finesse* psicológica da escola de Cambridge inglesa e sem as tendências pragmáticas dos mestres da escola de Cambridge americana. Os adeptos e os adversários do Lernerismo são-lhe reconhecidos por ter desempenhado uma tarefa necessária.

(13) JOHN MAYNARD KEYNES, *The General Theory of Employment Interest and Money* — (1936, reimpresso em Londres, 1942), págs. 333 e seg.

Teoria da estrutura em organização

CELSO M. FURTADO

Técnico de Administração do D. S. P. do Estado do Rio

DENTRO de uma conceituação geral, pode-se dizer que organização é sinergia: unidade de ação. E que a unidade de ação tem seu fundamento na singularidade de propósito. Assim, um team de foot-ball, que é um conjunto de elementos operando com o mesmo propósito, é uma organização.

Esta caracterização dinâmica subentende a existência de uma base física em cada organização. A base física, ou o corpo da organização, é o grupo social. A ciência da organização se preocupa com os fenômenos de natureza relacional, ocorridos entre os elementos do grupo social, e que repercutem na consecução do fim a que se propõe o grupo.

Pôsto assim o problema, percebe-se, de imediato, que em organização todos os fatos são moldados por um valor constante: o fim a que se propõe o grupo; e que a natureza desses fatos é "relacional", do que resulta serem inseparáveis, inatomizáveis.

Uma análise, mesmo superficial, de um grupo organizado — voltemos ao exemplo do team de foot-ball — revela que ele é constituído de:

- a) elementos materiais e humanos (a bola, o campo e os homens);
- b) tarefas a executar (as funções de keeper, de back, etc.);
- c) relações estruturais físicas e psicológicas entre os elementos para realização das tarefas.

Para que se compreenda o papel das relações estruturais basta que se coteje a ação de um grupo de homens, sem nenhuma disciplina, correndo atrás de uma bola, com a atuação de um team de foot-ball. Ou que se compare um bando armado — os exércitos primitivos ou improvisados, como o persa que invadiu a Grécia — com a falange grega ou a máquina bélica dos romanos. Num e noutro caso — no exército persa e na falange espartana — encontramos recursos materiais e hu-

manos e tarefas a executar, ou seja divisão do trabalho. Relações estruturais precisas, isto é, um perfeito processo de articulação, só encontraremos, entretanto, na falange espartana.

Não se afirma que o exército persa, que era um grupo social, estivesse alheio a todo processo de articulação. Nêle havia unidade de propósito: a ação de todos os seus componentes estava unificada pelo fim comum tido em vista: derrotar o inimigo. Entretanto, porque não possuía um estável esquema de relações estruturais (a ação de cada elemento se desenvolvia numa seqüência de improvisos), o processo pelo qual se realizava a unidade de ação — ou seja a coordenação de esforços — era muito rudimentar. Baseava-se, exclusivamente, na consciência que todos tinham de que estavam empenhados, coletivamente na consecução de um objetivo comum: a vitória.

A coordenação de esforços — que é o objetivo interno que se busca ao organizar um grupo — pode realizar-se, portanto, de duas formas gerais:

- a) pela dominância de uma idéia — que presidirá o esforço de todos os elementos do grupo, fazendo surgir uma consciência coletiva; é o caso do exército persa;
- b) pelo estabelecimento de relações estruturais que vem a ser a definição de atribuições e responsabilidades de cada elemento dentro de um esquema de relações.

Todo grupo social tende a estruturar-se.* Isto porque a estrutura, que é a maneira de a experiência do grupo cristalizar-se, é um fator de estabilização. Somente os grupos instáveis, momentâneos, dispensam o estabelecimento de relações definidas de estrutura. Há sempre uma melhor maneira de o grupo agir; quando surge essa maneira, ou alguma que dela se aproxima, cumpre conservá-la e preservá-la, o que se consegue através do estabelecimento de normas, do que resulta este retipar-se a ação, ou seja estruturar-se o grupo.

É de grande interesse prático o estudo dos vários sistemas de relações estruturais que a experiência tem ditado. Através de uma análise metódica dessa experiência procura-se extrair princípios que sejam guias para o organizador.

Como a estrutura é de natureza relacional, a sua implantação sempre deverá ser precedida de acurado estudo dos elementos entre os quais irão estabelecer-se essas relações. Assim, em cada caso concreto será necessário considerar os diversos fatores que entram na constituição do grupo. A análise desses fatores, que são recorrentes, é sempre feita à luz do caráter do fim a que propõe o grupo.

DETERMINANTES NA VARIAÇÃO DAS ESTRUTURAS

É natural que não havendo duas situações históricas idênticas, nem dois conjuntos idênticos de circunstâncias — não haja, também, duas organizações idênticas. Entretanto, ao estudo científico interessa mais as semelhanças que as dissimilaridades. O classificar dissemelhanças já é um ponto de partida para a ciência.

No estudo da organização é de grande interesse classificar os elementos determinantes das variações de estrutura. Identificados e agrupados esses elementos, será possível identificar e igualmente agrupar os seus efeitos e daí extrair normas úteis para a arte de organizar.

O primeiro fator determinante da estrutura é a natureza do objetivo tido em vista. Vejamos as organizações de bombeiros. O que se pretende com essas corporações é ter à mão, a qualquer momento, um instrumento eficiente para debelar incêndios. A consecução do objetivo implica em ação rápida e disciplina rígida. Disto resulta a estrutura militar dessas corporações. Por outro lado, vejamos uma organização religiosa, onde o objetivo é necessariamente a prática e a pregação do bem. Aí as relações de autoridade serão fundadas simplesmente na compreensão do dever moral, independentemente de qualquer sistema de coação.

O seguinte fator determinante da estrutura é o caráter da técnica adotada na execução do trabalho. Uma máquina pode monopolizar a atenção e o trabalho de vários homens, motivando um sistema de relações entre eles. Encarreguemos três homens de transportar tijolos até o terceiro andar de uma construção. Eles poderão agir individualmente, ou combinar os seus esforços, ficando um em cada

andar e passando os tijolos de mão em mão. Mudou o método de trabalho, mudou o esquema de relações estruturais.

O terceiro fator determinante da estrutura do grupo é a extensão da área geográfica sobre a qual ele está disperso. Uma organização como os Correios e Telégrafos, que deve estar presente em todo o território do Brasil terá, necessariamente, sua estrutura fundamentalmente influenciada pelo imperativo da dispersão. As dificuldades de comunicações atuam como complemento da extensão geográfica.

O quarto fator determinante da estrutura é o tamanho do grupo. É intuitivo que uma fábrica de calçados com uma vasta clientela deva apresentar numerosos órgãos especializados que seriam inconcebíveis numa sapataria pequena, de ação circunscrita à própria vizinhança.

São, ainda, fatores importantes na determinação da estrutura das organizações:

- 5.º) o caráter e a competência do pessoal colocado nas posições de mando;
- 6.º) o equipamento material disponível;
- 7.º) o tempo em que se deseja sejam executadas as tarefas;
- 8.º) a maior ou menor intervenção dos poderes públicos;
- 9.º) a necessidade de continuidade no tempo da prestação de serviço; e
- 10.º) a estabilidade da clientela, etc.

É evidente que em cada caso concreto haverá a concomitância de vários desses fatores. Cabe ao técnico identificá-los, compará-los, estabelecer uma hierarquia entre eles e, tendo como meta a eficiência máxima do grupo, determinar o esquema estrutural da organização.

A NATUREZA DAS RELAÇÕES ESTRUTURAIS

A estrutura das organizações, envolvendo fatores materiais e humanos, compreende, necessariamente, relações físicas e psicológicas.

As relações estruturais físicas dizem respeito à disposição que se dá aos recursos materiais dentro do órgão. A observação e a análise têm demonstrado que é de magna importância para obtenção da eficiência essa disposição. Cabe ao técnico planejador do órgão cuidar das relações estruturais físicas em todos os seus aspectos: desde a localização do prédio até a seriação das máquinas e deter-

minação dos locais de entrada da matéria prima e de saída do produto. Observando o trabalho em alguns restaurantes, chega-se facilmente à conclusão de que há um ponto ótimo para localização da cozinha, do balcão de distribuição, da caixa controle, etc. A localização das máquinas em uma oficina, das mesas em um escritório, das turmas em uma seção são problemas de relações estruturais físicas que, na generalidade, são resolvidos empiricamente, não obstante possam ser objeto de estudo científico. A "cadeia" como fórmula de solução deste problema nas oficinas de montagem de automóveis é um exemplo do que pode a técnica aplicada às relações estruturais físicas.

Assim como os instrumentos materiais devem ser dispostos, no órgão, em função uns dos outros e cada um do conjunto, os elementos humanos são concatenados dentro de um sistema de relações psicológicas. Estas relações, embora não apresentem a rigidez das relações estruturais físicas, são igualmente enquadradas dentro de um esquema formal. O interesse desse esquema está em que ele define a posição, as atribuições e as responsabilidades de cada membro do grupo. Evita duplicata de esforços, lacunas, atritos e irresponsabilidades.

Um esquema de relações estruturais psicológicas implica na definição de atribuições para cada elemento do grupo e na fixação de suas relações verticais, horizontais e diagonais. Assim, nas organizações militares, onde esse esquema é essencialmente formal, cada elemento possui um conjunto de atribuições bem definidas, configuradas num posto, e tem bem claras as relações verticais (com superiores e subordinados), horizontais (com os pares) e diagonais (com os elementos de *staff*: serviço médico, intendência, etc.).

As relações estruturais psicológicas, se constituem o alicerce das organizações e a forma de elas se defenderem contra as forças desintegradoras, não excluem o complemento da iniciativa e da interação extra-formal, que devem ser cultivadas em todo o grupo organizado. Para tanto é de conveniência que se desenvolva em todos os elementos do grupo um duplo interesse, pelas suas tarefas e pelo fim total do conjunto. As linhas de estrutura devem permitir uma permanente identificação de todos os componentes com os objetivos últimos do grupo. Quando são demasiado formais, essas linhas tendem a condicionar uma cômoda segurança que conduz implacavelmente à

rotina. Algumas vezes a estrutura se petrifica e passa a constituir ela mesma um segundo objetivo a ser atingido: é a tirania da forma que predomina.

TIPOS FUNDAMENTAIS DE ESTRUTURA

As relações estruturais dentro do grupo podem constituir objeto de análise metódica. As organizações modernas submetem a permanente estudo todo o seu equipamento estrutural. Isto porque não sendo invariáveis e estáveis os fatores integrantes de uma organização, cumpre velar por que as relações de estrutura não se torne traumatizantes, por inadequadas.

Neste campo da observação, onde o método científico pode aplicar-se na plenitude de seus recursos, é natural que surjam generalizações de real valor normativo. Assim, da experiência comparada de múltiplas e variadas organizações, inferem-se postulados que são para a ciência da organização o que as hipóteses representam no campo das ciências naturais. Têm um valor probabilístico; indicam o sentido mais provável dos acontecimentos. Essas hipóteses, em organização comumente indicadas como princípios, se não são passíveis de sofrer uma verificação saturadora como nas ciências naturais, representam marcos de grande valor prático e constituem verdadeiros guias para a ação. É possível que uma organização em desacordo com alguns desses princípios ou normas fundamentais ditadas pela experiência e comprovadas pela observação sistemática, seja eficiente. Fica ao técnico de organização, entretanto, a convicção de que em noventa e nove por cento dos casos isto não sucede.

Se existe um corpo de princípios aceitos em organização é natural que as relações de estrutura estejam de alguma forma sujeitos a eles. Daqui resulta que as estruturas das diversas organizações se assemelham ou guardam muitos pontos em comum. Assim, o princípio da unidade de comando — força integradora, centrípeta, que preside a constituição de centros de sinergia polares — é o fundamento de todo um sistema de relações estruturais. Esse princípio é a razão de ser do tipo estrutural conhecido como escalar, linha ou militar. O princípio da funcionalização, que reflete o processo pelo qual os grupos crescem sem desarticular-se ou traumatizar-se, é o fundamento do chamado tipo departamental de estrutura. Ainda o princípio da institucionalização da chefia — fórmula com que se pretende resolver o complexo problema do exercício da chefia — determina o surgimento das relações es-

truturais de *staff* e, levado às últimas consequências, do tipo estrutural chamado administrativo ou funcional puro.

TIPO ESCALAR

A chefia é tão fundamental em organização que é difícil conceber esta sem aquela. Organização é um conjunto de forças em concêrto. A chefia representa o polo dessas forças. Quando se diz que as forças estão em concêrto, subentende-se a existência de um elemento que as orienta — uma chefia. Exemplo objetivo de chefia é a regência de uma orquestra. Dezenas de homens operam enquadrados em um sistema estrutural refletido na partitura, que disciplina a participação de cada um. Entretanto, o regente é o único intérprete. A vontade dêste representa a orientação de todos.

Tão importante quanto a própria existência da chefia é a singularidade desta. Aliás, a chefia sendo uma força polar é, por natureza, singular. Na essência, a chefia é uma vontade, norteadada pelo objetivo do grupo. É pela unidade da chefia que se obtém uma só direção — uma só definição para o objetivo a atingir. Se os elementos do grupo não têm um só intérprete para o objetivo comum, a desintegração é inevitável como consequência de conflitos internos.

Admitida a premissa da unidade de chefia, cumpre estudar a melhor maneira de efetuar-se o seu exercício. Isto porque um homem só pode chefiar determinado número de elementos — é o princípio chamado do alcance do contrôle, que encontra fundamento na própria natureza humana. Não sendo exequível exercer diretamente a chefia sobre um grupo que ultrapassa certas dimensões, ou que atua simultaneamente em lugares vários, ou que opera com técnicas múltiplas ao mesmo tempo, o chefe delega a sua autoridade a prepostos. Este princípio de delegação de autoridade concilia a unidade de chefia com as limitações do alcance do contrôle, dando lugar ao sistema escalar de estrutura.

A delegação de autoridade mantém a unidade de chefia porque o delegado do chefe age em nome dêste e lhe presta contas. Uma vez delegada a autoridade, o chefe de nível inferior não passa a ser o último responsável pelos próprios atos. Ele responde perante o chefe imediatamente superior por que o trabalho dos seus subordinados seja executado dentro da orientação que emana de cima.

Destarte, direta ou indiretamente, um mesmo chefe orientará todos os elementos do grupo.

A denominação de tipo linear ou militar de organização vem do fato de ser esta a estrutura das linhas de fogo dos exércitos. Mais que em qualquer parte, aí é necessária uma clara definição de objetivo e uma vontade firme e única em ação permanente. Assim, na linha de frente, um cabo chefia seis homens e com êles constitui uma esquadra; um sargento chefia duas esquadras e com elas constitui um grupo; um tenente chefia três grupos e com êles constitui um pelotão, etc.

Dois traços caracterizam fundamentalmente êste tipo de estrutura:

- a) as comunicações entre os vários elementos do grupo são sempre em sentido vertical;
- b) cada homem é responsável apenas perante um outro, o seu chefe imediato, e dá tôdas as ordens a aquêles que lhe são subordinados (unidade de comando).

Tôda organização escalar, à medida que se desenvolve, tende a perder a rigidez da estrutura linear pura. Isto porque as dificuldades inerentes a êste tipo de organização são de molde a se agravarem com a ampliação do grupo. Por outro lado, à proporção que o grupo apura os seus elementos e aperfeiçoa os seus métodos vai desaparecendo a necessidade de a chefia exercer-se na forma unitária representada pelo tipo escalar puro.

Em regra, a ordem natural das coisas é a seguinte: organizações pequenas, reduzida complexidade técnica, pouca dispersão geográfica — tipo escalar puro. Como a grande maioria das organizações surgem ou surgiram pequenas e rudimentares, para depois se desenvolverem e aperfeiçoarem, o normal é o grupo evoluir do tipo de estrutura escalar puro para outro mais complexo. Os próprios exércitos que devem respeitar os princípios básicos da estrutura escalar — pois a dispersão de forças motivada pela ausência de chefia una e imediata na guerra seria fatal — com o desenvolvimento da arte bélica tiveram de abandonar as formas puras dêsse sistema de estrutura. Os romanos, que foram sempre sagazes organizadores, tinham para os tempos críticos de guerra uma organização estatal mais aproximada do tipo linear que a adotada nos tempos de paz. É que, se em tempos normais os objetivos do Estado são mais complexos e variados, em tempos de guerra êles devem ser atingidos mais rápida e eficientemente.

O TIPO DE ESTRUTURA DEPARTAMENTAL

A especialização surge, nas organizações, pela diferenciação de atribuições. À medida que os grupos crescem ou ampliam seus objetivos, a participação de cada elemento tende a circunscrever-se a uma fase do trabalho total. Muitas vezes a especialização é um imperativo da própria natureza do trabalho. Se é possível a um grupo de dez indivíduos que constroem uma pequena casa realizarem tarefas idênticas (cavar o chão, cortar madeira, etc.) já não sucede o mesmo a um grupo de cinco indivíduos que tripulam um barco a vela. A especialização pode também ser imposta pelas limitações da natureza humana ou pela necessidade de aprendizagem. Assim, no grupo familiar cada elemento tem as atribuições que melhor se coadunam com seus atributos sexuais ou físicos em geral. E na vida social o profissionalismo resulta de não ser possível ao homem fazer bem um número ilimitado de coisas.

A diferenciação de atribuições tem grande repercussão no sistema de relações estruturais. Os elementos que co-participam das mesmas atribuições ou que realizam tarefas similares tendem a constituir um bloco solidário distinto em face dos demais integrantes do grupo. Assim, no exército, a especialização exigida pelas diversas armas criou um sistema estrutural de compartimentos.

Em organização administrativa pública e privada os núcleos maiores de atividades diferenciadas pela especialização recebem o nome de departamentos. Em uma empresa comercial podemos encontrar departamentos de vendas, de publicidade, de finanças, etc.; em uma organização pública, departamentos de educação, de polícia, de finanças, etc.

A departamentalização, ao contrário do tipo escalar, não é uma forma de distribuição de autoridade na estrutura de um grupo. É antes uma forma de agregação de elementos. Encontram-se departamentos de estrutura linear; entretanto, isto não quer dizer que todo o departamento seja necessariamente desse tipo.

O problema central na departamentalização consiste na delimitação do campo operatório de cada departamento. Ora, isto só é possível através de uma nítida diferenciação funcional. É preciso, portanto, identificar claramente as funções básicas de um órgão para bem departamentalizá-lo.

As funções de um órgão qualquer podem ser agrupadas em dois núcleos principais: aquelas que dizem respeito aos fins do grupo que são desdobramentos do objetivo que se tem a atingir; e funções concernentes aos meios pelos quais o órgão atinge os seus fins. Esta relação fins-meios e propósito-processo é uma constante na determinação de funções e é o ponto de partida das teorias dos departamentos de administração geral e da departamentalização vertical-horizontal.

O TIPO DE ESTRUTURA LINHA-STAFF

Um dos problemas que mais tem preocupado os estudiosos de organização é o do exercício da função de chefia. Em uma organização complexa são tantas e tão variadas as atribuições de um chefe mesmo nos níveis mais baixos, que dificilmente se encontram pessoas com capacidade para bem desempenhá-las. O chefe, como orientador e supervisor de todo o grupo ou de um segmento do grupo, deve opinar sobre um sem número de problemas de política, de administração e de técnica. É natural, portanto, que se dê a essa figura tão importante toda a assistência possível. E para concretizar essa assistência aos chefes é que surgem os elementos chamados de *staff*.

As decisões da política do grupo, o chefe deve fundá-las num total conhecimento dos fatos; os planos de trabalho devem resultar de pesquisas sistemáticas e de uma crítica contínua do que se está fazendo; as decisões relativas ao pessoal só serão acertadas se se fundarem em um cabal conhecimento de todos os fatores que condicionam a eficiência deste. Um chefe precisa, portanto, de auxiliares que aumentem a sua capacidade de ver, de ouvir, de pesquisar e que ampliem com seus conhecimentos específicos a capacidade do chefe de deliberar.

As atividades que um *staff* pode exercer são de três espécies: instrução, aconselhamento e supervisão. A atividade primeira do elemento de *staff* é instruir a chefia. Essa instrução tem por base a documentação e a capacidade técnica. Somente em organização muito pequena os chefes têm vagares para acumular e sistematizar dados de utilidade para decisões futuras. Ao elemento de *staff*, especializado, cabe aconselhar o chefe naquelas matérias em que este não tem competência técnica. Assim, em assuntos jurídicos, o diretor de uma empresa comercial terá de ouvir o seu

advogado. Ainda ao *staff* cabe a supervisão da execução daquelas atividades em que o conhecimento específico é imprescindível ao pleno exercício da chefia. Em uma determinada empresa a higiene no trabalho pode ser supervisionada por especialistas que manterão contacto permanente com todos os servidores.

A estrutura linha-staff é um compromisso entre a unidade de comando e a especialização da chefia. A autoridade permanece unificada. A ação do *staff* se processa não diretamente, mas através de um chefe de linha. Quem, na verdade, decide, é este. O *staff* tem, é costume dizer-se, uma autoridade de idéias, que emana do prestígio da competência. O gerente de uma fábrica sempre ouvirá médicos em assuntos médicos, advogados em assuntos jurídicos. Isto, entretanto, não implica em divisão da sua autoridade.

Os elementos de *staff* podem apresentar-se em várias posições em face da linha:

- a) ligados ao chefe geral, exclusivamente;
- b) ligados a chefes de vários níveis;
- c) espalhados pelas várias dependências da organização e estruturados entre si.

Um consultor jurídico é um elemento de *staff* que pode estar ligado exclusivamente ao chefe geral. Opina nas matérias que este submete à sua apreciação. Nenhuma relação estrutural mantém com os demais componentes do grupo. É comum, entretanto, nas grandes empresas, os chefes de subunidades especializadas terem assistentes técnicos. Assim, o departamento de finanças terá junto ao seu chefe um ou vários especialistas em finanças, técnica orçamentária, emprêgo de fundos, etc.; o chefe de uma divisão comercial terá alguns auxiliares ou conselheiros peritos em assuntos comerciais, etc.

Nas organizações de grande vulto e de complexidade técnica os elementos de *staff* podem ser coordenados entre si e, mesmo, hierarquizados. Assim, no exército, o serviço médico, que é tipicamente de *staff*, está perfeitamente estruturado e disposto paralelamente à linha.

É quando o *staff* assume esta complexidade, que surge o mais bem configurado tipo de estrutura linha-staff. O sistema de relações torna-se bem mais complexo, pois os elementos de *staff* mantêm entendimentos verticais, toda a vez que a matéria a resolver é de complexidade superior às suas dis-

ponibilidades, e entendimentos horizontais com os elementos a que devem aconselhar ou instruir.

Pode acontecer que o *staff* seja estruturado em base diferente daquela sobre que assenta a estrutura da linha. Assim, um órgão departamentalizado por área pode comportar um *staff* estruturado por processo.

A ESTRUTURA FUNCIONAL

O princípio da especialização da chefia, levado às últimas conseqüências, pode determinar uma divisão do comando.

Os elementos de *staff* colocados junto ao chefe não têm por si mesmo autoridade. Entretanto, pode parecer conveniente dar a esses elementos autoridade em seus campos específicos, do que resultará uma pluralidade de chefes agindo simultaneamente sobre os mesmos executores.

Naturalmente, a chefia suprema de uma organização nunca deverá ser fragmentada. No ponto mais alto da cadeia de autoridade deve haver uma entidade una. Do contrário, o grupo estará condenado a dividir-se na primeira ocasião em que não haja harmonia de vistas entre as suas várias cabeças.

Uma organização pode ter a chefia constituída de vários elementos. Isto não significa, entretanto, que haja vários comandos, posto que isoladamente esses elementos não têm autoridade. As chamadas chefias colegiais não implicam numa quebra de unidade do comando. A vontade que se materializa em ordens, nesses casos, emana de uma entidade abstrata, mas una, a que se dá o nome de comissão, conselho, etc.

Pode acontecer, porém, que em níveis de chefia inferiores, a autoridade, antes unificada na pessoa de um chefe, seja distribuída entre vários especialistas, que passarão a dar ordens diretamente e pela autoridade própria aos mesmos executores.

Suponhamos que em certa empresa haja três chefes de departamento e que cada um desses chefes tenha de deliberar em assuntos que impliquem conhecimentos de química, de engenharia e de qualidade de produtos. Pode ser difícil encontrar três indivíduos que possuam competência simultaneamente nesses três campos diversos do conhecimento. Daqui a idéia de atribuir a três indivíduos especialistas um em química, um em engenharia e outro em qualidade de produtos a chefia

simultânea nos três departamentos. Toda vez que a matéria a ser levada ao conhecimento da chefia disser respeito à química, será submetida à apreciação do químico; quando respeitar à engenharia, ao engenheiro e assim por diante.

A consequência imediata desse método é que um executor passa a receber ordens de mais de um indivíduo — há uma quebra da unidade de comando.

Este tipo de estrutura só é compreensível em organizações muito complexas. E isto pela seguinte razão: quando a divisão do trabalho é resultante de grande avanço da técnica, deixa de ser fundamental que o executor conheça os fins últimos da operação que lhe cabe. Uma vez que execute bem a sua tarefa — ele terá contribuído para a eficiência do grupo. Um operário que trabalha nestas condições pode estar sob a supervisão de vários chefes sem que isto implique em confusão para ele. É essencial apenas, que os campos de ação desses chefes sejam rigorosamente delimitados. Um mesmo operário receberá ordens de vários chefes, entretanto só receberá ordens de uma pessoa sobre uma determinada matéria. Não haverá, portanto, possibilidade de contradição.

O que caracteriza este tipo de organização, comumente chamado "funcional", não é a multiplicidade de comando. Uma análise mais detida demonstra que, pelo contrário, a verdadeira unidade de comando é preservada, posto que relativamente a cada matéria há uma vontade apenas comandando. O que caracteriza o tipo funcional é uma transferência no processo de coordenação. O interesse de que cada executor receba ordens de um mesmo chefe reside em que essas ordens partindo da mesma pessoa estarão coordenadas. No tipo funcional transfere-se esse poder coordenador para um nível mais alto. Esse nível pode ser o do próprio chefe supremo. As ordens dadas pelos vários chefes especializados estarão todas inspiradas no cumprimento de um programa único (unidade de direção), que emana da vontade singular que preside o grupo.

Somente uma grande especialização técnica possibilita a delimitação de campos funcionais que é fundamental à existência deste tipo de estrutura. O idealizador do tipo funcional, TAYLOR, fez suas observações no campo da indústria siderúrgica, e propôs que a chefia nessas oficinas fosse dividida entre oito especialistas, quatro dos quais planejavam o que os operários iriam executar sob a super-

visão dos outros quatro chefes. Não é mister, entretanto, que uma oficina possua oito chefes com autoridade sobre os mesmos operários para apresentar uma estrutura tipo funcional.

CRÍTICA DOS TIPOS DE ESTRUTURA

A estrutura, na forma em que a analisamos, é o esqueleto do grupo; o conjunto de canais por onde se processam as interrelações dos vários elementos que o compõem. Porque essas relações estão polarizadas nos centros funcionais, diz-se que estrutura é a distribuição de funções dentro de um esquema de relações.

O estudo teórico da estrutura diz respeito estritamente aos aspectos formais dos grupos. O analista como que esvazia a organização de todo o seu conteúdo e fixa as interrelações formais de seus elementos componentes. É o mesmo que fazem os estudantes de lógica e epistemologia com o pensamento humano: afastam deste todo o elemento substancial e valorativo e procuram descobrir as leis constantes a que estão sujeitos a gênese e o encadeamento das idéias. Sucede, porém, que, assim como a lógica e a epistemologia precisam de ser completadas pela psicologia e pela sociologia, a teoria da estrutura só se torna realmente fecunda se se têm em vista os aspectos dinâmicos da organização. Os fatores dinâmicos, muitas vezes imponderáveis ou aleatórios — valor e elan do pessoal, concorrências exteriores, etc. —, têm com a estrutura mútuas relações de interferência. Um exército, na linha de frente, adotará certo dispositivo estrutural. A todo momento, entretanto, esse dispositivo terá de ser reajustado ao terreno e às condições impostas pela vontade do inimigo. Mas, se por um lado a vontade do inimigo condiciona a estrutura, esta, por seu turno, irá interferir na gênese das deliberações do inimigo. Temos, assim, uma mútua e dinâmica recorrência de fatores.

Daqui se infere, facilmente, que a estrutura não é imutável. Estabilidade de estrutura pode não ser um mau sintoma; nada, entretanto, indica que seja bom. Em muitos casos uma compreensão má de estabilidade conduz à formação de espírito de rotina. Há técnicos que chegam a condenar os organogramas e as cartas funcionais porque estes podem engendrar desejo de parar no tempo, dificultando assim, a evolução da estrutura.

É fácil concluir do que foi dito que os tipos de estrutura não podem ser aferidos uns pelos outros como melhores ou piores. Aqui, mais do que nunca, é preciso usar o senso da medida. Pode a alguém parecer que isto resulta de um estado de imaturidade da ciência da organização. Em parte entretanto, advém da própria natureza desses fenômenos. Só para uma sociedade — e aqui incluímos os grupos cuja organização estamos estudando — onde o aleatório fôsse reduzido a nada, onde tudo estivesse planejado e onde o irracional estivesse submetido a rigoroso controle, seria possível estabelecer leis de valor probabilístico comparável ao das ciências naturais. Enquanto as ciências sociais não atingem um tão alto grau de previsibilidade, cumpre-nos analisar cada caso concreto e ter à mão o máximo possível de dados para opinar sobre o estabelecimento de relações de estrutura. E porque estes dados dia a dia se substituem e se ampliam ou se anulam, a tarefa do organizador no estabelecimento das estruturas é um processo contínuo.

VANTAGENS E DESVANTAGENS DO TIPO LINHA

A experiência já acumulada é um eficiente indicador para a adoção de um outro tipo de estrutura. Assim, o tipo linear, que é o ponto de partida de todo o estudo da estrutura em organização, apresenta certas vantagens mais ou menos constantes.

A primeira delas é a sua simplicidade. Essa simplicidade advém, principalmente, da feição arbitrária da divisão do trabalho. O chefe de uma organização que se vê a braços com uma massa excessiva de trabalho põe dois auxiliares e com eles divide arbitrariamente as suas atribuições — é o caso.

A clareza da linha de autoridade é outra vantagem do tipo linear. Nenhum operário ou funcionário pode ter dúvidas sobre quem seja o seu chefe. Em consequência, a autoridade é singular e indivisível. Uma qualquer irregularidade ocorrida no grupo pode facilmente ser localizada e identificada sua fonte última. Disto resulta que um foco de conflito, sem outras dificuldades, é estirpado.

Boa disciplina é facilmente conseguida com este tipo de organização. O executor em nenhuma hipótese terá dúvidas sobre a pessoa a quem obedecer.

Pelo menos em alguns casos, o tipo linear é muito econômico. Em primeiro lugar porque o número de supervisores é muito limitado, e em segundo porque os métodos de elaboração e planejamento são simplificados. A cabeça dos chefes é o armazém para o qual sempre se apela. Os complexos sistemas de documentação, de fichários, de coleta de informações, são quase totalmente dispensados. É natural que num esquema de relações tão simples como o apresentado por este tipo, se exija dos executores um mínimo de contribuição de inteligência no processo de coordenação. O operário que recebe ordens de vários especialistas deve possuir uma boa dose de plasticidade mental para assimilar e coordenar as várias instruções que recebe.

Tôdas as vantagens apresentadas pelo tipo linear de estrutura se refletem na eficiência do controle. E isto advém do fato elementar de que neste tipo de organização cada agente do trabalho tem suas responsabilidades e atribuições altamente definidas. A contra prestação desta vantagem é a tendência das organizações lineares para as chefias constituírem vértices de obstrução, posto que o número de atribuições que se acumulam para os chefes transcende a capacidade de trabalho, física e mental, da quase totalidade dos homens. Daqui dizer-se que as organizações lineares são eficientes na medida que possuem nos cargos de chefia grandes homens. Ora, é princípio elementar em organização que a estrutura não deve estar na dependência de pessoas e sim de funções.

Quando os chefes começam a se afogar em detalhes — e isto acontece em toda a organização linear que aumenta de volume — há um impulso espontâneo para adoção de métodos empíricos e para decisões improvisadas.

Neste tipo de estrutura não há, praticamente, separação entre o planejamento e a execução do trabalho. O campo para a especialização do pessoal está, destarte, muito diminuído. É evidente, portanto, que este tipo de estrutura não utiliza em sua plenitude os magníficos recursos que à técnica de organização oferece a divisão do trabalho.

Em síntese, o tipo linear é altamente qualificado para organizações de pequenas proporções e onde a pesquisa não seja condição fundamental para a eficiência da empresa.

VANTAGENS E DESVANTAGENS DO TIPO LINHA-STAFF

A estrutura linha-staff é, em sùmula, uma fórmula pela qual se procura remediar as inconveniências do tipo linear puro. Procura-se dar maior flexibilidade à organização aditando elementos especializados à linha hierárquica. Dêste modo consegue-se desafogar as chefias, evitar a tendência à rotina, fomentar a pesquisa, remediar os inconvenientes da divisão arbitrária do trabalho apresentados pelo tipo linear puro.

Ao lado de tôdas essas vantagens, que decorrem da atuação do *staff*, êste tipo de estrutura conserva os mais substanciais predicados do tipo linha: inteireza da linha hierárquica e singularidade de chefia.

Particularmente com relação ao tipo departamental os elementos de *staff* exercem importante papel no processo de coordenação horizontal, evitando a tendência aos compartimentos estanques.

A possibilidade de confusão entre as ordens dos chefes e os conselhos dos elementos de *staff* é o ponto central das dificuldades trazidas por êste tipo de estrutura. Tôda vez que o *staff* tem contactos diretos com os executores a êstes cabe um complexo trabalho de coordenação entre ordens e conselhos. É possível, também, que um número elevado de elementos opinadores dê origem à confusão no espírito dos executores ou dêstes exija um alto grau de inteligência para entender as ordens emanadas da chefia.

Ocorre, porém, que os males acima apontados se manifestam apenas nas formas mais complexas do tipo linha-staff. Outros há, entretanto, mais generalizados, e entre êstes se salienta a desarmonia entre os oficiais da linha e os componentes do *staff*. Há uma tendência natural na linha para ver nas opiniões do *staff* intromissões espúrias; e no *staff* para julgar a linha rotineira e autocrata. É mal universal na época da especialização, êsse unilateralismo de pontos de vista. Sòmente um trabalho sistemático de educação somado a uma precisa delimitação dos campos de atribuições pode evitar tal desarmonia.

Se aos elementos do *staff* não é dada a autoridade de idéias que lhes cabe — há uma tendência nos chefes da linha para verem nos especialistas simples teóricos a quem nem sempre se deve ouvir — o desinteresse e a irresponsabilidade são inevi-

táveis entre êles. E disto resulta que a organização involui para o tipo linear puro arcando, não obstante, com o ônus da manutenção do *staff*.

O prestígio que merece o *staff* não implica, entretanto, em abolir dos elementos de linha qualquer interesse pela melhoria nos métodos de trabalho. Naturalmente, em centenas de casos os especialistas aconselhadores terão de ouvir as observações dos executores nos quais deve ser estimulado o espírito de iniciativa. A capacidade de pensar e sugerir não deve ser monopolizada pelo *staff*. Esta tendência, agravada pelo fato de o *staff* não acreditar na competência dos elementos de linha, deve ser combatida.

A observação tem demonstrado que o tipo linha-staff é fundamentalmente instável. E isto porque, pela sua própria natureza, é um compromisso entre a total funcionalização e o tipo linear. Qualquer conflito interno numa organização linha-staff agrava essa instabilidade e a estrutura involui para o tipo linear ou se metamorfoseia em funcional. Dá-se o primeiro caso quando o *staff* se torna inoperante; o segundo quando êle absorve a autoridade da linha. Conservar o equilíbrio entre a linha e o *staff* é obra trabalhosa e delicada e compete precipuamente à chefia suprema.

OS FINS DA DEPARTAMENTALIZAÇÃO

A departamentalização não é, como ficou dito, um tipo de organização no sentido em que o são o linear, o linha-staff e o funcional. Coexiste, comumente, com qualquer dêstes tipos. É antes uma estruturação que visa, essencialmente, a coordenação horizontal em estágios inferiores de unidades de trabalho funcionalmente afins. E contrapõe-se às estruturas desintegradas ou dispersas comumente encontradas na administração pública.

A departamentalização visa correlacionar intimamente vários serviços unificados pela mesma função integrando-os numa só peça, que é o departamento; visa a consecução de um cerrado sistema de coordenação, por isto que a departamentalização se baseia simultâneamente na homogeneidade das atividades agregadas e no alcance de contrôle; visa a evitar o excesso de pessoal e o desperdício de material, particularmente pela centralização das atividades auxiliares.

VANTAGENS E DESVANTAGENS DA FUNCIONALIZAÇÃO

O argumento central que se apresenta a favor do tipo funcional é que ele aproveita ao máximo a divisão do trabalho e a especialização. Dentro deste esquema de estrutura é possível transformar a chefia numa função técnica. Contorna-se o problema surgido no tipo linha-staff de atrito ou desarmonia entre o conselho e a ordem. E solve-se o problema central do tipo linear puro: a obstrução das chefias. São tantos os predicados físicos, morais, intelectuais, e técnicos que um bom chefe de linha deve possuir e tão grande é a soma de deveres e responsabilidades que sobre ele recaem, que se configurou como problema gravíssimo o recrutamento de elementos para o desempenho de funções de chefia. Por outro lado a supervisão geral realizada pelo chefe de linha, que ao mesmo tempo se preocupa com a disciplina, com a execução das operações, com o volume da produção, com a qualidade do produto etc. pode tornar-se insuficiente, particularmente quando é mister promover uma grande eficiência técnica.

Outra vantagem nuclear da estrutura funcional é possibilitar completa independência das atividades de planejamento. É sabido que esta separação é impraticável dentro dos tipos lineares, onde aquele que dá a ordem é o mesmo que se preocupa com a sua gênese (linear puro), ou julga de sua conveniência (linha-staff). A análise do tipo funcional leva à perfeita compreensão dos recursos do planejamento sistemático do trabalho; planejamento que deve ser realizado por especialistas liberados de quaisquer preocupações relativas à supervisão ou ao controle imediato da execução.

Dentro do tipo funcional a empresa é concebida como um todo constituído de órgãos trabalhando um em função dos outros e do todo. Há coordenação horizontal em todos os níveis, ao contrário dos tipos lineares onde a coordenação é essencialmente vertical. Os executores estão ligados uns aos outros, ou aos vários chefes, pela afinidade de função. Em consequência, as organizações funcionais — ao contrário das lineares — não estão na estreita dependência de valores pessoais.

Tanto quanto a divisão do trabalho deve ser acompanhada de coordenação, para que forças centrípetas e centrífugas se contrabalançam, a funcionalização deve ser acompanhada de cooperação irrestrita e espontânea. Uma clara delimitação de atribuições, eliminando a possibilidade de conflitos, é a primeira condição a ser satisfeita. Intenso cultivo do moral da equipe, é a segunda

Em si, a funcionalização conduz à solidarização das partes, pôsto que cria íntima interdependência entre todos os elementos.

Uma imperfeita delimitação dos campos funcionais acarreta, primeiramente atrito entre os chefes do mesmo nível e como resultado disto confusão no espírito dos executores. Não sendo fácil definir e articular funções, o tipo funcional tem sido de difícil aplicação. Nos níveis mais baixos de chefia, a funcionalização só é viável em empresas industrializadas. Entretanto, é possível obter boa funcionalização em níveis intermédios de chefias, mesmo em órgãos burocráticos. Em todos os casos a tendência à desarticulação deve ser contrabalançada por uma chefia de nível superior integrada e eficiente.

Papel histórico da inscrição marítima

J. C. SAMPAIO DE LACERDA
Professor da Faculdade Nacional
de Direito

A EXPLORAÇÃO do navio exige um corpo de indivíduos não só técnicos e especializados, como ainda outros auxiliares que, em seu conjunto, constituem o que se denomina de equipagem ou tripulação, conquanto, segundo informa SILVA COSTA (1), houvesse já quem a denominasse de chusma ou campanha. Contudo só devem considerar-se membros da tripulação aquelas pessoas empregadas permanente e exclusivamente no serviço do navio, razão pela qual devam ser excluídos, por exemplo, dessa noção, os estivadores dês que suas funções são as de carga e descarga de quaisquer embarcações. Entretanto, todos os que se dedicam profissionalmente à navegação são obrigados à matrícula ou inscrição marítima em repartição administrativa do Estado. A expressão "profissionalmente" exclui a hipótese de se considerar o *garçon*, por exemplo, como inscrito marítimo, apesar de membro da equipagem. Nem todos os membros da equipagem são inscritos marítimos, como nem todos os inscritos marítimos são componentes da tripulação (2). Assim por exemplo a nossa legislação, designa como abrangidos pela Marinha Mercante, os seguintes grupos (3):

- 1.º) *Marítimos* — Aquêles cujas profissões são exercidas a bordo (convés, máquina, saúde e câmara: capitão, pilotos, radiotelegrafistas, marinheiros,

maquinistas, eletricitas, foguistas, carvoeiros, médicos, dentistas, enfermeiros comissários, escreventes, cozinheiros, taifeiros, camareiros, paideiros e barbeiros).

- 2.º) *Auxiliares marítimos* — os que exercem atividades técnicas ou profissionais na indústria de construção naval, no reparo de embarcações e em serviços auxiliares de praticagem (engenheiros de construção naval, construtores, mestres de oficinas, operários, serventes, aprendizes).
- 3.º) *Pescadores* — os que exercem profissão na pesca.
- 4.º) *Estivadores* — os que exercem atividade nos trabalhos de carga e descarga dos navios e demais embarcações.
- 5.º) *Amadores* — os que conduzem embarcações de recreio e esporte, não sendo profissionais.

A inscrição marítima obedece, quase sempre, a razões de ordem pública. Muito interessa ao Estado, pois, constituindo o que se chama Marinha Mercante, é a reserva da Marinha de Guerra. Por esse meio consegue o Estado saber com quem poderá contar em casos de necessidade. Esse o papel principal da inscrição marítima, cujo histórico confirma seguramente.

Outrora, era a tripulação marítima constituída, pode-se dizer, por uma "raça cosmopolita", composta de indivíduos que serviam indiferentemente às embarcações de tôdas as nações. Até mesmo na marinha de guerra eram, muita vez, convoca-

(1) SILVA COSTA, D. *Com. Marit. Fl. e Aéreo*; 1935, I, n.º 250.

(2) Nesse sentido: v. RIPERT, *Précis de droit maritime*, n.º 102.

(3) V. *Regto. para a Capitania dos Portos*: arts. 319 e 320 do Decreto-lei n.º 5.798, de 11-6-40.

dos marinheiros estrangeiros. Nada regulamentava o modo de recrutamento das frotas reais. E, em caso de guerra, sendo preciso conseguir marinheiros para o serviço do Estado, recorria-se ao expediente bárbaro do arrolamento, forçado, conhecido em França como "*la presse des matelots*" e na Itália pela expressão "*torchio*", organizado por RICHELIEU e MAZARINQ. Consistia semelhante processo no aprisionamento de marinheiros da Marinha Mercante encontrados no local, fechando-se os portos para evitar a fuga e impedindo que os navios mercantes partissem com o número completo de marinheiros. Método êsse, diz DANJON (4) que sôbre ser brutal, injusto e odioso, foi prenhe de inconvenientes para o comércio, por interrompê-lo bruscamente, e por igual danoso para a Marinha Mercante, por desorganizá-la.

Daí a necessidade de regulamentar o modo de recrutamento da gente de equipagem, o que só teve início com Luiz XIV, por iniciativa de COLBERT que procurou remediar o abuso, organizando um sistema capaz de permitir ao Estado melhor executar o recrutamento das tripulações. O arrolamento da tripulação do Estado, então era feito antecipadamente, divididos os tripulantes em um certo número de classes pelos agentes do rei, os *comissários de classes*. O sistema de classes, idealizado por COLBERT e que tinha por fim conciliar as necessidades do rei com as do comércio e da pesca, foi o adotado pela ordenação de Marinha de 22 de setembro de 1668, merecendo êsse processo os louvores de VALIN por contribuir para o esplendor da marinha francesa. Resumia-se o sistema no seguinte: os homens inscritos permaneciam tôda a vida à disposição do Estado, sendo cada classe chamada por sua vez a fim de servir nos navios do reino, de três em três, ou de quatro em quatro anos, de modo que permanecessem alternativamente nos navios de guerra e nos navios mercantes.

Era grande o inconveniente da retirada em massa de todos os marinheiros de uma mesma

classe a um só tempo, o que perturbava as operações do comércio marítimo. E os próprios marinheiros mostraram-se refratários ao sistema, o que obrigou COLBERT a recorrer ao recrutamento forçado, declarando, posteriormente, preferível possuir equipagens de guerra profissionais e permanentes.

Desorganizado o sistema e morto COLBERT, o marechal DE CASTRIES, adotando idéia de CHOISEUL, tentou nova organização, em virtude da qual os marinheiros não mais eram divididos em classes, e sim em duas categorias: *celibatários* e *casados*. Os primeiros permaneceriam no serviço do Estado um terço a mais do tempo de serviço dos casados, segundo prescrito na Ordenação de 31 de outubro de 1784. O sistema foi conhecido como sistema do recrutamento individual (*régime des rôles*), por serem os marujos chamados individualmente e não por classe. Além disso, fixou em sessenta anos o máximo de idade para sujeitá-los à inscrição.

Foi com a lei de 3 de Brumário do ano IV, após a Revolução Francesa que o sistema passou a ter a denominação de *inscrição marítima*. Essa lei, aliás, embora sem alterar os princípios básicos da ordenação de 1784, veio modificá-la em parte. Assim, a gente do mar passou a ser dividida em quatro categorias: *celibatários*, *viúvos sem filhos*, *homens casados sem filhos* e *pais de família*. Uma classe só poderia ser chamada em caso de falta da precedente. Não mais se tornava conhecido o tempo de duração do serviço, nem mesmo a época do recrutamento. Com as guerras do primeiro império, tendo em vista a vantagem dada aos homens casados, os inscritos, cedo ainda, procuravam casamento, o que muito dificultou o recrutamento.

Atendendo a isso, uma decisão ministerial de 9 de abril de 1835 estabeleceu o *sistema do recrutamento permanente*, pelo qual todos os inscritos marítimos, de 18 a 50 anos, estariam à disposição permanente do Estado e, após terem servido determinado número de anos nos navios do Estado, eram licenciados por tempo ilimitado, devendo, porém, ser chamados, quando necessários, por categoria de idade, preferindo sempre os que se achavam licen-

(4) DANJON: *Traité de droit maritime*, I, n.º 223..

ciados há mais tempo. Mais tarde a lei de 24 de setembro de 1896 codificou por completo as disposições em vigor, referentes à inscrição marítima.

A inscrição marítima, como acima se historiou, nasceu e se desenvolveu em França e de lá se propagou a todos os demais países.

Críticas tem sofrido essa instituição, alegando seus opositores que, com a nova organização militar, o serviço militar se torna obrigatório a todos os cidadãos, e assim o recrutamento a todos se estende. Além disso, com as modificações, da navegação, pouco adianta à prática marítima, pois nos navios de guerra existem máquinas e aparelhos muito diferentes dos dos navios mercantes. Daí alguns autores, como CAPTIER e PERRINJAQUET (5) considerarem a inscrição marítima uma insti-

(5) CAPTIER: *Étude historique et économique sur l'inscription maritime*, 1908 e PERRINJAQUET: *L'inscription maritime et ses inconvénients*, 1907.

tuição envelhecida. DANJON (6) porém, respondendo a êles, declara não haver fundamento, por ser necessário reservar, para os serviços dos navios de Estado, pessoas familiarizadas desde a infância com as coisas do mar, que tenham experiência de navegação, que estejam exercitadas na vida de bordo, isto é, que tenham como acentua aquêle mestre francês, "*le pied marin*". Além disso, os homens acostumados à vida marítima melhor resistem ao serviço de bordo, em virtude de melhor adaptação ao meio. A inscrição marítima deve ser conservada, ainda que tenha de ser reorganizada, de acôrdo com a legislação militar, conclui ainda DANJON.

Aí está, pois, o papel histórico da inscrição marítima e que tão recentemente sobressaiu quando assistimos ao denodado heroísmo das tripulações mercantes do mundo inteiro, inclusive a da marinha Mercante Brasileira.

(6) *Ob. cit.* I, n.º 228.

Sindicato de servidores públicos

EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO
Técnico de Administração

VITORIOSAS as Nações Unidas, no número das quais figura o nosso país, com a derrota militar dos países fascistas, percorre o mundo uma onda de "democracia", cujos princípios, revigorados ao calor da luta, estão sendo re-implantados mesmo nos países antes dominados pelos ideais contrários ao reconhecimento do poder do povo e da efetiva representação dêste no poder.

Entre os princípios democráticos universalmente reconhecidos ao homem figura o de liberdade de associação. Como afirma MANORCO E SOUSA, não se torna necessário justificar a liberdade de associação, pois ela é uma consequência da liberdade individual. Se o homem tem direito de desenvolver livremente sua atividade, não pode deixar de ter também o direito de associar livremente sua atividade à dos outros (1). TEMISTOCLES CAVALCANTI, por sua vez sustenta:

"O direito de associação é fundamental no homem. O próprio Estado é o produto do temperamento gregário do homem e do seu poder de organização.

Este é o fenômeno de todos os tempos, que seria desnecessário demonstrar porque resalta em todos os períodos da história da humanidade, sob as formas mais variadas" (2).

A própria Constituição de 1937, outorgada ao país num duro período de retrocesso da humanidade, quando o fascismo avassalador parecia triunfar no mundo, e a cujos reflexos não pôde fugir, assegurou "aos brasileiros e estrangeiros residentes

na país o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

.....
"9, a liberdade de associação, desde que os seus fins não sejam contrários à lei penal e aos bons costumes" (art. 122).

Ora, os sindicatos não são contrários à lei penal, nem aos bons costumes. São antes expressamente reconhecidos na Constituição que, no seu art. 138 prescreve:

"A associação profissional ou sindical é livre".

E o art. 1.º do Decreto lei n.º 1.402, de 5-7-39, que regula a associação em sindicato, determina:

"É lícita a associação, para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses profissionais, de todos os que, como empregadores, empregados ou trabalhadores por conta própria, intelectuais, técnicos ou manuais, exerçam a mesma profissão, ou profissões similares ou conexas".

É, pois, o sindicato uma associação lícita para fins de estudo, defesa e coordenação dos interesses de uma classe ou conjunto de classes similares ou conexas. MANORCO E SOUSA define o sindicalismo como um movimento amplo, fecundo e muito humano. Não é êle um instrumento de guerras e de divisões sociais, pelo contrário, é um poderoso meio de pacificação e união. Não é uma transformação só da classe operária, abrange tôdas as classes e tende a coordená-las num sistema harmônico. O sindicalismo é a organização da massa amorfa em grupos fortes e coerentes de estrutura jurídica determinada e composta de homens já unidos pela comunidade de função social e interesse profissional (3).

(1) Apud ARAÚJO CASTRO, A Constituição de 1937, pág. 284.

(2) Princípios gerais de Direito Administrativo, página 427.

(3) Apud. ARAÚJO CASTRO, ob. cit., pág. 325.

Quando da elaboração da Constituição de 1934 AGAMEMNON MAGALHÃES escrevia que

“o fato sindical é uma realidade incontrastável.

É o fenômeno novo, o mais considerável, o mais significativo da história econômica e social, como observam todos os sociólogos, economistas, juristas e políticos... O sindicato realiza uma função social: a defesa do trabalho. Neste sentido cumpre ao Estado reconhecê-lo e coordená-lo” (4).

Apesar de a Constituição ter assegurado a liberdade de associação, desde que os seus fins sejam lícitos, e de ter reconhecido, sem reservas, que a associação profissional ou sindical é livre; apesar da função social realizada pelos sindicatos e da conveniência de que os mesmos abranjam todas as classes, a fim de coordená-las num sistema harmônico, a uma grande massa de trabalhadores é negado o direito de se organizarem em sindicato: os servidores do Estado.

Não lhes permite esse direito o art. 53 do Decreto-lei n.º 1.402, citado, o art. 566 da Consolidação das Leis do Trabalho e o art. 220, parágrafo único, do Estatuto dos Funcionários.

O fundamento geral da proibição, entre nós, foi o de que o Estado dispõe de órgãos próprios para o amparo e defesa dos interesses dos seus servidores, não devendo caber a esses o exercício desse direito. A verdade, entretanto, é que as agências governamentais — serviços e divisões de pessoal — presas às restrições regimentais que lhes traçam a órbita de ação e circunscritas ao cumprimento da legislação vigente, nada podem fazer em favor das mais sentidas reivindicações dos servidores públicos. Sendo, como são, instrumentos da administração, pendem mais para a defesa dos interesses do Estado que dos servidores. Somente os próprios interessados, agindo diretamente, por meio dos seus legítimos representantes, eleitos democraticamente nos seus sindicatos, poderão pleitear a defesa dos seus interesses. Os servidores públicos no Brasil já têm maioria e devem livremente pleitear os seus direitos, sem a necessidade da assistência de tutores ou curadores no caso os serviços de pessoal

RUIZ Y GÓMEZ cita os seguintes argumentos invocados para negar-se aos funcionários o direito de sindicalização:

a) o sindicato é uma organização que tem em vista a greve como meio de conseguir seus propósitos, contrária ao funcionamento normal e contínuo do serviço público;

b) o sindicato é uma organização hostil à hierarquia administrativa e à organização política do país que determina as faculdades ou poderes dos governantes para ditar as normas reguladoras dos serviços públicos e do seu pessoal;

c) o sindicato é uma organização que representa uma nova solidariedade, a do grupo funcional, que sob o ponto de vista político persegue a finalidade de afetar a organização constitucional do Estado para chegar a mudá-la e constituir uma nova forma de representação nacional: a das forças econômicas ou classistas do país, em vez da do indivíduo ou cidadão pelo sistema da maioria do corpo eleitoral.

Mas, argumenta, as objeções expostas não devem levar à conclusão de negar ao funcionário o direito de sindicalização, senão, à da regulamentação do sindicato, contrapondo-se àquelas as seguintes razões:

“a) a greve não é uma finalidade do sindicato senão um dos seus possíveis meios de ação; meio violento e oposto à natureza do serviço público e seu fundamento. Não se deve permitir, em consequência, uma associação sindicalista de funcionários que, entre seus meios de ação, inclua a greve; porém deve permitir-se o sindicato que a rechasse e o que se submeta à lei que autorize a constituição de sindicatos que não empreguem dito meio de ação;

b) do mesmo modo, o fato de que o movimento sindicalista dos funcionários haja revestido, em certos momentos, caráter hostil à hierarquia administrativa e aos poderes ou faculdades concedidos às autoridades em relação à nomeação, promoção, transferência, etc., de funcionários, não deve conduzir-nos tampouco à negação desse direito, senão à sua regulamentação de forma que os princípios da organização do Estado sejam respeitados, pu-

(4) *Apud. ARAÚJO CASTRO, ob. cit., pág. 325.*

nindo toda atuação violadora do regime estabelecido;

c) a inegável tendência sindicalista para uma nova estruturação do Estado também não é fundamento sólido para negar o direito dos funcionários a sindicalizar-se, sempre que o sindicato respeite a lei ou o regime jurídico e que dita finalidade se desenvolva pelas vias normais, que permitam o uso dos meios de chegar até a opinião pública, sem procedimentos coativos nem violentos, e sempre também que em benefício do serviço público se impeça aos funcionários imiscuir-se abertamente em campanhas políticas, etc.”

Finalizando, esclarece o autor que estes argumentos contrapostos levam à conclusão de que sob um regime jurídico de liberdade o direito de sindicalização não deve ser negado aos funcionários, pois determinados perigos podem ser evitados mediante uma regulamentação adequada. Esta regulamentação pode ser criada em um estatuto sobre o sindicalismo dos funcionários (5).

A matéria é controvertida e as soluções variam de país a país. Assim é que alguns Estados permitem a associação de forma irrestrita, outros condicionada e, finalmente, alguns países negam terminantemente aos funcionários o direito de associação. Senão vejamos:

I — Alemanha: A Constituição de 1919 estabelecia que os funcionários eram servidores da Nação e não de um partido; assegurava-lhes liberdade de opiniões políticas e de associações (6). O nazismo, como é claro, mudou inteiramente essa concepção. Não temos informes atuais.

II — Argentina: A Constituição consagra o direito de associação para fins úteis. Os funcionários podem ter associações de finalidades mutualistas, cooperativas, etc.; nega-se o direito de sindicalização (7).

III — Chile: Segundo o art. 365 do Código do Trabalho, “não poderão sindicalizar-se nem pertencer a sindicato algum os empregados ou

operários que prestem seus serviços ao Estado, aos Municípios ou que pertençam a empresas fiscais” (8).

IV — Espanha: O art. 41 da Constituição dispunha que as associações profissionais de funcionários seriam regulamentadas por lei (9).

V — Estados Unidos: É permitida a organização de uniões de funcionários, havendo entretanto a tendência de proibir as uniões de funcionários com as uniões de trabalhadores (10).

VI — França: Os funcionários podem formar associações e essas associações podem constituir federações porém não podem sindicalizar-se em virtude de uma lei de março de 1884 (11); em 1937 foi apresentado um projeto concedendo o direito sindical aos funcionários, mas essa iniciativa não prosperou (12).

VII — Inglaterra: O regulamento de 30 de agosto de 1927 sobre as associações autorizadas do serviço civil regula especialmente o direito de sindicalização, e, desde a introdução dos Conselhos Whitley, o movimento sindicalista dos funcionários se caracteriza pela constituição de poderosas federações; os sindicatos, salvo raras exceções para casos transitórios, não podem formar uniões com outros constituídos por membros que não estejam ao serviço da Coroa, ou que possuam finalidades políticas, ou ainda que estejam associados a uma organização política (13).

VIII — Itália: Não havia o direito de sindicalização para os funcionários embora algumas categorias fossem autorizadas pelo Chefe do Governo (14).

IX — México: O Estatuto reconhece aos trabalhadores do Estado o direito de associação sindical, de greve e de fazer parte, por meio do representante da Federação dos Sin-

(5) *Principios generales de derecho administrativo*, págs. 302 e 303.

(6) *Ibidem*, pág. 331.

(7) RODOLFO BULLRICH — *Derecho Administrativo*, pág. 329.

(8) GUILLERMO VARAS C., *Derecho Administrativo*, pág. 332.

(9) RUIZ Y GÓMEZ, *ob. cit.*, pág. 304.

(10) *Ibidem*, pág. 305.

(11) *Ibidem*, pág. 304 e RODOLFO BULLRICH, *ob. cit.*, pág. 329.

(12) RODOLFO BULLRICH, *ob. cit.*, pág. 330.

(13) RUIZ Y GÓMEZ, *ob. cit.*, pág. 303.

(14) *Ibidem*, pág. 304.

dicatos dos Trabalhadores ao serviço do Estado, do Tribunal de Arbitragem (15).

X — Rumânia: O Estatuto do Serviço Civil de junho de 1923 permite as associações com propósitos culturais, econômicos e profissionais, com a proibição de discutir ou adotar resoluções de caráter político (16).

XI — Suíça: O Estatuto do Serviço Civil de junho de 1927 garante o direito de associação para todos os funcionários dentro dos limites fixados pela Constituição federal, proibindo-os de ingressar em associações que permitam o emprêgo da greve ou que persigam fins ou usem meios ilegítimos ou perigosos para o Estado (17).

Como vimos, grande número de países, os maiores e mais democráticos, asseguram aos seus funcionários o direito de ingressar em sindicatos. Acreditamos que os que vedavam esta faculdade, dentro das condições atuais da sociedade, já tenham modificado essa orientação ou a abandonem em breve.

O sindicato dos servidores é uma necessidade. Entre as finalidades a serem alcançadas pelos sindicatos de servidores enumeramos as seguintes, apontados por RUIZ Y GÓMEZ;

a) Defender a situação dos funcionários em seus cargos contra injustas separações ou preterições, propendendo para o estabelecimento de garantias quando ainda não existam;

b) procurar que sejam respeitadas as regras ou disposições que regulam o ingresso, promoção, classificação dos cargos públicos e todas as que assegurem a carreira do funcionalismo;

c) propor as reformas ou medidas julgadas convenientes para o melhor funcionamento do serviço público, dirigindo-se, para isso, às autoridades competentes;

d) compartilharem os funcionários, pelo prestígio e força dos seus sindicatos, da direção dos serviços públicos; e

e) chegar a ser o funcionário um fator político na organização de representação nacional, na qual as forças produtivas da Nação constituam um vasto mecanismo de representação através dos sindicatos. (18)

Nenhum inconveniente existe pois, em se assegurar aos servidores públicos o direito de associação em sindicatos. A Constituição não o proíbe e diversos países adiantados, democráticos, asseguram essa prática.

Os servidores públicos brasileiros já sentem a necessidade da sua organização para a defesa de direitos essenciais, e, na impossibilidade de constituírem sindicatos, fundam sociedades ou associações para o fim de pleitear vantagens justas ou reconhecimentos de direitos violados. O Movimento Unificador dos Servidores Públicos (M.U.S.P.), o Movimento Unificador dos Servidores da Previdência Social (M.U.S.P.S.) e a União Nacional dos Servidores Públicos (U.N.S.P.) são exemplos disso. Não sendo embora sindicatos legais, — resultando apenas dum movimento espontâneo dos servidores para solicitar um aumento de vencimentos, a fim de enfrentar a carestia da vida decorrente da inflação, e que, alcançado esse objetivo, conseguiram sobreviver — pleiteiam medidas em favor de determinados grupos ou da classe em geral dão sugestões, reclamam os contra providências que possam prejudicar os servidores, e suas diretorias são recebidas pelas mais altas autoridades administrativas, que, assim reconhecem a sua atuação e a necessidade da sua existência...

Agora que se vai realizar o 1.º Congresso Sindical Brasileiro, é indispensável que os servidores públicos se façam legalmente representar a fim de defender as suas reivindicações. Para esse fim é mister, porém, que sejam abolidas, quanto antes, as proibições que, inexplicavelmente, ainda pesam sobre a classe.

(15) GABINO FRAGA — *Derecho Administrativo*, página 390.

(16) RODOLFO BULLRICH — ob. cit., pág. 330.

(17) Ibidem.

(18) RUIZ Y GÓMEZ, ob. cit., pág. 301.

SELEÇÃO E ENSINO

ARLINDO VIEIRA DE ALMEIDA RAMOS

Técnico de Administração

A ADMISSÃO de empregados capazes envolve, de início, o conhecimento do mercado de trabalho e do serviço a ser desempenhado. Nos órgãos públicos ou nas empresas particulares, o problema preliminar é o mesmo e as investigações se encaminham nestes dois sentidos.

No mercado, oscilam condições propostas pelo empregador e os requisitos oferecidos pelos empregados. Quando neste balanço pesa o elemento capacidade, para realizar eficientemente o trabalho, de modo singular se complica o problema. Então, a escolha do indivíduo matiza a tarefa do empregador de tonalidades novas, desconhecidas por muitos dos velhos encarregados de admitir pessoal, inclusive nos serviços públicos.

As companhias particulares têm facilidade de modificar as condições da oferta; já os serviços públicos se vêem presos a critérios fixados por leis ou instruções, que tornam pouco maleáveis isto que deve ser essencialmente móvel: a política do recrutamento. Tais normas rijas obrigam os candidatos a se elevarem, seu efeito de modo a alcançar o nível exigido, as empresas privadas, todavia, às vezes descem ao mercado, moldando suas ofertas a condições momentâneas a fim de obter rapidamente trabalhadores, conforme seus interesses imediatos de produção e de lucro.

Não quer dizer, contudo, que em ambos os casos, não seja possível modificar os processos de escolha para acompanhar as oscilações da oferta e da procura. Mesmo quando não se puder intervir na política do salário e tomar outras providências que tornem o emprego mais atraente, será possível riscar modalidades diferentes de seleção, colhendo elementos na experiência das organizações públicas e particulares de outros países.

Pode-se considerar como tipo de seleção o que se apóia no modo e extensão do recrutamento, compreendendo, então, as chamadas *provas de competição* e *provas sem competição*. Nas primeiras, há amplo recrutamento dos candidatos, que se ins-

crevem em prazo limitado, são submetidos a exame na mesma época e, classificados de acordo com a ordem de colocação nas provas. Nas segundas, os candidatos se apresentam cada um de sua vez, submetendo-se à prova que não classifica, mas apenas indica se foi ou não atingido o mínimo de aprovação. Compare-se com o que se passa no exame de sanidade ou em certas provas para transferência nos serviços públicos, quer nossos, quer dos Estados Unidos.

Certas empresas particulares usam, ainda, com insistência, o segundo tipo, positivamente preterido pelas provas de competição nas agências de serviço público civil. As provas sem competição facilitam as influências pessoais e políticas, que refletem desfavoravelmente sobre a constituição dum corpo de empregados eficientes. As companhias que sentem a pressão da concorrência e têm, portanto, necessidade de auxiliares classificados ou habilitados não encontram outro caminho senão o de uma seleção inicial baseada em competição ampla, onde os fatores do favoritismo ou da proteção de quem quer que seja, anuíam-se graças a medidas de rigorosa apuração do mérito.

Nos serviços públicos, então onde a influência política, profissional ou de familiar, ou ainda melhor o "pistolão" é uma força poderosa, o sistema do mérito é, e tem sido, o único meio de proporcionar sentimento de justiça, igualdade e elevação do moral nas repartições públicas dos grandes países democráticos. A competição oferecida sem distinção a todos os cidadãos apóia-se nos dois mais gerais e primários princípios do sistema do mérito: igual oportunidade para todos e afastamento da política e do favoritismo na escolha dos empregados públicos.

As vantagens deste sistema já são bem conhecidas por nós, e não se pode crer que haja funcionário público, conhecedor realmente das bases do sistema que de sua consciência se mantenha hostil ao mesmo.

Outro critério na diferenciação dos tipos de seleção é o que considera a escolha do empregado, baseada nos requisitos ou qualidades a serem apreciados. Dividem-se, então, em: *seleção por aptidões ou possibilidade* e *seleção por capacidade ou eficiência*. Esta distinção tem grande importância porque conduz à articulação da seleção ao ensino ou ao aperfeiçoamento.

Hoje esta modalidade de seleção que permite a engrenagem de duas grandes atividades da política do pessoal, já tão desenvolvida nos serviços públicos ingleses, por exemplo, encontra, até entre nós, aceitação em empresas particulares como a Light, a Companhia Telefônica, a General Electric, etc. Estagiários, aprendizes, engenheiros e mesmo telefonistas são admitidos para seguir, depois, cursos de preparação e aperfeiçoamento, conforme as necessidades dos serviços.

Dado o interesse que oferecem praticamente, estes tipos de seleção são estudados mais pormenorizadamente.

SELEÇÃO POR APTIDÕES OU POSSIBILIDADES

Seleção por aptidões é a escolha, pelas possibilidades de execução do trabalho ou, por outras palavras, pela capacidade virtual, isto é, em potência; ao passo que *seleção por capacidade* (1) é a que apura a capacidade efetiva de realizar o serviço, para o qual é escolhido o indivíduo.

E' preciso, todavia, acentuar que a seleção se faz sempre em termos de previsão. Ainda quando realiza provas de capacidade, apenas apura probabilidades de eficiência no trabalho. Os fatores circunstanciais e psicológicos, ligados ao ambiente do trabalho, criam situações diferentes das apre-

sentadas rapidamente nas provas. Realmente, a eficiência funcional se verifica no exercício do próprio trabalho, pois a realização de tarefas, seguidamente, apresenta aspectos que só uma observação longa revelará. Por isso o julgamento do empregado nos seus primeiros meses de atividade funcional, constitui um complemento do processo seletivo. Assim, não se pode compreender a seleção, senão como prognóstica ainda que possa diagnosticar a capacidade atual do candidato. Pode-se contudo, confiar nos seus resultados, pois com segurança consegue atingir, sobretudo quando avalia a capacidade, altos índices de certeza, satisfazendo os objetivos que com ela se pretende alcançar.

Os elementos com os quais a seleção profissional organiza as provas são os seguintes, deste modo aproveitados pelos dois tipos de seleção mencionados:

Seleção por aptidões (possibilidades)	1) Aptidões
	2) Conhecimentos gerais
	3) Conhecimentos teóricos especializados
Seleção por capacidade (habilidade profissional)	4) Conhecimentos práticos (capacidade de execução)
	5) Experiência no trabalho

Visto como a seleção por aptidões se baseia nas possibilidades, pode também incluir, no seu campo, a verificação dos conhecimentos gerais ou teóricos que indicam apenas possibilidades de execução.

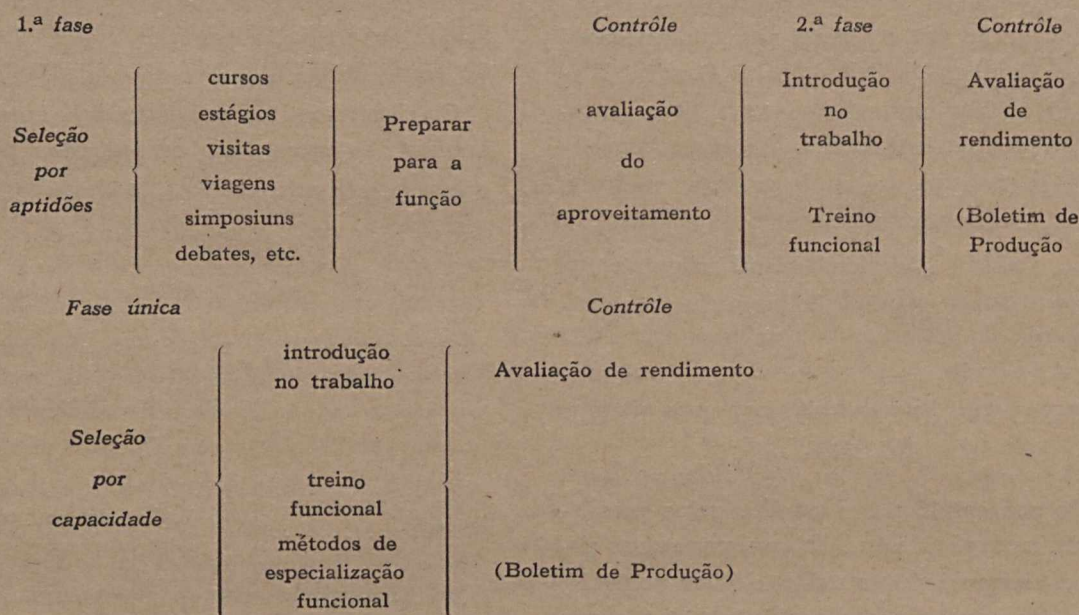
A *Seleção por aptidões* obriga a organização que a usa, articular no sistema, uma preparação dos candidatos após sua admissão constituído o binômio: seleção e ensino, inseparável no caso; ensino, que varia em extensão e profundidade com as condições do pessoal aceito e as deficiências do meio, e que pode ser ministrado pela própria empresa ou por órgão para isso contratado.

Ao concurso se entrosam então, diversos tipos de preparação ou aperfeiçoamento: — cursos, estágios, treinos em serviço, viagens, visitas a instituições especializadas, simposium, seminários, círculos de debates, etc.

O ensino se torna imprescindível, quando o trabalho a que se destinam os selecionados, só existe

(1) A confusão estabelecida pelos que se iniciam em livros norte-americanos decorre do fato de que a palavra "capacity" é usada por eles com sentido igual a "aptitude". Capacidade no sentido usado pelos latinos é "proficiency". Não é por outro motivo que MOSHER e KINGSLEY dividem as provas em 2 grupos: 1) de aptidão ou capacity; 2) de achievement (aproveitamento, ou melhor, conhecimento) (MOSHER and KINGSLEY — *Public Personnel Administration* — Harper Bros. 1941, pág. 189), concordando, aliás, com psicólogos tais como HAROLD BURT (*Principles of Employment Psychology* — Harper Bros., rev. ed., 1942 — pág. 71) que assim divide os tests em test of capacity e test of proficiency or achievement e que explica: — "as primeiras são funções presumivelmente inatas e as últimas adquiridas".

na organização e só ela é capaz de fornecê-lo na extensão e profundidade desejadas. E' o caso de certas funções existentes nos serviços públicos em que, somente nelas, é possível obter prática e experiência: comissário, médico sanitarista, médico legista, escrivão de polícia, técnico de orçamento, etc. Os diversos serviços públicos, municipal, estadual e federal podem, contudo, articular-se para constituir fontes de suprimento dêste pessoal ou criar escolas de preparação para candidatos habilitados em provas de seleção por possibilidades.



E' judicioso o seguinte, quando encaramos a seleção por possibilidades:

"A fórmula de concurso, sem curso, significa um estágio cultural atrasado, em que se verifica a necessidade de um preparo especializado, mas em que se exige dos candidatos, que o busquem como autodidatas" (2).

Isso se aplica, especialmente, aos casos já citados, em que só a organização pode fornecer treinamento ou ensino satisfatório.

Outro recurso da seleção por aptidões é colher os elementos diretamente das escolas ou universidades, abrindo provas sobre assuntos acadêmicos e limitando a idade àquela em que habitualmente os jovens terminam seus cursos. Dêste modo, se afastam os elementos de maior experiência e também de maior idade, que podem ser selecionados em provas de capacidade, se a carreira em causa já

Entre nós, dia a dia, se amplia o campo abrangido pelos cursos especializados e de preparação feitos nos respectivos ministérios, apenas necessitando, para melhoria de rendimento dos mesmos, maior fiscalização, métodos mais precisos de avaliação do aproveitamento, e oferecimento de maior estímulo aos que procuram êstes cursos.

Dêste modo, se esquematiza a sequência dos processos referidos, para mostrar o interesse em distinguir os tipos de seleção:

comportar êste tipo de seleção. E' então estabelecida seleção, para êstes últimos candidatos, com ingresso em classes de nível mais elevado.

Há carreiras técnicas e científicas em que a experiência ou a habilidade profissional é adquirida, excelentemente, em empresas particulares ou mesmo no artesanato da profissão e cuja seleção feita por aptidões não se justifica, tanto mais que o preparo ou formação só pode ser proporcionado, eficientemente em instalações que somente as universidades possuem.

Analisando os elementos que devem participar de uma seleção por aptidões, é preciso reconhecer a necessidade de incluir, de modo global, as chamadas aptidões gerais:

- 1) exame da inteligência geral (aspecto abstrato, concreto e social, de acordo com o nível da carreira em aprêço);
- 2) exame das aptidões físicas;
- 3) exame do temperamento e personalidade.

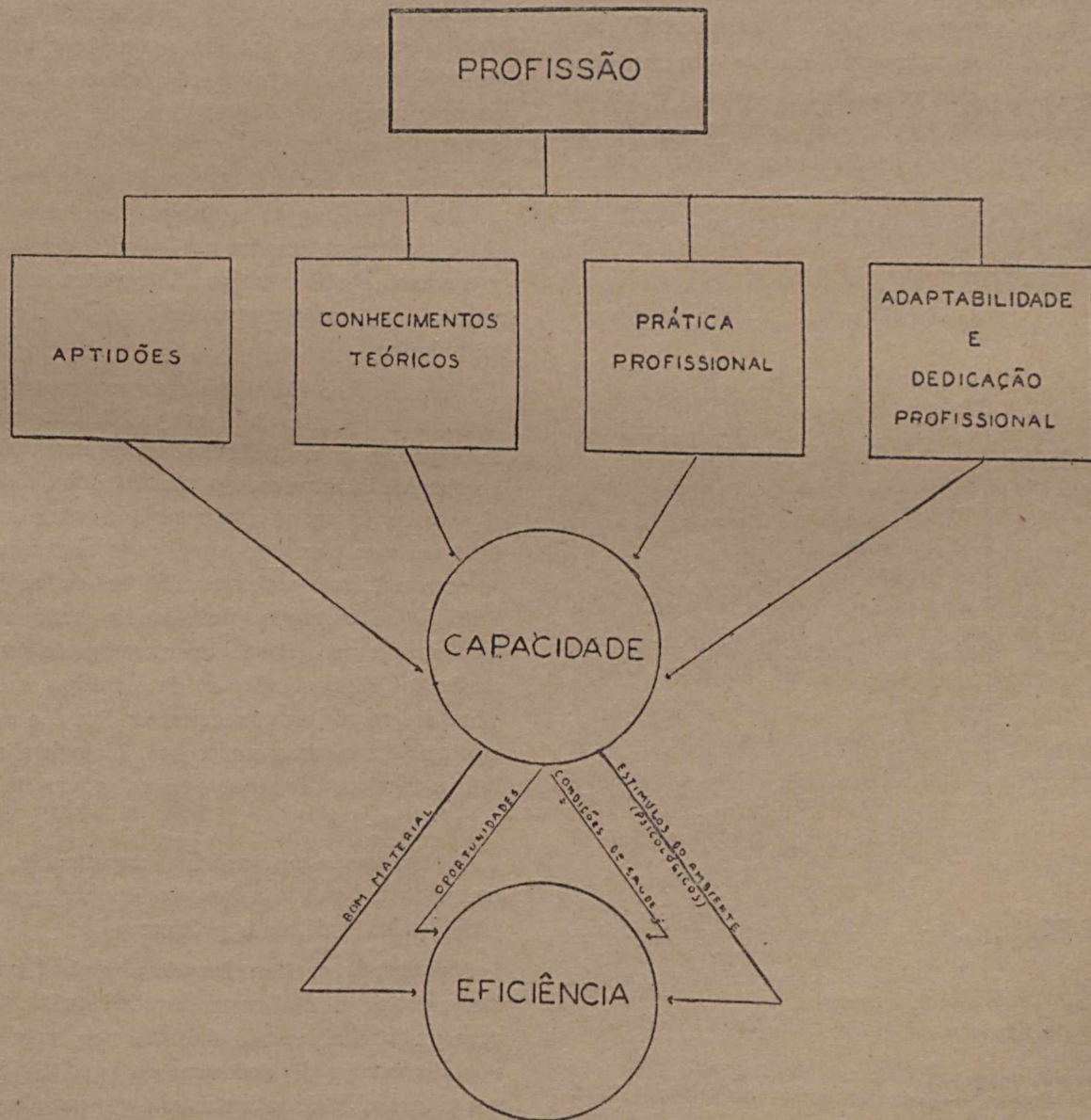
(2) GUSTAVO LESSA — *A Administração Federal nos Estados Unidos*, Cia. Editora Nacional — 1942 — pág. 54.

No caso em que os conhecimentos podem suplementar, cabe pesar bem os que, de fato, estão ligados com a carreira em concurso. Convém distinguir os que dão mais ampla visão dos problemas dos que são realmente instrumentos imprescindíveis de trabalho. Podemos citar, no primeiro caso, o conhecimento de ciências, sociais, como é exigido na Inglaterra aos candidatos à classe administrativa e, no segundo caso, o conhecimento de matemática e de línguas para candidatos a cargos que envolvem atividades de pesquisa (biólogo, tecnólogo, químico, naturalista, etc.).

Enfim, a seleção por aptidões se pode separar da seleção por capacidade, executando-se o processo em duas etapas porque associados num mesmo concurso dificultam julgamento com-

parativo razoável dos candidatos. Não é sempre possível obter possuidores de bom preparo atualizado, nas matérias propedêuticas, ao lado de grande experiência, como também, é vulgar largo preparo acadêmico com experiência nula.

Melhor será um critério único, em face do concurso aberto, para julgamento homonêneo: seleção por possibilidades num caso, para nível mais baixo de remuneração, exigindo-se preparo depois do ingresso; seleção por capacidade para nível alto, sob o critério de habilidade na realização do serviço. Se houver necessidade dos dois tipos, duas convocações diferentes; se o recrutamento revelar ineficiência de preparo na seleção por capacidade, adoção exclusiva, de seleção por aptidões e articulação necessária de seleção e ensino.



SELEÇÃO POR CAPACIDADE

Firmado, que a seleção profissional principalmente se apóia na verificação da capacidade, toma um interesse especial o estudo das provas deste tipo.

Há três modalidades de provas de capacidade: *analógica*, *mimética* e *de miniatura*. Na *analógica*, há apenas identidade entre o trabalho e a prova, usando-se de recursos ou ambiente diferentes (3); por exemplo; a prova para maquinistas, feita em laboratório, com uma disposição semelhante à máquina e simultânea passagem de filme, simulando outro veículo, que lhe vem ao encontro. Era a prova usada (4) no Centro Ferroviário de Ensino e Seleção em São Paulo (5). A prova prática para parteiros e dentistas, em manequim de gesso, como tem realizado, o D.A.S.P., também é um exemplo de prova analógica. A *mimética* é igual ao trabalho, executada rigorosamente com o mesmo material e em condições idênticas; exemplo; prova de químico, em laboratório de química, ou de médico em ambulatório de clínica, examinando doentes, etc. A prova de *miniatura* é feita com aparelhos de tamanho reduzido e utilizados habitualmente na aprendizagem.

	Requisitos	Meios de apurar
1) Capacidade escolar	a) Conhecimentos gerais	Testes Certificados Trabalhos escritos
	b) Conhecimentos especiais	Testes Diplomas Trabalhos escritos
2) Capacidade profissional	Execução de serviço	Provas práticas
	Experiência	Empregos exercidos Trabalhos realizados Comissões

(3) "The material may be very different, but it is believed, that the altitude and on endeavor of worker are the same" — HOLLINGWORTH — *Vocational Psychology*, Appleton Cia., 1929 — pág. 276.

(4) ÍTALO BOLOGNA — *Relatório de 1942 do C.F.E.S.*, São Paulo.

(5) Prova recomendada por WECHSLER — *Tests for Taxicabs Drivers* — *Journ of Personnel Research*, 1926, vol. V, pág. 24-30.

E' evidente que o que interessa à seleção é o rendimento profissional; pode, contudo, auxiliar o julgamento desta, a apreciação do aproveitamento escolar. A seleção pode suplementar o exame da prática com a verificação dos conhecimentos teóricos para precisar a possibilidade de aperfeiçoamento no decurso da carreira profissional.

As provas de capacidade podem, assim, incluir, ao mesmo tempo, testes de capacidade escolar, e testes de capacidade profissional. Do mesmo modo, e com grande freqüência se associam no mesmo concurso, provas de aptidão e provas de capacidade de diversos tipos embora seja mais difícil a classificação composta de candidatos. Um concurso para guarda-freio consta de provas de aptidão, em que se examina a coordenação de movimentos, a atenção, etc. e provas de conhecimentos gerais, compreendendo leitura, escrita e matemática. Igualmente, provas de aptidão podem ser colocadas juntamente com provas de prática de serviço; exemplo: para dactilógrafo, em que à pesquisa de elementos intelectuais gerais e outros como memória e atenção, se junta a do trabalho dactilográfico. No entanto a prova pode consistir exclusivamente de prática profissional, como as que se realizam para estenógrafo, tradutor, médico cirurgião, etc., em que somente é exigida a execução do trabalho.

Há um outro problema que se apresenta com freqüência: quando deve ser pedida demonstração de experiência no trabalho? Esta, como se sabe, é solicitada habitualmente, nos Estados Unidos, não só para os grupos profissionais, técnicos e administrativos, mas também para certas carreiras como as de mecânico e motorista. Entre nós, no Serviço Público, há carreiras profissionais em que é exigida a apresentação de documentos de trabalhos realizados, de comissões ou de empregos exercidos, além dos requisitos educacionais; este é o caso das carreiras de médico sanitário, biólogo naturalista e técnicos diversos. São as provas de títulos e trabalhos.

A experiência no trabalho suplementa, assim, em certos casos, exame de conhecimentos especializados, teóricos e práticos.

Na verdade em carreiras de alto nível, como estas, a prova escrita ou teste prático não dá senão uma amostra rápida do trabalho que exige, muitas vezes, garantia de destreza, ou produtividade já comprovada. E' de salientar-se o que sucede para os

cargos de pesquisadores, nos grandes institutos em que tôdas as provas mencionadas são exigidas, para justificar, o mais possível, uma escolha que, por tôdas as razões é das mais difíceis de ser obtida, mediante provas de conhecimento. O processo atrás lembrado de separar em dois tipos de concursos, um de possibilidades e outro de capacidade, parece resolver a questão, permitindo examinar os candidatos, assim, em grupos mais homogêneos.

Não se pode estabelecer norma ou padrão para exigência de provas de capacidade, mas há uma série de contingências em que tais provas têm que ser suplementadas ou substituídas, por não ser possível sua realização ou não satisfazer o simples exame do trabalho, apesar de ser este o melhor meio de apurar a capacidades de execução. Exemplo de alguns casos:

- 1) quando há possibilidade de acidentes e impossível reproduzi-los: maquinista, aviador, etc.
- 2) quando o material é dispendioso e não há recursos analógicos ou de miniatura;
- 3) quando a capacidade se apura somente em observação longa;
- 4) quando há necessidade de o candidato dominar outros setores, além das técnicas exigidas;
- 5) quando as atividades por pouco conhecidas, não permitem, ainda, demonstração prática;
- 6) quando a especialidade passa por grandes transformações.

TIPOS DE SELEÇÃO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A seleção nos serviços públicos tem-se orientado em diferentes sentidos. Podem-se distinguir diversos tipos dêste modo:

- A) seleção no serviço civil inglês;
- B) seleção no serviço civil norte-americano; e
- C) seleção no serviço civil brasileiro e canadense.

A seleção no serviço civil inglês pode-se denominar seleção por possibilidades ou, forçando o termo, seleção por aptidões. No serviço americano, a seleção é tipicamente por capacidade, sendo avaliada, sobretudo, a experiência do candidato. No serviço civil brasileiro, o sistema de seleção pode-se chamar de misto pois se acha equidistante dos dois anteriores. Não recruta indivíduos

jovens, com base na capacidade geral e conhecimentos gerais, como o sistema inglês; não é, também, fechado nas especializações, como o americano, visando a demonstração da experiência ou exigindo provas, quase exclusivamente, de caráter prático.

A) SISTEMA INGLÊS

O serviço civil data de 1855 (6), mas o sistema do mérito propriamente dito, é de 1870, quando foi introduzido o "moderno sistema de recrutamento para o serviço civil por *competitive examination*" (7).

O famoso relatório de MACAULAY, escrito em 1853 para orientar a escolha do pessoal para a Índia, foi adotado pela *Order in Council* somente nesta data e seus princípios são ainda as bases da atual seleção dos empregados federais, no governo britânico (8).

O pessoal está classificado em pequeno número de classes com títulos gerais. Estas classes são: *clerical* (9), inspetores; profissionais; supervisores e técnicos diretores (*staffs*); *minor*; mensageiros e porteiros.

A classe *clerical* que é uma das mais numerosas abrange todo o serviço de escritório e está dividida em:

- a) auxiliares de escrita
- b) escrivães
- c) grupo executivo
- d) grupo administrativo

O grupo administrativo é a viga principal da administração pública inglesa (formação da política, coordenação e aperfeiçoamento das repartições), constando de pouco mais de mil cargos. "A classe administrativa é o cérebro do serviço; é aí que, sob a direção política dos ministros, se elabora o essencial da política administrativa" (10).

(6) WHITE, *Civil Service in Modern States*, The University of Chicago Press, 1930, pág. 3.

(7) HOLDSWORTH — *A history of english law*, London Methuen e Co., X volume.

(8) FINNER — *British Civil Service* — Fabian Society, 1927.

(9) E' traduzido habitualmente por "classe de escrita".

(10) HAROLD LASKI — artigo de YALE REVUEIN, traduzido na "Revista do Serviço Público" — junho de 1939, págs. 61-70.

A Comissão do Serviço Civil faz a seleção para os grupos mencionados, com provas que dão acesso aos cargos iniciais. É um concurso geral, constituído de provas obrigatórias e de provas de opção. "Os testes devem continuar a ser, antes de aptidão geral do que de especialização ou de educação" (11), diz o relatório da Comissão Especial do Tesouro.

"O candidato que foi, ao mesmo tempo, um aluno distinguido no setor clássico e no matemático, terá, como deve ter, sucesso certo no exame" — diz a Comissão Real que propôs modificações no relatório de MACAULAY, sobre os processos de graduar e julgar as provas (12).

Para ter uma idéia da prova obrigatória do concurso, basta dizer que consta de:

- 1) Uma dissertação sobre assunto de ordem geral, relativo a cultura geral;
- 2) Textos de inglês para resumir, comentar ou dar outra redação;
- 3) Exposição sobre assunto político, social ou científico, encarado de modo geral;
- 4) Breve dissertação, sobre ciência aplicada, que revele senso-comum;
- 5) Tradução de trecho de língua estrangeira;
- 6) Exame oral ou entrevista, para evidenciar a personalidade.

LASKI expõe muito claramente: "o exame é apenas um teste de capacidade geral não tendo nenhuma relação especial com o trabalho que o funcionário possa fazer mais tarde" (10).

As matérias de opção são escolhidas pelo candidato numa lista de 60 e tantos assuntos mais diversos sobre história, ciências, línguas e filosofia. Não há exigência de diploma, embora, quase sempre, o pessoal venha das universidades. Excetuada a entrevista, todas as outras provas são escritas.

Para os cargos da classe dos profissionais, técnicos e científicos, existentes em número menor, são exigidos outros exames e documentos de competência profissional (13).

(11) L. WHITE — *Civil Service Abroad* — Mc Graw Hill, N. York, 1935, pág. 22.

(12) L. WHITE — *Civil Service in Modern States* — University Press — Chicago, 1930.

(13) REITH — *The Government of the British Empire*, Mc Millan Co., 1936, pág. 286.

"O ponto de vista inglês a respeito da matéria é que é desejável ter no serviço, pessoas que, embora saibam pouco ou nada das funções, tenham capacidade para desempenhá-las e para elevar-se do mais baixo ao mais alto cargo" (14).

A seleção no serviço civil inglês, em seu aspecto mais típico, se caracteriza por:

- a) ausência de provas técnicas ou práticas;
- b) idade jovem dos candidatos (até 24 anos);
- c) não exigência de títulos ou experiência anterior;
- d) seleção por nível de cultura geral;
- e) provas de aptidão e não de capacidade específica.

Este sistema não pode ser comentado, sem antes salientarmos que o serviço civil inglês é dos melhores do mundo, com uma alta tradição de eficiência, honestidade e cultura. Evidentemente, um serviço civil que possua serviços industriais em grande número e que ocupe por isso lugar saliente na industrialização do país, sob os aspectos mais variados, dificilmente poderá limitar sua seleção à cultura geral, a não ser que esteja intimamente articulado com grandes escolas de preparação de especialistas e técnicos.

B) SISTEMA NORTE-AMERICANO

No serviço civil federal norte-americano, os cargos classificados estão englobados nos 5 grandes serviços seguintes, que se dividem, por sua vez, em grupos, séries e graus ou classes (15): 1) Serviço profissional e científico (P); 2) Serviço subprofissional (SP); 3) Serviço de escrita, administrativo e fiscal (CAF); 4) Serviço custodial (de guarda) (CU); 5) Serviço de escrita e mecânico (clerical-mechanical) (CM). O ingresso é feito mediante concurso na forma da Lei de 1883: "open-competitive examination".

No serviço não classificado, que tende a reduzir-se, para ingresso nos cargos da lista (schedule) B.

(14) AUSTIN OGG — *English Government and Politics*, Mc Millan Co., 1946, pág. 228.

(15) PERSONNEL CLASSIFICATION BOARD — *Preliminary class specifications of positions in the field service* — Government Printing Office — Wash, 1931 e *Personnel Classification Board U. S. Civil Service Commission — Schematic outline and definitions of occupational Groups and series of classes* — Wash., July, 1939.

as provas mantêm-se sem competição (Rule III — 2 — Civil Service Rules — rev. em 1928).

Muitas das provas do serviço classificado são *unassembled*, isto é, o candidato não comparece, manda apenas a documentação dos títulos sobre as atividades que interessam.

Esta espécie, de provas em geral é usada para o grupo profissional técnico e administrativo e para certas séries de trabalhos mecânicos. As provas escritas, que têm provocado estudos notáveis referentes à estandarização dos testes nos setores mais diversos, "abrangem menos de um quinto (1/5) de todas as provas no serviço civil federal" (16).

O tipo de seleção usado, conduz a evidenciar a capacidade atual dos candidatos no desempenho das funções.

As leis do serviço civil (17) recomendam: "Os testes devem ser práticos e ocupar-se tanto quanto possível das atuais atribuições dos cargos".

Esta orientação se torna exequível, em vista de o plano de classificação obedecer a um critério de miúda especificação.

Podem ser assinalados como característicos do sistema:

- 1) escolha feita, visando principalmente a experiência ou capacidade atual do candidato;
- 2) importância significativa dada às provas de execução de serviço ou práticas;
- 3) ausência quase completa de provas de aptidões nos exames;
- 4) inclusão rara de conhecimentos teóricos ou escolares nas provas;
- 5) idade não limitada para o ingresso, que é permitido nos cargos de escrita até aos 53 anos e nos cargos técnicos especializados, às vezes, até à própria idade da aposentadoria (18).

Encontram-se, contudo, provas de capacidade intelectual geral, com exames escritos complementares para séries não profissionais propriamente

ditas e para cargos de polícia, bombeiros e serviço postal (19). Mas, para acentuar o interesse pela experiência dos candidatos, basta transcrever o que é pedido para uma função onde a documentação do trabalho realizado é difícil.

"Instrução n.º 121 para *Under Mimeograph Operator*: (*United States Civil Service Examination*):

3. *Experiency*: Applicants must show that, within the 10 year immediately preceding the date of receipt of application, they have had at least 3 full months, or time equivalent thereof, of paid experience in the operation of an electrically driven automatic-feed stencil rotary duplicator, such as the mimeograph".

Entre os inconvenientes do sistema são citados: a aceitação de títulos probatórios de garantia duvidosa, a dificuldade no julgamento de tais títulos e, ainda, a ausência de contacto pessoal com os candidatos nestas provas. Por outro lado, tem a vantagem de prestigiar as instituições de ensino, ainda que no conceito de WILMERDING (20) não haja articulação com o sistema educacional, porque isso só se compreenderia se fôsse concordante a idade de ingresso no serviço público com a dos diversos níveis educacionais.

Os exames escritos não figuram na maior parte dos concursos, como nos sistemas inglês e brasileiro. Além disso, os candidatos, não revelando conhecimentos gerais e teóricos na especialidade a que se dedicam, se encerram dentro de estreitas especializações. Assim, ainda que excelentes práticos não possuem capacidade para se desenvolver e acompanhar os progressos da ciência em seus respectivos setores. "O sistema existente é vantajoso para alguns que estão familiarizados com a rotina especial, ainda que tenham falhas nas aptidões gerais" (21). Outros acham que são bem escolhidos os ocupantes dos cargos iniciais, mas que não são os que devem atingir os mais elevados graus das carreiras. Outras objeções (22)

(16) OBRIEN and MARENBERG — *Your Federal Civil Service* — Funk and Wagnells — N. York, 1940, pág. 198.

(17) OLIVIER FIELD — *Civil Service Law* — Minneapolis, 1939, pág. 86.

(18) Veja exame de algumas instruções da U.S.C.S.S. — ARLINDO VIEIRA RAMOS — *Recrutamento e fontes de suplência de pessoal* — "Rev. Serv. Pub.", dezembro de 1942.

(19) ATKINSON, ODENCRANTZ and DENING — *Public Employment Service in United States* — Chicago, 1940, pág. 271.

(20) WILMERDING — *Government by merit* — Mc Graw Hill, N. York, 1935.

(21) MUNRO — *The Government of the United States* — Mc Millan — N. York, pág. 190.

(22) MAC MAHON and MILLETT — *Federal Administrators*, Columbia University Press — N. York, 1939.

são apresentadas por estudiosos da administração pública, no grande país.

E' verdade que, ao, revés a especialização é uma das conquistas da educação nos Estados Unidos e um dos fatores mais importantes do poder da realização dos seus técnicos e do progresso de seu povo.

Referindo-se a êstes dois tipos de seleção por possibilidades e eficiência em setor especializado acentua KINGSLEY (23): "O primeiro exalta a política da promoção e dá como resultado um serviço fluído e móvel. O segundo dá importância à técnica no ingresso e conduz a um serviço mais estático. O primeiro serve para os jovens promissores; o segundo freqüentemente favorece a maturidade medíocre. O primeiro articula o Serviço Civil ao sistema educacional, o segundo articula-o ao fluxo e refluxo do volume de empregos na indústria privada. Nenhum dêstes sistemas, considerado como extremo, é adequado às exigências dum moderno serviço público e um processo satisfatório de recrutamento deve combinar elementos de ambos".

C) SISTEMA BRASILEIRO

Em 1936, com a Lei 284, que reajustou os vencimentos do funcionalismo público federal, apareceu a primeira organização dos cargos do serviço civil federal em carreiras, divididas em classes, de acôrdo com o nível de remuneração. A esta lei se deve a instituição do sistema do mérito, com a seleção dos funcionários federais, realizada por órgão central especialmente destinado a tratar dos problemas de administração geral.

Os servidores públicos federais ficaram distribuídos em dois grandes grupos: funcionários e extranumerários, ocupando, respectivamente, cargos de carreira e funções.

Em 1939, o sistema do mérito é estendido às séries funcionais, com exigência para ingresso, de prova de habilitação, que é, também, um exame de competição.

As carreiras têm, na maior parte, títulos gerais, abrangendo atribuições muito numerosas e com-

plexas, e são em número pouco superior a 100. Os concursos se abrem para os cargos iniciais das carreiras (24).

Algumas séries funcionais possuem títulos mais limitados e para elas são estabelecidas provas semelhantes às rotinas dos serviços.

Os concursos são constituídos de várias provas que abrangem conhecimentos teóricos, práticos e, além disto, exames de aptidões gerais. Nestes concursos as provas de opção têm facilitado a seleção de grupos mais especializados dentro das carreiras, possibilitando julgamento mais homogêneo de candidato, de formação e cultura semelhantes.

Importância grande é dada às provas escritas, que, na maioria dos casos, são as primeiras e eliminatórias. Estas provas são, principalmente, do tipo objetivo e do velho tipo ou dissertativas somente em carreiras de nível superior.

As provas orais foram afastadas; são, contudo, aplicadas em exame de línguas estrangeiras na arguição de teses e como complemento de certas provas práticas. A prova de títulos suplementa as outras e figura como única, atualmente, só no concurso de médico-sanitarista, e puericultor em que o certificado de aprovação no curso de preparação para esta carreira é exigido na inscrição.

Provas de capacidade mental geral, chamadas de nível mental e aptidão, aparecem nos concursos e provas de habilitação para carreiras e séries de nível de remuneração médio e baixo ao lado das provas de conhecimento geral e, também, de provas de execução de serviço.

Os característicos principais do sistema são:

- 1) escolha pela capacidade no trabalho suplementada por conhecimentos gerais e teóricos no setor respectivo;
- 2) uso de todos os tipos de provas, em geral simultâneos, de acôrdo com a carreira ou função;
- 3) não articulação com o sistema educativo; exigência de diplomas ou títulos apenas para as carreiras universitárias.

Para certas carreiras, graças a razões especiais, é exigido diploma para inscrição; não é, contudo, a orientação geral.

(23) KINGSLEY — *Quest for competence — Readings in Public Personnel Administration civil service Assembly* — 1942, pág. 64.

(24) Revista do Serviço Público — Seções de Seleção e Seleção e Aperfeiçoamento — Coleção de 1937 (Nov.) 1945. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional.

4) Limites de idade para ingresso: 18 a 35 e 40, excepcionalmente 45 anos.

Durante mais de 7 anos (25) o Departamento Administrativo do Serviço Público realiza nos diversos setores do serviço público provas seletivas; já tem, por este modo promovido o ingresso de dezenas de milhares de pessoas nos diversos ministérios e órgãos, tendo examinado mais de cem mil candidatos.

O sistema usado no Serviço Civil do Canadá aproxima-se mais do brasileiro do que dos demais. Um breve relato de suas atividades esclarecerá este ponto.

O sistema do mérito no Canadá fêz-se por etapas sucessivas, ainda que figure desde o começo a norma de prova para ingresso no serviço público.

Em 1857, o governo da Província do Canadá promulgava a lei do Serviço Civil, pela qual o ingresso era feito por qualificação no exame procedido antes da nomeação (26). Não foi, porém, feita a centralização do órgão examinador e a política intervinha sistematicamente. Em 1868, surge a primeira classificação de cargos e em 1886 o estatuto do serviço civil com uma junta de exames, centralizada, de 3 membros e a reclassificação dos cargos em 7 classes. A nomeação por ordem do mérito veio em 1918, isto é, só depois da primeira grande guerra, nestes termos na Sec. 20 da lei respectiva: "tôdas as nomeações no serviço civil devem ser por exame de competição livre (*open competitive examination*)." "Nos exames para ingresso os candidatos são nomeados por ordem do mérito". (Sec. 29 item 4) (27).

(25) Continuando o Conselho Federal do Serviço Civil.

(26) JOHNSTON — *The Civil Service of the Dominion of Canada in White — Civil Service in Modern States*. Chicago. 1939, pág. 71-103.

(27) *Civil Service of Canada Statute of 1918* — 19.

(28) CHARLES BLAND — *Public Personnel Administration in Canada* — in WHITE — *Civil Service Abroad* — Mc Graw Hill, 1935, pág. 75.

O tipo de seleção é o que abrange tôdas as formas de provas, desde que atinjam o fim desejado (28). "Os exames serão escritos ou orais" diz a lei "em forma de demonstração de habilidade ou de algum conjunto de habilidades; terão principalmente o caráter de testes e apurarão a destreza ou capacidade do candidato para realizar os encargos da classe, para a qual se destina, investigando o treino e experiência e aplicando testes de conhecimento técnico, de destreza manual e de capacidade física, que, no julgamento da Comissão, forem julgados necessários".

As instruções da Comissão do Serviço Civil estabeleceram os limites de idade para inscrições: de 18 a 35 para as classes de escrita e mais elevados para cargos técnicos (29).

Para os próprios cargos temporários (*seasonal positions*) são abertos concursos.

São as seguintes as provas para cargos técnicos:

- 1) provas educacionais, provas (*written papers*) ou relatórios feitos pelos alunos e referendados pelas escolas;
- 2) provas de treino e experiência, por meio de documentos;
- 3) provas técnicas: escritas, práticas ou orais de acordo com os encargos das funções;
- 4) provas orais para cargos que requerem supervisão ou capacidade executiva;
- 5) testemunho satisfatório quanto à honestidade, fidelidade e lealdade dos candidatos para cargos de confiança (30).

Como se vê aproxima-se do sistema americano; não deixa, contudo, de sofrer a influência inglesa, e ainda recentemente, segundo a observação de BLAND, como na Inglaterra, procurou aproveitar das universidades os candidatos para a classe administrativa.

(29) ROBERTO DAWSON — *The Civil Service of Canada* — London, 1939 — e WHITE — *Civil Service in Modern States*, 1939, págs. 73-90.

(30) WHITE — *Civil Service Abroad* — Mc Graw Hill, 1935, pág. 75.

Acôrdio de Bretton Woods

CELSON DE MAGALHÃES
Técnico de Administração

DUAS coisas são imprescindíveis ao progresso das nações: os Bancos e a estabilidade cambial.

O dinheiro é mercadoria igual às outras e, como todas as mercadorias, fica sujeito às trocas de compra e venda; os agentes desse comércio especial são os banqueiros.

Os Bancos compram e vendem dinheiro, isto é, aceitam dinheiro dos seus depositantes, descontam títulos, fazem empréstimos... pagando ou recebendo juros.

A atividade bancária é diretamente proporcional aos surtos da economia; quanto mais ativo um Banco, maiores benefícios dará aos setores econômicos aos quais estiver ligado: agricultura, comércio, indústria...

Nos países onde há Banco Central de Emissão, quando a atividade econômica vai em curva ascendente e há falta de numerário, o Banco faz moeda fiduciária, emite cédulas para atender às necessidades imediatas.

Não se deve, porém, confundir esse dinheiro emitido com o papel-moeda que o Estado fabrica nos momentos de aperturas financeiras; o papel-moeda do Estado não é promessa de pagamento, nem é reembolsável em prazo conhecido ou determinado, ao contrário do que sucede com a moeda bancária.

O papel-moeda não tem lastro, mas as cédulas do Banco Central o tem; logo, são moeda-papel.

O Banco não as emite para desafogo de aperturas financeiras, para livrar-se de situações difíceis, por vezes ocasionadas pela incúria ou incapacidade administrativa, como o faz o Estado; o Banco as emite para atender a transações econômicas produtivas, e conforme as exigências do mercado.

O papel-moeda emitido pelo Estado não tem regulador de espécie alguma, e vai sempre num crescendo uníssono com as dificuldades do governo;

por isso o papel-moeda, quase sempre, prejudica a coletividade, ao invés de a beneficiar.

É erro crasso julgar que a riqueza dum país depende da quantidade de dinheiro que circula dentro dele: a abundância de dinheiro, por si só, não representa fartura econômica, bem estar; nem a falta de dinheiro significa, obrigatoriamente, miséria.

Fabricar papel-moeda não é, pois, aumentar a riqueza da nação. No caso do Banco Central, as emissões constituem valioso instrumento de impulso econômico e, então, devem ser feitas; no caso do Estado, as emissões são paliativos de ordem financeira e, então, devem ser evitadas.

Os pagamentos internacionais são feitos em ouro, pois só o ouro é moeda de curso universal, embora nem sempre circule e seja então representado pelas cambiais.

Se a procura do ouro vai além das possibilidades do Banco Central, necessário se torna comprar mais ouro para atender aos portadores das notas emitidas. Mas o difícil está em que a indústria da mineração só fornece ouro quando pode, e não quando quer.

O Banco recorre então às restrições do crédito: eleva as taxas de desconto, encarece o preço do dinheiro, diminui os prazos de empréstimos, exige maiores garantias...

Mas a restrição do crédito desvaloriza os títulos nacionais e encarece a vida, o que é um mal; por outro lado, facilita a entrada de capitais estrangeiros, aumentando a reserva ouro do país, o que é um bem.

Isso faz a política bancária uma das mais difíceis da ciência das finanças.

Os Bancos são os grandes impulsionadores da economia nacional; sem eles não haveria riqueza. O próprio comunismo russo, radical nos primeiros

tempos, não pôde proscrevê-los das concepções da N.E.P.

*

* *

Qualquer nação, mesmo paupérrima, possui recursos para viver sem auxílio estranho; mas qualquer nação que assim viva passa privações e sofre duros sacrifícios.

Daí a razão das trocas internacionais, a origem do comércio entre as nações.

Mas, ainda que um país se bastasse a si mesmo, poderia não ser conveniente produzir, dentro dêle, o que o estrangeiro lhe forneceria em condições melhores, economicamente consideradas. Assim, o comércio internacional é de absoluta necessidade.

Todo país importa e exporta ao mesmo tempo; a diferença entre o valor do que entrou e o valor do que saiu dá o balanço comercial.

Nenhum país pode viver exportando, sem importar; ou vice-versa. Ambas as coisas estão de tal modo ligadas, que o exercício somente de uma conduz, mesmo contra a vontade dos homens, ao exercício da outra.

O ouro dos pagamentos internacionais não atende apenas às transações do comércio; há que atender também ao rendimento dos capitais estrangeiros, ao transporte das mercadorias, aos prêmios de seguros, às remessas feitas por imigrantes, às necessidades dos turistas, à amortização da dívida pública... Tudo isso exige remessa de ouro para o exterior, ou conduz ouro para o país.

A diferença entre todo o ouro que saiu e todo o ouro que entrou dá o balanço de pagamentos, que exprime a verdadeira situação econômico-financeira.

O *deficit*, ou o saldo dêsse balanço vai influir no lastro ouro do Banco Central (ou do Estado), aumentando-o, ou diminuindo-o.

Conseqüentemente, se nenhum país pode viver sem comércio internacional, se o comércio internacional influi no ouro que serve de lastro à moeda e se êsse lastro é fator importante na situação econômica nacional, conclui-se que o bem estar dum povo está intimamente ligado a seu balanço de pagamentos.

*

* *

Se as moedas de cada país fôssem expressas na mesma quantidade de ouro, claro que tôdas teriam

o mesmo valor; mas como isso não sucede, a diferença existente constitui o câmbio, outro elemento importante na economia pública.

A moeda é medida de valor, como o litro é medida de capacidade e o metro, de extensão; mas ao contrário do litro e do metro, que são unidades fixas e estáveis, a moeda varia, assim como se o próprio metro ora esticasse, ora encurtasse.

Isso gera problemas de câmbio, porque, variando a moeda de um país, sua relação com a de outro também há de ficar alterada; varia a taxa cambial e a situação econômica sente os efeitos.

Se o câmbio baixar ou subir as transações internacionais serão prejudicadas, porque, não havendo estabilidade nos pagamentos, são sempre perigosos os negócios. O ideal consiste, pois, na estabilização do câmbio, ou, se impossível, nas oscilações ínfimas da respectiva taxa.

As questões bancárias e cambiais são decisivas no bem estar econômico e financeiro dum país; o bem estar dum povo é premissa necessária ao bem estar dos outros povos; assim, as questões relativas à moeda duma nação influem direta ou indiretamente na felicidade do mundo.

Mas o mundo tem demorado a compreender coisa tão simples.

*

* *

A evolução das espécies é consequência de mutações nos genes dos cromosomas celulares. Não há mais dúvida que todos os caracteres biológicos e fisiológicos são sujeitos a modificações hereditárias determinadas pelos genes.

Os genes são considerados hoje como agregados químicos de tal importância no desenvolvimento do organismo, que podem até determinar estruturas e funções específicas.

Mas os genes também sofrem influência do meio, interno ou externo; assim, um controle adequado do meio poderá transformar em dominante um fator recessivo, ou vice-versa, para usar os termos consagrados nas leis mendelianas.

Algumas variações genéticas — a maioria delas — se tornam fatais, ao passo que outras permitem ao organismo adaptar-se ao ambiente; a seleção natural nada mais significa senão êsse ajustamento do organismo ao meio, para sobreviver.

Hereditariedade e meio se completam de tal forma, que não é mais científico perguntar a qual

dos dois fatores cabe a predominância na evolução; qualquer caráter biológico é produto de um dado genes, quando opera em dado meio.

A maneira pela qual a natureza opera a modificação dos genes é ainda mistério; o modo de influir na evolução, uma incógnita; mas, alterado o genes, introduzida a mutação, o processo evolutivo já não oferece segredos.

*

* *

O que é verdade para os indivíduos, também é verdadeiro para os grupos humanos; às sociedades também se aplica o conceito da seleção natural.

A evolução dos povos também se faz à custa de mutações provocadas por causas ainda desconhecidas e incontroladas, que operam lentamente, mas tão lentamente que a primeira impressão é a do estacionamento psíquico da humanidade.

A variação dos *genes coletivos* deve obedecer a causas múltiplas, entre as quais, porém, estão contidas as guerras. Indiscutivelmente a guerra é processo violento da evolução dos povos.

As duas guerras mais próximas de nós, a de 1914 e a atual, são provas disso: a de 1914 firmou novos conceitos sociais, assim como que humanizou um tanto mais as relações entre os homens; a atual está introduzindo novos conceitos econômicos e financeiros, sem falar no aperfeiçoamento dos outros que já encontrou.

*

* *

Depois desta guerra, poucas nações estão aptas a cooperar na reconstrução e desenvolvimento do mundo; muitas não podem fazer por falta de recursos para investimentos internacionais.

Mas as poucas nações que o puderem fazer, serão obrigadas a prestar auxílio às que necessitarem, pois, em economia, a felicidade de um depende do bem estar dos outros.

Ora, os países emprestadores de capital, embora obrigados a atender aos reclamos da solidariedade, não poderiam ficar sem garantias de reembolso: os grandes riscos das operações financeiras deveriam ser igualmente distribuídos, de forma a recair tanto sobre os emprestadores, como sobre os tomadores reais ou virtuais.

E surge então o conceito novo da cooperação internacional na ordem econômica e financeira: não haverá país prestador.

Tôdas as nações se associam na constituição dum Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, com as seguintes atribuições:

- a) fomentar e facilitar os investimentos de capitais para fins produtivos, no período de transição entre a guerra e a paz;
- b) promover o investimento internacional do capital privado, por meio de garantias e participações em empréstimos;
- c) suprir as deficiências do capital privado, com recursos do próprio Banco;
- d) incrementar o comércio internacional, concorrendo para o equilíbrio do balanço de pagamentos.

Mas não basta criar o Banco para atender aos reclamos da economia internacional; a ordem financeira também influi na ordem econômica e está intimamente ligada às oscilações cambiais.

RICARDO imaginou o nível dos preços relacionado ao tradicional sistema do padrão-ouro; o equilíbrio, qualquer que fôsse a conjuntura, se restabeleceria, automaticamente, uma vez perturbado.

Ora, isso só poderia acontecer, se a única moeda em circulação fôsse o ouro, ou a nota conversível.

Cada país se esforçava, como na época mercantilista, em atrair o ouro que servia de lastro à moeda estrangeira, evitando, concomitantemente, a evasão do seu próprio metal acumulado.

Por esse motivo, a política monetária de cada país perdia toda a relação com a conjuntura econômica; se o período era, por exemplo, de depressão, e a política devia ser a do dinheiro fácil, a dos juros baixos, fazia-se justamente o oposto: dificultava-se o comércio do dinheiro, elevando os juros e restringindo o crédito, no objetivo único de defender as reservas ouro do lastro monetário.

Assim, só havia duas alternativas: ou se adotava a política mais conveniente aos interesses da conjuntura, ou se expunha o sistema às perturbações inevitáveis vindas do exterior.

Agora as nações já compreendem que tal processo só poderia trazer prejuízos gerais e, daí, a criação do Fundo Monetário Internacional, que servirá de lastro comum a todos os países associados.

Os Bancos Centrais ficam agora obrigados a estabelecer políticas monetárias que se harmonizem e não, como outrora, que se contrariem por acôrdos isolados na forma das célebres moedas de compensação.

A desordem monetária que prevalecia no período imediatamente anterior à guerra deverá desaparecer; as taxas cambiais passam a depender do Fundo Internacional, pois é das atribuições dêste:

“promover uma estabilidade cambial a fim de manter a ordem monetária internacional e evitar a concorrência de depreciações monetárias.”

Assim, o Fundo Monetário Internacional auxilia os países a corrigirem os desequilíbrios de seus balanços de pagamentos e a evitar as oscilações monetárias que prejudicam o comércio e o movimento dos capitais.

Tanto o Banco de Reconstrução e Desenvolvimento, como o Fundo Monetário Internacional, são elos duma só cadeia. Com efeito, a judiciosa aplicação dos investimentos internacionais — função do Banco — é fator preponderante no equilíbrio dos balanços de pagamentos — atribuição do

Fundo; por outro lado, a estabilização cambial — atribuição do Fundo, estimula e facilita os investimentos internacionais — função do Banco.

Em Bretton Woods, cujo acôrdo o Brasil acaba de ratificar, as nações unidas mostraram ter aprendido da guerra esta grande lição: o mundo econômico não tem fronteiras, e o mal de um acarreta sempre a desgraça dos outros.

Todavia, a criação dêsses dois órgãos superiores das finanças internacionais não significa, por si só, que todos os problemas do bem estar econômico-financeiro dos países estejam para sempre resolvidos. Há que levar em conta a honestidade, a capacidade e, sobretudo, a lealdade dos governos.

Esse lado da questão também foi considerado: sofrerá sanções e será mesmo excluído do organismo internacional aquele que, por má política, prejudicar os outros.

Assim, pouco a pouco, vão sofrendo mutações benéficas os *genes* que provocam a evolução dos povos; e a guerra é o grande instrumento dessas transformações.

Um dia virá em que, transformados todos os *genes*, homens e povos serão felizes.

O currículo secundário e o humanismo científico

DJACIR MENEZES

Prof. da Faculdade Nacional de Filosofia

TORNOU-SE uma observação trivial a de que a ciência permitiu maior domínio e contrôle das forças naturais aumentando a *liberdade* humana graças à maior compreensão e consciência das necessidades naturais. Passou-se a novas técnicas baseadas em conhecimentos, mais avançados, provendo a mente de *intellectual instrumentalities*, para empregar a expressão de DEWEY — e nessa transição não foram poucos os conflitos contra preconceitos e artifícios, os “ídola” denunciados pelo gênio de BACON.

Dêsse esforço para utilizar socialmente as energias físicas resultou o progresso científico que se verificou a partir da chamada “revolução industrial”. Mas é recentemente que se acentua ante o drama contemporâneo e suas misérias — a convicção do valor social da ciência suscitando o sentimento de responsabilidade dos homens de pensamento.

O “humanismo científico” dos nossos dias deriva dessa civilização essencialmente técnica que nos cerca e cujos problemas se alongam fora do perímetro dos estudos clássicos e literários. O bem-estar social impõe diretivas morais a todos que participem, em qualquer grau, do processo educativo destinado a aprofundar a visão humana dos valores criados.

A intimidade de contacto entre os povos e entre os intelectuais das latitudes mais diversas atinge a ponto dantes desconhecido — e as idéias são mais do que nunca “*suggestions for activities to be undertaken for experiments to be tried*” (1), não se insulando dos processos compreendidos nos métodos gerais de ação.

II

Admite-se que os homens dirigentes do Império se aprimorassem na educação beletrística indispen-

sável aos torneios parlamentares, abeberando-se dos conhecimentos históricos e linguísticos com que forravam sua experiência de estadistas — e, seja dito de passagem — ressaltaram sempre uma aguda intuição das realidades, intuição que furava através daquelas camadas de erudição para indicar-lhes a linha oportunista dos interesses nacionais. No quadro duma nacionalidade atrasada, com os fundamentos na vida rural e na instituição servil — a educação teria que colimar necessariamente objetivos diferentes. As escolas superiores formavam minorias brilhantes — a *jeunesse dorée* dos latifúndios bem sabida no seu latim e nos seus clássicos.

As lentidões de comunicação dentro do país e internacionalmente não ameaçavam essa tranquilidade quase colorida de saudades românticas, na sociologia nacional, pela magia evocativa de Gilberto Freyre.

III

As portas da siderurgia, consagrando heróis da F.E.B., rodeado de imperialismos vigorosos minados por contradições tremendas — o Brasil tem o dever de abrir os olhos moços para a compreensão dessa civilização necessariamente técnica. De fato — dir-me-ão — os programas estão recheiados de ciência.

O espírito adolescente não quer apenas saber a composição química dos corpos, a fórmula de MOIVRE, a teoria ondulatória da luz, a força expansiva dos gases. A curiosidade é também para a sociedade, para sua organização, para seu funcionamento. Não basta mostrar a estrutura dos corpos químicos — é preciso mostrar a estrutura dos grupos sociais, o sentido da vida contemporânea e de suas agitações.

(1) JOHN DEWEY, *Reconstructions in Philosophy*.

Redarguir-se-á que seria sobrecarregar mais o currículo — e que essa matéria pertence a cursos superiores especializados.

Aí reside outro engano. A sociologia dos velhos tempos, cheia de controvérsias filosóficas, acabou organizando-se em ciência fundamental à formação da mentalidade discente.

Quando combatíamos essa concepção, escrevemos no ano passado:

“Ainda recentemente, um luminar das ciências sociais, o professor DONALD PIERSON, da Faculdade Livre de Sociologia de São Paulo, em curso no D.A.S.P. traçava, com meridiana clareza, o verdadeiro conceito de sociologia, distinguindo-a da filosofia social, da ação social, da ética social, do pensamento social. Já passou o seu tempo de nebulosa, donde se retirava tudo aquilo *et quibusdam aliis*. O objetivo da sociologia não é o que se acha criticado no plano que comentamos; nesse passo estamos de acôrdo, e se há quem repita êsses conceitos passados, quando corria muito “léroléro” como sociologia, não devemos perder tempo em refutá-los. Isso exprimiria apenas que há alguns retardados dormindo nos velhos textos, sem escutar o rumor do trabalho da jovem ciência.”

“Quando o plano menciona a sociologia como “enciclopédia”, apontando-a como *mens-trum immane et ingens*, merece todo apoio: êsse “monstro” — o termo é um pouco forte — enche os nossos programas, contendo tudo — é a *pantosofia*, de que falava TOBIAS BARRETO! Por isso êle lhe negava o caráter de ciência. Pois se nossos programas estão assim entupidos com esse acêrvo indigesto, realmente cumpre-nos remover os *disjecta membra*, transportá-los ao cemitério da história da sociologia, e tratar de confeccionar os novos programas da ciência que se está ultimando, com suas pesquisas sobre a vida social, seus processos, seus métodos de verificação e observação...”

“Assim, ela não é mais a mistura de conhecimentos de geografia humana, de ecologia humana, de antropologia cultural de outras ciências que também estudam o “social”. Seus propósitos estão nitidamente circunscritos: estudar a ação conjugada de seres biologicamente apartados, graças a processos de inte-

gração dos indivíduos na vida do grupo. Essa ação *consistente*, segundo a expressão daqueles sociólogos, traduz justamente os processos da vida associativa que se exerce pela organização de interrelações e ajustamentos entre indivíduos e grupos, em funções das necessidades da existência comum.

“É evidente que a sociologia está condicionada às finalidades coletivas mais que qualquer outro ramo do conhecimento humano. Não visa servir a partidos ou seitas, mas à comunhão nacional. Seus julgamentos são “julgamentos de realidade”, não “julgamentos de valor”; êstes tecem as doutrinas...”

Mas poder-se-ia simplificar o currículo, esvaziando-o do acervo que não corresponda às necessidades atuais, abrindo espaço à Sociologia, à Economia, à Psicologia, em grau e nível pré-universitário como acontece na América do Norte, cujo fascínio é tão forte aos nossos olhos: — e o seu mais belo exemplo é o das suas instituições educacionais.

IV

Não enveredamos pelo debate clássico de “humanismo” e “naturalismo”.

A própria orientação adotada nesse arrazoado é a do sentido profundamente humano da ciência, que sempre compreendemos como processo social e histórico dentro dos interesses vitais dos grupos humanos.

Essa diretriz não repele necessidade de bom estudo das técnicas fundamentais, entre as quais está o domínio dos recursos da língua portuguesa. Mas não pensamos que se escreva melhor porque o aprofundamento do latim o auxilie. Diz-nos ANTÔNIO SÉRGIO:

“Frequentes vêzes, os que não se dispensam de estudar latim entusiasma-se muito com o falar do povo. — Eis a fonte — decretam êles — olhem Camilo, que aí foi beber! — O povo é fonte? MUITÍSSIMO bem; e onde é que o povo aprendeu latim?”

Nessa conferência pontilhada de observações sagazes, o escritor lusitano se ocupa em longa demonstração da desnecessidade do estudo das línguas mortas para o aprendizado das vivas, cujo domínio

é indispensável para a enunciação precisa e clara do pensamento (2).

V

J. A. LAWERYS, na Conferência de Londres, em 1941, onde se reuniram grandes expoentes da ciência mundial, escreveu que o "currículo das nossas escolas é um cozinhado herdado, na maior parte da época pré-científica. A sua estrutura e conteúdo só podem justificar-se pelo recurso a teorias que sabemos erradas... O que é necessário é um currículo planeado em torno das ciências naturais e dos estudos sociais, em vez dum outro centrado nas pesquisas linguísticas e literárias".

Refere-se a escolas e programas que são mais aperfeiçoados que os nossos.

A atitude científica, a educação científica, o método científico, não se compilam em receitas porque são atitudes internas, modalidades do pensamento que se disciplina em hábitos adquiridos pela experiência no trato com os problemas.

Dessa maneira, o ensino "ajuda a explicar a organização social, serve para habituar o povo a pensar no conhecimento em termos de bem-estar humano, — numa palavra, torna-se humano permanecendo científico".

VI

Se afastamos a título de ocultar certos problemas e adormecer mais quietamente o ambiente

(2) ANTÔNIO SÉRGIO, *Ensaio*, V. 2, Lisboa.

das escolas, o estudo de aspectos e conflitos sociais, rompemos com a unidade que deve existir entre a escola e o ambiente social, insulando-a hipòcritamente — e preparando resultados catastróficos.

"A nossa esperança de progresso — escrevem OGBURN e NEUMAYER — está antes no controle da evolução social do que na natureza humana, hereditária, mutável" (3). E todos os problemas relativos ao controle da mutação cultural situam-se dentro de disciplinas banidas ou quase banidas do currículo secundário superlotando com particularidades de conhecimentos votados ao esquecimento, enquanto o meio social espicaça e fortalece a curiosidade do aluno em direção das coisas sociais.

As próprias ciências físico-matemáticas perdem sua aparente aridez de formas vãs ideais quando entram em contacto com os interesses sociais e a história, vistas então, como criações do esforço humano e da solidariedade das gerações (4).

Sejamos científicos: procuremos pelo estudo o caminho para as evoluções pacíficas e fortaleçamos a convicção nos valores vitais que têm de se realizar por via racional e inteligente. *Pax, Labor, Scientia*.

(3) OGBURN e NEUMAYER, *A Sociedade e a Comunidade*, Ed. Nacional S. Paulo.

(4) DJACIR MENEZES, *Preparação ao Método Científico*. São Paulo, 1938. Biblioteca da Divulgação Científica.

Importância da pesquisa na administração pública

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA
Técnico de Administração

OS DICIONÁRIOS de WEBSTER, MORAES e C. DE FIGUEIREDO definem o vocábulo *pesquisa* como sendo a busca ou exame diligente; investigação ou informação criteriosa e doura; indagação laboriosa, etc.

Como escreveu o Prof. RAMON Y CAJAL (*) “descobrir consiste, geralmente, em submeter o fato a uma lei, encerrá-lo num molde ideológico mais amplo, classificá-lo, enfim”. Conseqüentemente, as atividades de pesquisa podem aplicar-se a fenômenos novos ou a novos aspectos de fenômenos já conhecidos. A pesquisa organizada, pois, avançará sempre por dois caminhos: procurando descobrir verdades novas ou retificando conhecimentos já adquiridos.

Dêse modo, a importância da pesquisa em qualquer ramo do conhecimento humano é indiscutível. Assim, a pesquisa está presente não apenas no esforço e investigação do físico ou filósofo, mas também no trabalho do médico que busca diagnosticar o mal que aflige o paciente para curá-lo; ou do mecânico que tenta localizar e reparar o defeito de um automóvel. A pesquisa vem ao encontro do professor que depara um caso no manejo ou na aprendizagem de seus discípulos; atende ao insistente apelo do diretor de uma organização qualquer, pública ou privada, que se vê na contingência de resolver um problema ou impasse na sua administração. Portanto, o físico, o filósofo, o médico, o mecânico, o professor, o diretor de uma determinada organização se tornam pesquisadores, não quando envidam esforços para a solução de um dado problema ou situação, mas principalmente quando buscam a coleta de dados e princípios, ainda não explorados por outro indivíduo ou grupo de indivíduos, tendo em vista a generalização

de normas, princípios ou práticas, dentro de uma determinada atividade.

A conceituação de pesquisa acima exposta, se bem que abranja todo o campo do conhecimento humano, não exclui a importância da investigação aplicada e desenvolvida em determinados setores.

Cabe aqui, também, lembrar o conceito de pesquisador, uma das figuras mais importantes em qualquer sociedade hodierna. Do ponto de vista tradicional, quando se fala em pesquisador figura-se-nos na mente um indivíduo solitário, entregue unicamente à busca da verdade pela verdade. O conceito moderno, porém, é diferente, graças à nova compreensão da função daquele que investiga. E' bem verdade que os estudos de indiscutível valor científico exigem ambiente próprio, solidão e meditação, assim como entusiasmo pelos seus objetivos. No entanto, já hoje não se acredita no velho isolacionismo dos dentistas: a cooperação de muitos numa causa comum tem sempre trazido economia de tempo, aumento na eficiência e, também, evitado a incidência de erros.

De acordo com o tipo de pesquisa realizada, nós temos, em resumo, dois tipos clássicos de pesquisador: o *racionalista* e o *experimentalista*.

Em geral, são chamados a pesquisar os indivíduos já especializados. Uns, de um lado, se interessam pela busca da verdade pelo seu valor em si, — são os idealistas puros; outros, porém, visam imediatamente aplicar suas inestimáveis conquistas para o bem estar coletivo — são os *experimentalistas* — o que, afinal está de acordo com os 2 clássicos métodos de conhecimento: o *racional* e o *experimental*.

Se quiséssemos traçar um, ainda que ligeiro, histórico da pesquisa organizada muito teríamos que dizer. Embora tais atividades oficiais come-

(*) SANTIAGO RAMON Y CAJAL — *Regras e Conselhos sobre Investigação Científica* — Rio — 1942 — pág. 58.

cassem a desenvolver-se rapidamente apenas depois da primeira guerra mundial, sua história é longa.

Pode afirmar-se que a tendência para a instituição da pesquisa organizada surgiu com a fundação da Academia Prussiana de Ciência, em 1700. Em fins do século XVIII existiam associações científicas em muitos dos maiores países da Europa ocidental, ao mesmo passo que, na América do Norte, a Sociedade Filosófica Americana foi organizada em 1743, e a Academia Americana de Ciência e Artes em 1780. Lembre-se, porém, que essas entidades não eram de caráter puramente profissional principalmente porque seus membros eram tão diversos como as ciências.

O século XIX, porém, iria caracterizar-se por uma crescente especialização em todos os setores da cultura humana, o que deu ensejo à formação de grupos representativos dos ramos menores do conhecimento, divisões essas baseadas não somente no *escopo*, como também na *técnica*. No entanto, o efeito geral desse desenvolvimento foi contraproducente, pois redundou na criação da figura do pesquisador empiricamente especializado, sem a devida formação, fenômeno que só mais tarde foi remediado pelas universidades surgentes.

Em meados do século XIX as universidades alemãs modificaram seu sistema de trabalho: a *conferência*, por exemplo, foi substituída pelo *seminário*, que passou a ser meio usual de ensino para estudantes e diplomados não só para fins de enriquecimento cultural, como também para o intercâmbio de idéias. Nos E.U.A., iniciou-se logo depois um movimento para tornar as universidades, não somente centros de cultura, como também de pesquisa. Em 1876, com a fundação da Universidade John Hopkins, em Baltimore, a intensificação desse movimento principiou a tornar-se fator importante na vida intelectual norte-americana. As universidades deram, ao erudito, o ambiente próprio e — fator importante — a segurança econômica essencial ao trabalho ininterrupto. Por outro lado, todavia, levou-o a associar-se a colegas em outros campos, de que resultou evitar-se que ele se tornasse um especialista de vistas acanhadas, condicionado estreitamente pelo desenvolvimento técnico.

Mais tarde, se de um lado, as universidades procuraram reagir contra os excessos da pesquisa es-

pecializada, a indústria começou a acentuá-los. Pode afirmar-se que a revolução industrial foi fruto da especialização da pesquisa, que possibilitou invenções básicas. Mas daí em diante a interação resultante da indústria e da ciência aplicada iriam acelerar grandemente a insistência nos trabalhos de pesquisa. E assim, caracterizada como atividade proveitosa para as sociedades que ela ia beneficiando, a pesquisa passou a ser organizada para todos os fins práticos.

Parecia por um momento, que a figura do pesquisador *idealista* iria desaparecer. Como, porém, as investigações muita vez são ocasionais, originando-se geralmente dos laboratórios devotados ao conhecimento em si, a ciência pura não foi negligenciada pela indústria, mas ao contrário, foi amparada como elemento de valor ainda que *potencial*. Esse amparo verificou-se mesmo por meio de doações a universidades e institutos; isto sem falar-se no que depois foi bastante comum: a manutenção do cientista puro nos laboratórios industriais.

Hoje, encontramos a pesquisa também como um ramo das atividades governamentais, em todos os grandes países modernos. E aqui, embora se trate muitas vezes de pesquisa científica pura, toda ela visa o bem-estar público e coletivo. Assim, os Estados vêm procurando esmerar-se nos processos de pesquisa do mais alto tipo, e mantidas pelos governos no mundo, existem órgãos de pesquisa do mais alto tipo. Nos E.U.A., por exemplo, a pesquisa procura não somente o interesse econômico, como também, acima de tudo, o intercâmbio de idéias, colimando sempre um objetivo prático. Dêsse modo, os departamentos de pesquisa do governo comumente prestam colaboração à indústria e universidades particulares, sendo que neste país, como principalmente no Japão, as organizações industriais também podem manter pesquisadores nas repartições oficiais.

Embora já em meados do século XIX se haja reconhecido a necessidade da incorporação inadiável da pesquisa a todos os setores da atividade humana (na medicina e na biologia, por exemplo, o fenômeno levou a uma verdadeira proliferação de institutos de investigação) só depois da primeira guerra mundial tais necessidades começaram a representar uma verdadeira crise. Nos E.U.A. por exemplo, as pesquisas quanto às ciências naturais tiveram que atender em primeiro lugar ao

apêlo das necessidades. E assim, logo em 1916, o Conselho Nacional de Pesquisas, destinado a promover a integração da pesquisa nas ciências físicas e biológicas e sua aplicação na engenharia, agricultura, medicina, etc., foi instituído como órgão de guerra, para em 1918, tornar-se um órgão *permanente*. Anos mais tarde, outros dois grandes conselhos, o American Council of Learned Societies (1920) e o Social Science Research Council (1923) foram organizados; o primeiro, para lidar amplamente com estudos culturais; o segundo, para promover e integrar as ciências sociais e as artes úteis na indústria e no governo.

Na Inglaterra, a crise levou a outros caminhos. País onde existiam grandes fundações e poucos institutos, o esforço da pesquisa partiu primeiro do pesquisador solitário e talentoso, que trabalhava por conta própria. Só depois do "Department of Scientific and Industrial Research", fundado em 1917, é que o governo procurou incrementar a investigação por meio de concessões de fundos a universidades e a indivíduos, além de manter êle próprio vários institutos, até que as universidades mais antigas, rompendo com a tradição, comesassem a dar menos importância à educação clássica do que à pesquisa, fundando por sua vez institutos próprios, de vários tipos.

Hoje, não só a Inglaterra, como o Canadá, a Austrália e outros domínios seguem um plano de pesquisas de controle administrativo centralizado, cuja supervisão está a cargo de comissões e conselhos, que opinam junto ao governo, com referência da formulação de projetos à concessão de fundos.

Na Alemanha, onde o velho ideal das universidades tinha sido mais o desenvolvimento cultural do que o treinamento de pesquisadores, a pesquisa individual ou coletiva é hoje encorajada, não só pelo Estado, como pelos institutos particulares.

Na França, êsses institutos especiais, tanto nas universidades como fora delas, mantidos, muitas vezes pelo governo ou por contribuição privada, possuem numerosos laboratórios de pesquisa industrial.

No Japão, a organização da pesquisa é semelhante à norte-americana, exceto quanto ao trabalho executado pelas universidades e vários institutos que é na sua quase totalidade financiado pelo governo.

Na Rússia soviética a pesquisa tem o caráter prático, imediatista. E pode avaliar-se a importância que o governo comunista dispensa à pesquisa organizada lembrando-se o eloquente fato de que entre os anos de 1929 e 1933, quando o mundo sofria a maior depressão econômica de todos os tempos, o número dos institutos de pesquisa da União se elevou de 400 a 840, sendo que em 1933, êsses 840 institutos possuíam mais de 35.000 trabalhadores.

Cabe aqui também uma ligeira referência à Liga das Nações, que, durante sua efêmera existência, não deixou de prestar considerável serviço na coordenação das pesquisas mundiais por meio de numerosas organizações que estavam direta ou indiretamente sob sua tutela. O "Instituto de Cooperação Industrial", um dos seus órgãos auxiliares, contribuiu muito, desde 1925, para a pesquisa mundial coordenada.

*

* *

Não se pode negar que a Administração Pública, como hoje todos a entendemos — isto é, a institucionalização racional do Poder Público — tem tôdas as suas operações amparadas por esta força subterrânea que é a pesquisa organizada. Sem os exaustivos estudos prévios, sem as longas experiências e ensaios, a Administração Pública não seria hoje esta força propulsora do Estado, vencendo crises, possibilitando a passagem de empreendimentos particulares para a órbita dos negócios públicos, alargando sistematicamente o âmbito do Executivo, enfim, elevando a alçada da Administração a um grau agudíssimo de juridicidade.

Segundo LEONARD D. WHITE "no seu mais amplo sentido, Administração Pública consiste em tôdas as operações que têm por fim a efetivação ou prestigiação da diretriz pública, determinada pelas autoridades competentes. Como tal, constitui um caso especial daquela categoria mais vasta a administração, processo comum a todo esforço humano organizado e que se acha superiormente formado nas modernas corporações mercantis, na igreja, na Cruz Vermelha, na instrução, e em organismos internacionais públicos e privados".

Como as relações internacionais ainda hoje são precárias, acontece que as variações em qualidade e forma dos aparelhos administrativos são bastante pronunciados, não só podendo ser de natureza emi-

nentamente militar, como ao contrário, limitando-se à manutenção, da paz e da ordem, mediante um sistema de burocracia, cujas finalidades são cada vez mais amplas, à medida que o Estado vai convertendo o sistema de produção mais em função pública do que iniciativa privada.

Dêsse modo, sob a sua feição contemporânea, a Administração Pública abrange desde o traçado de uma batalha à prevenção da erosão do solo; desde a fabricação de projéteis aos depósitos bancários; desde o controle da produção de minérios às pesquisas sobre a causa e a cura da lepra; enfim, desde o planejamento de programas a longo prazo, até aos mínimos detalhes do mais simples ato administrativo. Daí exigir a Administração Pública, cada dia, cada hora, uma análise meticulosa de todas as numerosas atividades amparadas pelo moderno Estado: polícia, educação, saúde, obras públicas, regulamentação dos transportes, conservação do patrimônio público, e tantas outras.

Tal determinismo salienta *ab initio* o valor da pesquisa na Administração Pública. As operações peculiares a cada campo especial da administração como, por exemplo, os processos para determinação de capacidade tributária de cada contribuinte ou identificação de criminosos, são sempre passíveis de uma técnica altamente especializada, que só se cristaliza depois de muito estudo e pesquisa dos seus especialistas, gente para quem elas tomaram um interesse quase passional.

Assim, em qualquer campo das primordiais funções substantivas do Estado, pode falar-se hoje em pesquisa como uma função pública capital, pois que a análise dos problemas de administração — tomadas essas atividades substantivas como ponto de partida — sempre redundam em um penoso trabalho de pesquisa social.

Vejamos um exemplo eloqüente: o problema da utilização da terra levanta questões correlatas de política, direito público, economia, tecnologia, sociologia, povoamento, agronomia e educação — tudo isso ao lado de aspectos vivos de natureza administrativa. E que fator mais importante que a pesquisa pode facilitar o trabalho cada vez mais imediato e variegado de todos estes problemas que, afinal, têm de ser resolvidos pela moderna administração pública?

Daí por que embora a organização da pesquisa na Administração Pública seja relativamente re-

cente, pode dizer-se que ela foi sendo tentada desde cedo, a sôlido do Estado, à medida que, *pari-passu*, era reconhecida formalmente a importância do estudo da própria ciência da administração, desde que esta foi discernida como face distinta das tradicionais funções “políticas” do Chefe do Executivo.

Nos Estados Unidos, por exemplo, este fenômeno é patente. Ali, a idéia de pesquisas já está contida no famoso ensaio escrito por WOODROW WILSON, em 1887, *The study of Administration*. Não se pode negar que, antes, outros tinham feito estudos e pesquisas no campo da administração, mas apenas educacional, sugerindo e não verdadeiramente desvendando todo o campo desta neo-surgente atividade político-social. O certo, porém, é que a idéia vingou e já em 1896, a Faculdade de Ciência Política da Universidade de Colúmbia inicia uma série de estudos sistemáticos que buscaram racionalizar os processos de controle estatal sobre administração local, sendo desta época também as obras de GOODNOW sobre o Direito Administrativo, que, de par com o que escreveram FAIRLIE e outros, iriam abrir a trilha das pesquisas sistemáticas da nova disciplina. Movimento de larga repercussão, aqueles estudos iam desencadear um crescente e imperioso reclamo por “eficiência” nas operações técnicas que tiveram, afinal, grande repercussão a ponto de levantar um movimento de reforma municipal daquele país.

Dêsse modo, toda a literatura que surgiu depois sobre a administração pública se desenvolveu principalmente através de serviços de pesquisa, incrementada pelos efeitos da guerra, de 1914, que, elevando a pressão da dívida pública, forçou discussões a respeito de uma total reorganização administrativa, fenômeno que se apurou com a crise interna acarretada pela depressão econômica de 1929, e que aguçou ainda mais a necessidade de os problemas do serviço público serem meticulosa-mente estudados, atitude essa que pode ser simbolizada pelos construtivos relatórios da Comissão de Inquérito sobre Pessoal no Serviço Público, pelos trabalhos do Comitê Presidencial da Gestão Administrativa, etc.

Por essa época o Estado começa a transformar-se no Leviatan que hoje todos sentimos, absorvendo paulativamente os negócios até então de iniciativa absolutamente privada.

Ficará definitivamente para trás o conformismo com a política do *laissez-nous faire* e a ênfase apenas teorística da soberania.

A gerência de uma loja de brinquedos continuou sendo um negócio particular, e a coleta de impostos sobre imóveis continuou matéria da administração pública. Mas conquanto tal distinção se possa estabelecer ainda hoje com facilidade, demarcando uma nítida linha divisória entre empreendimento público e privado, não resta dúvida de que entre uma e outra daquelas atividades se introduziram formas intermédias que apagam aquela linha de separação, demarcadora de dois lados aparentemente irreconciliáveis. O que era antes uma linha firme começou a se tornar confuso, justamente desde quando, segundo a evolução do conceito de interesse público, foram franqueadas à supervisão pública algumas empresas baseadas no lucro mercantil, acontecendo mesmo que, depois, negócios afetos apenas ao regime privado, foram passando a numerosos serviços municipais de benefício público, sob regime de propriedade pública.

No transcurso dos anos mais recentes, a linha divisória se vem perceptivelmente apagando o que se explica pelo fato de os governos virem criando uma série de órgãos que visam coordenar desde os cursos d'água ao resseguro órgãos que são, nitidamente, algo mais do que meras empresas privadas e, não obstante, se encontram em situação legal diversa da de um departamento governamental "comum". E nem se esqueçam os bancos agrícolas dos grandes países, cujo ativo, na sua maior parte, flutua das mãos particulares para as da administração pública, desta só retornando aos particulares pelo jogo do mercado de aplicação de capitais, constantemente sob a supervisão da Administração Pública.

E a lista seria imensa, se fôssemos enumerar todos os casos limítrofes, entre a categoria pública e a privada. A elas só nos referimos para salientar como se vão esgarçando as margens das velhas discriminações de categoria atribuível a empresas públicas e particulares, e sugerir ao leitor desavisado a crescente complexidade que, dia a dia, foi valorizando o pesquisador da Administração Pública que, debruçado sobre todos os negócios públicos ou semi-públicos teve de transformar-se, por muitos motivos, num consumado cientista social.

Lógo em seus primeiros passos a pesquisa administrativa teve que suportar o impacto de uma revolução social em que a própria essência dos governos levava a uma obstinada confusão milhares de funções que apenas teoricamente continuaram distintas umas das outras. E foi o trabalho de pesquisa que possibilitou a estas funções uma ampla especialização.

Assim, a pesquisa organizada também é responsável pelo hipertrofia atual do Executivo, que, cada vez mais interpenetrado de *munus* público, levou a administração pública a consolidar as atividades mais díspares assimiladas pelo governo em função dos fins sociais de ordem prática, impondo a crescente iniciativa do Executivo como uma das tendências preponderantes da atualidade.

Dêsse modo, prefeitos, governadores e presidentes puderam ter seus próprios programas quase sempre abalisados na pesquisa, na experiência e sabedoria de estudiosos permanentes.

Mas não parou aí a influência benéfica das pesquisas administrativas que passaram a ser também um auxiliar prestimoso do Poder Legislativo. Hoje, quando a moderna legislação se antecipa em minúcias preceituando as normas que devem dirigir as diretrizes genéricas — que se tornarão definidas por subseqüentes ordens, portarias, ou regulamentos baixados pelo executivo — foi a pesquisa que socorreu os funcionários que participaram imediatamente do autêntico trabalho da determinação da política seguida, adaptando-a também a uma orientação de ordem pública.

Assim, há uma participação substancial de funcionários permanentes na colaboração de diretrizes do legislativo, que seria francamente inconcebível se tais funcionários não se abalisassem em pesquisas valorizando-se dia a dia a contribuição que a Administração pode trazer ao Legislativo, esteando-se na imparcialidade, aptidão técnica, bem como na posição neutra dos funcionários. É, pois, o pesquisador que torna possível pelo trabalho quase sempre silencioso dos estudos oficiais, este inestimável contrapêso que o Executivo opõe a partidos e parlamentos, no planejamento e formulação da política do governo.

A Administração, pois, graças à pesquisa organizada se tem transformado no setor melhor aparelhado do governo, para elaborar diretrizes genuí-

namente públicas, isentas de avassalador favoritismo de todo e qualquer grupo de pressão.

As pesquisas da Administração Pública, portanto, possibilitando a cada repartição uma soma de opiniões cientificamente abalisadas sobre todos os problemas, crescem de importância, hora a hora, dentro da vida nacional.

Na estrutura norte-americana, por exemplo, os órgãos de pesquisas vão mais e mais se portando à margem da linha da Administração. Admite-se já que o pesquisador tem conexão direta com todo o serviço administrativo, e seu propósito capital é garantir que a diretriz pública, e bem assim a respectiva execução, corresponda à melhor atitude científica. Assim sendo, os pesquisadores, nos corpos legislativos, decretam leis; no Executivo, servem aos chefes de departamentos e comissões. As organizações oficiais de pesquisa (departamentos nacionais e estaduais) têm participação cada vez mais direta na verdadeira condução dos negócios públicos, refazendo-se milagrosamente de energias para os sempre renovados estudos.

E' bem verdade que no início, o contacto dos órgãos de pesquisas com os órgãos de linha nem sempre foram macios... Mas de tal modo aquêles dispõem hoje de conhecimentos e dados estatísticos — sempre cubiçados — que se impõem cada vez mais, não sendo de exagerar o afirmar-se que a condução da administração pública é hoje influenciada a cada instante pela pesquisa organizada,

sendo já agora desastroso para qualquer atividade administrativa desprezar aquela vasta parcela integrante da administração, que caladamente prossegue avante, forá do alcance de influências partidárias e interesses subterrâneos.

Em todos os seus ramos, especialmente no Legislativo e no Executivo, o governo está exposto a inescapáveis complexos de influências, das quais somente uma parte pequeníssima não é passível de pesquisas cotidianas, dado o seu interesse muito restrito.

Assim, as pesquisas administrativas são hoje uma parte realística da vida cotidiana de toda a Administração Pública, sendo por isso mesmo, universais em seus mais íntimos aspectos. Uma análise de qualquer serviço de pesquisa revelará espantosa rede de entrosamentos de conhecimentos amplos, através da qual se notará ligações ainda que supetícias, entre dados e técnicas sobre vigilância policial e sobre liquidação compulsória dos dissídios trabalhistas; sobre educação do adulto ou sobre o valor tropical dêste ou daquele adubo...

Onde quer que se agitem interesses do homem ou do Estado, aí estará a influência dos modernos processos de pesquisa, diligenciando por proteger êsses interesses. Não há como fugir-se a tal junção, se se quiser chegar ao bom andamento do moderno binômio da administração pública: *tecnologia versus gerência científica*.

Alguns aspectos econômicos dos serviços de utilidade pública nos Estados Unidos da América do Norte

FRANCISCO BURKINSKI
Técnico de Administração

SUMÁRIO: I — Generalidades. II — Justa avaliação da propriedade do concessionário. III — Justa taxa de retribuição. IV — Variabilidade de preço e taxa de retribuição. V — Métodos de avaliação do patrimônio do concessionário. VI — Métodos adotados antes e após a 1.^a Guerra Mundial. VII — Métodos adotados em épocas de prosperidade e depressão. VIII — Plano de fixação de tarifas apresentado por E. M. BERNSTEIN.

I — GENERALIDADES

DADOS os caracteres específicos de que se revestem as indústrias produtoras de utilidades públicas, o estabelecimento de uma regra uniforme quanto à avaliação da propriedade do concessionário e com base nela a respectiva fixação da taxa de retribuição, constitui o mais relevante problema no estudo dos serviços de utilidade pública.

Isso porque aquelas indústrias, além de se defrontarem com o grande e principal obstáculo das flutuações de preços e taxas de juros, lutam com problemas econômicos diferentes. Para algumas o futuro reclama grande expansão, para outras há perspectivas de declínio. Para algumas a procura dos serviços de utilidades é elástica, ao passo que para outras é inelástica.

Apesar de todas essas circunstâncias há, — tanto na avaliação da propriedade do concessionário, como na fixação da remuneração cabível ao mesmo, — princípios uniformes que podem ser aplicados a todos os serviços de utilidade pública.

Para tal, entretanto, é preciso que o Estado esteja equipado de um órgão técnico adequado, composto de vários "experts", conhecedores da tecnologia daqueles serviços.

Nos E. U. da América do Norte existem as comissões, órgãos autárquicos, com poderes quase-

legislativos e quase-judiciários. No Brasil ainda não os temos.

Tal fato, porém, não impede que a administração pública brasileira, através da União, Estados e Municípios, possa aplicar critérios de avaliação e fixação de tarifas, já consagrados como justos pela doutrina e pela jurisprudência.

Vejamos, pois, como é encarado o problema nos Estados Unidos onde se tem dado grande significação ao assunto.

II — JUSTA AVALIAÇÃO DA PROPRIEDADE DO CONCESSIONÁRIO

Somente após o célebre caso *Smyth V. Ames* de 1898, é que nos Estados Unidos aplicou-se pela primeira vez o princípio da justa remuneração, baseado na justa avaliação da propriedade.

Na avaliação levada a efeito, a Suprema Corte levou em consideração:

- a) Custo original da construção;
- b) Quantia dispendida em benfeitorias permanentes;
- c) O montante e o valor de mercado das obrigações e ações das companhias;
- d) O custo presente comparado com o custo original da construção;
- e) A provável capacidade de lucro da propriedade sob tarifas particulares prescritas no contrato;
- f) Soma exigida para fazer face às despesas correntes.

Durante muito tempo as comissões e as assembleias legislativas, levaram em consideração esses fatores ora modificando-os, ora ampliando-os.

Atualmente, as comissões adotam um critério bem mais desenvolvido.

Ao invés de tomar a propriedade do concessionário como um todo, têm adotado o critério de repartição da mesma, na avaliação da qual se aplicam preços unitários justos e da qual se deduzem as depreciações observáveis.

A propriedade a ser avaliada assim se divide:

- a) terreno;
- b) equipamento;
- c) custos extraordinários de aquisição ou construção desses equipamentos; e
- d) propriedade intangível.

Na realidade, muitos desses itens não são incluídos na avaliação.

Certo comitê de avaliação, num relatório apresentado à American Society of Civil Engineers, opinou que como base de fixação de tarifas, dever-se-ia incluir os seguintes itens:

a) *Elementos materiais*: a) Terrenos e construções; b) Fábrica.

b) *Elementos incidentais surgentes durante a construção*: a) administração; b) parte de engenharia e superintendência; c) despesas legais; d) corretagem; e) taxas; f) seguro; g) impostos; h) desconto de obrigações; i) imprevistos.

c) *Elementos imateriais ou intangíveis*: a) boa vontade; b) privilégio; c) valor corrente do negócio (going concern value); d) capital operante.

Quanto à parte de avaliação do terreno e equipamentos, quase que há unanimidade de pontos de vista.

As maiores dificuldades surgem quando se inclui na avaliação os itens referentes aos elementos incidentais que surgem durante a construção, custos extraordinários e elementos imateriais ou intangíveis.

Os tribunais nos Estados Unidos têm decidido favoravelmente à inclusão dos *custos extraordinários* na avaliação. E quanto aos elementos imateriais, têm decidido que apenas se deva levar em consideração que o comércio "as a going concern" constitui fator adicional a ser incluído na avaliação.

O "pivot" da questão surge quando da eleição do método de avaliação dos preços unitários.

Na avaliação dos terrenos tem a jurisprudência decidido que se deve ter como base o preço de mercado dos terrenos adjacentes.

Na avaliação dos custos extraordinários e elementos imateriais dois métodos são amplamente usados: o custo presente e uma percentagem do valor dos elementos materiais. Ambos os métodos são usados pelas comissões, e aprovados pelos tribunais.

No que diz respeito, porém, à avaliação da fábrica e dos equipamentos que constituem a base de fixação de tarifas, nenhum método satisfatório foi encontrado.

Os fatores que devem ser enumerados são os do caso *Smith V. Ames*, que já assinalamos, constantes da amálgama do custo de investimento e do custo de reprodução.

Tanto as côrtes como as comissões não têm dado preferência a um ou outro método.

Voltaremos mais tarde, ao estudo desses métodos avaliativos.

III — JUSTA TAXA DE REMUNERAÇÃO

A tabela de tarifas deve ser um produto da justa avaliação e da justa taxa de remuneração.

Contudo, as companhias e as comissões têm dado maior importância à avaliação da propriedade, pelos seguintes motivos básicos:

a) maior complexidade do processo da determinação do justo valor comparado com a fixação da justa taxa de remuneração;

b) maior variabilidade do nível de preços comparado com a taxa de juros;

c) mais íntima relação do fator depreciação quanto à avaliação justa do que quanto à justa taxa de remuneração.

Isso não impede que grandes dificuldades sejam encontradas na fixação da justa taxa de remuneração das companhias produtoras de serviços da utilidade pública, mormente em se tratando de épocas de depressão econômica.

O fator principal a se levar em consideração na fixação da justa taxa de remuneração consiste em fazer com que ela não seja um impedimento à expansão das indústrias produtoras de utilidades públicas, porque senão daria margem ao desvio de capitais para outros setores da economia.

De que forma esta justa taxa de remuneração parece ser determinada, os tribunais ainda não indicaram, consistindo tarefa atribuída às autoridades fixadoras das tarifas.

Apesar de tudo, tanto a jurisprudência, como as comissões, têm decidido que o principal fator a se levar em consideração na fixação da justa taxa de remuneração constitui a taxa de juros demonstrável pelo montante de investimento de capitais.

Os tribunais e comissões têm levado em conta além da *taxa de juros*, o *risco*, e a *eficiência e economia na administração das companhias*.

Entretanto, sabe-se que tão só as variações na taxa de juros são índices de mudança da justa taxa de remuneração.

Há porém lugares em que, dadas as suas condições geográficas, assina-se aos riscos importância excepcional.

Os riscos são considerados como sendo de três tipos:

- a) associados aos serviços de utilidade pública;
- b) associados à coletividade;
- c) associados à concorrência.

Nos serviços arriscados, como produção de gás natural, transportes a barco, etc., a taxa de remuneração das companhias considera-se sejam mais altas do que as das companhias telefônicas e abastecedoras de água.

Nas comunidades mineiras uma alta taxa de remuneração não pode ser considerada excessiva, dada o grande risco da emigração da população, o que já não acontece em cidades como New York e Chicago.

Os riscos associados à concorrência não são muito grandes para a maioria das companhias produtoras de utilidades.

O terceiro fator que deve ser levado em conta na taxa de remuneração é, como vimos, o de eficiência e economia da administração.

Pode resumir-se da seguinte forma: sendo a administração econômica e eficiente u'a maior taxa de remuneração é permitida, e sendo ela ineficiente e pródiga, uma pequena taxa de remuneração é comumente justa.

O modo mais fácil de mensurabilidade do grau de eficiência e economia, consiste em comparar as tabelas de tarifas das companhias que se encar-

regam da prestação do mesmo serviço, em idênticas condições.

Há ainda outros fatores a que as comissões dão importância, de quando em quando, tais como lucros ou perdas passadas que podem afetar a justa taxa de remuneração. Esse fator não é considerado pelos tribunais.

Onde a dificuldade de levantamento de capital novo é grande, algumas comissões permitem, ainda, a cobrança de outras taxas de remuneração, pelas companhias, como estímulo a novos investimentos.

IV — VARIABILIDADE DE PREÇOS E TAXAS DE JUROS

Os litígios surgentes nos casos relativos à fixação de tarifas têm variado com as flutuações nos preços e taxas de juros.

Na verdade, a alta ou baixa possível de preços afeta tanto os produtores como os consumidores.

Com a alta de preços as despesas comuns nas companhias de utilidades também aumentam, e sua remuneração, na base de certas tabelas de tarifas, diminui.

Assim, a remuneração sendo insuficiente, as utilidades exigem novas tabelas, com tarifas mais elevadas. Requer-se nova avaliação e nova taxa de remuneração.

De modo que a alta de preços deve ser acompanhada por uma taxa de juros maior, e conseqüentemente, maior taxa de remuneração.

Por outro lado, com a queda de preços, certamente, os usuários clamarão pela diminuição das tarifas estabelecidas, já que suas rendas diminuem.

Quando há mudança rápida e considerável nos preços, há necessidade de revisão de tarifas da avaliação e da taxa de remuneração, o que impõe pesado ônus às comissões, uma vez, que não há uma regra estabelecida e uniforme sobre o assunto.

Para isso há necessidade do estudo dos diferentes métodos que determinam uma justa avaliação e justa taxa de remuneração.

V — MÉTODOS DE AVALIAÇÃO DA PROPRIEDADE DO CONCESSIONÁRIO

Vamos relegar para plano secundário o estudo do aspecto legal da questão para apenas nos res-

trínfirmos a saber qual dos métodos de mensuração do justo valor e da justa taxa de remuneração é o mais econômico e desejável, e considerar os melhores meios para estabelecer o método mais uniforme na fixação de tarifas.

A) CUSTO DE REPRODUÇÃO

Os adeptos do *custo de reprodução* argumentam que “numa sociedade onde predomina o exercício da livre empresa, o uso desse método tem a possibilidade de acarretar maior produção de serviços de utilidade pública, isso porque, a proporção dos recursos da comunidade empenhados em supri-la em bens e serviços é determinado pela procura da comunidade por esses bens e serviços na base do custo de produção predominante. Em período de procura mutável reconhece-se que por certo tempo a quantidade de algumas mercadorias e serviços produzidos pode ser maior ou menor do que essa quantidade economicamente desejável porque onde o equipamento produtivo é durável, dificilmente diminui o montante da produção, e onde o equipamento produtivo tem um longo período de gestação é difícil aumentar o volume de produção, em períodos curtos. Apesar de tudo, o montante desejável de esforço produtivo empenhado no abastecimento das várias mercadorias e serviços tende a ser o montante que produzirá a quantidade de comodidades que pode ser aproximadamente vendida pelo custo corrente de produção.

Se o justo valor para fixação de tarifas é determinado por outro método que não o do custo de reprodução da propriedade do concessionário, o preço dos serviços prestados ao público será maior ou menor do que o custo predominante de produção desses serviços. Infere-se disso que sendo a taxa de remuneração muito baixa, grande parte do capital e do trabalho da comunidade rumarão para as indústrias de utilidades — e parte do trabalho e capital dos serviços de utilidade pública seriam economicamente mais úteis se fossem devotados a outra produção.

Se a tarifa, porém, for muito alta, uma pequena parte apenas do capital e do trabalho da comunidade permanecerá no setor das indústrias de utilidades, para onde também afluirá o capital e o trabalho de algumas indústrias comuns.

Somente, pois, a adoção do custo de reprodução como base para a fixação de tarifas, opinam seus

adeptos, fará a divisão necessária dos recursos produtivos da comunidade pública e indústrias produtoras de outros bens (1).

E. M. BERNSTEIN professor de economia na Universidade North California critica severamente o método do custo de reprodução apresentando três objeções:

a) no sentido econômico, o custo de reprodução significa o custo corrente da construção de indústrias de utilidades em que se usa o equipamento e métodos de produção de uma firma representativa. Dêsse modo, se as maiores unidades ou diferentes tipos de equipamento tornarem-se mais econômicos, o custo de produção dos serviços de utilidade com maiores unidades no equipamento mais novo, é que constituirá economicamente o ideal para tarifas de utilidade pública. Assim interpretarão o custo de reprodução, significa o custo de construção de uma fábrica ideal capaz de prover serviços equivalentes. Na verdade, porém, a Corte Suprema tem mantido que na avaliação da propriedade o custo de reprodução deve ser definido como o custo presente da construção da fábrica existente sob condições originais. Nessas condições, o custo de reprodução dificilmente pode servir de base para fixação de tarifas, particularmente nas indústrias de utilidades nas quais o progresso técnico se faz de maneira rápida;

b) o custo de reprodução sob o processo da avaliação presente é determinado por estimativas que não podem, de fato, ser experimentadas na construção atual. Grandes diferenças são encontradas nas estimativas feitas por engenheiros das comissões e das companhias de utilidades. Além disso, nas atuais comissões do processo de avaliação, até a fixação das novas tarifas, decorrem meses, às vezes, mesmo, anos;

c) alega-se que o custo de reprodução constitui boa base para determinar uma justa remuneração para o investidor de capitais. Entretanto, é preciso acentuar, que da fixação das tarifas na base do custo da reprodução não provém uma renda estável em poder aquisitivo para essa classe de investidores de capitais. A maior parte do investimento de capitais nas companhias de utilidades é representada por rendas fixas: obrigações e ações preferenciais. O uso do método do custo de reprodução não altera a renda em numerário desses investidores, com a mudança de preços, e não proporciona uma remuneração estável em poder aquisitivo. Por outro lado, o uso do custo de reprodução tende a dar aos proprietários de ações comuns uma alta retribuição em poder aquisitivo em épocas de alta de preços, e uma pequena retribuição em épocas de queda de preços.

Pontifica também, o aludido economista que sob o ponto de vista administrativo o uso do custo de reprodução requer um complexo processo de avaliação, caro e longo. Ademais, as diferenças nas estimativas do custo de reprodução, mesmo quando

feitas por peritos desinteressados dá margem a constantes dúvidas e litígios.

B) INVESTIMENTO PRUDENTE

O uso do método do investimento prudente na avaliação, é feito com muito mais facilidade. Ao custo original acrescenta-se o custo adicional e benfeitorias, e dêsse montante se deduz o custo de propriedade isolada e as reservas permitidas para depreciação.

Até mesmo sob o ponto de vista econômico o investimento prudente oferece maiores vantagens que o custo de reprodução, porque traz um mais pronto, embora talvez não tão completo, ajustamento das tarifas aos custos.

Pode-se dizer, sem receio, que para longos cursos o total do custo de produção de utilidades é menor com o uso do processo do investimento prudente do que com o do custo de reprodução.

O investimento prudente permite também o fluxo contínuo de fundos necessários para a expansão das indústrias de utilidades.

A maior parte do investimento nas empresas de utilidade é constituído de acionistas com renda fixa. Para tais, o investimento prudente é o mais desejável método de fixação de tarifas. Isso porque uma queda no custo de reprodução da propriedade pode fazer periclitir a base dos lucros necessários para fazer face às obrigações contratuais dêsses investidores, o que o investimento prudente como base para fixação de tarifas lhes dá maior segurança.

Os acionistas comuns também são beneficiados com o investimento prudente como base de fixação de tarifas.

Isso porque duas causas fazem com que seja aplicado numerário em ações comuns.

Primeiro, alguns compradores de ações comuns sentem que u'a maior remuneração é mais do que compensatória para os riscos adicionais.

Segundo, alguns compradores de ações comuns preferem correr os riscos de flutuações de preços e juros, na esperança de uma alta repentina nos preços e taxas de juros. Ao passo que os acionistas que mantêm capital em ações comuns em virtude de maior remuneração não são todos desejosos de assumir os riscos de preço e mudança da taxa de juros.

VI — MÉTODOS ADOTADOS ANTES E DEPOIS DA 1.^a GRANDE GUERRA

A regulamentação durante o período da primeira Grande Guerra nos Estados Unidos se caracterizou pelo amplo contróle dos serviços de utilidade pública exercido pelas das comissões que tinham por escopo principal manter ininterruptamente o serviço e evitar o aumento das tarifas.

A necessidade imediata das companhias era aumentar as rendas a fim de fazer face às despesas correntes. E o Estado visava mantê-las a fim de não impedir a produção das principais indústrias de guerra.

Durante e após a guerra as comissões usaram vários métodos de avaliação das propriedades.

Os métodos de avaliação usados durante a guerra podem ser classificados em três grupos:

1.º) Deu grande importância às condições extraordinárias da guerra, partindo de métodos aceitos de avaliação. Usou uma espécie de método de emergência.

2.º) Levou em conta todos os fatores exigidos para a regra de fixação das tarifas, com exclusão do custo de reprodução a que deu pouca ou nenhuma importância.

3.º) Levou em conta todos os fatores mesmo o custo de reprodução embora não lhe desse a importância que lhe deram as avaliações feitas antes da guerra.

Na avaliação desenvolvida antes da guerra, achava-se o custo de reprodução mediante o conhecimento dos preços unitários da propriedade. Esses preços unitários se baseavam no preço corrente dos materiais de trabalho, no preço médio de alguns anos anteriores à avaliação, ou em preços previsíveis por um período posterior à avaliação.

Durante a guerra ou mesmo alguns anos após a guerra os *preços médios* foram substituídos pelos *preços correntes* na estimativa do custo de reprodução, se bem que antes da guerra fôsem frequentemente usados.

Dada a grande alta de preços durante o ano de 1917, algumas comissões acharam que o uso do custo de reprodução na base de *preços médios* servia para a fixação de tarifas razoáveis, não sofrendo oposição das Côrtes comissões e companhias de utilidades, motivo por que foi usado mesmo alguns anos após a guerra.

O uso do custo de reprodução tendo por base os preços médios se desenvolveram de 1917 a 1921, abrangendo três fases:

a) extensão do método aos Estados que antigamente usaram o custo de reprodução a preços correntes;

b) a estandartização do período de cinco anos para preços médios;

c) aplicação desse método de avaliação em todos os casos de fixação das tarifas, nos Estados

Em Pennsylvania e Indiana o método do custo de reprodução na base média dos preços dos últimos 10 anos, foi usado amplamente.

O caso mais importante do uso do custo de reprodução na base do preço médio dos últimos 10 anos foi o *Indianapolis Water Co.*, no qual a Comissão daquele Estado, em 1917, avaliou o material, na base dos preços médios dos últimos 10 anos e o trabalho no nível dos preços correntes.

Em 1923 a aludida comissão avaliou tanto o material, como o trabalho da mesma propriedade na base do preço médio dos últimos 10 anos.

Em Indiana a comissão fez algum uso do preço médio na base dos últimos 15 e, mesmo, 20 anos.

Os tribunais levaram sempre em consideração o custo corrente de reprodução.

O principal mérito do custo médio de reprodução é a facilidade com que é aplicado.

Sua grande desvantagem, porém, consiste na inadequação desse método como plano efetivo de avaliação. Além da amplitude do período usado como base de preços médios, acaba por fim excedendo o custo corrente da reprodução quando os preços começam a baixar.

A principal fragilidade do método reside, porém, em diferenciar a propriedade construída a preços altos durante a guerra e a propriedade construída a preços baixos antes da guerra.

Outro propósito das avaliações feitas durante e após a guerra era o de evitar o processo demorado e cansativo das avaliações antes da guerra. Daí o usar-se método do índice corretivo, que consistia em fixar tarifas mais elevadas do que o custo de reprodução pelos preços vigentes antes da guerra, mas mais baixos do que o custo de reprodução a preços correntes.

Esse método consistia em acrescentar de 5 a 20%, no preço das propriedades avaliadas antes da guerra.

O Estado que mais usou esse método da avaliação, foi o de Missouri.

O caso *Southwestern Bell Telephone*, de 1923, decidido pela Corte Suprema, induziu a comissão de Missouri a usar o método dos índices corretivos.

E foi a partir dessa data que o método do índice corretivo tornou-se crescentemente popular, porque ministrava um plano para evitar o processo de avaliação usado antes da guerra.

Os tribunais ora aprovavam, ora desaprovavam tal método.

O método do inventário parcelado, denominado pelos americanos de "Split inventory" foi o mais usado de 1916 a 1926, tanto pelas comissões, como pelas côrtes. Com esse método conseguiu-se:

- a) manter tarifas baixas;
- b) evitar o processo complexo de avaliação.

Esse método leva em consideração:

- a) a data de aquisição da propriedade;
- b) a avaliação da propriedade pelos seus diferentes preços unitários.

Divide êle a propriedade em 3 partes:

- a) Terreno;
- b) Equipamento;
- c) Elementos imateriais ou intangíveis.

O terreno é avaliado pelo preço de mercado.

Os equipamentos são avaliados acima do investimento original, mas abaixo do custo de reprodução.

E os elementos imateriais são avaliados pelo custo real.

Esse método foi usado com abundância em Nova York e Wisconsin.

A Interstate Commerce Commission executando os preceitos da Valuation Act de 1913 e da Transportation Act de 1920, usou o método do "Split inventory".

As decisões dos tribunais ora apoiavam, ora desaprovavam o uso desse método.

VII — MÉTODOS ADOTADOS EM ÉPOCAS DE PROSPERIDADE E DEPRESSÃO

Para a maioria das comissões o principal objetivo na fixação de tarifas durante os prósperos anos de 1928 e 1929 era impedir não só a exclusão do custo original nas avaliações, como também que a taxa de remuneração se elevasse acima de 6 ou 7% até então julgada justa, embora os tribunais dessem valor ao custo de reprodução a preços correntes, método que sendo legal levou a que as comissões também o adotassem.

Durante os anos de 1928 e 1929 a taxa de juros das obrigações das companhias de utilidade era na média de 4,68% a 4,80%.

A crise de 1929 trouxe uma procura insistente de utilidades a preços baixos, porque as despesas correntes, os custos de construção e a taxa de juros das companhias tinham diminuído sensivelmente.

Nessa época houve uma revivescência do método de índices corretivos, usado no caso da telefônica da Maryland, em 1933.

Quanto à taxa de remuneração, enquanto em 1932 e 1933 era, respectivamente, em média, de 5,36% e 5,18% em 1934, 1935 e 1936, baixou respectivamente, de 4,31%, 4,61% e 4,01%.

VIII — PLANO DE FIXAÇÃO DE TARIFAS APRESENTADO POR E. M. BERNSTEIN

Em 1929, o presidente da New York Public Service Commission, MR. WILLIAM A. PRENDERGAST apresentou um plano para o uso do método de índices corretivos e o do "Split inventory" modificado como meio de simplificar o processo de avaliação.

A maioria dos membros da comissão, segundo relatório apresentado pelo coronel WILLIAM J. DONOVAN, recomendou a estabilização das tarifas mediante contrato firmado entre as companhias de utilidades e as comissões, durável de 10 a 15 anos.

JOHN BAUER propôs um plano de avaliação que encontrou apoio da minoria, designada por Roosevelt, para a comissão legislativa de Nova York.

Este plano baseou-se no conteúdo do caso *Smyth V. Ames*. Dizia êle que a legislação a entrar em vigor determinasse que a propriedade adquirida após a vigência da lei fôsse avaliada pelo custo presente. E a depreciação e retiradas fôssem mostradas pelas deduções feita na reserva de contas da companhia.

Falou-se na inconstitucionalidade do plano. Razão por que o aludido plano previu o contrato entre as comissões e as companhias, por 25 anos.

Ambos os planos acima citados falam também do modo de pagamento da taxa de remuneração.

E. M. BERNSTEIN no seu livro "Public Utility rate making and the price level" apresenta um plano mais interessante, protetor dos interesses da comunidade, dos usuários e dos investidores de capitais.

E' o método do investimento prudente, do qual já falamos linhas atrás.

A chave do problema da avaliação do patrimônio das companhias de utilidade está na justa remuneração das ações comuns, porque mantêm a estabilidades no preço das ações caucionadas das companhias, e uma correspondência das tarifas aos custos mutáveis da produção dos serviços de utilidade pública.

Sob êsse método há uma renda suficiente para fazer face às despesas correntes e os encargos de capital para os juros das obrigações e os dividendos das ações preferenciais.

Permite que a taxa de dividendos sobre ações comuns mantenha o preço da maioria das ações ao par ou ao preço pelo qual a emissão das ações foi autorizada pela Comissão.

A Comissão de Massachussets, usou êsse método. Graças a êle, de 1885 a 1929, apenas quatro casos sobre tarifas nos serviços de utilidade pública foram parar nos tribunais.

E' muito usado no setor das estradas de ferro.

COORDENAÇÃO

ANTÔNIO GUIMARÃES
Técnico de Administração

UMA vez dividido o trabalho, é essencial que as várias unidades de produção realizem suas tarefas combinadamente, de tal forma que as atividades se intercompletem e assim se obtenha o resultado total objetivado. A essa combinação (trabalho de combinar, ou também "status" de harmonia da ação das unidades de trabalho) dá-se o nome de coordenação. Noutras palavras: o vocábulo coordenação é usado pelos autores em dois sentidos, que se não opõem, mas, ao contrário, constituem apenas dois modos de ver um mesmo fato, ou situação:

1. *Coordenação* = ato de coordenar, isto é, trabalho de arranjar as unidades de operação, com o fim de relacionar suas atribuições e seus esforços;
2. *Coordenação* = resultado do trabalho coordenador, isto é, situação em que as ações se apresentam harmoniosas, os esforços relacionados.

*
* *

Quando coordenação designa a *tarefa de coordenar*, o vocábulo é usado pelos autores com uma extensão muito variável. Para uns, coordenar é trabalho do dirigente, que emite ordens intercomplementares, ou tarefa do líder que procura desenvolver no grupo sob seu comando uma inteligente singularidade de propósitos. Nesta acepção especial coordenação pressupõe um trabalho ativo e contínuo, de homens agindo sobre homens. Ter-se-á, pois, coordenação num *sentido dinâmico*.

Para outros autores, além dêsse trabalho de emitir ordens intercomplementares (atividade do dirigente), ou da tarefa de implantar no seio de um grupo a consciência de um objetivo comum (atividade do líder), é também coordenação (trabalho coordenador) a atividade do organizador quando planeja:

- a) as relações entre as unidades de trabalho e a seqüência das operações (fluxo do trabalho);

- b) as relações entre as unidades de trabalho e as de controle (estrutura de autoridade);

- c) o agrupamento das unidades de trabalho;

- d) o sistema isto é, o conjunto de elementos (fórmulas, etc.) através dos quais, ou com o auxílio dos quais, se efetivam as relações entre as unidades de trabalho (relações horizontais) e as relações entre as unidades de trabalho e as de controle (relações verticais).

Neste caso, ter-se-ia, por assim dizer, "coordenação no papel", coordenação como parte do trabalho organizador, coordenação como atividade independente da ação do líder ou do dirigente, coordenação que se efetiva *uma vez*, ou pelo menos eventualmente, coordenação como processo descontinuo, finalmente coordenação num *sentido estático*.

Entretanto mesmo que se tome a palavra coordenação na acepção de resultado do trabalho coordenador, esta variabilidade de sentidos é perfeitamente admissível. Dir-se-á, por exemplo, que existe coordenação numa empresa quando as várias unidades de trabalho operam harmoniosamente em virtude de haverem recebido ordens e instruções realmente intercomplementares das unidades de controle, ou em virtude de se acharem grupadas e colocadas dentro de uma estrutura de autoridade definida.

*
* *

Por outro lado, a coordenação, como a divisão do trabalho e como a organização, pode ser considerada como um fato natural. Efetivamente, os homens se organizaram, instintivamente, para a execução de determinadas empresas, muito antes que tivessem desenvolvimento intelectual para raciocinar sobre as vantagens de se organizarem. Também a divisão do trabalho, decorrente de circunstâncias inevitáveis e alheias à vontade humana, existiu entre os homens, muito antes que estes, pela experiência e pela elaboração mental, che-

gassem à conclusão de que há maneiras especiais de dividir o trabalho de modo a obter resultados mais satisfatórios. Da mesma forma, a coordenação é imperativa e, pois, um fato natural. O exemplo de MOONEY e REILEY é bastante expressivo para demonstrar que a atividade coordenadora do homem precede à sua capacidade para raciocinar sobre a necessidade de coordenação ou sobre os meios racionais de obter coordenação efetiva: "Dois homens unem seus esforços com o fim de remover certo objeto muito pesado ou muito volumoso para ser removido por um só deles... Os esforços desses dois carregadores devem ser coordenados, isto é, eles devem agir em conjunto. Se um empurra primeiro, e depois outro, não haverá unidade de ação e, portanto, nenhuma verdadeira organização de esforços. A coordenação apareceu pela primeira vez em organização quando um desses trogloditas estúpidos ancestrais nossos,

assumiu autoridade e produziu o som gutural equivalente ao — "Hôô!" (1).

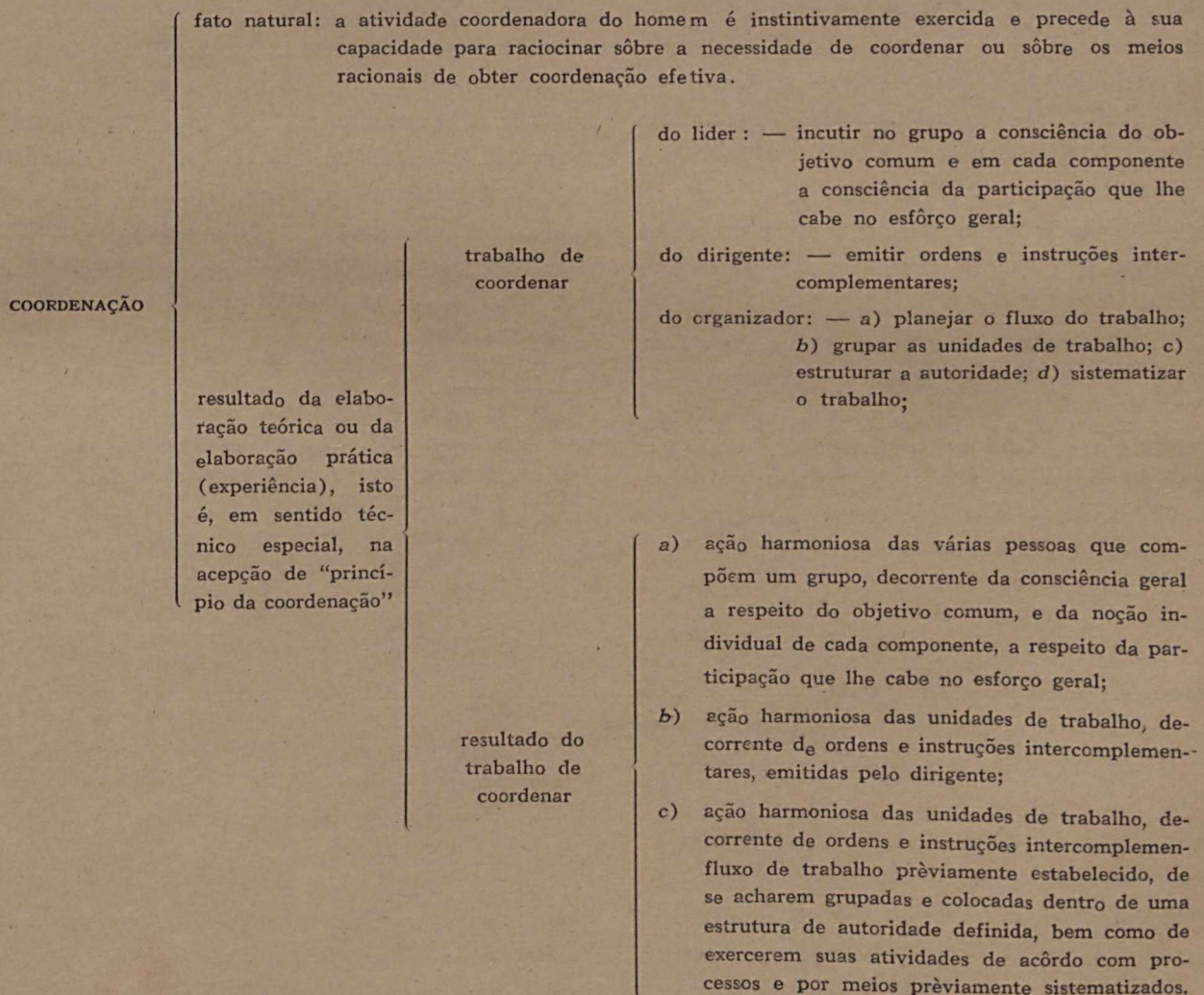
Mas nem sempre a ação coordenadora se exerce instintivamente e por processos intuitivos. Ao contrário aprimoradas são hoje em dia as técnicas empregadas pelo homem para obter coordenação efetiva do trabalho dividido. É a coordenação efetiva, racionalmente obtida, ou seja ao princípio da coordenação, que geralmente se referem os autores de organização quando empregam o termo.

*

* *

O esquema a seguir é uma tentativa para sumarizar as idéias acima desenvolvidas sobre os vários sentidos de coordenação:

(1) JAMES D. MOONEY e ALAN C. REILEY, *"The Principles of Organization"*, Harper & Brothers Publishers, New York e Londres, págs. 1 e 5.



*
* *

Como acima se explica, há vários prismas pelos quais se pode ver a coordenação. Daí certa divergência aparente nas definições dos autores. Estes ora usam a palavra na acepção de trabalho de coordenar, ora na acepção de resultados do trabalho coordenador. Por outro lado, quando a empregam na primeira dessas acepções, ora lhe atribuem sentido mais amplo (o estático e o dinâmico, o dinâmico compreendendo todas as suas fases, etc.) ora sentido mais restrito (só o sentido estático, só o dinâmico, só uma das fases do sentido estático, etc.). Isto não quer dizer que substancialmente entrem tais autores em divergências conceituais, mas apenas que cada um deles tenha considerado certo aspecto, ou alguns aspectos da questão. Eis como alguns autores se expressam a respeito de coordenação:

a) GLOVER e MAZE: — “Coordenação, em organização, significa a ação de situar cada atividade em relação de harmonia ou reciprocidade com todas as outras atividades da empresa” (2).

b) FAYOL: — “Coordenar, isto é, ligar, unir, harmonizar todos os atos e todos os esforços” (3).

c) GULICK — “Coordenação, isto é, a importantíssima tarefa de interrelacionar as várias partes do trabalho” (4). E, noutro ponto do mesmo

artigo: “A experiência mostra que a coordenação pode ser conseguida principalmente por dois meios. Estes são: 1. Por organização, isto é, pelo inter-relacionamento das subdivisões do trabalho, o que se consegue atribuindo-as a homens colocados em uma estrutura de autoridade, de tal forma que o trabalho possa ser coordenado por ordens de superiores a subordinados, transmitidas desde o tope até a base de toda a empresa. 2. Pela predominância de uma idéia, isto é, o desenvolvimento de uma inteligente singularidade de propósito na mente e na vontade daqueles que trabalham, em conjunto, num grupo, de tal forma que cada trabalhador, de motu próprio, venha a realizar sua tarefa dentro do conjunto com habilidade e entusiasmo” (5).

d) ANDERSON e SCHWENNING: — “O segundo grande princípio, básico para a ciência da organização, é o que se pode chamar combinação do trabalho, coordenação do trabalho, ou organização do trabalho... Pode-se argumentar que este princípio se inclui no princípio mais geral da divisão do trabalho e que ele é meramente a última fase de tal princípio mais geral, do qual a primeira e a segunda fase seriam a análise e a especialização, respectivamente. ... Em tal caso, é a coordenação das partes provenientes da divisão que é, pelo menos de um ponto de vista prático, a essência real do princípio: uma síntese incorreta pode pôr a perder todas as vantagens obtidas por uma análise correta” (6).

(2) “*Managerial Control*”, The Ronald Press Company, New York, 1937, pág. 33.

(3) *Administration Industrielle et Générale*.

(4) “*Notes on the Theory of Organization*”, in “*Papers on the Science of Administration*”, Institute of Public Administration, Columbia University, New York, 1937, pág. 13.

(5) *Idem*, pág. 6.

(6) “*The Science of Production Organization*”, John Wiley & Sons, New York, e Chapman & Hall, Londres, 1938, págs. 205 e 206.

Serviços de escritório e seu pessoal

DOMINGOS MADURO
Da Cia. Carris Luz e Fôrça
do Rio de Janeiro

O autor relata as falhas comuns da administração do pessoal em empresas particulares. Seu trabalho comporta, também, comparação dos métodos utilizados nas empresas privadas com os dos serviços públicos, onde já se procura resolver muitos problemas da introdução dos servidores no serviço e treinamento do pessoal por diversas formas, graças a um órgão centralizador que realiza, agora simultaneamente, atividades de seleção e aperfeiçoamento de pessoal.

UM dos problemas que muito preocupa a Administração das grandes organizações, e que se apresenta de caráter vital para elas, é, sem dúvida, o que se refere à mão de obra de escritório dado os múltiplos aspectos pelos quais se apresenta.

Em tais organizações, há um constante movimento de empregados e novos elementos são admitidos todos os dias. Vejamos o que acontece geralmente.

O novo empregado depois de preencher os requisitos legais da admissão é enviado pela agência de empregos ao departamento onde irá prestar seus serviços. Ali chegando, é encaminhado à respectiva seção, cujo chefe chama um servidor qualquer e lhe faz a entrega do cidadão, para que lhe seja ensinado o serviço de que ficará responsável e, assim, tudo está acabado. Em outras palavras: o principiante é atirado dentro desse mundo burocrático que são os escritórios de tais empresas, sem uma delimitação adequada de seus deveres. O principiante desconhece onde começa e onde termina a sua esfera de ação. Não podendo, por si próprio, estabelecer esses limites, sente, de início, uma sensação de insegurança que lhe tira toda a iniciativa e lhe arrefece o entusiasmo, executando apenas aquilo que lhe fôr especificamente determinado. Receioso de tomar a iniciativa, pois isso implicará em maior responsabilidade, ele se limita a executar o seu serviço como autômato. Dessa

forma o seu conhecimento do serviço que executa é superficial, não lhe sendo, portanto, possível melhorar o trabalho, sugerindo modificações que diminuam o esforço e o tempo gasto na sua execução. Além disso o empregado que lhe ministra os dados sobre o serviço reduz, por instinto de conservação, os seus ensinamentos ao mínimo possível, pois receia diminuir o seu valor, preparando o principiante de tal modo que o possa substituir inteiramente. Ele quer ser consultado pelo novo empregado mesmo depois de este assumir a responsabilidade do serviço. Julga que aumentará o seu prestígio dificultando o completo domínio do trabalho pelo principiante. E, infelizmente, em muitos casos, consegue o seu "desideratum" com prejuízo para o novo empregado, e quiçá para a organização.

Quando isto não acontece, é a própria deficiência de conhecimentos do empregado antigo, que ocasiona o ensino defeituoso, decorrente, aliás, do fato de não lhe terem explicado convenientemente as diversas fases da rotina.

O trabalho de adaptação ocorre, assim, do indivíduo para a organização quando somente a recíproca deve admitir-se, uma vez que, realmente, não é possível, essa adaptação; o que há é um ajustamento que se modifica a cada instante, tendo em vista unicamente o interesse do indivíduo. Não se pode esperar que um novo empregado, sem experiência alguma, possa ter uma visão do conjunto, da harmonia desse todo do qual passa a fazer parte integrante e promova, por si só, a sua adaptação. Não se verificando esta, falho será, conseqüentemente, o treinamento a que é submetido o principiante.

Daí, logicamente redundar ser mínimo o rendimento que se obtém, e, conseqüentemente, será necessária *mais mão-de-obra* a fim de completar uma produção que um empregado conhecedor do serviço poderia conseguir sozinho.

Ora, forçoso é reconhecer que numa grande organização 80 % de seus serviços são rotineiros.

A rotina deve ser como a linha reta: "o caminho mais curto entre dois pontos". Embora ela não consiga ser uma linha reta, mantém, contudo, a identidade de propósito: — espaço mais curto e menos tempo em percorrê-lo, a que se pode juntar, também, despesa mínima.

Assim, se o principiante, por meio de rotinas bem delineadas e gráficamente demonstradas consegue, sem dificuldade, assenhorear-se da tarefa no fim do segundo ou terceiro dia de trabalho, a adaptação decorrerá naturalmente por ser esta produto da confiança em si próprio, confiança que o empregado adquire ao observar a relativa facilidade com que aprende cada tarefa. Dessa confiança nasce o entusiasmo pelo trabalho e, conseqüentemente, a dedicação ao mesmo, fatores que, de acôrdo com a sua maior ou menor intensidade, determinam o grau de rendimento do empregado.

O empregado entra, assim, na organização sem os complexos de inferioridade que se observam na maioria dos casos, oriundos do medo inicial.

Nada lhe sendo ocultado, nem qualquer obstáculo se lhe oferecendo à posse completa do trabalho, êle fica habilitado a observar no contacto quotidiano com o serviço as falhas que porventura existam, os movimentos inúteis etc., terá coragem de apresentar sugestões visando um maior rendimento.

Convém, aqui, citar o fato de existirem inúmeras rotinas, cujas causas determinantes já há muito desapareceram; continuam porém, a ser seguidas e fielmente executadas com as justificações de sempre: "é praxe", "sempre se fez assim", etc.

Analisemos agora por partes as diversas feições do problema.

a) *Recrutamento*

O recrutamento ainda é feito, geralmente, de acôrdo com as velhas normas, que só aparentemente envolvem as necessidades reais da tarefa a ser executada. Assim é que os recrutadores se satisfazem com a apresentação de diploma, de carta de referência ou de qualquer um documento que os isente da responsabilidade da escolha. No caso de não existir nada disto, um exame superficial sobre aritmética, português, etc., decide a questão, pois o candidato que resolver o maior número de questões é considerado mais capaz para

a tarefa em vista. Ora, ninguém ignora que qualquer jovem recém-saído do curso secundário ou cursando-o ainda, será, geralmente, capaz de satisfazer essa exigência com relativa facilidade. Ninguém ignora, também, que um diploma, um certificado ou um atestado de uma firma, absolutamente não revelam fatores indispensáveis ao êxito de uma pessoa na execução de determinado trabalho.

Para desempenho de certos serviços é necessário que o indivíduo possua conhecimentos mínimos essenciais. Êstes, por exemplo, no caso do escriturário são:

- a) Aritmética e
- b) Português.

Se o candidato resolve as questões, que lhe são apresentadas sobre as matérias acima, é julgado apto para exercer a função.

De fato, para o escriturário, os conhecimentos referidos são, por assim dizer, a ferramenta necessária à execução do trabalho. E o indivíduo, que tiver êsses conhecimentos, por certo, há de executá-lo satisfatoriamente. Esta, porém, não é a feição mais interessante da questão; o que importa realmente é a qualidade e a quantidade de que êle será capaz de produzir, ou em outras palavras, o rendimento do trabalho por êle executado. É aqui, então que se fará sentir a ausência ou a presença de requisitos indispensáveis como: aptidão, capacidade ambiental, condição social em relação ao emprêgo, capacidade de assimilação, etc.

Não se pode esperar de um indivíduo que goste de mecânica, que tenha entusiasmo por serviços de escritório. Se lhe fôr dado tal encargo, êle se limitará a executar um mínimo dêste trabalho, o bastante para manter o emprêgo. Evidencia-se, pois, que tal indivíduo não tem aptidão para a tarefa considerada. Teremos, assim, uma pessoa julgada capaz pelos recrutadores e que, no entanto, na prática fracassará.

Mas, para que o recrutador esteja habilitado a escolher, o elemento necessário, torna-se indispensável que a tarefa seja previamente determinada. Em outras palavras, é preciso determinar de antemão, exatamente qual o serviço a ser executado.

Ora, isto é justamente o que não acontece na generalidade. O chefe ou encarregado se deixa influenciar, às vezes, pela sobrecarga de serviço, que pesa temporariamente sobre certo empregado e so-

licita admissão de novo auxiliar para êle. Outras vêzes, são os empregados que, desejando progredir, querendo ordenado mais elevado, subrepticiamente criam rotinas, complicam as existentes, julgando com isso adquirirem maior importância aos olhos do chefe, que não raro se deixa ludibriar. O encargo do novo empregado será auxiliar êste ou ou aquêle servidor que, na maior parte dos casos, já não tem serviço suficiente para ocupar todo seu tempo.

Verificam-se casos como êste em que o indivíduo aumenta os trabalhos a seu cargo com o propósito de criar nova seção, da qual pretende ser o chefe ou, pelo menos, encarregado de serviço.

O chefe, quando um empregado lhe diz que está sobrecarregado de serviço e que não pode, portanto, dar conta dêste sôzinho, se limita a pedir uma relação do que está fazendo. Esta relação contém, via de regra, uma série de títulos que tanto podem significar serviço para dez empregados como para um apenas, ou mesmo para nenhum. Daí, não ser possível estabelecer-se previamente os trabalhos pelos quais irá responder o novo empregado e, conseqüentemente, impossível será, também, determinarem-se quais os requisitos necessários.

Isto não aconteceria se tôdas as rotinas de serviço da organização fôsssem definitivamente estabelecidas pelo sistema de análise da rotina e análise da tarefa.

A análise da tarefa, permite determinar a cada empregado o que fazer, como fazer, quando fazer e porque fazer:

1. determinando o tempo necessário para cada tarefa;
2. permitindo ao empregado, logo de início, uma compreensão exata do objetivo visado, bem como de sua responsabilidade;
3. habilitando o empregado a promover a eliminação de uma rotina inteira, ou parte dela, logo que a sua causa determinante desapareça seja pela simplificação, seja pela eliminação do serviço;
4. distribuindo o serviço uniforme e eficientemente;
5. dando ao chefe um contrôle absoluto sobre:
 - a) o tempo útil de cada empregado;
 - b) o andamento de cada tarefa.

6. habilitando o chefe conseqüentemente a:

- a) julgar com precisão quanto à necessidade da admissão de novos funcionários;
- b) estimar o valor real de cada empregado;
- c) redistribuir o serviço de um empregado pelos demais, na ausência acidental daquele;
- d) fornecer ao departamento de empregos, no caso de ser preciso tomar um novo empregado, os requisitos necessários a serem satisfeitos pelo candidato.

Com a análise de rotina é possível

1. eliminar os movimentos desnecessários;
2. simplificar os movimentos necessários;
3. evitar que um empregado altere a rotina criando passos desnecessários ou eliminando outros necessários.

b) Adaptação

É muito conhecida a frase popular "procuro emprego e não trabalho". Como todos os ditos populares, encerra uma grande verdade. E esta mais se revela nos serviços de escritório. De fato, em tais serviços, não existindo uma unidade específica de produção, não é possível, pelos processos comuns de administração, controlar-lhes a produção. É verdade que a estatística auxilia muito, porém, não resolve o problema, por isso que, não raras vêzes, os empregados exageram os dados que fornecem. Além disso, pela estatística, observamos apenas fenômenos quantitativos.

Ora, a produção é justamente o único índice seguro, pelo qual se pode verificar a eficiência de qualquer trabalho, teoricamente, "onde não há produção não há trabalho." Mas não resta dúvida que na prática existe muito trabalho com produção nula. Quatro casos, então, se nos apresentam:

- a) produção nula;
- b) produção baixa;
- c) produção econômica;
- d) produção alta.

Dêsses casos, os dois primeiros, a e b, requerem, evidentemente, análise cuidadosa.

Quanto ao caso d, exige também observação, pois a produção deve corresponder ao esforço médio de cada empregado. É um erro supor-se que um bom índice de produção seja aquêle equivalente ao esforço máximo, e um mau índice aquêle corres-

pondente ao esforço mínimo. Um espregado não pode dispendar continuamente, como querem muitos, um máximo de energia. Mesmo que isso fosse possível fisicamente, sob o ponto de vista econômico, seria prejudicial pois que esse esforço provocaria o desequilíbrio entre os dois fatores — quantidade e qualidade, necessariamente compreendidos em cada unidade de produção e cujo equilíbrio podemos chamar — unidade de produção econômica.

É evidente, pois, a necessidade de métodos analíticos, como aquele mencionado no recrutamento.

Numa fábrica, quando se registra queda de produção num artigo, imediatamente todos se movimentam e sabe-se que alguma coisa está errada e que é preciso ser consertada. Nos serviços de escritório, somente depois de muito tempo, quando os erros se acumulam, se multiplicam e criam raízes profundas, é que se inicia um movimento de estudo e reparação. E as comissões então se sucedem, pois elas são criadas com o propósito de

consertar, de por tudo novamente no seu lugar, no prazo de quatro semanas, esse *tudo* que levou anos e anos a ser destruído sistematicamente...

Um dos fatores principais dessa destruição, é a falta de adaptação do pessoal do escritório. O descaso com que sempre foram tratadas as pessoas que trabalham nesta importante célula de qualquer empresa — o escritório, que é considerado quase que, por unanimidade, um organismo sem valor, uma despesa morta, como dizem muitos — é simplesmente incompreensível. Contudo, os fatos mostram o contrário. Ele é o cérebro, ou melhor a vida da organização. O Arquivo é sua memória; a correspondência, o seu verbo; a estatística, os seus braços; a coordenação destas entidades, a própria alma da organização.

Daí se infere a necessidade de promover boa adaptação dos homens em tais serviços; sua atuação interfere decididamente no resultado da produção, acompanhando a boa administração dos escritórios, na razão direta da produtividade das empresas.

Da estabilidade para os extranumerários

LUIZ GUILHERME RAMOS RIBEIRO

Técnico de Administração

A efetivação do pessoal extranumerário está na ordem do dia. Associações de classe e comitês avulsos agitam a questão, para reclamar providências das altas autoridades. Um "memorandum" foi endereçado ao Presidente da República, pedindo a adoção da medida. Como o ensejo se nos afigura deveras propício, resolvemos abusar da gentileza da "Revista do Serviço Público", fazendo inserir nas suas colunas o trabalho abaixo, que nada mais é do que um capítulo da tese por nós apresentada ao concurso para a carreira de Técnico de Administração do D.A.S.P., em 1940. Convém notar que fizemos, no texto respectivo, ligeiras alterações, as quais, todavia, não modificaram o sentido das proposições então defendidas. É oportuno, outrossim, referir que não concordamos mais, em absoluto, com alguns detalhes, mencionados naquela tese, embora continuemos convencidos do acerto e da justiça dos seus pontos fundamentais. Sirva, pois, este artigo como um pálido subsídio histórico ao importante assunto, ora em debate.

Já foi visto que o ano de 1936 assinala o ponto inicial de uma reforma completa na estrutura e organização de máquina administrativa do Estado. A lei do abono provisório, os Decretos n.º 871 e 872, e mais a notável Lei do Reajustamento, todas desse ano, caracterizam-no como afortunado para os servidores públicos. E não só para estes; para o próprio Estado também. Se, por um lado, os servidores auferiram vantagens da nova orientação, pelo reconhecimento explícito de seus direitos e deveres, por outro lado, o Estado recolheu benefícios, dado o aumento de eficiência nos serviços, que a orientação racional produziu.

Os extranumerários que escapavam a qualquer regulamentação jurídica ponderável mereceram maior atenção de parte dos legisladores. Os Decretos-leis n.º 240 e 1.909, posteriores, exprimem,

insofismavelmente, o desejo que possuem os responsáveis pela Administração pública de ver solucionado, com justiça, o problema dos extranumerários. Não obstante os cuidados dispendidos pelos técnicos na matéria, a legislação sobre os extranumerários apresenta, ainda, certas falhas que precisam desaparecer, em favor mesmo da própria ordem social, indispensável ao progresso do Estado.

Convém eliminar, quanto antes, certos fatores de ressentimento entre funcionários e extranumerários, igualando-lhes a situação jurídica sempre que a de fato assim o exigir.

Um dos prismas mais importantes no estudo da situação dos extranumerários, a nosso ver, é o de sua estabilidade, essencialmente precária, isto é, sem existência. Vários são os pronunciamentos dos órgãos competentes a respeito. O extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil, na Resolução n.º 2.223, de 22 de fevereiro de 1938, firmava doutrina de que "não pode ser garantida a extranumerário a estabilidade embora conte ele dez anos de serviço". (*Índice das Resoluções do Conselho*, Rio, 1940, pág. 76).

Mais recentemente o D.A.S.P. manifestou-se da mesma opinião, com a circunstância de haver proferido uma verdadeira interpretação autêntica da Constituição Federal e do Estatuto do Funcionário Público. O caso foi o seguinte: L. A. da S. sugeriu, em carta ao Exmo. Sr. Presidente da República, a conveniência de firmar-se o entendimento do dispositivo constitucional que assegura a estabilidade dos funcionários públicos. O Excelentíssimo Sr. Presidente da República houve por bem ouvir o D.A.S.P. que, na Exposição de Motivos n.º 2.207, de 11 de novembro de 1939, pro-

feriu seu parecer no sentido de ser arquivado o processo, “desde que a Constituição e o Estatuto definem, precisamente e claramente, o conceito legal da estabilidade”.

Para chegar a esta conclusão, o D.A.S.P. examinou o caso nos termos que seguem:

“Inicialmente, deve-se notar que a distinção referida (entre *funcionários efetivos, contratados, interinos e em comissão*, da carta enviada ao Excelentíssimo Sr. Presidente da República) não decorre de acórdãos do Egrégio Poder Judiciário, classificados pelo missivista, desrespeitosamente, de exdrúxulos, mas, sim, da legislação vigente que distingue entre os servidores do Estado, o funcionário e o extranumerário, contratado, mensalista, diarista e tafeiro.

A Constituição, no seu art. 156, letra c, estabelece que “os funcionários públicos, depois de dois anos, quando, nomeados em virtude de concurso de provas, e em todos os casos, depois de dez anos de serviço, só poderão ser exonerados em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, em que sejam ouvidos e possam defender-se”

O entendimento dêsse dispositivo, que não comporta dúvidas, está definido, também, e claramente no Capítulo IX — Da Estabilidade — do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

O pessoal extranumerário não tem estabilidade na função que exerce, desde que é sempre admitido a título precário, como determina o Decreto-lei número 240, de 1938, no seu art. 2.º.

É inegável que essa interpretação do D.A.S.P. é perfeitamente legal. Está de inteiro acôrdo com a legislação que rege a matéria. Os extranumerários *não têm estabilidade*. Porém, em determinadas circunstâncias *devem ter estabilidade*. Ou melhor: à lei cumpre reconhecer com a sua sanção, a estabilidade *de fato existente* para certas categorias de extranumerários. Realmente, eles já possuem estabilidade; isto é, permanecem em suas funções já há mais de dez anos, admitidos em virtude de concurso, e sem nenhum receio de não serem reconduzidos, desde que sirvam bem.

A estabilidade, para os funcionários, é uma função do tempo de serviço. Para os que prestaram concurso — dada a competência demonstrada —

êsse implemento do tempo é diminuído. Para os demais, estipulou-se o prazo de dez anos de serviços consecutivos.

A estabilidade é do interesse recíproco do Estado e do seu servidor. Aquêlê tem necessidade de manter em seu serviço o servidor que durante longo espaço de tempo, pela dedicação com que exerceu o cargo, merece essa consideração, e demonstrou mesmo estar apto para as funções que lhe são conferidas. Por sua vez, o funcionário que passou dez anos de sua existência trabalhando sem cessar para o Estado espera que êste o ampare, visto como, dada a natureza especial do serviço público, lhe seria difícil conseguir outra colocação particular

É o que, em outras palavras, diz TEMÍSTOCLES CAVALCANTI:

“A regra deve ser a estabilidade para os que servem bem. Aquêlê que se dedica ao serviço público merece a devida compensação do Estado e essa compensação manifesta-se precipuamente pela estabilidade, pela segurança de sua permanência no serviço”. (*Ob. cit.* pág. 326).

Ora se a estabilidade, para os funcionários é uma função do tempo de serviço, feita para amparar o servidor que já empregou uma considerável parte de sua existência em atividades do Estado, por que não estender essa vantagem aos extranumerários, em idênticas circunstâncias? Milhares de servidores do Estado, incluídos entre os extranumerários há que possuem as mesmas condições que os funcionários, relativamente ao que se compreende por estabilidade. Assim é que: têm mais de dez anos de serviço ou exercício; ou então têm mais de dois anos de exercício, após terem sido habilitados em concurso ou provas de habilitação. E evidente que só em obediência e homenagem a uma excessiva “preocupação de sistema” tem-se negado a estabilidade *legal* aos extranumerários contratados e mensalistas. O caráter fictício da distinção entre os funcionários e os extranumerários fica bem provado neste prisma da estabilidade. E a exigência da prestação de *provas de habilitação* para a admissão dos extranumerários

mensalistas mais vem robustecer nossa convicção sincera de que deve cessar tal estado de cousas em nosso sistema administrativo. Com efeito, as provas de habilitação, como os concursos, visam escolher o candidato de mais elevado *nível de suficiência* dentre os concorrentes inscritos. E é bem certo que "das exigências para a eficiência do trabalho decorre a necessidade de amparar o pessoal". (ARI DE CASTRO FERNANDES, "*O Fator Humano do Trabalho*", pág. 6, Rio, 1939).

O Estado, que exige dos candidatos ao Serviço Público inúmeras qualidades e aptidões, aferidas através de rigorosos processos, deve também compensar o rigor das exigências com a concessão de algumas regalias. O Estatuto dos Funcionários atendeu a esse "desideratum" quanto aos funcionários públicos civis da União. Os extranumerários,

entretanto continuam na situação de pessoal variável, admitido ou reconduzido sempre a título precário. E' uma disparidade legal para idênticas situações de fato. Não é crível que se considere "pessoal extranumerário" aquele que há mais de dez anos se dedica, sem interrupções, ao serviço do Estado. Suprimir uma função de uma tabela de extranumerário é praticamente a mesma cousa que suprimir um cargo de um quadro do funcionalismo. As conveniências do serviço e do Estado ditam essas alterações. Como diz muito bem o Sr. FRANCISCO CAMPOS, "não pode haver garantias contra o interesse público. O interesse público há de ditar o ingresso do funcionário na carreira e o seu afastamento do serviço". ("*O Estado Nacional*", pág. 59, Rio, 1940).

O Patronato Agrícola Wenceslau Braz

Reportagem de ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO

Em Caxambu, o Serviço de Assistência a Menores, órgão do Ministério da Justiça, mantém o Patronato Agrícola Wenceslau Braz que visitamos em dezembro último. Vamos descrevê-lo, tomando, antes, o tempo e a atenção do leitor com algumas observações sobre a graciosa cidade mineira na época do veraneio. Depois, então, entraremos no assunto exato desta reportagem.

*
* *

Caxambu não recebe só veranistas, pessoas que procuram fugir às torturas do calor, ao atropêlo dos grandes centros de vida intensa e trabalhosa; ou acolhe doentes do fígado ou dos rins, que ali afluem à procura de melhoras ou cura definitiva com as afamadas águas termais do lugar. Recebe, ainda, outros doentes, vítimas de males que a pobreza e a miséria são hábeis em proporcionar, através da subnutrição, do alcoolismo, da sífilis, etc. E esses doentes são meninos ainda, desvalidos e transviados, que depois ali conseguem, aos poucos, melhorar, crescer, transformar-se, tornando-se saudios e úteis à sociedade.

Mas deixe-nos, caro leitor, conversar um pouco sobre as delícias de Caxambu. Agrada-nos, mesmo ao tratar dos assuntos mais sérios e áridos, precedê-los sempre de inocentes frivolidades, à guisa de introdução, embora com sacrifício, muitas vezes, do ajustamento e equilíbrio da matéria.

*
* *

Voltemos aos aquáticos, aos veranistas que permanecem em Caxambu pouco tempo — 21 dias geralmente — até que se sintam bem compensados do esforço feito em penosa viagem, em busca da pitoresca cidadezinha mineira. Do esforço feito e também das despesas realizadas. Depois, o regresso pelo trenzinho da Rêde Mineira não é brincadeira! Concorre, sem dúvida, para rapidamente desmanchar aquêlo estado de euforia que o veranista ex-

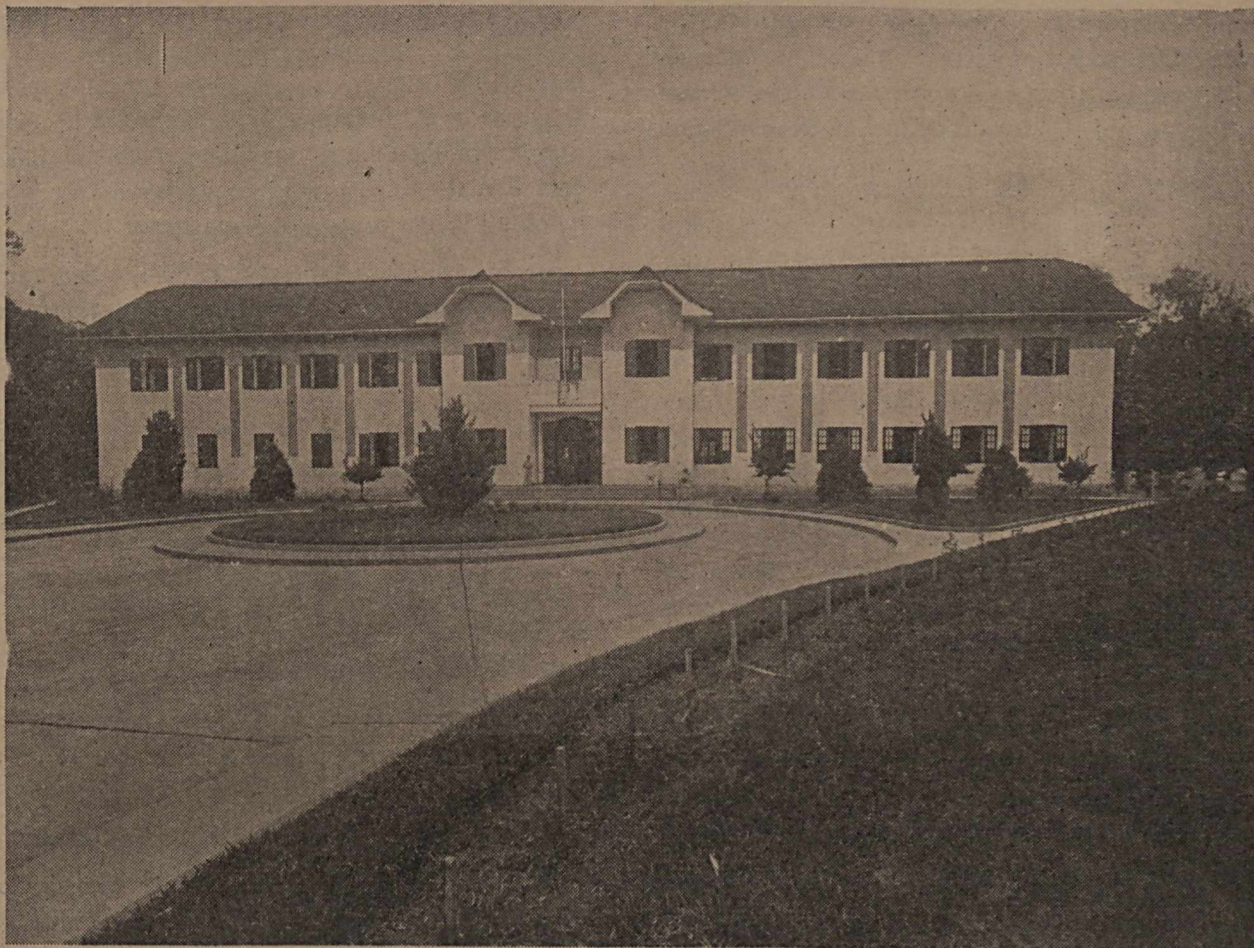
perimentou com as delícias de uma vidinha descansada em clima suave, em meio de gente amável, a do lugar e a de fora — sobretudo desta, geralmente alegre, comunicativa, satisfeita por sentir-se longe, bem longe da trabalhadeira exaustiva do ano inteiro ou farta de excessos e prazeres. E o bom humor, a alegria de viver, estabelece mais aproximação, torna a gente afável, cordial, comunicativa. No Parque das Águas, em Caxambu, gostamos de observar os velhos a ouv'r o arrastar da valsa "Sobre as ondãs" no rádio àquela horazinha certa, antes do almoço ou do jantar. Que prazer ouvir a "Viúva Alegre" ou o "Conde de Luxemburgo" em discos arranhados e velhos! E as recordações dos bons tempos, que não voltam mais, enternecem e confortam-nos, a nós velhos pachorrentos e sentimentais... Os moços preferem a piscina, onde jovens esbeltas e estudantes de vida e alegria revelam os encantos que o bom Deus lhes proporcionou. Afinal, em tudo, a inocência, a graça generosa da natureza!

*
* *

Aos domingos o Parque das Águas movimenta-se mais, com outros visitantes, que em grupos numerosos correm para os balanços, acercam-se do rink de patinação ou vão observar de perto, com olhos muito compridos aquelas criaturas desenvoltas, vistosas e atraentes, que se atiram à piscina só para encher-nos a vista, mostrar-nos que sabem viver a vida bem vivida... Como são felizes!

Mas este ano não vimos mais, aos domingos, correndo para os balanços, acercando-se do rink ou "assuntando" as banhistas na piscina, os visitantes domingueiros do Parque.

Não sabemos porque lhes foi vedada a entrada e não apareceram mais! Esses visitantes, os meninos do Patronato Wenceslaw Braz deixaram de ter seu lindo e rico passeio de semana. E, agora é de vê-los esgueirar-se junto ao gradil do Parque e



Sede do Patronato, precedida de belo e vistoso jardim.

olhar de longe outras crianças mais felizes, que lá dentro voam nos balanços, deslizam nos patins ou correm à vontade pelas belas aléias do parque!

*
* *

Os alunos do Patronato, todos de aparência modesta, a revelar procedência humilde, são do Rio de Janeiro, de seus bairros pobres, das miseráveis favelas. Metidos em uniforme kaki e bem calçados despertam-nos atenção simpática e mesmo confiança. Andam em pequenos grupos pela cidade, alegres e satisfeitos, sem aborrecer ou incomodar ninguém.

*
* *

Em Caxambu fica-se exausto de tanta vadiação. Não seria demais que se obrigasse o veranista a trabalhar um pouco, fazer alguma coisa enfim, de útil, proveitoso e recreativo para si mesmo, além

da voltazinha costumeira pelos fundos do parque nos limites da Fonte Mayrink com o bosque, ou dos passeios à chácara das uvas e à dos pêssegos nos arredores da cidade.

Quanto a nós, no fim de uma semana de inércia, começamos a pensar no assunto que, de volta ao Rio, teríamos de focalizar em reportagem para a *Revista do Serviço Público*.

*
* *

Há três anos precisamente, pois foi em fevereiro de 1943, havíamos escrito longa reportagem para esta revista sobre a organização e as atividades, no Rio, do Serviço de Assistência e Menores, cuja sede, à rua S. Crístóvão n.º 482, visitamos demonstradamente, conforme escrevemos então.

Faltava-nos ver de perto a organização de um dos internatos do interior e saber como neles são tratados os garotos que são enviados pela direção

daquele Serviço para educação e recuperação de saúde. Daí, pois, nos ocorrer a idéia de fazer alguma coisa em Caxambu, aproveitando melhor um pouco o excesso de tempo de que lá dispunhamos.

A SEDE DO PATRONATO

Um dia subíamos a graciosa colina onde se eleva a igreja de Santa Izabel, quase no coração da cidade que ela assinala de forma expressiva e atraente.

Do alto a vista alonga-se pelo casario, onde os blocos dos grandes hotéis se destacam pesadamente com seus extensos telhados, em contraste com os das pequenas casas residenciais e de negócio que, da baixada, sobem aos morros fronteiros, em linhas paralelas até lá em cima. Caxambu é toda bem traçada, como se fôsse riscada por moderno urbanista.

O mercadinho situado no limite da cidade com a rural, e a linha da Rêde Mineira, zona bem longe da vista da gente, esconde-se cautelosamente atrás dos morros, não permitindo que os seus trezinchos perturbem o silêncio da cidade.

Junto da colina assinalada pela igreja de Santa Isabel encontra-se a sede do Patronato Agrícola Wenceslau Braz, precedida da residência do diretor e de larga entrada cimentada atravessando vistoso jardim.

HISTÓRICO

O Patronato Agrícola Wenceslau Braz, criado por Decreto n.º 13.070, de 15 de junho de 1918, foi instalado no dia 14 de novembro do mesmo ano, estando situado em terras que noutros tempos formavam a "Chácara Mayrink", e oriundas da antiga "Fazenda do Jacaré". Dispõe de uma área de pouco mais de 28 hectares ou sejam 281.748 m² adquirida em 1918, com todas as benfeitorias, pelo Governo Federal, a Manuel Teodoro, pela quantia de Cr\$ 40.000,00. Sua localização é no perímetro urbano da cidade de Caxambu a 1.190 metros da Estação da Rêde Mineira de Viação e 900 metros de altitude. Inicialmente sob a direção do Ministério da Agricultura, passou depois à jurisdição do Ministério da Justiça pelo Decreto n.º 24.115, de 12 de abril de 1934. O Decreto n.º 3.799, de 5 de novembro de 1941, veio integrá-lo no Serviço de Assistência a Menores.

NO GABINETE DO DIRETOR DO PATRONATO

Dirige o Patronato o Sr. Adamastor Pimenta, que nos recebeu em seu gabinete de trabalho. Dissemos-lhe de nosso desejo de visitar a casa e ver como ali vivem os meninos que abriga.

— Pois não! Aliás, costumamos receber aqui a visita de um ou outro veranista interessado em conhecer as nossas instalações e as atividades do Patronato.

Um aluno, perto da mesa do diretor, folheia um livro de gravuras. Talvez esteja ali de castigo...

Observando que nos interessávamos pelo merino diz-nos o diretor baixinho:

— Este é meu secretário, o João Galdino, menino bem inteligente. Como ele, o Julito Portugal, muito aplicado também, serve como secretário meu.

Observamos o geitinho do João Galdino: estava ele muito compenetrado da elevada função de secretário...

E o Sr. Adamastor Pimenta acrescenta:

— Tenho o cuidado de não deixar que os meus secretários se compenetrem de mais de suas funções. Isso naturalmente lhes seria prejudicial. É possível que faça mesmo um rodísio entre os melhores alunos para o desempenho desse cargo.

Como em todo gabinete de diretor de serviço na administração brasileira, ali também naquele há retratos de nossos maiores. E, às vezes, é tal a profusão de fotografias e quadros a óleo com que se enfeitam esses gabinetes que nos dão impressão de ateliers fotográficos ou "salões" de belas artes em miniatura...

Vocês conhecem a galeria do Ministério da Viação? E a da Central do Brasil? Estão assim de retratos! Afinal não há nenhum inconveniente nisso. E, às vezes, essas galerias ilustram a gente. Ora, se ilustram! Na Sala de Leitura do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, ali no Silogeu, encontra-se uma galeria assim formada com os retratos dos governantes do Brasil, desde D. João VI até o Sr. Getúlio Vargas. Gostamos de vê-la. Não tínhamos muita certeza na sucessão de alguns deles, sobretudo no início de nossa independência política. A título de curiosidade, registramos essa sucessão, conforme os retratos expostos, na reportagem de agosto de 1943 sob o título *O Instituto*

Histórico e Geográfico Brasileiro. E essa lição ilustrada de história tem realmente seu quê de interessante e vamos reproduzi-la aqui. Os garotos do Patronato Agrícola Wenceslau Braz, se por acaso lerem esta reportagem, já ficam sabendo mais alguma coisa, além daquelas muito interessantes que o Sr. Adamastor Pimenta lhes ensina. E's, portanto, a relação de nossos chefes do govêrno, que só pode estar muito certa. Foi como dissemos organizada pelo conspícuo e venerável Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro:

1 — D. João VI, rei do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves.

2 — D. Pedro I, imperador do Brasil.

3 — José Joaquim Carneiro de Campos, marquês de Caravelas, regente provisório.

4 — Nicolau Pereira de Campos Vergueiro, regente provisório.

5 — José da Costa Carvalho, regente permanente.

6 — General Francisco de Lima e Silva, regente provisório e permanente.

7 — João Bráulio Moniz, regente permanente.

8 — Padre Diogo Antônio Feijó, regente.

9 — Pedro de Araújo Lima, regente.

10 — D. Pedro II.

11 — Princeza Isabel, regente.

12 — Marechal Manuel Deodoro da Fonseca, chefe do Govêrno Provisório.

13 — Marechal Floriano Peixoto, Presidente da República.

14 — Dr. Prudente José de Moraes Barros.

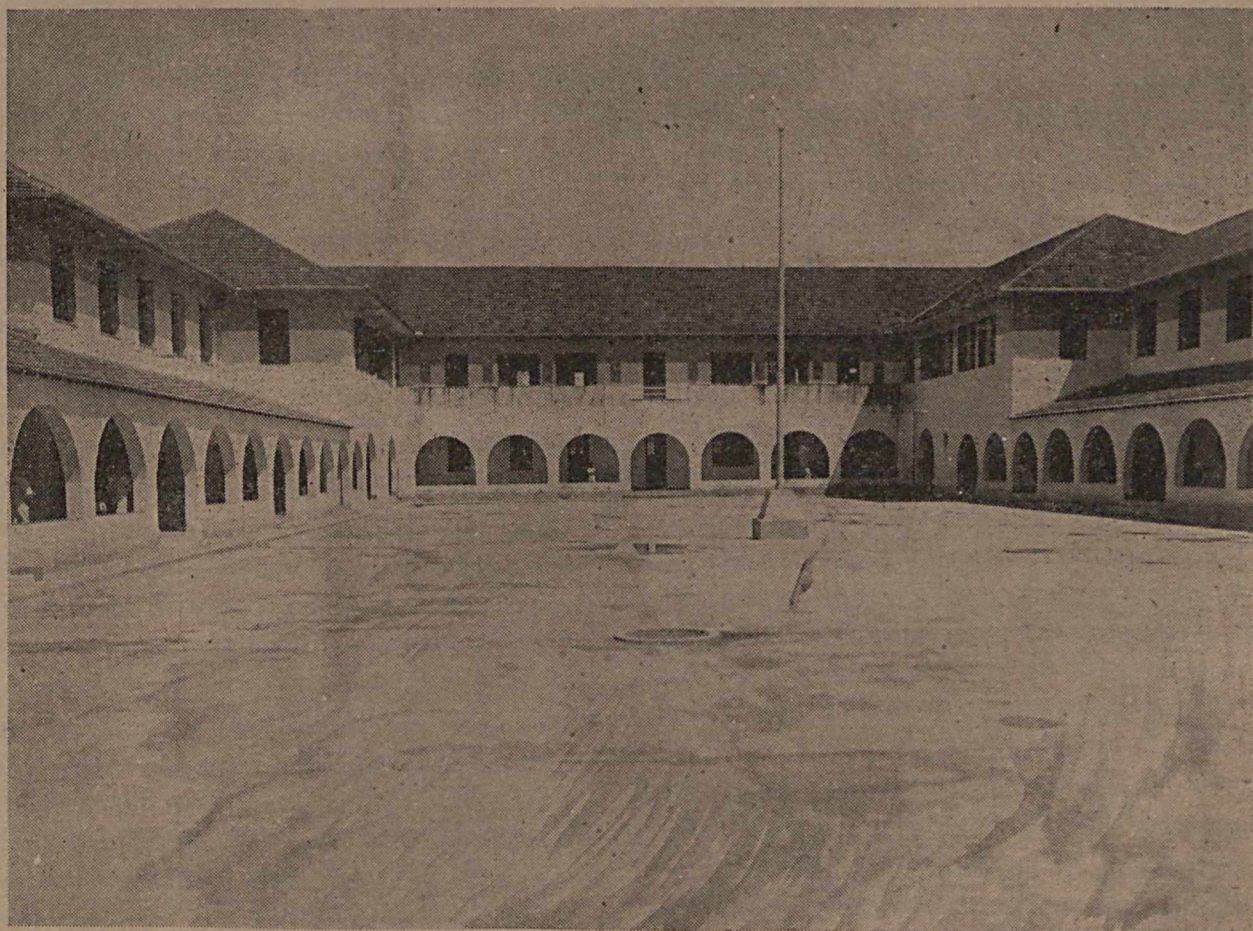
15 — Dr. Manuel Victorino Pereira.

16 — Dr. Manuel Ferraz de Campos Salles.

17 — Dr. Francisco de Assis Rosa e Silva.

18 — Dr. Francisco de Paula Rodrigues Alves.

19 — Dr. Afonso Augusto Moreira Pena.



O grande pátio interno do Patronato, para o qual deitam as quatro alas do edifício e nas quais funcionam as secções de assistência médica, ensino primário, administração, dormitórios, salão de festas, biblioteca, etc.

20 — Dr. Nilo Peçanha.

21 — Marechal Hermes Rodrigues da Fonseca.

22 — Dr. Wenceslau Braz Pereira Gomes.

23 — Dr. Urbano Santos da Costa Araújo.

24 — Dr. Delfim Moreira da Costa Ribeiro.

25 — Dr. Eptácio da Silva Pessoa.

26 — Dr. Artur da Silva Bernardes.

27 — Dr. Washington Luiz Pereira de Sousa.

28 — Junta Governativa formada pelos Senhores Generais Augusto Tasso Fragoso, João de Deus Menna Barreto e Contra Almirante José Isaías de Noronha.

29 — Dr. Getúlio Dornelles Vargas.

A galeria do Patronato é pequena. Nela figuram os presidentes da República, que mais se interessaram pela assistência a menores desvalidos e transviados, e magistrados e administradores que trabalharam ou vêm trabalhando por essa mesma assistência. Infelizmente não são muitos. Justo, portanto, que sejam eles sempre lembrados aos pobres meninos que são agasalhados carinhosamente naquela casa, ali recebem constante assistência médica, instrução primária e pre-vocacional, praticam saudáveis esportes e no fim de tudo isto voltam à comunhão social já quase homens, com outros princípios, outra educação, outra visão da vida.

Então vamos oferecer ao leitor a relação de nomes das figuras ilustres homenageados pela direção do Patronato.

Presidentes Wenceslau Braz e Getúlio Vargas; Dr. Pereira Lima, ministro da Agricultura, em cuja administração foi inaugurado o Patronato, a 14 de novembro de 1918, véspera do término do mandato do Presidente Wenceslau Braz; Dr. Leon Renault, primeiro diretor do estabelecimento; Dr. Raul de Sá, que muito trabalhou pela criação do Patronato, e, finalmente, o retrato do desembargador Sabóia Lima, homenagem do Instituto Brasileiro de Cultura em cooperação com o Serviço de Assistência a Menores.

Lemos o seguinte ao lado do retrato do Dr. Sabóia Lima:

“Homenagem do Instituto Brasileiro de Cultura ao desembargador Augusto Sabóia Lima pelo muito que fez em favor da infância desvalida do Distrito Federal, como juiz de Menores”.

Em seguida esta frase de Sabóia Lima:

“Cada criança abandonada na rua é um cidadão perdido para a Pátria”.

O LIVRO DE VISITAS

No gabinete do diretor também vimos o infectível “livro de visitas”.

Naturalmente seríamos convidados a registrar depois nesse livro a impressão que recebemos da casa.

Não gostamos de elogios convencionais e, por isso, fugimos como o diabo da cruz de tais livros de impressões... Por toda parte há sempre muito exagero, muito otimismo do visitante ao escrever sobre as coisas que viu, embora muitas vezes, não sejam elas muito agradáveis.

Talvez escapássemos discretamente, ali, de semelhante constrangimento. Talvez.

Mas o pequeno secretário do diretor, deixando o livro de gravuras que folheava quando entramos no gabinete, pôs-se displicentemente a repassar as páginas do de impressões dos visitantes.

Foi a conta! como diz o homem da rua, e o Sr. Adamastor Pimenta convida-nos, então, com o melhor dos sorrisos, a deixar também, o nosso autógrafa no tal registro de impressões.

Afinal, não havíamos ainda percorrido a casa como poderíamos antecipar impressões?

E o garoto infernal, oferece-nos, muito pressuroso, a pena já molhada mostrando assim conhecer bem o dever de cada visitante.

Não havia outro jeito senão entregar os pontos!

— Neste livro, Sr. Ribeiro, o visitante do Patronato registra apenas a data de sua visita e o nome. Nada mais. Impressão, boa ou má, que receba da casa, essa deve ficar com ele mesmo e não precisa externá-la. Como vê ninguém escreveu que ficou enfeitado com os nossos serviços...

Claro que concordamos logo com o Sr. Adamastor em... clima, gênero e número!

AS ATIVIDADES DO PATRONATO EM SUAS LINHAS GERAIS

Como o Patronato é agrícola e em seus arredores não vimos lavoura em extensão suficiente que lhe



Outro aspecto da ala esquerda, vendo-se alunos do Patronato em recreio.

justificasse o nome, estranhámos a classificação oficial do estabelecimento.

— Realmente a sua observação é justa, disse-nos o diretor. Nossas atividades, como vai ver, desdobram-se em grande parte em secções internas do estabelecimento que conta com quatro oficinas de ensino profissional de carácter pré-vocacional e com dependências onde se ministra o ensino primário e se dá assistência médica e dentária aos alunos.

— Por que ensino pré-vocacional?

— Pré-vocacional, sim, porque não temos em vista dar aprendizagem definitiva aos meninos. Procuramos, primeiro, vêr a tendência de cada um dêles, suas inclinações, sua vocação, enfim, para esta ou aquela profissão. Assim pois, êsse ensino não chega a ser completo, mas suficiente para revelar o pendor do menor para uma futura profissão. Na oficina de sapateiro, por exemplo, não encontrará o senhor uma verdadeira fábrica de calçados, mas apenas uma série de bancas de re-

paração, reconstituição e conservação de calçados dos próprios alunos. Não quer isso dizer que lá não haja um ou outro par de calçados fabricado pelos alunos, à guisa de demonstração de suas habilidades. Aliás, devo dizer-lhe que não nos conviria, absolutamente, tomar todo o tempo dos aprendizes em fabricação de calçados. E, se o fizéssemos, como depois arranjaríamos tempo para dar-lhes instrução primária, exercícios físicos, etc. e muitas outras atividades que as crianças precisam ter num regimen de internação? Reflita um pouco e o senhor há de verificar que êste nosso sistema de ensinar e educar só pode ser resultado de observações muito exatas, feitas na direção do estabelecimento. Na alfaiataria, na serralheria e na carpintaria seguimos a mesma norma de trabalho da sapataria sempre preocupados com a distribuição equilibrada do tempo de cada aluno na sua vida diária na casa.

E o Sr. Adamastor Pimenta assim prosseguiu:

— Mas voltemos ao ponto inicial de suas observações relativas aos serviços agrícolas do estabelecimento, os quais o senhor supôs fossem mais desenvolvidos. Logo de início, quando se fundou o Patronato, pensou-se de fato em dar-lhe cunho de verdadeiro centro de ensino agrícola e com programa capaz de influir na renovação da lavoura das cercanias do estabelecimento. Pelo regulamento dos patronatos agrícolas, baixado em julho de 1919, esses estabelecimentos deveriam realmente dedicar-se à cultura de plantas industriais, horticultura e jardinocultura; pomicultura; pecuária e indústria animal. E até se falava em empregar máquinas de lavoura aos produtores locais. No fim de pouco tempo, porém, chegou-se à conclusão de que tal programa era um pouco forte, ou melhor, tinha qualquer coisa de maravilhoso... E aqui, nesta antiga Chácara do Mayrink, ponto de repouso das primeiras levas de aquáticos de Caxambu, observou-se que as terras não se prestavam, afinal, à formação de semelhante centro de irradiação de ensinamentos da prática da moderna lavoura. Resolveu-se, portanto, restringir nossas atividades agrárias e como já disse, proporcionar aos internados conhecimentos outros, capazes de encaminhá-los com segurança para vários outros setores de atividade, conforme suas próprias inclinações. E, em consequência das observações feitas, resolveu o S.A.M., em colaboração com o D.A.S.P. e a Comissão de Eficiência do Ministério da Justiça, elaborar um ante-projeto do novo regulamento para este Patronato. Não lhe vou ler todo esse trabalho, no qual fui ouvido pelos técnicos quando o elaboravam. Em suas linhas gerais, pode dizer-se que foi refundido inteiramente o regulamento dos Patronatos, o que importa dizer, o nosso próprio regulamento. O ensino pré-vocacional, que só estávamos ministrando aqui, passou a constar de forma taxativa no referido ante-projeto, que espero ver convertido em lei. Ficará assim bem definida a finalidade deste Patronato, conforme se lê no art. 1.º do ante-projeto, isto é ajustar menores desvalidos, ministrando-lhes, de acordo com as normas expedidas pelo S.A.M., educação e ensino geral primário paralelamente a uma ligeira iniciação profissional que sirva de base a ulterior ensino mais desenvolvido. Vamos ter mais uma oficina pelo novo regulamento e que é de

grande interesse para as crianças: a de encadernação e douração.

— E as atuais oficinas do Patronato são muito antigas?

— Existem desde 1918, com a finalidade de auxiliares de trabalhos de campo, como a Serralheria, a Selaria, que se transformou depois em sapataria, e a Carpintaria. Já a Alfaiataria foi criada em minha administração. Todas elas se têm desenvolvido desde que estou aqui; mas — é claro — sem se afastarem daquela rotina a que já me referi: a de realização do ensino pré-vocacional. Aham-se dotadas de suficientes e modernos recursos mecânicos e chefiadas por mestres competentes, selecionados entre os melhores elementos da zona.

— E como se fez essa seleção?

— Os novos mestres, eu os escolhi observando-lhes discretamente o trabalho realizado fora, informando-me também — e isso era indispensável — de sua conduta moral, cuidado de que não me afasto, pois tenho sempre a preocupação de manter elevado o nível de disciplina na casa. Quanto aos mestres antigos só me restam dois, que vieram de administrações anteriores e são, como os novos, também excelentes elementos.

Passamos em seguida a visitar todas as dependências do Patronato. Do Gabinete do Diretor fomos levados à

SECRETARIA

Tem boa instalação. O secretário é a senhorita Carmen Lúcia, que tem a seu lado dois funcionários.

O menor quando chega do Rio de Janeiro é levado primeiro à presença do Diretor e depois conduzido à Secretaria. Ali recebe o "número de matrícula" de uso interno e é identificado. Em seguida, a Secretaria faz comunicação de sua matrícula às diversas seções do Patronato. Todos os papéis que entram na casa passam primeiro pela Secretaria, onde são registrados e dispostos em forma de processo, devidamente fichado. Tem ela a tarefa ainda de manter correspondência com os pais ou responsáveis dos alunos, expedindo-lhes cartas e encaminhando a correspondência recebida, com a colaboração da Seção Educativa.

Duas vezes por mês o internado pode escrever à sua família, e mais vezes quando necessário ou em caso de urgência.

Da Secretaria passamos à

SECÇÃO EDUCATIVA

Bem ao lado do Gabinete do Diretor, funciona a Secção Educativa, a cargo da senhorita Esmeralda Conceição de Oliveira, técnico de educação, formada pela Escola de Aperfeiçoamento de Belo Horizonte. Antes de concluir seu curso já se dedicava a trabalhos com menores em Patronatos e nesse encargo serviu durante oito anos na Escola Agrícola Adelaide Andrade, em Rio Branco, Minas.

Vamos agora mostrar como trabalha essa técnica no Patronato.

O menor, depois de passar pelo Gabinete do Diretor e pela Secretaria, é levado à Secção Educativa e acompanhado da respectiva ficha, trazida

da sede do Serviço de Assistência a Menores no Rio.

Procuramos ver uma dessas fichas, que permite logo de início aferir-se das possibilidades do menor no estabelecimento. Não é nada complicada essa ficha. Tráz o essencial para fazer-se êsse julgamento. E' claro que posteriormente o menor vai ser observado mais de perto no seu comportamento no Patronato. Nesse caso, fazem-se apenas, em livro adequado, outras anotações que forem merecedoras realmente de registro especial.

Damos em seguida a reprodução de uma ficha elaborada na sede do Serviço de Assistência a Menores no Rio:

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES

SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA A MENORES

Rio de Janeiro, D.F.

CONCLUSÃO

Registro geral: (omitiu-se o n.º) Idade: 7.^a Cor: branca.
Nome: (idem o nome)



Vista externa da ala esquerda da sede do Patronato, defrontando a pequena praça de esportes.

Nacionalidade: Est. do Rio

Procedência: S.A.M.

História: Internado por falta de recursos.

Internação: 27-5-942

Diagnóstico: 1) Roentgen: hilos pulmonares acen-
tuados.

2) Numerosos ovos de *Áscaris lumbricoides* e *Trichuris trichiura*.

3) Sangue: R. Kahn — negativa.

4) Bronquite. Impetigo no couro cabeludo.

5) Desvio do septo.

6) 5 cáries dentárias.

7) Inteligência sub-normal: Limite do normal. Idade mental: 6,1. Quociente Intelectual: 82. Analfabeto. Teste A.B.C.: nível de maturidade: 7 pontos (inferior) Ensino escolar comum, improficuo: falta de percepção e controle motor.

Indicações: 1) Cálcio vitaminoterapia.
2) Vermífugo.
3) Tratamento dermatológico.
4) " da bronquite.
5) " dentário.
6) Deverá cursar classe pré-primária. E' preciso que se exercite em trabalhos manuais: recorte de papel, cartolina, lixa e madeira. Modelagem.

Rio de Janeiro, 4 de janeiro de 1944.

Terapêutica efetuada:

Apendicectomia feita no S.A.M.

Vac. anti-tífica feita na Escola João Luiz Alves.

Mas, prossigamos:

Lida a ficha do menor a Secção Educativa encaminhá-o à classe na qual ele deverá ingressar, conforme consta do referido documento, e sempre o designando para grupo de menores do mesmo nível mental e idade cronológica.

— Por que idade cronológica? perguntamos à senhorita Esmeralda Oliveira.

— Tomamos em consideração, em primeiro lugar, idade mental de cada aluno, isto é verificamos se realmente sua idade própria — a cronológica — corresponde à mental, que nos revela seu desenvolvimento e possibilidades de aprendizagem. Um menino de 12 anos pode, mentalmente, ter apenas sete, como aliás, já observamos. Posso até citar-lhe um caso bem frisante desse retardamento:

o de um menor de dez anos, cujo nível mental é de uma criança de três!

— Também deve haver casos opostos, de crianças com grande desenvolvimento mental...

— Não há dúvida. Há casos assim como o senhor supõe, mas bem raros em meio de crianças abandonadas. A observação é fácil de fazer-se, até certo ponto. E' claro que se o observador é um leigo em psicologia não lhe é fácil determinar com certa precisão o grau de precocidade da inteligência do menor.

— E aqui já se têm verificado esses casos?

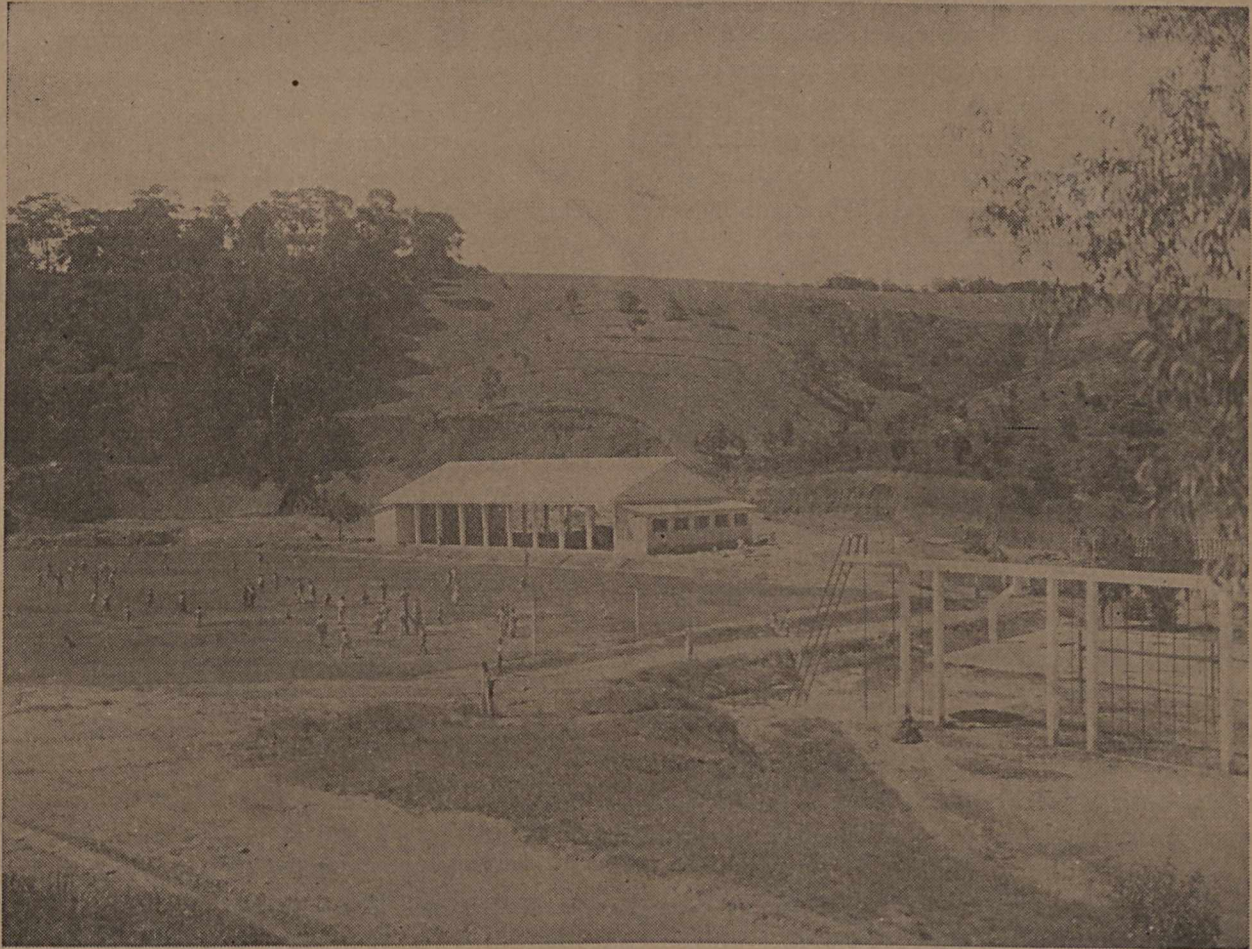
— Muito poucos. Em trezentos alunos já verificamos uns dez. Como vê é insignificante essa percentagem.

— A que atribui essa percentagem tão baixa assim?

— A várias causas, algumas, aliás, bem complexas. Mas, em linhas gerais são fatores decisivos a hereditariedade, o meio social, a alimentação, etc. Ainda há pouco tempo uma colega minha, a técnica de educação Glória Quintela, funcionária do Serviço de Assistência a Menores, procedeu a uma série de pesquisas confrontando os mesmos testes de inteligência aplicados nos alunos do Instituto La-Fayette com os utilizados no S.A.M. E o senhor sabe qual foi o resultado? Os garotos do S.A.M., na sua maioria, mostraram-se, ao lado dos daquele Instituto abaixo do nível normal. Aí está um exemplo de quanto é importante o fator "nível-social".

— Além do trabalho de encaminhamento de cada menor à sua classe inicial tem a senhora outras tarefas no Patronato?

— Oriento o ensino primário, isto é, procuro fazer que o mesmo siga o programa oficial do S.A.M., orientando também os professores na nova metodologia das diversas disciplinas em reuniões realizadas aos sábados, e ainda acompanhando os trabalhos desses professores nas classes. Devo dizer-lhe que nunca encontrei qualquer resistência ou embaraço a essa orientação. E' bem verdade que também contei sempre com o decisivo apoio do diretor. Atualmente, no início de cada mês, são distribuídas às classes as diversas atividades, e no fim é feito um teste, previamente organizado, com o fito de apurar se os esforços dos professores foram devidamente correspondidos.



Vista da praça de esportes, com moderno ginásio construído recentemente e dotado de várias dependências e aparelhos destinados à prática de diversos esportes. À esquerda, parte da floresta que emoldura o sítio onde funciona o Patronato. À direita, trechos da área já cultivada pelos próprios menores.

SERVIÇOS MÉDICOS E DENTÁRIOS

Íamos agora vê de perto serviços da casa destinados a dar assistência médica e dentária a menores que, antes, nos morroa nas lúgubres favelas do Rio, nunca tiveram o menor vestígio de tratamento, vivendo ao “Deus dará”, largados à toa nas próprias residências-barracões sórdidos, ou infectas casas de cômodos, ou peor ainda — sôltos pelas ruas, a dormir nos bancos dos jardins, à entrada dos grandes edifícios, já brutalizados pelas conseqüências da miséria. E’ possível que nem todos os meninos do Patronato tenham tido vida pregressa tão má e hajam escapado ainda em tempo de tais sofrimentos. E’ possível. Mas de um modo geral a maioria dêles sofreu muito, e num país que se gaba de ter a mais adeantada legislação de proteção à infância abandonada! Sim, porque, somos sempre brilhantes, brilhantismos nos debates sôbre assuntos de assistência social e muito

avancados no preparo das leis e regulamentos que lhe são atinentes.

Como redator, a serviço de um grande jornal como o *Correio da Manhã*, conhecemos intimamente os refolhos torturantes dessa miséria e o esplendor estonteante da erudição e retórica dos congressos a que comparecemos para debater brilhantes teses sôbre a moderna assistência a menores pobres e transviados no Brasil e em todo o mundo. E quando são realmente estudiosos e competentes no assunto os nossos congressistas, ainda bem! Aproveita-se alguma coisa dos debates e discussões. O diabo é a concorrência dos pseudo-especialistas, que só servem para atrapalhar, confundir, perturbar estudos sérios para solução de um problema importante, como é realmente êsse de proteção às crianças pobres. Dizem que um desses “beneméritos” já se tornou notável só por ser hábil e esperto em apanhá-las na rua e, depois, como não

tem onde abrigá-las, solta-as de novo... Mas a fita espetacular, de sensação, foi feita... E não falta jornal para fixar em belas gravuras essa curiosa assistência a infelizes menores do Rio de Janeiro, cidade onde se diz haver cerca de 250.000 garotos carecedores de proteção dos poderes públicos! E' o que temos lido, sem, entretanto, haver estatísticas que o comprovem.

Bem, não vale a pena mexer muito em estatísticas e nos "beneméritos". Ainda outro dia, um apaixonado sincero da questão, homem estudioso e de valor, divulgava que só na capital de S. Paulo há cerca de 80.000 menores à espera de assistência, de educação de amparo moral. Oitenta mil! numa cidade rica e próspera — o maior parque industrial da América do Sul!

O Patronato de Menores de Caxambu, pela apresentação de seus alunos, vistos mesmo cá fora na rua e antes de lhes conhecermos a vida de internação, mostra-nos logo que é possível sairmos dos sonhos e projetos mirabolantes e darmos assistência real aos meninos pobres e transviados, não em parcela insignificante como se observa no Rio de Janeiro e em S. Paulo, mas extensiva a cada Estado do Brasil, fundando-se estabelecimentos como o de Caxambu servidos por técnicos e funcionários integrados perfeitamente na nobre função que se lhes atribui. Esta última condição talvez seja a mais difícil de ser preenchida. Instalações vistosas e bonitas não bastam.

*

* *

No Gabinete Médico conversamos com o Dr. Francisco Viotti, com quem falamos um pouco sobre a assistência médica aos meninos, conforme tratamento indicado na ficha elaborada no Rio e à qual já aludimos linhas atrás. O que se encontra registrado com frequência nessas fichas é isto: desnutrição, verminosa, sífilis congênita, etc. Também aludem a meninos retardados, débeis mentais e sub-normais.

Imagine o leitor crianças assim portadoras de tantos males soltas, à toa, numa grande cidade como o Rio, e sem qualquer tratamento... E como aquelas enviadas para Caxambu há milhares e milhares nos bairros pobres da capital do país e por certo no Brasil inteiro.

Todo o mundo sabe como foi difícil a seleção dos expedicionários brasileiros aos campos de batalha na Itália. Em cada grupo de quatro voluntários eram rejeitados três. As observações então feitas não foram nada lisongeiras à higidez de nossa gente. E a propósito, que fim levou o "Dia da Raça"? Como gostávamos de ver os nossos atletas a desfilar garbosos pela Avenida do Branco!

*

* *

Percorremos as duas enfermarias do Patronato. Numa delas vimos dez meninos a olhar-nos muito curiosos e um pouco tristes. Naturalmente "fizeram alguma" e estavam ali de castigo.

O Sr. Adamastor Pimenta, virando-se para um deles, o Pedrinho, disse-lhe com um sorriso de animação:

— E' preciso esperar. Só logo à tarde é que vocês poderão comer alguma coisa.

— Estão de purgante?

— Não. Tomaram pela manhã arsênico por via intravenosa para tratamento anti-sifilítico. Não nos descuidamos desse tratamento, e o Dr. Viotti aplica-o com intervalo em grupos de dez ou doze meninos.

De forma inesperada verificamos que o Serviço Médico não era decorativo na casa. Estava em pleno funcionamento. No gabinete dentário um criolinho tratava dos dentes. O dentista era o Dr. Odilon Dias Leite, rapaz muito simpático, que cumprimentamos com satisfação. Não lhe quisemos tomar o tempo pedindo-lhe informações que o próprio diretor nos poderia prestar.

— Como viu só estava lá um "cliente". Não temos sala de espera junto do Gabinete Dentário. Quando um garoto deixa a cadeira do dentista, outro já destacado pela ficha é chamado onde estiver para tratar dos dentes. E se o senhor visse como eles chegam aqui ao Patronato! Com a boca em petição de miséria! E sabe de uma coisa? Tenho observado que esses meninos são muito resistentes à dor, ao sofrimento. Às vezes, estão com febre e nem parece! Não ligam à doença. Vêm para cá de tal forma brutalizados pela miséria e pelo sofrimento que nada receiam, não se incomodam se tiverem de extrair um dente ou sofrer um curativo doloroso. O Dr. Viotti e o dentista comparecem diariamente ao Patronato e

trabalham de fato, como o senhor viu. A princípio os meninos acham que é "palpite" tomar banho e escovar os dentes diariamente, mas depois são eles que esperam ansiosamente pela hora do chuveiro frio ou do banho morno.

— Do banho morno?

— Sim, do banho morno, para aqueles que o Serviço Médico prescreve, conforme seu estado de saúde.

Passamos em seguida pelo laboratório de análises clínicas e compartimento onde se encontra o Raio X.

TAXA DE HEMOGLOBINA DOS ALUNOS

O Sr. Adamastor Pimenta disse-nos que o Patronato receberá há dias a visita do Dr. Roberto Luiz Pimenta de Melo, do Instituto Oswaldo Cruz, desta Capital, que fez ali o levantamento da taxa de hemoglobina de todos os alunos do estabeleci-

mento. E quando nos deu essa informação acrescentou:

— Não preciso encarecer esse belo serviço prestado espontaneamente por esse médico, que apurou ser ótima a taxa de hemoglobina dos nossos meninos. Como sabe, isso é índice bem expressivo de que a alimentação é boa. A excelente contribuição do Dr. Pimenta de Melo será comprovada mais uma vez com a sua volta ao Patronato, já prometida, a fim de saber o resultado da aplicação da terapêutica específica para as crianças, aliás poucas, que acusaram baixo nível de hemoglobina. A ração alimentar dos alunos é dada com calorias suficientemente ricas em vitaminas ainda de acordo com as prescrições do S.A.M. Os meninos todos os anos são vacinados contra o tifo e suas fezes examinadas periodicamente.

— Bem, mas o senhor nota, dentro de poucos dias, melhora de saúde e de apresentação do aluno depois de sua chegada do Rio?



Na alfaiataria, os uniformes são confeccionados pelos próprios alunos do Patronato.

— Também assim tão depressa, não! Em poucos dias não é possível observar melhoras em crianças portadores dos terríveis efeitos da desnutrição, da verminose, da sífilis, etc. Mas posso assegurar que dentro de dois ou três meses se verifica que a disposição de cada menino é bem outra.

Observe o leitor esta resposta. Falamos em *poucos dias* de propósito, a vêr se havia confirmação. E o diretor Dr. Adamastor Pimenta foi, afinal, razoável.

Passamos depois para um secção pequena a cargo de um aluno. E' ela a de guarda escovas de dentes dos meninos, tôdas dependuradas em lugares numerados — com o número de aluno que a usa — e a regular distância uma da outra.

Nessa ocasião o diretor deu-nos algumas informações sôbre as melhores escovas para uso dos meninos e os defeitos destas ou daquelas, conforme observação feita de vez em quando.

NÚMEROS EXPRESSIVOS

Já nos sentíamos um pouco cansados e voltamos ao Gabinete do Diretor, onde nos foram mostradas algumas fichas de registro. Passaríamos no dia seguinte pelo Patronato, dissemos-lhe então, para ver os trabalhos das oficinas, o campo de esporte, as plantações etc.

— Não quiz interromper o trabalho do médico e do dentista quando o senhor passou pelos seu gabinetes, e agora posso dizer o que têm êles realizado aqui no Patronato pelas fichas de assentamentos diários, disse-nos o Sr. Adamastor Pimenta.

TRABALHOS DENTÁRIOS

Exames, 1.221; obturações diversas, 377; restaurações, 77; curativos 1.573; extrações de dentes temporárias, 379 e permanentes, 47.

EXAMES MÉDICOS

Foram feitos em 1944, 1.027 exames médicos e 77 de laboratório. Submeteram-se a tratamento anti-helmíntico 35 menores. Os restantes já o haviam feito há tempos ou recentemente, e os seus exames de fases apressamentavam, agora, resultado negativo.

O tratamento anti-luético, padronizado pelo S.A.M., foi aplicado em 40 menores. Todos os alunos foram vacinados contra a varíola e o tifo.

O movimento das enfermarias foi, em 1944, de 480 entradas e 470 saídas, passando para o ano de 1945 dez doentes. Foram aplicadas 3.099 injeções intramusculares e intra-venosas e feitos 7.317 curativos.

E aqui terminou nossa tarefa no primeiro dia de reportagem, quando também fizemos tirar as fotografias que a ilustram, poucas, é verdade, mas suficientes para dar ao leitor idéia das instalações do Patronato.

Voltamos no dia seguinte, começando a visita pelas

BIBLIOTECAS

O Patronato conta com duas Bibliotecas: uma Infantil, com 1.020 volumes e outra Pedagógica com 200.

A Biblioteca Infantil foi organizada com especial cuidado, tendo-se em vista sua grande influência na formação do caráter dos meninos.

Dava-nos essas informações a técnica Esmeralda Oliveira a quem fizemos esta pergunta indiscreta:

— Mas êsses garotos lêem mesmo?

— Pois não! E muito! Só vendo o interesse com que procuram na Biblioteca os livros de história, e o fazem espontaneamente. Cêrca de noventa meninos a visitam por dia entre 9 e 11 horas e das 13 às 16 horas.

— E os livros, como o Patronato os recebe?

— A biblioteca foi registrada no Instituto Nacional do Livro, lá no Rio, e dêle vem recebendo valiosa contribuição com a remessa de novos livros que hoje poderiam formar conjunto ainda mais apreciável se o registro naquele Instituto tivesse sido feito há mais tempo.

Tivemos dessa forma confirmação dos excelentes serviços do Instituto do Livro que o escritor Augusto Meyer organizou tendo sempre o apoio do ex-Ministro da Educação, Sr. Gustavo Capanema, a quem se deve a criação desse órgão de difusão cultural de que se estão beneficiando tôdas as bibliotecas do país num total que excede de 2.300! Aliás, já tivemos a satisfação de mostrar nesta Revista o esforço a dedicação e a inteli-



Menores na aprendizagem diária na oficina de sapateiro.

gência com que Augusto Meyer se entrega a êsse encargo.

E a senhorita Esmeralda Oliveira assim terminou suas informações sobre as Bibliotecas.

E' bem verdade que as nossas Bibliotecas foram criadas em junho de 1944 e só em 1945 conseguimos maiores recursos orçamentários para sua manutenção. Confiamos no Instituto Nacional do Livro, que há de continuar a enviar ao Patronato, gratuitamente, belos livros para seus alunos.

JORNALISMO

Não é só para a oratória que o brasileiro tem inclinação. Para o jornalismo também. Só quem trabalha num jornal diário é que pode observar essa propensão irresistível do brasileiro para a publicidade. Das "Sociais" ao artigo de fundo, qualquer jornal dispõe, se quizer, de copioso material que o "leitor assíduo" lhe envia diariamente com

prodigalidade. Se o "Correio da Manhã", por exemplo, quizesse, poderia fazer, de repente um número inteiro só com essa colaboração espontânea... Ora, se poderia! Os economistas estão em voga; os economistas e os intérpretes de textos constitucionais. Só êstes formam legião!

*
* *

Em todo colégio interno há sempre um jornalzinho de alunos. Não há mal nisso. Ao contrário. E na biografia dos maiores de nossas letras encontra-se de vez em quando referência a essa inclinação jornalística inofensiva e muitas vezes reveladora de grandes vocações. E' possível que Nuno de Andrade, Carlos de Laet, Alcindo Guanabara, Rochinha e outros jornalistas de renome, que tanto fulgor emprestaram à imprensa carioca, tivessem sido, na infância, redatores de jornaisinhos de colégio interno. E' possível. E amanhã, no jor-

nalismo do país, talvez apareça nome de profissional brilhante que tenha sido redator de um dos jornaisinhos do Patronato de Caxambu. Ali, então, é que se vê mesmo acentuada inclinação para a nobre classe dos plúmiferos entre alunos do estabelecimento onde criaram os respeitáveis órgãos "Luz da Estância" e "Gavetinha".

"Luz da Estância" já tem sete anos de existência. Em Passa Quatro, cidade mineira no caminho para Caxambu, há outro Patronato do S.A.M., o "Campos Sales" que também dispõe de um jornaisinho. O seu nome sempre é mais pomposo. Chama-se "O Farol da Mantiqueira" (!).

Voltemos à "Luz da Estância". Sua redação é formada por alunos do 4.º ano, que são orientados na função de jornalistas pela técnica Esmeralda Oliveira. A "Luz da Estância" é distribuída a todos os alunos do estabelecimento e às famílias daqueles que as têm, servindo também de elemento de intercâmbio cultural entre o Patronato Agrícola Wenceslau Braz e os demais subordinados ao S.M.A.

Gavetinha, como jornalzinho de meninos, é mais expressivo, até no nome... Sua direção é inteiramente autônoma. Cada notícia ou artigo (!) é sempre encimado por gravura feita a lápis de cor.

GAVETINHA

ANO I

Caxambu, agosto de 1945

N.º 5

Diretor: Guimar C. Freitas | Gerente: João Albino

Observem: o jornalzinho tem até gerente embora não disponha de matéria paga ou anúncios. Vê-se, pois, que João Albino já revela inclinação para o jornalismo prático e... rendoso.

João Albino! Guardem bem esse nome.

Agora, vamos transcrever uma crônica encimada por um desenho de um hipopótamo que, por sinal, está bem desenhado:

"Eu fui numa floresta muito longe e vi um hipopótamo muito grande. Eu tive muito medo e fugi. O hipopótamo teve que atravessar a água. Eu matei o hipopótamo.

Carlos Zelin"

Esse colaborador de *Gavetinha* tem 10 anos e é retardado pedagógico. Deveria estar no 3.º ano e,

no entanto, ainda se acha no 1.º. Não indagamos a causa dêsse atraso.

NA SECÇÃO DE DISCIPLINA

Mantém o Patronato, na Secção de Disciplina, um corpo de inspetores composto de 18 funcionários, orientados pelo inspetor Newton de Oliveira Júnior, que obteve êsse lugar mediante concurso realizado no Rio pelo D.A.S.P.

Falamos ao Sr. Newton de Oliveira visando obter algumas notas sobre a conduta dos menores na casa. Naturalmente teria êle ensejo de contar-nos coisas interessantes observadas na tarefa diária de lidar com três centenas de garotos, pobres meninos procedentes das favelas cariocas, dos subúrbios, de meios falhos de recursos, de gente que vive mal, à margem da sociedade.

Nem todos olham com simpatia o garoto da rua... Além de desprezados são êles mal vistos e até mesmo temidos.

E o Sr. Newton de Oliveira, em resposta a essa nossa observação, disse-nos:

— Realmente é o que se observa nos grandes centros como Rio e São Paulo. Entretanto, não há como considerar-se injusta essa prevenção. Tudo está em saber tratá-los. Não são absolutamente rebeldes à disciplina, às boas maneiras, à cordialidade. A questão, como já disse, é saber lidar com êles. Quanto à forma de educar o menino no estabelecimento, devo dizer-lhe que nosso programa se baseia numa disciplina preventiva. Procuramos em vez de corrigir faltas, evitá-las simplesmente. Como vê, é o ôvo de Colombo... O inspetor não se aproxima do aluno só para censurá-lo, corrigir-lhe um deslize de momento. Está êle sempre preocupado em manter contacto constante com os seus jurisdicionados sem contudo, constrangê-los com sua presença. Conversamos com êles, deixamos que nos falem à vontade, permitindo que nos revelem seu caráter, seus sentimentos, suas inclinações. E quantas vezes até os próprios inspetores participam dos jogos infantis! Não imagina o senhor o resultado dêssa conduta: uma "pessoa grande" fazendo-se de criança desperta realmente, com sua companhia, a confiança dos menores e os estimula à conduta honesta e boa nas menores coisas. E assim, consegue-se educar, brincando... Nada de opressão, nada de rigorismos. E, à primeira vista, há de parecer que os inspetores com semelhante con-

duta não "fazem força" alguma... O que parece aos menores ter sido feito com naturalidade é entretanto, produto de muito controle, paciência e por que não dizer? — habilidade!

— E não há muitas vezes necessidade de castigá-los?

— O senhor queria desculpar-nos: o verbo castigar é um pouco forte... Temos muito cuidado em não falar aqui em castigos e muito menos em pô-los em prática e, sobretudo, com a apresentação que o senhor talvez imagina. Melhor será dar-lhe um exemplo: um menor comete uma falta grave. O inspetor põe-no sentado, isolado. O recreio continua. Outro menor também sai da disciplina e a segregação dos outros é a mesma. E assim, enquanto eles permanecem ao lado do inspetor, longe, dos outros, não ficam proibidos de falar, de conversar. O senhor há de ter visto os nossos meninos em passeio pela cidade, andando livremente. Aí está uma concessão que lhes fazemos aos domingos e feriados. A conduta desses meninos é muito boa e em seus passeios não andam isoladamente. Observam-se grupos de três e quatro a procurar os pontos mais atraentes do lugar sem se entregar absolutamente a excessos. Ao contrário, aqui dentro é que eles se portam com mais desenvoltura... Estão em suas casa.

— Entre os meninos não há imbecis retardados, idiotas, etc.?

— Há, mas são poucos. São tratados de forma especial. E, coisa interessante, não nos dão trabalho quanto à disciplina! São geralmente obedientes e procuram sempre aproximar-se dos funcionários da casa. E, afinal, prestam à administração serviços interessantes com essa preferência: revelam eles sempre predileção pelos funcionários mais atenciosos, afetivos e tolerantes. E dentro desse conjunto de qualidades não se pode dizer que não tenham os inspetores, por exemplo, energia suficiente...

— Os anormais não brigam muito com os normais?

— Não. Mesmo porque os anormais atraem-se mutuamente e quando se metem entre normais estes são tolerantes para eles, distraindo-se em observá-los de perto e ouvi-los com atenção.

Um pormenor interessante: os próprios alunos fiscalizam-se mutuamente. Costumamos valer-nos da colaboração dos alunos de bom comportamento

nos trabalhos de inspeção, sem que eles possam assumir, por sua vez, atitude de mando, que poderia irritar os colegas. Haveria, nesse caso, certa competição. O próprio diretor não segrega os seus filhos do convívio dos alunos do estabelecimento. Isso é bem uma prova do nível apreciável da disciplina aqui reinante.

COMO OS MENINOS SÃO AGRUPADOS

No Patronato os meninos são distribuídos, como nos havia já dito a professora Esmeralda Oliveira, em grupos de 38, denominados pelotões. Assim, pois, lá estão constituídos 8 pelotões, conforme a altura dos alunos que vai de 1,07 a 1,74.

— 1,74? Tão alto assim?

— Também é um só, o Antônio Soares Dias, de 17 anos de idade e aluno de ótima conduta. Presta-nos bons serviços trabalhando na cozinha.

— Por que 38 alunos em cada pelotão?

— Por motivo muito simples: facilidade de direção e fiscalização. O pelotão numeroso nos dificultaria a tarefa educacional. Os meninos idiotas e imbecis não participam desses pelotões. Formam grupo à parte. Visou-se com a criação dos pelotões a distribuição dos meninos levando-se em conta apenas a altura que geralmente coincide com a idade. Aliás, é preciso salientar que a existência de pelotões não implica na existência de regimem militar. O pelotão nada tem de comum com as classes primárias, nem com a aprendizagem nas oficinas. Em qualquer delas se encontram alunos dos diversos pelotões, como também nas 12 classes diferentes.

— Disse classes diferentes?

— Sim, são doze as classes em que se divide o nosso ensino primário; ministrado em quatro anos, inclusive a classe pre-primária, constituída de menores que não têm a maturidade mental necessária para a primeira série. Pelo novo programa elaborado pelo S.A.M. o curso primário se estendeu até ao 5.º ano. Agora cada classe é formada de 30 alunos, no máximo. Visa-se, com isso, obediência aos modernos preceitos pedagógicos.

OBRAS NO PATRONATO

Como dissemos acima, o Patronato tem tido ampliação de seus serviços, que exigem instalação adequada.

A Divisão de Obras do Ministério da Justiça antes mesmo da criação do Serviço de Assistência a Menores, realizou no estabelecimento várias obras de ampliação de suas instalações, sendo de destacar a terminação do edifício principal (frente) e remodelação da cozinha, construção de uma varanda ligando a ala da direita à da esquerda e servindo ao dormitório coletivo. Reformaram-se as instalações sanitárias e iniciou-se a construção da varanda-recreio, que hoje serve internamente às quatro alas do edifício, formando amplo e imenso retângulo.

Disse-nos o Sr. Adamastor Pimenta que essas obras se devem àquela divisão do Ministério da Justiça e à iniciativa do ex-juiz de Menores, Dr. Saul de Gusmão.

Criado o Serviço de Assistência a Menores, mais tarde, o seu diretor, Dr. Milton de Alencar verificou que ainda se tornava imperioso prosseguir na execução do plano inicial. Assim é que foram feitas estas instalações: residência do diretor; sala e escritório do almoxarifado; novas salas de aulas; centro hospitalar; dois dormitórios no 1.º pavimento; ampliação do salão do refeitório, com revestimentos de azulejos e no qual podem ser dadas de uma só vez 200 refeições; terraplenagem e construção do campo de esportes, compreendendo pista de corrida, campo de foot-boll, de volley-ball e basket; ginásio coberto com instalações para médico e instrutor, dispondo de vários banheiros, sanitários e sala para aparelhos de ginástica; construção de possilga para 40 porcos de engorda e outras instalações para criação. Todas essas construções já se acham concluídas. Tiramos algumas fotografias das mesmas, que ilustram esta reportagem.

Melhor será reportarmo-nos à área inicial construída até 1930, que era de 1.357 m² e à de hoje, que já atingiu 15.972 m². Só esses dois dados numéricos bastam para dar ao leitor impressão exata do desenvolvimento que tem tido o Patronato. E, como ali não há absolutamente a ausência de "espaço vital", há margem para que ainda mais se desenvolvam as construções locais, desde que o movimento do Patronato o exija. Não há absolutamente necessidade de desapropriação de área em redor, pois que a atual é de quatro alqueires, suficiente, aliás, para a finalidade do educandário.

MOVIMENTO DO PATRONATO

Desde sua fundação vem anualmente aumentando o movimento dos alunos no Patronato cujas instalação tiveram por sua vez ampliações sucessivas, de forma que hoje sua lotação se acha fixada em trescentos menores enquanto que em 1918 ano da fundação, era apenas de 120, continuando assim até 1939. Dêsse ano em diante é este o movimento:

1939	120
1940	136
1941	136
1942	230
1943	234
1944	310
1945	301

ALIMENTAÇÃO

Em média a alimentação de cada aluno por dia ficou no ano passado em 3 ½ cruzeiros.

VERBAS

Pessoal	551.000,00	cruzeiros
Material	871.000,00	"
Alimentação	420.000,00	cruzeiros
Matérias primas	58.000,00	"
Produtos químicos	35.000,00	"
Vestuário	240.000,00	"
Artigos de asseio	33.000,00	"

NA ALFAIATARIA

Quando visitamos a Alfaiataria ali trabalhavam 10 menores, todos ocupando as máquinas de costura da oficina, umas movidas a motor elétrico e outras a pé.

O mestre, Sr. Reynaldo Toledo, disse-nos que o ano passado o valor da mão de obra da oficina foi de 32.000 cruzeiros, resultado da produção dos próprios aprendizes.

Não precisamos encarecer o valor econômico e educativo dessa oficina, pois basta que se saiba ter ela confeccionado todo o enxoval dos alunos do estabelecimento. Fêz mais: confeccionou 300 pijamas de lã para a Legião Brasileira de Assistência.

cia em Caxambu. Cada aluno usa 5 uniformes por ano. O Patronato gastou em 1944, com a aquisição de tecidos em geral, roupas de cama, etc. 175.000 cruzeiros. O mestre da oficina cortã as peças dos uniformes e os alunos costuram.

— E os meninos demoram muito a aprender a costurar?

— Não. A aprendizagem é rápida para aqueles que têm realmente inclinação para o ofício, disseram o mestre Reynaldo Toledo.

Vimos “macacões” feitos pelos alunos e uniformes de passeio, todos de brim kãki e com as iniciais bordadas “SAM”.

NA SAPATARIA

O mestre José Bueno tinha à sua frente 23 meninos entregues à tarefa de remendar calçado nas suas bancas, dispostas em filas paralelas.

Trabalham ali duas turmas de aprendizes num total de 40. Não permanecem na oficina o dia todo, pois precisam freqüentar aulas, fazer exercícios físicos, recreiar, etc. Por isso, o trabalho é realizado durante duas horas na parte da manhã e duas na da tarde. Esse regime é seguido nas demais oficinas.

NA FERRARIA E NA CARPINTARIA

Nessas duas oficinas não era menor a atividade dos alunos do Patronato que nelas fazem aprendizagem. A produção muito elevada e magnífica a disposição dos meninos. Se em vez de reportagem, este nosso trabalho fôsse um filme de certo que se poderia apreciar melhor o ambiente de todas as oficinas do Patronato.

SERVIÇOS AGRÍCOLAS

Os serviços agrícolas, que compreendem os de jardinagem, horta e pequena lavoura de mandioca, milho e feijão, são realizados sob a orientação de um auxiliar de agrônomo. Conta o Patronato com um interessante Clube Agrícola que superintende todas as atividades do campo, inclusive a criação de porcos para engorda, um colmeal e, dentro em pouco, completo aviário, para abastecer o estabelecimento. E, por sinal que será instalado em local muito pitoresco: a ilha dos Amores da antiga Chácara Mayrink, ponto de reunião noutros tempos dos veranistas de Caxambu.

FECHANDO ESTA REPORTAGEM

Não perdemos nossos dias de férias em Caxambu trabalhando um pouco pela divulgação de interessante obra de assistência social que pode ser tomada como excelente modelo para outras a se fundarem no país.

Não vimos no Patronato Agrícola Wenceslau Braz só instalação boa e confortável para os seus internados, mas, sobretudo, escolhida equipe de professores, mestres e funcionários, todos muito bem orientados por um homem profundamente bom, humano e compreensivo, que no trato diário com crianças trabalhadas por vicissitudes de toda natureza, sabe compreendê-las, sabe tratá-las e sabe transformá-las em gente capaz de ser mais tarde operosa e eficiente na sociedade.

Só peço ao paciente leitor desta longa reportagem que guarde com simpatia o nome do reformador daquele punhado de pobres meninos: o professor Adamastor de Moura Pimenta.

DIREITO E JURISPRUDENCIA

DOCTRINA

A cultura jurídica e o mundo moderno ()*

F. SAN TIAGO DANTAS

Prof. da Faculdade Nacional de Direito

SUMÁRIO: Defesa do direito. O direito novo. Propriedade privada e trabalho. Economia planificada ou dirigida. Direito público e democracia. Cultura jurídica. A obra social de Roosevelt.

1. Terminam hoje os vossos anos de aprendizado, decorridos em meio as mutações profundas que a guerra trouxe aos destinos do nosso povo e da própria civilização ocidental. Vossos estudos se desenrolaram, no recesso da nossa academia, enquanto se operavam em tempo acelerado, essas mudanças. Vossa formação recebeu, consciente e inconscientemente, os benefícios e os malefícios da atmosfera de crise, engendradora de dúvidas, de opções apressadas, de perda de confiança, e também, de objetivismo, de curiosidade de meditação.

Trazendo-vos até às portas da escola para vos dar as despedidas dos vossos professores, quero associar-me ao vosso exame de consciência coletivo, dizer-vos o que nós homens da geração anterior, esperamos e confiamos da vossa geração. Hei de falar-vos com a franqueza que sempre coloquei no que vos disse, e haveis de ouvir-me com a independência que sempre encontrei e amei em cada um de vós, e que foram, uma e outra, o fundamento tácito do pacto de amizade ao qual devo o júbilo deste paraninfo.

Deixais na Faculdade de Direito, junto aos vossos mestres e colegas, o renome de uma turma excepcional. Cada ano que passa, são lançados às carreiras jurídicas bacharéis de mérito; mas não é freqüente assinalar-se, como entre vós, o alto nível médio de preparo, e a deliberada vocação jurídica. Partis assim, portadores das melhores esperanças da nossa casa, e onde quer que a vida pública e profissional vos reclame podeis estar certos de que os nossos votos vos acompanham e de que os nossos olhos exigentes estão postos sobre vós.

2. Não será, porém, leve a vossa tarefa. O arsenal de princípios, de regras e métodos, que, em seu conjunto constitui o direito vós não podeis

esperar que vos seja dado simplesmente — aplicá-lo; na verdade, tereis de defendê-lo. Essa defesa não consiste na propaganda dos ideais jurídicos, nem na formação de ligas ou partidos que velem sobre o comportamento do poder público para denunciar com presteza os atos de arbítrio ou as violações de princípios; nem consiste, mesmo, em manter através do estudo e da vida profissional o culto do direito, para que a fidelidade de uns poucos sobrepuje o ceticismo ou a indiferença do grande número.

Se queremos defender o direito, temos de saber primeiro, o que o ameaça; e temos depois, de examinar, sem idéias preconcebidas o que ele pode representar na solução dos problemas sociais de hoje, desde o problema do Estado ao das relações humanas especialmente das que se referem à produção e distribuição de riqueza.

De onde vem a maior e mais séria ameaça ao prestígio do direito no mundo em que vivemos? Por mim, não hesito em afirmar que vem da própria cultura jurídica.

Tem sido grande culpa dos juristas de hoje — não apenas entre nós, mas em todos os países — não assumirem uma posição avançada na revisão dos conceitos dogmáticos e no ajustamento da ciência às novas realidades legislativas e às superiores exigências da reforma social. Apegada a estruturas que exprimem no direito público ou no privado, as condições econômicas e espirituais de determinadas épocas, a cultura jurídica não se lançou à procura das formas novas, e vendo-as brotar desordenadamente na legislação empírica, forjada pelas circunstâncias via de regra desdenhou o seu estudo sistemático e o seu julgamento teórico.

Daí resultou a falsa opinião muito generalizada nos meios técnicos, burocráticos e mesmo popula-

(*) Oração de paraninfo proferida na colação de grau dos bacharéis de 1945, da Faculdade Nacional de Direito.

res, de que a evolução legislativa e a solução de problemas hão de ser obtidas *contra o direito*, isto é, vencendo as resistências, superando os obstáculos que a mentalidades jurídica opõe à rápida decisão e ao pleno esclarecimento das coisas.

Daí resultou, também, um "*mal du siècle*" dos juristas: uma espécie de saudosismo, que não concebendo facilmente a ciência jurídica adequada à sua época sonha uma época adequada à sua ciência jurídica.

Ora, é certo que a ciência do direito, que aprendemos, e que vós ainda hauristes nos vossos anos de estudo em nossa academia está impregnada de idéias políticas, e moldada por formas de vida em vias de desaparecer; mas o direito em sua essência, transcende essas idéias e essas formas, apresenta-se como algo de superior às contingências do tempo, independente de época, regime ou ordem social determinada.

Para bem compreendermos essa força perene que tem o direito de consumir e refazer sistemas, mais instrutivos que o estudo de um ou mais ordenamentos legislativos, com sua coerência interna e seus princípios, é o estudo das transformações que sofreram, quando mudaram diante dêles as realidades sociais. Nessas grandes experiências, revela-se aos nossos olhos a plasticidade, o infinito poder de adaptação do que chamamos a *ordem positiva*, e observamos que o novo direito não é menos direito do que o antigo, porque nêle sobrevivem aquêles princípios morfológicos e elementos finalísticos, capazes de modelar um sistema novo, em continuidade perfeita com o sistema anterior.

Que sucede, porém, com a cultura jurídica quando ela se obstina em defender um sistema de conceitos e idéias já inadequado às criações legislativas e às funções sociais que reclamam regulamentação? O resultado dessa atitude, onde quer que ela ocorra é o desprestígio do pensamento jurídico, e, por via de consequência, a incoerência e o arbítrio na feitura das leis, a pletora legislativa, e a tendência a entregar o maior número de atividades sociais ao contrôlo direto do Estado, não porque elas exijam uma coordenação coletivista mas apenas como meio mais simples de evitar os conflitos de interesses, o que faz com que, em vez de um grau maior de adaptação, apenas se logre um maior contingente de despotismo.

Defender o direito é assim, essencialmente, renovar o direito.

Não é romper com os princípios morais e métodos que condicionam o trabalho de criação jurídica e o seu estudo científico. É remontar a êsses princípios e métodos para formular, diante de condições sociais novas, um direito novo, assim como o arquiteto, partindo dos mesmos princípios lógicos, alheios ao tempo, descobre para os seus problemas cada vez que variam os meios construtivos, novas soluções racionais.

3. Em que medida pode, entretanto, a cultura jurídica contribuir para a construção de um novo direito positivo? O campo em que se exerce a investigação do jurista não é o da *lex ferenda*, é o da *lex lata*; a política legislativa — que inspira e conduz as transformações da ordem positiva — recebe contribuição de tôdas as ciências sociais, e nela a economia, a ciência dos costumes, parecem influir mais decisivamente que a teoria jurídica. Assim é, logicamente; mas se nos pomos a considerar historicamente as coisas, não tardamos a perceber que as grandes soluções e inovações legislativas têm sido antecipadas pela especulação dos juristas, e via de regra só têm ingressado no corpo de normas positivas depois de um período mais ou menos largo de debate acadêmico, em que as preferências do legislador futuro se preparam e afinal se definem. De sorte que a investigação jurídica, embora tomando como ponto de partida o sistema positivo, tem sido, nas épocas de fecundidade e de espírito criador, a fonte principal da política legislativa, à qual fornece sugestões hauridas na legislação comparada, na experiência do direito vigente, e no próprio estudo das condições sociais novas a que se devem adaptar as normas e aplicar os princípios.

E é aí que cabe indagar o que pode a cultura jurídica em face dos problemas sociais e políticos de hoje. O bem estar coletivo, a maior satisfação das necessidades humanas com as utilidades ilimitadas que a técnica moderna pode proporcionar, a igual repartição das riquezas, a justiça social, — em que medida podem ser promovidos e assegurados através de uma evolução jurídica, em que medida exigirão a intervenção arbitrária do Estado ou o remédio descompressivo das revoluções?

Por mim, creio que a cultura jurídica renovada ao contacto do mundo moderno, pode inspirar e realizar uma transformação do direito, em cujos quadros se atinja e se discipline a mais completa reforma da sociedade.

4. Desde logo cumpre reconhecer que o sentido geral da reforma a que a sociedade moderna aspira, é uma *mudança de base* da ordem jurídica: o deslocamento do centro de equilíbrio social, da *propriedade* para o *trabalho*. No direito vigente, só a situação do proprietário apresenta condições de segurança e de estabilidade capazes de conferir ao homem o pleno sentimento da independência. O *instinto de previdência*, que é o próprio *instinto econômico* do homem, impele cada indivíduo à luta pela conquista da propriedade. Ora, houve épocas em que a propriedade privada era um “*optimus maximus*” a que cada um podia aspirar e em que o trabalho escravo, ou mesmo assalariado, tocava a massas humanas sem aptidão para a plenitude da vida política e civil. Mas a época em que vivemos — por imposição da grande técnica e pela amplitude da divisão social de esforços — faz do trabalhador assalariado o padrão humano universal, a que tende a incomensurável maioria dos indivíduos, dos menos aos mais aptos, e não estando a direção dos negócios e atividades imediatamente em mãos de proprietários, mas de “*managers*”, a classe dos proprietários decai de qualquer liderança e se converte num estreito círculo de beneficiários, protegidos pela ordem civil. Para essa coletividade ilimitada que vive do seu trabalho, e não tem outros ingressos além dos salários, a ordem civil oferece apenas insegurança, e o Estado o inocente paliativo da *assistência* em caso de desemprego ou de infortúnio.

Esse é, a meu ver, o primeiro e o mais amplo problema que se abre à cultura jurídica no mundo de hoje: devemos deslocar da *propriedade privada* para o *trabalho*, o centro de gravidade do sistema jurídico. A ciência econômica, a ciência política, e também, numa proporção decisiva, a ciência jurídica, devem confluír seus esforços para erguer a estrutura legal adequada ao novo tipo de sociedade em que vivemos.

Não é necessário crer que o individualismo jurídico só pela explosão das revoluções sociais possa se destruído. Repito aqui o dito de um filósofo:

“As previsões mesmas do socialismo, são de índole puramente morfológica”.

“Por que razão o advento do comunismo não seria tido por supérfluo, ou não seria apressado por esses descobrimentos técnicos, que até hoje produziram, como o próprio Marx assinala, as maio-

res convulsões históricas?” (CROCE, *Materialismo storico ed economia marxistica*).

Será a empresa capital da cultura jurídica do nosso tempo, planejar a estrutura legal que retirará o problema da segurança econômica do trabalhador do campo assistencial, em que ele está colocado, e permitirá reconstruir a ordem civil, partindo da idéia de que o trabalho é a forma definitiva e normal de participação do homem nas funções da sociedade.

5. Dêsse primeiro objetivo que, em sua amplitude, abrange toda a renovação do direito, podemos passar a outros, que oferecem ao nosso pensamento faces diferentes do mesmo problema.

Tudo indica que a ordem econômica futura, em cujo seio as nações poderão encontrar o equilíbrio e a harmonia de suas possibilidades, e cada homem, cada família, uma participação legítima nas riquezas existentes, terá de ser uma ordem voluntariamente estabelecida e orientada pelo homem, e não um produto do livre jogo das leis naturais. A economia de concorrência e de iniciativa livre, que permitiu aos povos galgar a etapa industrial e substituir a antiga *economia de consumo* por outra *de produção*, não se mostra, em face da técnica moderna e da necessidade de empreender negócios não remunerativos, com escopo puramente social, capaz de engendrar outra coisa senão a crise, o desnível na distribuição e o desemprego.

A transição para a economia planificada ou para a economia dirigida representa, assim, uma tendência irreversível, mas é necessário que se faça antes de tudo, como observa um sociológico, “a diferença entre a planificação como instrumento da conformidade e a planificação como instrumento da liberdade e da variedade” (MANNHEIM, *Diagnóstico de nuestro tiempo*). Ora, ao processo liberal de produção e circulação de riquezas, corresponde um sistema de meios jurídicos, desenvolvidos a um alto ponto de perfeição prática e teórica, mas ao processo econômico que se observa em *economia planificada* ou *dirigida*, e que pode assumir grande complexidade desde que as iniciativas particulares sobrevivem nos quadros normativos, não corresponde hoje outra técnica jurídica senão o tosco aparato das proibições estatais.

Ora, não é certo que a economia de plano tenha como corolário inevitável a retração dos meios jurídicos e sua substituição por uma atividade ad-

ministrativa de caráter compulsório, a arbítrio do poder público.

"Planificação significa", no dizer de um dos seus mais reputados doutrinadores, "coordenação através de um esforço consciente, em lugar da coordenação automática que se verifica no mercado, e esse esforço consciente deve ser feito através de um órgão da sociedade. Assim sendo, é uma atividade de caráter coletivo e é regulamentação das atividades individuais pela comunidade, seja ou não o plano compulsoriamente aplicado". (CARL LANDAUER, *Theory of national economic planning*).

Cabe ao jurista de hoje elaborar para o tipo de economia que os povos reclamam, as regras e instituições adequadas, sob pena de se operar o que mesmo entre nós verificamos: o arbítrio do órgão do poder público, menos esclarecido sobre o processo econômico que o arbítrio do homem de negócio, sobrecarregando a sociedade de esforços inúteis e prejudicando a criação e o consumo adequado das riquezas.

6. Passemos agora ao campo em que o jurista de hoje está chamado a cumprir sua tarefa mais original e mais ingente: o direito público.

Em nenhum outro se encontra a cultura jurídica em face de tão decisivo dilema, pois, ou encontramos, dentro da realidade de cada povo e das condições espirituais e materiais da nossa época, a forma governativa que realize e preserve a *democracia essencial*, ou veremos reaproximar-se das nações a sombra do cesarismo, que as massas, nas horas de crise, reputam mais capaz de resolver rapidamente os seus problemas, do que os regimes criados ao longo da história constitucional e ensaiados entre os povos.

Não contribuem para a defesa do ideal democrático no mundo moderno, os que deixam de atentar na significação histórica das ditaduras a que tantos países se entregaram no intervalo das duas guerras. Desde as ditaduras de partido ou de classe, armadas de sua ideologia, e da monumental aparelhagem de sugestão coletiva que foram os instrumentos de propaganda política, até os despotismos de caráter puramente pessoal, todos os totalitarismos tiveram sentido e estenderam pelo solo a dentro raízes difíceis de extirpar.

A ditadura de que estamos emergindo, por exemplo, não foi um episódio destituído de origens históricas, de mera significação pessoal. Afluentes nu-

merosos convergiram para ela, e o historiador por certo remontará à cabeceira de cada um deles, explicando então esta sombria fase de oclusão das liberdades públicas, durante a qual se operaram, entretanto, importantíssimas cristalizações.

Ao primeiro exame o que salta à vista é a influência sobre nós, do surto fascista europeu, que criou o modelo de Estado, a doutrina política, fornecendo, em toda parte, um "logos" ou apenas um clima à ditadura. Percebem-se, depois, as componentes nacionais e entre elas avulta o fracasso do sistema constitucional brasileiro, que suscitara no seio do povo e na "ingelligenza" uma profunda crise de ceticismo contra o que se chamava o *idealismo da constituição*, ou seja, o divórcio entre o regime político e as nossas realidades sociais. A tudo isso se somou a contribuição castilhistas, e o instinto *centralizador*, que periodicamente se manifesta na nossa história, contrariando e compensando um movimento *descentralizador* antecedente. De sorte que o governo despótico encontrou bons alicerces, capazes de suportá-lo largo tempo.

Se há um dever da consciência jurídica brasileira, que se possa considerar primordial, é esse de colocar o nosso país a salvo de toda ditadura. Poderão variar amplamente as características do regime futuro; deverá, mesmo, nele ser respeitada a necessidade que temos de manter elevada a um alto nível a autoridade do poder executivo; mas a consciência jurídica não deve deixar que se abram fendas na muralha de suas convicções democráticas.

Tal afirmação importa em algo, que a muitos pode parecer convicção mais política, que jurídica: a de que só o regime democrático é compatível com o direito. Essa afirmação é uma conquista da civilização contemporânea, pois a uma distância de pouco mais de um século, a história nos aponta regimes autocráticos, que foram objeto de disciplina jurídica. Não importa: o corpo de princípios, que informa e qualifica os sistemas positivos, não permanece o mesmo em todas as épocas e em todos os graus de civilização. À medida que o homem vive e que novos valores se incorporam à sua existência, o que ontem parecia jurídico torna-se incompatível com o nível ético atingido pelo direito, o que se admitia variasse entre as legislações dos povos, passa a ser julgado insuscetível de variação. Serão necessários exemplos? Baste-nos o da escravidão.

Assim como a consciência jurídica dos povos civilizados repele hoje um sistema civil fundado na divisão das pessoas em *livres* e *escravos*, assim repelirá amanhã uma forma de Estado em que não estejam asseguradas as condições de humanização e racionalização da política: 1.º) a consulta periódica ao povo para que ele escolha e dêse modo, legitime o seu governo; 2.º) a faculdade de cada indivíduo enunciar, sem risco, individualmente e em grupos livremente organizados, a sua crítica às instituições e aos governantes.

A geração brasileira de hoje não conseguirá fazer de pedras o edifício da democracia se não procurar criá-lo com as autênticas aspirações e sentimentos do povo e com o conhecimento de realidades modeladas pela vida moderna, em tudo diversas das que puderam ocorrer nos anteriores momentos de estruturação constitucional. As massas populares estão presentes ao processo político, de hoje em diante; e se ainda é cedo para antever o sentido constante de sua intervenção, já podemos sentir tudo que o seu aparecimento faz instantaneamente envelhecer.

Vós, meus caros bacharéis, pertenceis ao povo, tendes de caminhar para ele, com o dever de amá-lo de compreendê-lo, de guiá-lo. Numa sociedade reformada e renovada pelo direito, não haverá lugar para a demagogia cesarista que pode corromper no povo o espírito democrático e distraí-lo dos seus verdadeiros objetivos de luta.

Reorganizar a vida democrática e fazer conhecer os seus processos de governo é a única maneira de ganhar as sociedades para a democracia. A propaganda política é a técnica de sugestão com que se implanta o totalitarismo; o exercício da auto-crítica, a prática dos direitos políticos, o gozo das liberdades públicas, — o meio de implantar a democracia.

De modo que, se queremos pregar democracia aos povos, cumpre apenas democratizar o Estado. Que os juristas brasileiros contribuam com os frutos da sua reflexão e da sua experiência, para que se crie um aparelho político, onde se projetem, com proporção e fidelidade, as grandes correntes de opinião; um regime que assegure o livre funcionamento de todos os partidos; um sistema crítico de governo em que as forças políticas contrárias possam exercer sua influência, sem diminuir o potencial de autoridade do Executivo; um mecanismo restaurador da vida pública nos Estados-

membros, sem sacrifício da obra de centralização operada no decurso da ditadura; e teriam, a meu ver, concorrido para instauração de uma vida constitucional sincera, onde as forças de renovação social possam atuar com proveito para o povo, sem se represarem ou desviarem para falsos alvos de luta.

7. Mas ainda existe algo que completa e eleva a missão da cultura jurídica no mundo de hoje. A par da reconstrução interna do Estado, da disciplina da nova ordem econômica, e da criação de um novo direito privado, fundada não na propriedade, mas no trabalho, a cultura jurídica alarga sobre os povos um novo humanismo, vencendo, no plano das instituições, as diversidades nacionais, e ligando o esforço criador de todas as épocas.

O que é, realmente o humanismo, senão a doutrina da unidade e da universalidade do homem, contraposta a todos os particularismos? O homem é uno; o homem de hoje e o de ontem formam um *continuum*, através do qual se transmite o esforço milenar por um nível mais alto de poder e de perfeição. O homem é uno; as raças, as regiões, as etnias, as línguas, são divisões efêmeras que não vencem a sua substancial identidade.

Ora, nada tem contribuído mais para patentear à consciência essa unidade, que a cultura jurídica. Foi o direito uma experiência do homem antigo, semelhante ao cristianismo. As nações antigas e, séculos mais tarde, as modernas, por ele trocaram seus próprios costumes, reconhecendo no sistema de regulação social que a sabedoria romana lhes transmitia, a *razão* escrita, isto é, uma criação racional, superior às contingências de determinada nação ou época, e feita para governar a todos. E é óbvio que o futuro do direito é uni cedo ou tarde, os povos num só corpo de princípios e de normas, consumindo as diferenciações nacionais. Eis porque todo *nacionalismo jurídico* é uma negação da própria cultura jurídica, a qual tende, por natureza, ao humano e ao universal.

O ideal da civilização única: que melhor diríamos da *unidade da ordem jurídica* — não se poderá antecipar, é certo, a condições econômicas determinadas, mas cabe à cultura jurídica, hoje como sempre difundí-lo e radicá-lo na consciência das nações.

8. Tudo isso que vos digo, meus caros bacharéis, poderia ser dito de outra forma, se preferís-

semos ler os vossos compromissos ideológicos na escolha que fizestes de FRANKLIN ROOSEVELT para vosso patrono. O sentido da vida dêsse grande homem vincula as vossas carreiras mais do que tôdas as profissões de fé.

Foi ROOSEVELT um profeta do mundo futuro, nêsse sentido de que a sua vida aponta caminhos, não só de reforma da ordem social interna, como da convivência internacional. Sua profunda intuição dos problemas e reações morais do povo, faziam com que sua política tivesse o que podemos chamar o *dom da atualidade*, e o seu poder de liderança ficará nos anais da história política como exemplo perfeito de ascendência pessoal isenta de cesarismo.

Sua obra social ficará sendo um esboço inacabado, mas portentoso, de coordenação coletiva das atividades econômicas sem sacrifício do princípio da liberdade.

Sua obra internacional valerá definitivamente, como vencimento de uma etapa da história americana, em que aquêlo povo predestinado poude encontrar para o seu imenso potencial de energia humana e de riquezas, uma destinação universal. Assim como a Revolução Francesa deu à França um destino universal, que até então coubera apenas a Roma, a guerra de 1939-1944 conferiu sentido semelhante aos Estados Unidos.

O espírito de FRANKLIN ROOSEVELT: sob o qual vos quiseistes abrigar ao ingressardes na vida pública — é, assim, aliança com o povo, ideal de vida em comum para as nações, e compromisso de refazer a ordem social interna sôbre a base do trabalho, da segurança econômica para todos e da liberdade de consciência e de opinião.

9. Possa êsse espírito, meus caros bacharéis, vos acompanhar e assinalar a partir dêste momento, último em que vos podemos ver reunidos, porque amanhã tereis começado as vossas jornadas, por caminhos diversos, que só ocasionalmente se cruzarão. Não importa. Nos vossos anos de academia, foi-vos dado viver em comum, intensamente, as horas agitadas que atravessou o mundo e que tanto repercutiram na nossa pátria. Entre vós, de homem para homem, criou-se uma comunhão, que vós exprímistes no nome de ROOSEVELT, assim revelando os desígnios com que enceitais a vossa carreira jurídica. Dessa comunhão que vos manterá ligados, fazem parte os estudantes que deixais conosco nas salas de aulas, e fazem também parte os vossos professores, que à frente das vossas entusiasmáticas colunas naqueles dias de que ainda sentimos o áspero e vivificante calor, clamaram pela guerra ao despotismo, e depois pela restauração do regime de liberdade. Nessa comunhão continuaremos pois, a viver unidos, parcelas que somos do mesmo espírito forjado na nossa Faculdade e por vós levado a todo o Brasil.

PARECERES

APOSENTADORIA — CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO — SITUAÇÃO PESSOAL

— O regime jurídico que regula a aposentadoria é o fixado na lei ao tempo em que o funcionário passou para a inatividade, em que adquiriu o "status" de aposentado, salvo as modificações impostas por leis posteriores.

— Se a lei outorga um benefício de ordem pessoal sôbre contagem de tempo de serviço, não é lícito ao intérprete entrar na apreciação de seu mérito.

PARECER

1. Izidro Pedro do Nascimento, bibliotecário, classe 75, matrícula 16.522, da Prefeitura do Distrito Federal,

aposentado por ato de 20 de novembro de 1944, de acôrdo com o item I, do art. 182, do Estatuto dos funcionários públicos civis da Prefeitura do Distrito Federal (Decreto-lei n.º 3.770, de 28 de outubro de 1941) pede a revisão de sua aposentadoria, a fim de ser contado por inteiro o tempo de serviço estadual.

Alega o requerente que, a Câmara Municipal pelo parecer n.º 9, aprovado em 26 de outubro de 1936, mandou contar, para todos os efeitos, o tempo de serviço público de 22 anos, três meses e dezesseis dias prestados pelo requerente como Promotor Público da Comarca de Alcobaça e Juiz preparador de Alcobaça de São José de Porto Alegre e Viçosa, no Estado da Bahia e como Delegado Distrital da Polícia do Distrito Federal.

2. Ouvida a Procuradoria da Prefeitura, esta manifestou-se favorável ao deferimento do pedido, merecendo, entretanto, vigorosa réplica do Sr. Secretário Geral de Administração, fundado na letra do Estatuto dos Funcionários, e

na aplicação em vigor, ao tempo em que foi decretada a aposentadoria.

Sobre essa divergência solicita-se o meu parecer que passo a emitir.

3. A aposentadoria do funcionário consiste principalmente na passagem da atividade para a inatividade, ou como quer APARÍCIO MENDES, para a passividade em relação à função pública. (*Estudos de Derecho Administrativo* — Montevideo, 1944 — pág. 30 e seguintes).

O regime jurídico que regula a sua situação será, portanto, aquele fixado pela lei vigente ao tempo em que passou para a inatividade, em que adquiriu o *status* de aposentado, salvo as modificações impostas por leis posteriores modificativas do seu estatuto de aposentado.

4. Não resta, portanto, a menor dúvida de que, a contagem do tempo de serviço, como as demais vantagens inerentes à inatividade, são fixadas pela lei em vigor no momento em que adquiriu o aposentado a sua nova situação, se outro critério não fôr fixado pela lei, ou se outra consequência não decorrer da natureza das cousas, como no caso da compulsória.

5. Assim sendo, não haveria dúvida sobre a situação do requerente, se não tivesse este em seu favor uma disposição especial, personalíssima, outorgada pelo órgão legislativo municipal, cuja consequência e valor devem ser examinados.

6. Efetivamente, pela Constituição de 16 de julho de 1934, à Câmara Municipal cabia exercer as funções deliberativas (art. 15) e legislativas (art. 4, parágrafo único das disposições transitórias), competência bem discriminada em sua lei orgânica (lei n.º 196, de 18 de janeiro de 1936), decretada pelo legislativo federal no exercício de sua competência constitucional. (art. 39 — 8 — c).

Ora, se o benefício foi outorgado pelo poder competente, não é lícito entrar na apreciação do seu mérito, devendo ser acatado, como expressão legítima de um órgão legislativo.

Pouco importa que seja um favor, uma medida de exceção, um benefício pessoal, razões deve ter tido o poder legislativo municipal para assim proceder, e sobre ele recai a responsabilidade pelo ato.

7. Assim, pouco importa também, que haja uma lei nova estabelecido o critério geral e diferente para a contagem do tempo de serviço, a solução da Câmara Municipal não tem o intuito de fixar norma, quis outorgar um favor, um benefício pessoal, que não foi revogado pela norma geral do estatuto, porque preexistia à sua vigência. (Ver o acórdão do Tribunal do Rio Grande do Sul *in Arquivo Judiciário*, vol. 54, pág. 318).

8. Parece-me por isso, que não há como desconhecer a existência da resolução da Câmara Municipal que mandou contar o tempo de serviço do requerente para todos os efeitos. E' a meu ver, um imperativo emanado de um poder competente e que, por isso, deve ser obedecido.

Rio de Janeiro, 8 de agosto de 1945.

THEMISTOCLES CAVALCANTI
Consultor Geral da República.

Por ofício n.º 4.202, de 29-9-45, o Exmo. Sr. Prefeito do Distrito Federal comunica haver procedido nos termos deste parecer.

TERRITÓRIOS FEDERAIS — ADMINISTRAÇÃO — TUTELA DA UNIÃO

Os governos dos Territórios Federais não têm capacidade para celebrar acordos, contratos ou ajustes com a União.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PARECER

1. Os Territórios já criados no interesse da defesa nacional, com fundamento no art. 6.º da Constituição, não gozam da capacidade de auto-governo. Tais unidades federativas são "diretamente administradas pela União", como faculta o art. 4.º da Constituição e se deduz dos Decretos-leis 5.718, de 3-8-43, e 5.839, de 21-9-43. Os atos necessários à sua "administração e representação" competem aos respectivos Governadores, nomeados pelo Presidente da República. Todos os meios e recursos necessários à sua gestão são fornecidos pelo Governo Federal.

2. Sem capacidade legislativa (Const., art. 53), privados de fontes tributárias próprias (Const., art. 20, f) e do poder político de organizar um governo autônomo, os Territórios são entes tutelados da União. Não têm patrimônio; os bens, que pertenciam aos Estados de que se originaram, foram transferidos à União (Decreto-lei 4.102, art. 2.º; Decreto-lei 5.812, art. 2.º). As dotações orçamentárias de que dispõem são as outorgadas no orçamento geral da União (Decreto-lei 5.718, art. 15; Decreto-lei 5.839, art. 23).

Assim, presos à União pelo cordão umbelical da subordinação econômica e administrativa, dela é que recebem o ser.

3. Não dispondo de elementos de vida própria, não é possível admitir-se o Território como entidade *sui-juris* capaz de contratar com a União. O ajuste, acordo ou convênio, pressupõe duas ou mais vontades livres.

4. A lei 199, de 23-1-36 e o Regulamento baixado para sua execução (Decreto n.º 11.159, de 29-12-42), não podem ser invocados para regular convênios entre a União e os Territórios, como se pretende.

Não dispõem estes de "capacidade orçamentária" de molde a consignar verbas necessárias ao cumprimento do ajuste; não têm, enfim, autonomia administrativa e financeira próprias, como ficou dito.

5. O que se pretende, em última análise, com o expediente que deu origem a este processo, é subtrair, do regime legal previsto, a utilização de verbas, destinadas no mesmo orçamento — o da União — a serviços federais e territoriais.

6. A orientação da D.C., contrária às propostas desta natureza, parece-me conforme à Constituição e às leis especiais que regulam a administração dos Territórios recentemente criados.

É o que me parece.

S. M. J.

CARLOS MEDEIROS SILVA
Consultor Jurídico do D.A.S.P.

JULGADOS

DESAPROPRIAÇÃO — FIXAÇÃO DA INDENIZAÇÃO COM BASE NO IMPÔSTO PREDIAL — MÁXIMO LEGAL

— *O preceito do parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei n.º 3.365, de 21-6-45, não padece do vício de inconstitucionalidade, único caso que autorizaria a sua não aplicação.*

— *Nem se poderia aplicar outro texto dirigido a hipótese diversa, qual a de imóveis não sujeitos a impôsto predial; menos relevante ainda o argumento baseado no recurso "ex-officio", admissível somente nesta última hipótese.*

— *Interpretação do parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei n.º 3.365, de 21-6-45.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Prefeitura do Distrito Federal versus Luiza Deolinda de Andrade Ribeiro.

Recurso Extraordinário n.º 9.007

Relator: Sr. Ministro Filadelfo Azevedo.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos de recurso extraordinário n.º 9.007 do Distrito Federal, em que é Recorrente a Prefeitura do Distrito Federal e Recorrida Luiza Deolinda de Andrade Ribeiro, acordam os juizes da 1.ª turma do Supremo Tribunal Federal dar-lhe provimento para o fim de reduzir a indenização pelo imóvel desapropriado ao limite máximo fixado no parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei n.º 3.365, de 1941, conforme prevalecem na assentada de julgamento e já consta do processo através de notas taquigráficas.

Custas pela Recorrida.

Rio, 22 de outubro de 1945 (data do julgamento). — *Laudo de Camargo*, presidente. — *Philadelpho Azevedo*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — A Prefeitura do Distrito Federal desapropriou o prédio da rua Santa Luiza n.º 526 oferecendo o máximo legal de Cr\$ 168.960,00, opondo-se a proprietária, Luiza Deolinda de Andrade Ribeiro, por não ter a A. previamente cumprido o acôrdo feito há anos antes para retificação do arruamento da rua Pedro Lessa e troca de áreas por investidura e recuo, e por ser a oferta muito abaixo do valor real do imóvel.

O juiz fixou a indenização em Cr\$ 663.900,00, à razão de Cr\$ 3.000,00 por metro quadrado, vigorante em 1939,

repelindo o cômputo da área prometida em investidura por já haver sido incluído em globo na sentença proferida na desapropriação do prédio contíguo, pertencente à mesma proprietária.

Ambas as partes apelaram, mas o Tribunal de Apelação confirmou a sentença, ensejando o presente recurso extraordinário por parte da Prefeitura com apoio nas letras a e d do n.º III do art. 101 da Constituição federal e ofensa ao art. 27, parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1945.

As partes arrazoaram a seguir enquadrando a espécie dentro do conhecido debate muitas vezes apreciado nesta Corte; a Recorrida levanta as preliminares de extemporaneidade do recurso extraordinário antes do emprêgo da revista e de seu não cabimento pela preferencial aplicação de outro texto de lei como o próprio art. 27 da Lei 3.365 e de inexistência de dissídio caracterizado com outra decisão; tratar-se-ia de mera interpretação. No mérito justifica a fixação que a seu ver ficou muito aquém do verdadeiro valor do terreno, comprovado em outras transações.

A Procuradoria Geral da República ofereceu nos autos o seguinte parecer de fls. 146:

"Em ação competente, promoveu a Prefeitura do Distrito Federal, a desapropriação do prédio n.º 526, antigo 176 da rua Santa Luiza, oferecendo o preço máximo do valor locativo, o que foi recusado pela proprietária. Seguiu a ação o seu curso normal, tendo a sentença de 1.ª instância, depois confirmada pelo Tribunal de Apelação, fixado o quantum a ser pago pela A. em importância muito superior ao oferecido.

Não se conformando, interpôs a Prefeitura o presente recurso extraordinário com fundamento no art. 101, n.º III letras a e d da Constituição de 10 de novembro de 1937.

Alega-se, quanto ao primeiro fundamento, a violação do parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei n.º 3.365, de 1941, segundo o qual "se a propriedade estiver sujeita ao impôsto predial, o quantum da indenização não será inferior a 10 nem superior a 20 vezes o valor locativo, deduzida previamente a importância do impôsto, e tendo por base esse mesmo impôsto, lançado no ano anterior ao decreto da desapropriação;

Como se vê, mais um caso sobre o discutido parágrafo único do art. 27, citado. No Tribunal de Apelação local, ao que parece, a controvérsia ainda não terminou, como mostram os numerosos julgados que as partes citaram no curso da ação.

Assim sendo, a nosso ver, dever-se-ia ter usado, concomitantemente com o recurso extraordinário, também o recurso de revista, a fim de provocar a uniformização da jurisprudência daquele Tribunal, o que, entretanto, não foi feito.

Mas, na espécie dos autos é inegável que houve flagrante violação de lei federal, pois ao fixar a indenização, a sentença de fls. 76, *usque* 82, confirmada pelo acórdão de fls. 111, foi muito explícito ao declarar, a fls. 77, que "tanto no caso do art. 27, como no do seu parágrafo único,

do Decreto-lei n.º 3.365, de 1941, devem ser combinados os critérios para a avaliação do *quantum* devido pela desapropriação, e que aqueles dispositivos não têm aplicação rigorosa e inflexível, devendo o juiz afastar-se do critério da lei e aplicar outros...

Dois são os critérios, na verdade, que se devem observar nas desapropriações, — o do art. 27 e o do seu parágrafo único.

Quando se trata de imóvel sujeito a imposto predial, aplica-se a segunda regra, contida no parágrafo único, pela qual o máximo não poderá ultrapassar a 20 vezes o valor locativo, com a dedução prévia do aludido imposto, lançado no ano anterior.

Tanto assim é, que o Decreto-lei n.º 5.152, de 7 de março de 1942, completando o art. 15 do Decreto-lei n.º 3.365, determinou que na hipótese de o imóvel desapropriado estar sujeito ao imposto predial (caso do parágrafo único do art. 27, portanto), a desapropriação, havendo urgência, exigirá tão somente o depósito do máximo permitido, concedendo-se a imediata imissão de posse, sem a citação da parte contrária.

Aí está. O limite, pois, estabelecido pelo parágrafo único do art. 27 não poderá ser ultrapassado, a menos que esse parágrafo fosse declarado inconstitucional, o que entretanto não se verifica.

O segundo fundamento é também procedente. Os acórdãos deste Egrégio Tribunal, a fls. 126, comprovam a divergência apontada.

Não só estes, mas outros existem, proferidos pelo Supremo Tribunal Federal e pelos Tribunais de São Paulo, Rio Grande do Sul e do Distrito Federal, recentemente, no sentido contrário da decisão recorrida (*Rev. de Direito Administrativo* — vol. I, págs. 87-89).

Em tais condições, somos de parecer que se conheça do presente recurso e se lhe dê provimento.

Rio de Janeiro, 13 de setembro de 1945. — *Pedro Vergara*, Procurador da República Adjunto. De acordo. — *Luiz Gallotti*. — Visto. Rio, 15-9-45. — *Hahnemann Guimarães*”.

VOTO

O Sr. *Ministro Philadelpho Azevedo* (Relator) — Não acolho as preliminares: a primeira por já ter o Tribunal de Apelação, por suas Câmaras Reunidas civis, em grau de embargos, revista e até de ação rescisória (*Diário da Justiça* — *Supl.*, 1945, págs. 204, 1.523, 1.851, etc.), proferido contra poucos votos, a solução tomada no acórdão recorrido, sendo assim inútil nova interposição (*Código Processo Civil*, art. 853, parágrafo único), agravando o engorgitamento do trabalho forense; as demais, porque existe perfeita adaptação da espécie ao inciso constitucional, bem como decisões em conflito, tanto assim que idênticos recursos têm sido reiteradamente conhecidos nesta Corte, quer pela primeira turma, quer pela segunda, como se vê ainda do *Diário de Justiça* de 21 do corrente.

No mérito, dou provimento para reduzir a indenização ao máximo, constante do pedido liminar, porquanto assim o determina o preceito expresso e claro da lei, que, por

outro lado, não padece do vício de inconstitucionalidade, único caso que me autorizaria a deixar de cumpri-la.

Nem se poderia aplicar outro texto dirigido a hipótese diversa, qual a de imóveis não sujeitos a imposto predial; menos relevante ainda o argumento baseado no recurso *ex-officio*, admissível somente nesta última hipótese.

Dispensar-me, data vênua, de reproduzir aqui a longa argumentação, que desenvolvi no recurso extraordinário n.º 7.913, permitindo-me apenas salientar que nenhuma outra hipótese seria bastante precisa, como a presente, para justificar a aplicação do limite expresso na lei em função do critério fiscal.

Por um pequeno prédio, pois a própria junção dos dois, contíguos, não alteraria essencialmente o problema, que se vê a fls. 3, com a área de 200 metros quadrados, insuficientes para um aproveitamento compatível com as exigências modernas e o local, se pleiteia o acréscimo de valorização, para a qual nunca concorreu o proprietário, ao menos em sua parte principal — tudo decorreu de trabalhos públicos, custeados pela coletividade, através de impostos e empréstimos — as próprias três esquinas, reivindicadas no brilhante arrazoado de fls. 12, provieram da abertura de novas ruas (fls. 139) e do custoso desmonte do Morro do Castelo — no fundo do imóvel havia antes um morro.

O proprietário teria ficado inerte, pagando reduzido imposto, correspondente à modesta acessão existente; agora a abandona para pleitear o pagamento do terreno em proporções teóricas, sem descontar, ao menos, a diferença tributária, que representaria o respectivo no jôgo de fatores econômicos — recebe em razão de mais de oitenta vezes o imposto.

Não insisto, porém, nessa argumentação, rejeitada pela maioria de meus eminentes colegas, embora de acordo com o conceito atual de domínio, reconhecido por esta Corte em tantas outras consequências e restrições, como na aplicação das leis de luvas, de inquilinato e reguladora do patrimônio histórico.

Permito-me apenas aproveitar agora a oportunidade que se me apresenta para recordar o elemento novo na controvérsia, a saber, o comentário de CARLOS MEDEIROS SILVA, em torno da jurisprudência local, in *Rev. de Direito Administrativo* — vol. 1, fasc. I, págs. 85, completado no vol. 2, fasc. I, págs. 65 pela crítica a meu voto já referido.

Demonstra sua leitura quão precária é a argumentação fundada em antecedentes legislativos; assim é que se tem repetido em todos os tons que o espírito e o objetivo da Lei n.º 3.365, foram o de deixar amplo arbítrio ao juiz, na fixação do preço, de modo que o critério do imposto predial, encaixado desajeitadamente é à última hora, longe de vulnerar o sistema, teria de a ele se render, ainda que anulada praticamente a providência, pelo fácil transpasse do obstáculo, segundo se verifica na prática corrente.

Não vou sequer repetir o argumento fundado na reiteração explícita da regra do art. 27, parágrafo único, por um diploma especial como o Decreto-lei n.º 4.152, de 6 de março de 1942, embora muito mais ponderoso que o harido do art. 28 da própria lei e há pouco recordado.

Permito-me apenas acentuar, sem descobrir segredo algum, que o autor do projeto, da exposição e da triagem de sugestões foi aquele ilustre jurista, então Secretário do Ministro da Justiça e atual Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Pois bem, éle que compuzera um edifício harmonioso, reconheceu que reconsiderando o abandono da regra secular, o legislador teve de

“dobrar-se à evidência e de inscrevê-la no texto definitivo da lei”.

E, no referido comentário, defende, à *outrance*, o dispositivo sob todos os aspectos, inclusive quanto à subsistência de notáveis avanços trazidos na nova lei, não só no ampliar o limite ao máximo de 20 % da renda, como no de outorgar arbítrio que antes não possuía o juiz, adstrito ao laudo embora sob a relatividade inerente a todos os direitos e faculdades, reconhecidas em qualquer moderno sistema constitucional.

Tão convencido ficou o autor direto da lei da conveniência, senão da necessidade, do texto que, no segundo dos trabalhos citados, desenvolveu cerrada crítica à fórmula de tolerância que adotei no voto *in* recurso extraordinário n.º 7.913.

Sem enfraquecer o prestígio da regra, que eu próprio propusera, animei-me então, a adotar alguns temperamentos, como os de atender à época da desapropriação, para evitar abusiva demora na sua execução, e de resguardar a valorização comum, ordinária, não atribuída a causas estranhas, enquanto vigorasse a limitação de renda de imóveis, adotada a título de emergência.

Prestigiando o limite legal, achei que não se deveria chegar ao exagero de mantê-lo quando o próprio Estado paralisa o aumento normal do valor locativo; se atribuí na hipótese, um acréscimo de 10 % fi-lo usando do são arbítrio que a lei outorga ao juiz na apreciação de fatos, sem afastar, porém, cálculos mais precisos fundados em laudos justificados de técnicos.

Mas, tudo transitóriamente e em função das leis de emergência impostas pela guerra.

O nobre censor desenvolveu, porém, sua abalizada opinião em sentido oposto, procurando assentar que:

“a limitação da indenização, por efeito da desapropriação não é incompatível com a estabilização do preço dos alugueres; visam, ambas, por caminhos diversos, impôr limitações ao direito de propriedade, sem que da sua aplicação conjugada, resulte o confisco (*Rev. cit.*, págs. 62).

Vários argumentos foram empregados com êsse objetivo: falta de conflito manifesto, necessário à revogação de lei, possibilidade de alteração dos limites, proporcionabilidade ou fixidez de critérios de taxaço, autonomia da lei municipal, sobre imposto que lhe compete regular, sem dependência da lei federal, limite das restrições, embora distanciado da indenização, como no caso do Patrimônio histórico, e sobretudo, vigência do Estado de guerra, com a suspensão expressa do art. 122, n.º 14 da Constituição.

Outros pontos do problema de desapropriação foram ainda abordados, no brilhante trabalho em oposição e afirmações do meu voto, como o pagamento de honorários de advogado e a demora na execução do ato, ressalvada ação do

Legislador; não interessa, porém, reabrir debate a respeito, só interessando ao deslinde dêste feito o aspecto do limite.

Como se vê, se consegui a valiosa adesão em torno da conveniência básica da medida, trocamos de posição quanto à exceção, que admiti, transitóriamente, como cristão velho; reconheço, para logo, a valia das razões opostas pelo ilustre crítico, embora pudesse insistir nas minhas, buscar novas ou combater as suas, mas, nesse terreno elevado de interpretação teleológica em busca da solução de grave problema seriam inevitáveis os dissídios como as divergências em pormenores.

Qualquer fórmula de aplicação seria defensável em discussão elevada e honesta, como aceitável toda a solução inscrita no círculo básico em torno do critério de avaliação tributária.

Para mim, o aspecto básico do problema reside no destaque entre valorização devida ou cabida ao dono e a que corresponde ao esforço coletivo, por intermédio da ação direta do Estado; CARLOS MEDEIROS está de acôrdo, nesse ponto principal e salienta os males da conduta antisocial do proprietário, merecedor, antes de punição do que de proteção.

Restam, porém, os casos não apenas os excepcionais, que a lei não atende, mas comuns, normais, derivados de causas que a todos atingem: esta triagem é que pretendi fazer considerando que, tampouco, as leis posteriores, não revogaram diretamente o limite máximo de 20 vezes, como seria o caso de manifestação expressa em tal sentido — a propósito valeria a opinião do articulista sobre a compatibilidade de leis no tempo.

Por isso, ainda penso manter a solução equitativa, que propus, sem incidir em grave pecado e sem infringir a lei em si, cuja constitucionalidade, aliás, o comentador também desejaria ver apreciada diretamente por esta Côrte.

Na espécie, não precisaria, porém, aplicar a exceção que tolero em certos casos — típico é o aproveitamento, sem razão, que a Recorrida pretende da mais valia produzida pela riqueza coletiva, em condições semelhantes a quem encontrasse mina de ouro em terreno adquirido a preço vil, e pretendesse ficar com a riqueza que não pagou, à sombra ainda da solução empírica da velha acessão romana, já incompatível com as condições atuais da sociedade e da sua disciplina jurídica.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — O recurso está a merecer conhecimento, mas não para ser provido.

Isto porque, falhando o critério de que fala a lei, para a indenização devida, o julgador não está impedido de fazer uso de outro, que melhor consulte aos objetivos da mesma.

E foi o que aconteceu, com a perícia realizada em forma regular.

Sendo assim, nada há a alterar no julgado recorrente.

VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes — Sr. Presidente, tenho voto conhecido e reiterado no sentido do voto do Sr. Ministro Relator. De modo que conheço do recurso e dou-lhe provimento.

VOTO

O Sr. *Ministro Aníbal Freire* — Sr. Presidente, acompanho o voto de V. Ex., de acordo com a opinião que tenho sempre sustentado.

VOTO

O Sr. *Ministro Barros Barreto* — Conheço do recurso e dou-lhe provimento, de acordo com o Sr. Relator, reconsiderando, assim, os meus pronunciamentos anteriores, proferidos em casos idênticos, à vista da letra expressa do invocado dispositivo da lei de desapropriação por utilidade pública (Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941) e dos brilhantes fundamentos constantes do longo voto do Ministro Philadelpho Azevedo, na assentada de julgamento do Recurso Extraordinário n.º 7.913, a 27 de julho último, os quais tive ocasião de re-examinar e sobre eles meditar.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: conheceram do recurso, unânimemente, e lhe deram provimento, contra os votos dos Srs. Ministros Revisor e Aníbal Freire.

**INSTITUTO RIO-GRANDENSE DO VINHO
— TAXAS DE TRÂNSITO E DE EXPORTAÇÃO — PRESCRIÇÃO DE DÍVIDAS DAS AUTARQUIAS — LEI INTERPRETATIVA — RETROATIVIDADE.**

— A retroatividade está intimamente ligada ao direito adquirido que subordina a aplicação da lei nova ao respeito das situações estabelecidas antes de sua vigência.

— A legalidade da cobrança de um tributo é condição primordial não podendo o ente público eximir-se de devolver aquilo que indebitamente arrecadou.

— Interpretação do Decreto n.º 20.910, de 6-1-32.

— Idem, do Decreto-lei n.º 4.597, de 19-8-42.

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL

Apelação Cível n.º 3.045 (Segunda Câmara)

PÔRTO ALEGRE

1.º apelante : o Dr. Juiz de Direito da 7.ª Vara;

2.º apelante : A Cooperativa Viti-Vinícola "Aurora" Ltd.;

3.º apelante : O Instituto Riograndense do Vinho;

4.º apelante : O Estado do Rio Grande do Sul.

Apelados : os mesmos.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

I — A Cooperativa Viti-Vinícola Aurora Limitada, com sede em Bento Gonçalves, por meio de ação ordinária, proposta contra o Instituto Rio Grandense do Vinho e o Estado do Rio Grande do Sul, demanda a restituição da quantia de Cr\$ 71.608,00, correspondente à cota de defesa do vinho, indevidamente cobrada por aquela entidade sobre o total de 720,580 litros, destinados à exportação para fora do Estado, no período transcorrido de primeiro de novembro de 1936 a 27 de junho de 1938.

A aludida taxa, criada pelo art. 30 dos Estatutos, na proporção máxima de dez centavos por litro de vinho comercializado, em barris, a partir de 15 de setembro de 1936, passou a ser arrecadada, nos termos do art. 33 do Regulamento Geral do Instituto, em duas partes distintas:

a) a de *trânsito*, que recai sobre o vinho negociado de um município para outro, mediante certificado de trânsito;

b) a de *exportação*, que atinge todo o vinho expedido para consumo fora do Estado, mediante certificado de exportação.

Essa cota, de acordo com a autorização constante do art. 34, foi fixada pelo Conselho de Administração para a safra que deveria terminar a 31 de agosto de 1937, bem como para a que deveria ter início no primeiro de setembro do mesmo ano, respectivamente, em três e sete centavos e vigorou até 27 de junho de 1938. A reclamante exportou, de primeiro de novembro de 1936 a 27 de junho de 1938, para fora do Estado a quantidade indicada, pagando ao Instituto dez centavos por litro, ou seja a soma das duas taxas mencionadas no art. 33 do Regulamento, sem que, no entanto, estivesse obrigada a satisfazer tal contribuição.

O Instituto do Vinho nasceu, como entidade pública autônoma, por decreto de executivo estadual, o de n.º 6.288, de 17 de setembro de 1936, a despeito de sua incompetência *ratione materiae* e mesmo porque a Constituição havia reservado à assembléia a competência privativa de legislar sobre tais organizações (art. 33, n.º 11, letra f). E como somente pela lei n.º 720, de 20 de janeiro de 1937, promulgada pela assembléia, o Instituto do Vinho começou a ter existência legal, nulos são os atos praticados pela sua administração, anteriormente a essa data.

Mas, ao próprio Estado faltava poder para decretar, embora por intermédio do legislativo, tributos interestaduais e intermunicipais, como a cota em discussão, onerativos e perturbadores da livre circulação dos bens.

Além disso, o Instituto não poderia ser uma entidade pública autônoma ou autarquia administrativa — parcela da própria administração que se destaca para ter vida em uma pessoa jurídica distinta porque o seu caráter é societário, não traduzindo, portanto, os órgãos administrativos, e as suas deliberações, a vontade do Estado, através das formas da autarquia, mas a vontade dos sócios, o que é in-

conciliável com a índole dos *entes-institucionais*. Se o Instituto não reunia as características de uma autarquia, também, não poderia exercer poderes e atribuições inerentes ao Estado, como a faculdade de fixar tributos e os arrecadar, e tão duvidosa era essa situação, que foi baixado o Decreto n.º 7.975, de 4 de outubro de 1939, considerando serviço do Estado o atribuído ao Instituto do Vinho.

Essas taxas, cobradas até 27 de junho de 1938, ainda, se ressentem da eiva de ilegalidade, pois não foram, previamente, aprovadas pelo Governo, como dispõem, de modo expresso, os Estatutos (art. 14, letra h), o que, aliás, é reconhecido nos considerandos do Decreto n.º 7.333, de 27 de junho de 1938, quando se intentou legalizar a situação, aprovando a cota arrecadada até aquela data.

Embora, praticável a ratificação de ato administrativo, radicalmente nulo, nem por isso seria exigível, além da cota de sete centavos para o vinho destinado à exportação, mais a de *trânsito*, de três centavos, por litro de vinho embarrilado e exportado.

A taxa de *trânsito* só era devida pelo vinho comercializado dentro do Estado, ficando o transferido para fora do seu território sujeito, apenas, à de sete centavos, e, da exigência das duas, resultou o pagamento a mais ou com excesso e indevidamente, de três centavos sobre a quantidade referida, que deve ser restituída com os juros da mora, custas e mais pronúncias de direito.

O Instituto do Vinho, contestando (fls. 43 a 48), alegou que tem existência legal por força do Decreto n.º 6.288, de 17 de setembro de 1936, e, assim, impôs a cota de dez centavos em benefício do produto, através serviços de defesa. Essa cota, posteriormente desdobrada em duas, de valores diferentes, pelo Regulamento Geral, no cit. art. 33, recebeu plena aprovação do conselho e, com o apoio desse órgão, em deliberações unânimes, foi cobrada dos viti-vinicultores.

Não tem procedência o fundamento de se tratar de tributo interestadual ou intermunicipal, porquanto a cota nada mais é do que uma taxa remuneratória de serviços estaduais. Arrecadada para fins específicos, determinados e certos, invertida na manutenção, conservação e melhoramento de um serviço divisível, não se confunde com imposto. Entretanto, em face do art. 970 do Código Civil, nenhum direito assiste à pretendida repetição, porque não se repete o que se pagou como decorrência de obrigação natural, como a emergente para os associados de satisfazer o tributo, aplicado aos fins para que foi criado. Da mesma forma, não vale à autora o art. 965 do cit. Código porque a taxa exigida foi *voluntária* e *conscientemente* recolhida aos cofres da contestante.

Ainda, ilegal a arrecadação da cota de defesa, não se poderia deixar de excluir, da importância restituída, aquela que reverteu em benefício da autora, em moeda corrente, a título de "compensação aos estoques", previsto no art. 32, alínea d, dos Estatutos.

De resto, é de se reconhecer a existência da prescrição quinquenal, nos termos do art. 1.º do Decreto n.º 20.910, de 6 de janeiro de 1932, em relação ao período que vai até 1.º de junho de 1937, ou, então, quanto aos pagamentos não excedentes de cem cruzeiros, a do art. 178, § 7.º, II, do Código Civil.

O Estado do Rio Grande do Sul, também, debateu na contestação de fls. 54 a 56, as mesmas questões agitadas pelo réu. A sentença de fls. 116 a 134, desprezando a matéria relativa à ilegalidade da constituição do Instituto e da cobrança do tributo, assim como da prescrição quinquenal, acolheu, em parte, o pedido constante da inicial, para condenar o Instituto Rio Grandense do Vinho e, subsidiariamente, o Estado do Rio Grande do Sul, a restituir à autora a importância correspondente a três centavos, cobrada a mais sobre cada litro de vinho comercializado para fora do Estado, exceto quanto aos pagamentos inferiores a cem cruzeiros. O montante da condenação será apurado em execução de sentença.

O juiz recorreu *ex-officio* e os litigantes, voluntariamente, interpuseram idêntico recurso. A apelação da Cooperativa versa sobre a parte da sentença que inadmitiu a restituição da cota de sete centavos.

O Instituto e o Estado pretendem a reforma do julgado quanto à parte em que se mandou devolver a taxa de três centavos, arguindo, preliminarmente, a prescrição quinquenal e, no mérito, a validade da cobrança dessa cota.

II — É renovada, nesta instância, a preliminar da prescrição quinquenal da ação, que a sentença desprezou, sob o fundamento principal de que ao regimen do Decreto n.º 20.910, de 6 de janeiro de 1932, estão sujeitas as autarquias, como o Instituto, limitando-se o Decreto-lei n.º 4.597, de 19 de agosto de 1942, a afastar toda a dúvida ocorrente a respeito da compreensão daquele diploma legal. Lei interpretativa, o Decreto n.º 4.597, é aplicável a uma relação jurídica formada anteriormente à sua vigência, dès que recai sob o domínio da lei interpretada.

A argumentação improcede, porque a nova lei não veio dirimir dúvidas ou afastar controvérsia, que a anterior autorizasse, pois esta regulava matéria atinente à prescrição quinquenal das dívidas passivas da fazenda pública, enquanto a outra veio estender esse prazo às autarquias, que, embora constituam serviço público descentralizado, "uma parcela da própria administração que se desloca para constituir uma pessoa à parte", apenas, iniciavam a sua trajetória quando foi editado o Decreto n.º 20.910, e só mais tarde teriam o desenvolvimento e a importância que o direito lhes assinala.

A prescrição, além disso, sendo de direito estrito, não comporta a ampliação propugnada, de vez que o Decreto n.º 20.910 *cogita* da fazenda pública tão somente e o de n.º 4.597 *estende* a prescritibilidade das dívidas passivas às aludidas entidades. Há um acréscimo na lei posterior, incompatível com a feição interpretativa que se lhe empresta, o qual se não restringe à declaração de texto preexistente, capaz de imprimir a desejada clareza e, ao mesmo tempo, possibilitar uma fácil aplicação, mas visa completar providência, que, antes, não era objeto de disposição. Pelo motivo de se não estender o privilégio, conferido às pessoas de direito, às entidades autárquicas, comenta o acórdão deste Tribunal, publicado na Justiça 25-431, é que leis posteriores, expressamente, o fizeram extensivo a êstes, como se vê do Decreto n.º 2.865, de 12 de dezembro de 1940, que organizou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, o que demonstra que o Decreto n.º 20.910 não se estendia a elas.

É certo que esta Câmara, no agravo de petição n.º 1.904, entendeu que o Decreto n.º 4.597, como lei interpretativa nada inovou, mas vem dar maior expressão ao texto controvertido — Justiça 22-81. Os termos do aresto não têm outro significado senão o de ressaltar a falta de modificação no ponto sujeito a debate, e, na real verdade, o art. 3.º estabelece, com a precisão que o texto interpretado não oferecia, a forma por que se consumaria a prescrição, “sempre que a partir do último ato ou termo da mesma, inclusive a sentença nela proferida, embora passada em julgado, decorrer o prazo de dois anos”.

Trata-se, embora, de lei interpretativa, a sua projeção não retorna ao passado, mas, consoante o preceito do art. 6.º da nova Lei de Introdução ao Código Civil, aquela terá efeito imediato sem a força de alcançar situações estabelecidas, a menos que se consigne cláusula retroativa. A retroatividade está intimamente ligada ao direito adquirido, que subordina a aplicação da lei nova ao respeito das situações estabelecidas antes de sua vigência. Os direitos adquiridos, adverte ESPÍNOLA, tanto para os sectários da teoria da retroatividade, como para os do princípio da irretroatividade, constituem ordinariamente o campo jurídico que limita a aplicação da lei nova às relações de fatos constituídos no passado. *Sistema do Direito Civil Brasileiro*, 2.ª ed., I-203. O princípio, como o esclarece o acórdão n.º 3.044, da 1.ª câmara civil, deste Tribunal, datado de 4 de setembro último, se afirmou, no cit. art. 6.º da Introd. ao exigir, para que a lei nova alcance o passado, a declaração expressa de sua retroatividade, ao mesmo tempo dispondo que mesmo a correção, ou a simples retificação, da lei, em vigor, é considerada lei nova, se o contrário não dispuser expressamente o legislador. Acentua o acórdão que, se a simples retificação, a mera correção da lei em vigor, feita com republicação tão somente, não pode retroagir, seria absurdo e gritantemente ilógico dar êsse efeito a uma verdadeira lei nova, que se apresenta com o intuito de interpretar a anterior.

III — Discute-se a ilegalidade da criação do Instituto para daí inferir, o argumento, da ilegalidade da taxa de defesa imposta aos vinhateiros. A sentença contraveiu a uma tal argumentação com a faculdade constitucional, conferida ao Estado, de gerar entes autárquicos, reportando-se, a competência do legislativo local à “promulgação de normas gerais, de regras estruturais dessas entidades”, mas não a de sua criação.

Além disso, a prática administrativa e a jurisprudência, como frizou o julgador de primeira instância, autorizavam a atividade do executivo, criando e oficializando o Instituto do Vinho, mediante a expedição de um ato, que se enquadrava perfeitamente nos moldes constitucionais.

O acórdão publicado na Justiça, XVII-419, versando espécie idêntica, reconheceu a existência regular desse organismo paraestatal ao declarar, expressamente, que o mesmo foi oficializado como pessoa jurídica, devendo ser encarado como dependência da administração pública.

Ainda que viciado, o ato administrativo, ao Governo era lícito validar, pelo Decreto n.º 7.333, de 1938, o tributo auferido pelo terceiro apelante e sujeito ao beneplácito daquele, porque dito ato, acioado de postergador de normas essenciais do estatuto constitucional, podia convalescer ao

toque do decreto do executivo, que deu validade à contribuição, até então arrecadada. Aqui também, é aplicável o mesmo critério que preside a doutrina das nulidades civis ou processuais dês que se trata de ato suscetível de anulação, a que outro subsequente veio emprestar valia, sanando as falhas e defeitos que ao anterior afetavam. A aprovação, que o decreto revelou, não produz, apenas, efeitos, desde o momento de sua outorga, mas retroage à data em que se realizou o ato que ela visa amparar.

IV — Os estatutos do Instituto Rio Grandense do Vinho, autarquia nascida com o Decreto n.º 6.288, de 17 de setembro de 1936, oneravam os viti-vinicultores, a título de defesa da produção, com uma cota a ser paga de uma só vez, na proporção máxima de dez centavos por litro de vinho *comerciado*.

A obrigação, estipulada no art. 30, em virtude dos arts. 33 e 2.º (dis. transitórias), do regulamento geral, aprovado a 31 de outubro do mesmo ano, desdobrou-se em duas modalidades distintas — uma, de três centavos, para os vinhos *comerciados* de um município para outro, pagos *mediante certificado de trânsito*; a outra, de sete centavos, para os vinhos *exportados*, destinados ao consumo fora do Estado, pagos *mediante certificado de exportação*. A cooperativa, como é afirmado na inicial, e o comprova o processo, foi compelida a satisfazer a integralidade da taxa para o vinho destinado ao consumo fora do território do Estado, ou por outra, teve de pagar os dez centavos para a quantidade que *exportou*.

O Instituto, assim, exorbitou, exigindo as duas taxas quando só era devida a de sete centavos à vista do destino certo da mercadoria, violando êle próprio as normas traçadas em seu regulamento com a plena aquiescência do governo. É inadmissível a consideração de não excederem, as duas taxas, ao limite prefixado e de recair, a de três centavos, sobre vinho em trânsito, de vez que o dispositivo examinado discrimina, perfeitamente, a incidência e estabelece a distinção entre uma e outra categorias de produto, em atenção ao seu destino.

A matéria constante deste recurso, mais de uma vez, foi apreciada nesta instância e as decisões não discrepam, afirmando sempre a ilegalidade da arrecadação. Justiça, 20-278; 25-431; Acr. n.º 3.044 (1.ª Câmara Civil), de 4 de setembro de 1945 e n.º 3.043 (3.ª Câmara Civil), de 11 de outubro de 1945.

A cobrança, argumenta o Instituto, se fez com a anuência expressa do Conselho de Administração, que teria fixado em dez centavos a cota de defesa e, mesmo ilegal, a aplicação da taxa foi legítima, sendo, ainda, desfeito ao judiciário, entrar na sua apreciação. As alegações improcedem, de vez que o tributo dimanava de preceito regulamentar, que, além de prevalecer sobre a pretensa deliberação de uma assembléia de associados, onde nem se precisou a vontade nela predominante, indicaria, pela sua posterioridade, a reforma daquela resolução. E, no tocante à legalidade da aplicação, menos procedente é o motivo, dado o vício de origem apontado — a ilegalidade da taxação. A defesa, consistente em ter o produto da arrecadação revertido em benefício da indústria, é inaproveitável, “pois tal reserva só foi legítima até o limite do tributo legalmente cobrado”. Justiça 20-279.

Assim, é primordial a condição da legalidade da cobrança, não podendo, o ente público, abroquelar-se com a exação no emprêgo do tributo, para se eximir de devolver aquilo que, indêbitamente arrecadou. É a lição de MELO ROCHA citado pelo douto patrono da segunda apelante, que, com assento em FRITZ FLEINER, diz:

“Uma vez que a administração pública não pode cobrar, a título de impôsto, o que ela bem entende, mas só e tão somente o que a lei autoriza, claro é que, se ela cobra mais do que foi autorizada por lei, ou o que a lei não autorizou, deve restituir o que indevidamente lhe foi pago, e saber, no primeiro caso, o excesso, e, no segundo, tôda a importância”. (*Revista Crítica Judiciária*, vol. 7.º, pág. 565).

O aceno ao art. 35 do regulamento, relativo às isenções da taxa de defesa, nenhuma aplicação tem ao caso em apêço. O mencionado dispositivo exclui, da obrigatoriedade da cota de defesa, os vinhos remetidos pelo vinicultor com destino a cantinas de standartização ou de engarrafamento, situadas em zonas de produção bem como os vinhos comercializados dentro dos municípios produtores para consumo local. E a razão é muito simples, observa o citado acórdão que a Justiça 25-432, publicou: a reclamação versa sobre a restituição da taxa que pagou pela exportação de vinho para fora do Estado.

É certo que se aponta o pagamento, realizado pela autora, como legítimo, sem direito a repetição, porque se não devolve o que foi voluntária e conscientemente recolhido aos cofres públicos. O próprio art. 30 do Regulamento, todavia, está a indicar a obrigatoriedade das taxas e de sua satisfação se não eximiriam os vinicultores, sob pena de não conseguirem os certificados indispensáveis ao trânsito da mercadoria, de uma praça a outra.

De resto, como é corrente na doutrina e na jurisprudência, em tema de restituição de impôsto ou taxa, indevidamente cobrada, não se aplicam as regras comuns referentes à *conditio indebiti* — Justiça, 20-279.

V — Atendendo ao exposto, a segunda Câmara Civil nega provimento às apelações para confirmar, por seus fundamentos, a decisão apelada, desprezada a preliminar de prescrição.

Custas, como de direito.

Pôrto Alegre, 17 de outubro de 1945. — Homero Martins Baptista, Presidente. — Erasto Corrêa, Relator. — Decio Pelegrini. — Fui presente, José Corrêa da Silva.

RECURSO JUDICIAL E RECURSO ADMINISTRATIVO — APOSENTADORIA — HONORÁRIOS DE ADVOGADO — JUROS DA MORA.

— O exercício da ação judicial garantido pelos Códigos Civil e do Processo Civil está unicamente na dependência do legítimo interesse econômico e moral,

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL

Apelação Cível n.º 3.071 (Segunda Câmara) IJUI

Apelante : A Prefeitura Municipal de Ijuí.

Apelado : José Urbano Pereira.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos de apelação interposta pela Prefeitura de Ijuí, da sentença que julgou procedente a ação proposta contra ela por José Urbano Pereira.

Acordam conhecer do recurso, por ser de interposição necessária e, desprezando a preliminar da apelante, de não poder o autor propôr a ação, antes de recorrer administrativamente do ato que o exonerou, dar, quanto ao mérito, provimento à apelação, em parte, para excluir da condenação os honorários de advogado e determinar que os juros de mora sejam contados de acôrdo com o art. 3.º do Decreto n.º 22.785, de 31 de maio de 1933, mantida, quanto ao mais, a sentença recorrida.

I — Em suas razões, arguiu o apelado a preliminar de não se tomar conhecimento da apelação, porque o advogado da Prefeitura, sub-prefeito do distrito da sede do Município, encontrava-se, na data em que interpôs o recurso no exercício do cargo de prefeito e, por isso, impedido de requerer em juízo, consoante o disposto no art. 11, inciso I, da consolidação das Leis referentes à Ordem dos Advogados. Realmente, a certidão de fls. 45 comprova a assertiva do apelado, de se achar o signatário da petição de recurso no exercício do cargo de prefeito, na data em que a apresentou em juízo. Ocorria, assim, o impedimento legal invocado pelo apelado. Mas, como dispõe o art. 822 do Código de Processo Civil, modificado pelo Decreto-lei n.º 4.565, de 11 de agosto de 1942, cabe apelação *ex-officio*, da sentença proferida contra o Município. E a omissão do recurso oficial, como lembrou o Dr. Sub-procurador Geral em seu parecer, com apoio em julgado da Corte Suprema, não obsta que o tribunal superior profira julgamento, desde que o feito lhe seja presente, por qualquer eventualidade. Por essa razão, tomaram conhecimento do recurso voluntário, como se interposto de ofício.

II — Na contestação, a ré levantou a preliminar, desprezada pela sentença recorrida e novamente arguida nas razões de apelação, de haver o autor recorrido intempestivamente ao Poder Judiciário, antes de poder fazê-lo, eis que o art. 214 do Decreto n.º 251, de 28 de outubro de 1942 (Estatuto dos Funcionários Municipais), estabelece que o funcionário só poderá recorrer ao judiciário, depois de exgotados os recursos da esfera administrativa, ou após a expiração do prazo referido no art. 212, § 1.º, do mesmo decreto. Improcede a preliminar. O dispositivo invocado da lei do Estado, mero regulamento do funcionalismo municipal, não tem aplicação, por impor uma condição, ou melhor, uma restrição ao exercício de ação judicial, contraindo, dessa forma, direito assegurado na lei federal. Com efeito, a todo direito, dispõe o art. 75 do Código Civil, corresponde uma ação que o assegura. E o exercício da

ação, garantido pelo Código, não está sujeito a restrições outras, que as estabelecidas no art. 2.º do Código de Processo Civil, isto é, legítimo interesse econômico ou moral.

III — Dois foram os motivos invocados pelo representante da ré, o prefeito municipal, para justificar a exoneração do autor: abandono do cargo, por mais de trinta dias, e não ser merecedor de sua confiança o funcionário exonerado, sendo dessa natureza o cargo por êle ocupado.

Não procede, evidentemente, o primeiro dos motivos invocados. O autor, até 21 de junho de 1944, encontrava-se no gozo de licença, para tratamento de saúde. De acordo com o disposto no art. 146 do Estatuto citado, findo o prazo da licença, foi submetido a novo exame médico, que concluiu pela necessidade de outra inspeção. De posse desse resultado, em 26 do mesmo mês, verificado que o funcionário continuava enfermo, nomeou o prefeito, para examiná-lo, uma junta médica, que em 23 do mês seguinte, concluía pela sua invalidez para o serviço, em consequência de tuberculose pulmonar. Do resultado desse exame, o prefeito teve informação, por intermédio do médico-chefe do posto de higiene local, componente da junta. O laudo foi remetido ao Departamento Estadual de Saúde, para aprovação, em 5 de agosto, na mesma data do ato de exoneração. — Enquanto duravam esses exames, não podia o autor reassumir suas funções, devendo ser considerado licenciado compulsoriamente, consoante o disposto no artigo 159 do mesmo Estatuto.

Improcede, igualmente, o segundo motivo. Sem dúvida o cargo de secretário do Município é de confiança do pre-

feito. Verificada, porém, a invalidez do funcionário que o ocupar, ao invés de demiti-lo, cumpre ao prefeito aposentá-lo, como preceitua o art. 188, II e IV do citado Estatuto, provendo, depois, o cargo, com a nomeação de pessoa de sua confiança. Não constitui obstáculo a essa aposentadoria o art. 193 do mencionado Decreto n.º 251.

O secretário do Município, com o ocupar cargo de confiança, não é funcionário interino pois, como acentuou a sentença apelada, interino é o funcionário que substitui o efetivo, na sua falta ou impedimento. De resto, o Decreto-lei federal n.º 7.615, de 6 de junho de 1945, manda aposentar o funcionário interino que estiver nas condições previstas nos itens II, III e IV do art. 196 do Estatuto dos Funcionários Federais, aplicável, como dispõe o seu art. 1.º, no que couber, aos funcionários dos Municípios.

IV — A sentença apelada condenou a Prefeitura a pagar os honorários do advogado do autor e, a êste, os vencimentos integrais, a partir de 22 de junho de 1944, com os juros de mora contados na inicial. A condenação ao pagamento de honorários advocatícios não se amolda, porém, aos casos previstos no Código de Processo Civil, em que esses honorários são devidos.

E, quanto aos juros de mora, tendo sido a sentença contrária à Prefeitura, deverão ser contados de acordo com o art. 3.º do Decreto n.º 22.785, de 31 de maio de 1944.

Custas na forma da lei.

Pôrto Alegre, 26 de setembro de 1945. — *Homero Martins Baptista*, Presidente. — *Décio Pelegrini*, Relator. — Fui presente, *José Corrêa da Silva*.

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Prioridade de ingresso para os ex-combatentes no Serviço Público Federal

O Presidente da República expediu o Decreto-lei n.º 8.361, de 13-12-45, publicado no *Diário Oficial* de 26-12-45, dispondo

“sobre a prioridade de ingresso, no serviço público federal, dos candidatos habilitados em concurso que, como convocados ou voluntários, tenham tomado parte em operações de guerra”.

Para baixar essa lei, de grande alcance cívico, o Presidente da República considerou:

a) que é justa a adoção por parte do Governo, de medidas que recompensem, de alguma forma, aqueles que convocados ou voluntários, prestaram serviços ao país nas operações de guerra, integrando nossas forças armadas; e

b) que, em tais operações, durante as atividades desenvolvidas em terra no mar e no ar, os que delas participaram se desviaram dos seus interesses relacionados com a vida civil para o cumprimento de um dever nobilitante e glorioso.

A “Revista do Serviço Público” sente-se, aliás, especialmente desvanecida com as medidas decretadas pelo Governo, de vez que, através de trabalhos dos seus colaboradores Estanislau Fischlowitz e Luís Guilherme Ramos Ribeiro, já havia esplanado, em suas colunas, esse momentoso aspecto da volta dos ex-combatentes à vida civil.

Damos, a seguir, os diversos dispositivos do Decreto-lei n.º 8.361, de 13-12-45:

“Art. 1.º Nos concursos e provas de habilitação realizadas para provimento de cargos ou funções de extranumerários no Serviço Público Federal serão feitas duas séries de classificação, à vista dos resultados obtidos pelos candidatos.

§ 1.º A primeira série será constituída daqueles que, convocados ou voluntários, tenham prestado serviço ativo militar e tenham tomado parte em operações de guerra.

§ 2.º A segunda série será constituída dos demais candidatos.

Art. 2.º As nomeações ou admissões para cargos ou funções de extranumerários serão feitas em primeiro lugar dos candidatos classificados na primeira série, a que se refere o § 1.º do artigo anterior, só podendo ser aproveitados os da segunda série, depois de esgotada a lista de classificação da primeira série.

Art. 3.º A prova de que o candidato tomou parte em operações de guerra será fornecida pela repartição competente dos Ministérios militares.

Art. 4.º O disposto neste decreto-lei aplica-se igualmente a todas as autarquias e entidades para-estatais”.

Finalmente, vale dizer que o Decreto-lei n.º 8.361 entrou em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

NOTAS PARA O FUNCIONÁRIO

ADMISSÃO E MELHORIA DE EXTRANUMÉRARIOS

750

Comentou o S.P.F., sobre a legalidade da admissão de G.A.N.L., na função de correntista, referência X da T.N.M. do Serviço de Lucros Extraordinários da Divisão do Imposto de Renda.

A portaria de admissão do interessado (fls. 2) fundamentou-se no art. 30 combinado com o art. 27, § 1.º, ambos do Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43.

O D.A.S.P. já teve oportunidade de se pronunciar sobre o assunto, opinando favoravelmente à aprovação da

admissão em aprêço (Parecer n.º 6.135, de 1-11-45), fazendo-o, porém, por equívoco, à falta de melhores esclarecimentos.

Entretanto, em face da consulta e dos argumentos aduzidos pelo S.P.F. (fls. 3 verso), o D.A.S.P. se viu na contingência de modificar o seu parecer, porque, como regra geral,

“a admissão de mensalista só poderá ser feita na função de referência inicial de S.F. da T.N.M. para que fôr proposta” (Artigo 27 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43).

Vizando facilitar o preenchimento mais rápido de S.F., recém-criada, transformada ou alterada, constituída pelo

escalonamento de funções em mais de duas referências, permitiu o Decreto-lei citado (Art. 27, § 1.º) duas exceções, condicionadas, porém, às seguintes hipóteses:

a) quando não houver ocupante em nenhuma das referências de S.F., isto é, quando a mesma estiver inteiramente vaga; e

b) quando não houver ocupantes em referências consecutivas.

Como se vê, à vista da regra geral (Art. 27), o preenchimento, por admissão, de função de referência superior à inicial constitui exceção, e, como tal, deve ficar estritamente limitada aos casos expressamente mencionados na lei (Art. 27, § 1.º).

A situação da S.F. de Correntista da T.N.M. do Serviço de Lucros Extraordinários da D.I.R. não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas no art. 27, § 1.º, isto é, nem está completamente vaga, nem há vagas em referências consecutivas, inferiores às dos ocupantes da série em apreço.

A referida vaga, entretanto, não pode ser preenchida mediante melhoria de salário, porque o único ocupante da referência imediatamente inferior — a referência IX — foi, recentemente melhorado com fundamento no art. 44, § 2.º do D.L. 5.175, de 7-1-43, e, assim, somente depois de completar dois anos de exercício nessa referência (Artigo 44, § 2.º *in-fine*) ou mediante prova interna, específica (art. 44, § 3.º), poderá ascender à referência X.

Assim, a vaga existente na função de correntista, referência X da T.N.M. do Serviço de Lucros Extraordinários da D.I.R., não poderá ser preenchida, nem mediante admissão, (Art. 30, combinado com o art. 27, § 1.º), nem mediante melhoria de salário (Art. 44, §§ 1.º e 2.º), a menos que se proponha a melhoria, com fundamento no art. 44, § 3.º, isto é, mediante prova interna, realizada para esse fim.

Poderá, porém, a mencionada vaga ser preenchida:

a) por admissão, mediante prova pública (Art. 32, combinado com o art. 27, § 2.º);

b) por melhoria de salário, submetendo-se o ocupante da função de referência IX à prova específica (Art. 44, § 3.º); e

c) mediante transferência de mensalista, que ocupe função de mesma denominação e de mesma referência (Artigo 47, item I) ou de função de mesma referência e denominação diversa (Art. 47, item II).

Assim, e à vista dos motivos expostos nos itens anteriores, o D.A.S.P. restituiu o processo ao S.P.P., esclarecendo:

a) que não tem amparo legal a admissão de interessado da forma por que foi feita, uma vez que a S.F. de Correntista da T.N.M. do Serviço de Lucros Extraordinários da D.I.R. não se encontra em nenhuma das hipóteses previstas no art. 27, § 1.º;

b) que houve equívoco no parecer n.º 6.125, decorrente da falta de informações precisas quanto à exata situação da aludida S.F.; e

c) que não deve ser mantida a admissão do interessado, dispensando-se o mesmo na forma do art. 30 § 2.º do citado Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43.

(Parecer publicado no D.O. de 4-1-46, pág. 126).

INTERSTÍCIO PARA PROMOÇÃO

751

Regulando o assunto, foi expedido o Decreto-lei número 8.397, de 18-12-45 (D.O. de 20-12-45), do seguinte teor:

“DECRETO-LEI N.º 8.397 — DE 18 DE DEZEMBRO DE 1945

Altera o art. 48 do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

Art. 1.º O art. 48 do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, passa a ter a seguinte redação:

“Art. 48. Não poderá ser promovido o funcionário que não tenha o interstício de setecentos e trinta dias de efetivo exercício na classe, salvo se, na mesma classe, nenhum outro o houver completado.

Parágrafo único. O funcionário promovido sem interstício, na forma da parte final deste artigo, não poderá obter nova promoção antes de decorridos dois anos de efetivo exercício”.

Art. 2.º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 18 de dezembro de 1945, 124.º na Independência e 57.º da República.

JOSÉ LINHARES.

A. de Sampaio Doria.

Jorge Dodsworth Martins.

Canrobert Pereira da Costa.

P. Leão Veloso.

J. Pires do Rio.

Maurício Joppert da Silva.

Theodoreto de Camargo.

Raul Leitão da Cunha.

R. Carneiro de Mendonça.

Armando F. Trompowsky”.

Cumpra esclarecer que, na forma do D.L. n.º 8.514, de 31-12-45, aqüê outro diploma legal foi considerado em vigor a partir da data de sua publicação aplicando-se às promoções do 3.º quadrimestre de 1945 (D.O. de 31-12-45).

RESPONSABILIDADE FUNCIONAL

752

O P.F., ex-artífice, classe D, do Ministério da Guerra, então lotado no Estabelecimento de Material de Intendência do Rio, solicitou sua reintegração no cargo de que era ocupante.

Em abôno de seu pedido, alegou o interessado :

a) que foi demitido a bem do serviço público, median-
te "processo administrativo irregular";

b) que, na verdade, a confissão por êle feita no decor-
rer do inquérito resultou do "pavor dos espancamentos",
já infligidos no principal dos acusados, M.L. da S.;

c) que, realmente, a melhor prova disto está em que,
por êstes atos de violência, foi aposentado, na conformi-
dade do art. 177 da Constituição de 1937, o então Pre-
sidente da Comissão encarregada do referido processo;

d) que, posteriormente, julgado pelo Conselho de Jus-
tiça Militar, foi êle, requerente, absolvido, afinal da acusa-
ção que lhe era imputada.

Apreciando a espécie, a Secretaria Geral do Ministério
da Guerra, após várias considerações, opinou pelo indefe-
rimento do pedido, sob os seguintes fundamentos :

a) confissão do requerente de haver coparticipado dos
fatos irregulares, objeto do inquérito;

b) demissão a bem do serviço público, cláusula impe-
ditiva da readmissão;

c) independência das instâncias administrativas e judi-
ciário-penal, não se subordinando aquela às decisões por
esta proferida; e

d) extinção da carreira de Artífice, a que pertenceu o
interessado.

Revela notar, entretanto, que a S.G.M.G. reconheceu
procedente a alegação do peticionário de que no processo
administrativo houve, de fato, espancamento de um dos
acusados.

Ouvido a respeito, de ordem do Sr. Ministro da Guer-
ra, o Consultor Jurídico do aludido Ministério foi, afinal,
de parecer que o caso em exame não é diferente do de
M.L. da S., já readmitido, podendo ter, assim, por equi-
dade, igual solução.

Tomando conhecimento dos pareceres e informações
constantes do mencionado processo, o Ministério da Guerra
houve por bem encaminhá-lo ao D.A.S.P., "para as
providências que se fizerem necessárias".

E' pacífico, na doutrina, na jurisprudência e na própria
lei, que a responsabilidade do funcionário público viola-
dor dos seus deveres apresenta-se a exame sob triplice as-
pecto : — administrativo, penal e civil.

Administrativamente, estará êle sujeito à punição disci-
plinar; do ponto de vista criminal, se crime houver, à pena
estabelecida no respectivo Código; e, nos termos das leis
civis, às reposições e indenizações devidas.

Ao Poder Judiciário, nos limites constitucionais, cabe
apreciar e julgar soberanamente, quanto diz respeito ao
crime, à pena e às reposições ou indenizações; à Adminis-
tração, sem qualquer interferência estranha, cumpre deci-
dir sobre faltas disciplinares.

E' incontroverso, portanto, o princípio de que são inde-
pendentes entre si ambas as instâncias, sem prejuízo, é
bem de ver, da harmonia que possa existir entre as res-
pectivas decisões.

A independência, aí reconhecida, não significa isola-
mento, ou absoluta exclusão recíproca, mas, simplesmen-
te, a necessidade de evitar intromissões de uma nos domí-
nios da outra.

De fato, se é certo que à Administração é vedado opor
ôbices ou, mesmo, fazer ponderações, à execução de sen-
tença passada em julgado contra a Fazenda Nacional, é
também evidente que ao Poder Judiciário somente se
atribui direito de dizer sobre o mérito de atos administra-
tivos, quando irregulares, ou eivados de vícios outros que
os iniquem de nulidade.

Em referência ao caso concreto, é de considerar-se que
nem sempre a coação moral é fator determinante da im-
prestabilidade de processo em que se verifica; às vezes,
apenas diminui o valor das provas colhidas, justificando
a atenuação da pena, como no caso concreto.

Dêste modo, o D.A.S.P. foi de parecer que os argumentos
expendidos pelo requerente poderão, quando muito, deter-
minar o cancelamento da nota — a bem do serviço pú-
blico — qualificativa da sua demissão, para o fim de se
lhe possibilitar a readmissão ou a admissão como extra-
numerário, se assim convier a êle e ao serviço público.

Fina'mente, vale salientar que, devido à identidade do
assunto, ao processo em estudo foi anexado o de n.º 24.324-
45, em que A.S.S. pleiteou também, reintegração, sendo
aplicáveis a êste as considerações expendidas relativamente
ao interessado.

Isto pôsto, foi o processo restituído ao Ministério da
Guerra.

(Parecer-proc. 24.321-45, publicado no *D. O.* de 21-12-
45, pág. 18.971).

GRATIFICAÇÃO DE MAGISTÉRIO

753

Foi publicado no *Diário Oficial* de 11-12-45 o Decreto-
lei n.º 8.315, de 7-12-45, do seguinte teor:

DECRETO-LEI N.º 8.315 — DE 7 DE DEZEMBRO DE 1945

Dispõe sobre gratificação do magistério.

O Presidente da República, usando da atribuição que
lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta :

Art. 1.º O cálculo da gratificação de magistério, a que
se referem os Decretos-leis ns. 2.895, de 21 de dezembro
de 1940, 4.667, de 8 de setembro de 1942, e 6.660, de 5
de julho de 1944, obedecerá às seguintes normas:

I — ao cabo de 10 anos, a gratificação será igual à
diferença entre o padrão de vencimento do cargo efetivo
e o padrão imediatamente superior;

II — ao cabo de 20 anos, será igual à diferença entre
o padrão de vencimento do cargo efetivo e o padrão que
se seguir na escala, ao imediatamente superior.

Art. 2.º O regime de gratificação de magistério, a que
se referem o artigo anterior e as leis citadas, fica extensivo
aos ocupantes efetivos dos seguintes cargos:

I — Do Quadro Permanente do Ministério da Educação e Saúde:

- a) Professor, padrão K, da Escola Nacional de Música;
- b) Professor, padrão K, do Instituto Nacional de Surdos-Mudos;
- c) Professor, padrões I, J e K, e Instrutor, padrão J, das Escolas Técnicas Industriais;
- d) Professor, padrões I, J e K, e Instrutor, padrão J, do Instituto Benjamin Constant;
- e) Professor, padrão J, do Colégio Pedro II.

II — Do Quadro Suplementar do mesmo Ministério:
Professor, padrão K, do Colégio Pedro II.

Art. 3.º Para efeito da concessão da gratificação, será considerado de efetivo exercício no magistério o tempo de serviço em que o funcionário exercer função gratificada de Professor-Chefe ou Instrutor-Chefe, das Escolas Técnicas e Industriais, ou Chefe de Ensino, do Instituto Benjamin Constant.

Art. 4.º Este Decreto-lei entrará em vigor em 1.º de janeiro de 1946.

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

Rio de Janeiro, em 7 de dezembro de 1945, 124.º da Independência e 57.º da República.

JOSÉ LINHARES.

Raul Leitão da Cunha.

SUSPENSÃO PREVENTIVA E PERCEPÇÃO DE VENCIMENTOS

754

Conforme já esclareceu o D.A.S.P., não se estende aos extranumerários o disposto no art. 43 e parágrafos do E.F.

Havendo, entretanto, absolvição posterior, caberá à repartição ajuizar da conveniência, ou não, de promover a readmissão do extranumerário (Parecer de 13-4-42, no processo 2.357-42 — D.O. de 15-4-42, pág. 6.092).

Cabe também frisar:

a) que, dirimindo dúvidas que ainda pudessem existir, o Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43, prescreveu no art. 10:

“Aplicam-se ao pessoal extranumerário as disposições do Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-1939, referentes aos deveres e ação disciplinar independentemente, porém, a dispensa de inquérito administrativo”;

b) que, portanto, a instauração de processo não é obrigatória, quando é extranumerário o indiciado;

c) que, porém, mesmo nessa hipótese, — já tem sido esclarecido —, é aconselhável a apuração das irregularidades argüidas, por qualquer meio hábil de que se lance mão no momento, de modo que não parem dúvidas sobre a justiça de eventual dispensa.

— Quanto à alegada suspensão preventiva, entendeu o D.A.S.P., que, na forma do art. 263 do E.F., *verbis*:

“Poderá ser ordenada pelo chefe da repartição, a suspensão preventiva do funcionário, até 30 dias, des-

de que o seu afastamento seja necessário para a averiguação de faltas cometidas, cabendo ao Ministro de Estado prorrogá-la até noventa dias, findos os quais cessarão os efeitos da suspensão, ainda que o processo administrativo não esteja concluído”.

Aquêle instituto, além de não constituir penalidade, só se aplica na hipótese indicada pelo trecho que está grifado (E.M. 1.195, de 19 de junho de 1942, *in* D.O. de 30-6-42).

Daí a conclusão:

a) de que, como norma de caráter geral, assente aliás desde 1940 (E.M. n.º 2.354, de 31-12-1940), é lícito aplicar-se, aos contratados e mensalistas, a suspensão preventiva, para apurar faltas de caráter administrativo, na conformidade do que estabelece o art. 263 do E.F.;

b) de que, conforme está acentuado no item anterior, não se revestindo a suspensão preventiva das características de pena disciplinar, não deverá sofrer o servidor, quando do processo não resultar punição, qualquer desconto, no vencimento ou salário;

c) que, no caso em lide, faz o interessado, pois, jus ao que requer, em face do estabelecido no art. 265 do Decreto-lei n.º 1.713, de 1939, e

d) que, portanto, tem o postulante direito ao pagamento dos salários devidos, desde que requeira o dito pagamento por “exercícios findos”, observado o indicado, nesse particular, no Código de Contabilidade da União.

Com êsses esclarecimentos, opinou a D.F. pela restituição do processo à Secretaria Geral do Ministério da Guerra.

(Parecer-proc. 19.672 de 44, publicado no D. O., de 29-12-45, pág. 19.274).

EXTRANUMERÁRIOS E ABANDONO DA FUNÇÃO

755

O D.A.S.P. foi consultado

“Se o pessoal extranumerário está sujeito ao mesmo prazo de 30 dias que caracteriza o abandono do emprego e as consequências do art. 303 do Código Penal”.

Define o Estatuto dos Funcionários, no § 2.º do seu artigo 238: “Considera-se abandono do cargo o não comparecimento do funcionário por mais de trinta dias consecutivos.

Por sua vez, o Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43, no seu art. 10, mandou aplicar 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”.

Dúvida, não há, pois, quanto à extensão daquele prazo de trinta dias ao extranumerário, no caso de dispensa por

abandono da função, com as conseqüências decorrentes da aplicação dessa penalidade.

Sendo, porém, o extranumerário, sempre admitido a título precário (art. 2.º do Decreto-lei n.º 5.175, citado), e sendo a dispensa da competência do Chefe do serviço a que corresponder a T.N.M. respectiva, não está a administração sujeita àquele prazo de trinta dias para usar do direito de dispensar o servidor faltoso desde que comprovada a sua ausência do serviço sem justa causa. Mas, para que seja caracterizada a figura do abandono, é indispensável a decorrência dos trinta dias.

Devidamente esclarecida a consulta, foi restituído o processo à S.G. do M.G.

(Desp. proc. 25.488/45, publicado no D.O. de 31-12-45, pág. 19.323).

SALÁRIO-FAMÍLIA

756

O D.A.S.P., examinando em processo anterior (2.840) a pretensão do próprio requerente, foi de parecer que aos substitutos da Justiça Militar não cabe o pagamento do salário-família.

Reexaminando, agora, o assunto, não vê o D.A.S.P. como alterar aquêle parecer.

E' que a situação dos substitutos de ocupantes de cargos da Justiça Militar é especial e se rege, exclusivamente, pelo Decreto-lei n.º 3.581-41.

Na forma desse Decreto-lei não ficam os mesmos legalmente investidos em cargo público, o que é indispensável à caracterização do "funcionário", nem exercem função de "extranumerário"; conseqüentemente, não se incluem entre os servidores públicos que se constituem, na conceituação legal, daquelas duas categorias: funcionários e extranumerários.

Prêviamente designados pelo Presidente da República, os substitutos exercerão as respectivas funções, mediante convocação da autoridade competente. E, na forma do art. 2.º, do mesmo Decreto-lei.

"nenhum direito ou vantagem terá o substituto, além do vencimento do cargo do substituído e sômente durante o seu impedimento legal".

Assim, e considerando que o D. L. 5.976-43 se aplica apenas aos *servidores públicos*, entre os quais como se viu, não se incluem os substitutos de que se trata, não há como se considerar alterado pelo mesmo o D. L. 3.581-41, que regula, especificamente, a situação dos substitutos, para o fim de, contra expressa determinação do art. 2.º desse Decreto-lei, conceder-se aos interessados o benefício do salário-família.

Com êsse parecer foi o processo restituído à S. C. do M. G.

(Parecer-proc. 14.140-45, publicado no D. O. de 29-12-45, pág. 19.274).

DIREITO A PORCENTAGENS

757

O E. F. permite que aos funcionários, sem distinguir entre êsses, efetivos ou interinos, e, entre os últimos os que exercem cargo vago ou como substitutos, sejam abonadas percentagens previstas em lei.

Assim, o assunto deverá ser examinado em face da legislação específica. Se essa legislação, no caso, provê o abono como

"remuneração pela diligência empregada no serviço de inscrição e sua remessa a juízo",

é claro que a êle farão jús os funcionários que, em efetivo exercício do cargo, quer se trate de interinos, interinos em substituição, ou não promoverem a *diligência* a que se refere a lei. E, reciprocamente não poderão ser contemplados com o abono os funcionários que, por qualquer motivo, estejam afastados do exercício do respectivo cargo, embora sejam seus ocupantes efetivos, por isso que, nessa situação, não estarão realizando o trabalho de cuja *diligência* decorreria o pagamento.

Em conclusão: devem receber as porcentagens os funcionários que, de fato, executarem o serviço, salvo quanto aos funcionários afastados, se a mesma legislação específica dispuser em contrário e, exclusivamente, nos casos em que, expressamente, o fizer.

Com êsse parecer, a D. F. opinou pela restituição do processo ao S. P. F.

(Desp-processo n.º 20.386-45, publicado no D. O. de 22-12-45, págs. 19.036-19.037).

APLICAÇÃO DA PENA DE SUSPENSÃO

758

A Secretaria Geral do Ministério da Guerra, solicitou parecer do D. A. S. P., sobre o grau de competência do Comando da Escola Preparatória de Cadetes, em São Paulo, para aplicar a pena de suspensão a servidores civis em exercícios naquela Escola.

O referido processo foi encaminhado por aquela Secretaria Geral, com a exposição dos fatos objeto de exame, e referência à controvérsia suscitada pelo Comando da aludida Escola.

Visando-se estabelecer a competência de chefe de repartição ou de serviço para impor penas disciplinares, a D.F., a quem foi o mesmo processo distribuído, pediu a audiência da Divisão de Organização e Coordenação, também do D.A.S.P.

Manifestando-se a respeito, a D.C., após apreciar, circunstancialmente, o assunto, adotou, na conformidade de parecer anterior do D.A.S.P., as seguintes conclusões:

a) que, nos casos gerais, a competência para aplicação de penalidades seja a enumerada pelo art. 242 do E.F., entendendo por chefe de repartição todo aquêle subordinado a Ministro de Estado ou a dirigente de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República; e por

chefe de serviço todo aquê subornado a chefe de repartição; e

b) que, quando se tratar de órgão a que se reconhecer o caráter de delegacias, que exercitem, em área menor, atribuições idênticas às reconhecidas a uma repartição, como no caso da Seção de Fomento Agrícola, fica-lhe extensiva a competência para aplicação de penalidades conferida à mesma repartição.

Por outro lado, ainda no entender do D.A.S.P.:

a) cabe ao chefe de repartição ou serviço, que tenha tabela numérica própria, aplicar a extranumerário a pena de suspensão por qualquer prazo legal, pois que a sua competência se estende até a dispensa, penalidade máxima; e

b) cabe aos demais chefes, na escala hierárquica descendente, as atribuições indicadas nos itens III e IV do art. 242 do mencionado E. F.

— Nestas condições, mantendo seu parecer anterior, a D. F. opinou pela restituição do processo à Secretaria Geral do Ministério da Guerra, para os devidos fins.

(Parecer-proc. 21.579-45, publicado no D. O. de 29-12-45, pág. 19.274).

ALTERADO O ART. 197 DO E.F.

759

Modificando a redação do art. 197 do Estatuto dos Funcionários, foi assinado o seguinte ato:

DECRETO-LEI N.º 8.253 — DE 29 DE NOVEMBRO DE 1945

Altera a redação do art. 197 do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

Art. 1.º O art. 197 do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Fora dos casos previstos no artigo anterior, poderão ser aposentados, independentemente de inspeção de saúde, os funcionários que contarem mais de trinta e cinco anos de efetivo exercício e forem julgados merecedores desse prêmio pelos bons e leais serviços prestados à administração pública”.

Art. 2.º Este decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro, 29 de novembro de 1945, 124.º da Independência e 57.º da República.

JOSÉ LINHARES.

A. de Sampaio Doria.

Jorge Dodsworth Martins.

Canrobert Pereira da Costa.

Theodoreto de Camargo.

P. Leão Veloso.

J. Pires do Rio.

Maurício Joppert da Silva.

R. Carneiro de Mendonça.

Armando F. Trompowsky”.

(D.O. de 12-12-45).

APOSENTADORIA DE SERVIDORES AUTÁRQUICOS

760

No *Diário Oficial* de 13-12-45 foi publicado o Decreto-lei n.º 8.348, de 10-12-45, que “dispõe sobre a aposentadoria dos servidores das autarquias vinculadas ao Ministério da Viação e Obras Públicas.

De acôrdo com o art. 1.º do referido diploma legal,

“Os servidores das entidades autárquicas jurisdicionadas ao Ministério da Viação e Obras Públicas, quando atacados que tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia que os impeça de se locomoverem, ou invalidados em consequência de acidente ocorrido no desempenho de suas atribuições, ou de doença profissional, receberão dos cofres das respectivas entidades, quando aposentados, seja qual fôr o tempo de serviço, a diferença entre os seus vencimentos ou salários normais e os que lhes forem pagos pelas Instituições de Previdência Social, nos termos do Decreto n.º 13.225, de 24 de agosto de 1943, e do Decreto-lei n.º 6.165, de 31 de dezembro de 1943”.

O Decreto-lei n.º 8.348, citado, entrou em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PERCEPÇÃO DE VANTAGENS

761

Regulando o assunto, foi assinado o seguinte Decreto-lei:

DECRETO-LEI N.º 8.370 — DE 13 DE DEZEMBRO DE 1945

Assegura aos militares, magistrados e funcionários civis, transferidos para a Reserva Remunerada reformados ou aposentados, as vantagens decorrentes de quaisquer aumentos de remuneração que forem concedidos até 31 de dezembro de 1946.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

Art. 1.º Fica assegurada aos militares, magistrados e funcionários civis, transferidos para a Reserva Remunerada, reformados ou aposentados, a partir de trinta de outubro do corrente ano, a vantagem decorrente de quaisquer aumentos de remuneração, que forem concedidos até 31 de dezembro de 1946, fazendo-se revisão nos cálculos de proventos de inatividade, porventura já fixados na época do aumento.

Parágrafo único. O cálculo será proporcional ao tempo de serviço apurado nos termos da legislação vigente, se os beneficiados não tiverem feito jus ao estipêndio integral da atividade nos cargos, postos e graduações, cujos vencimentos houverem sido aumentados.

Art. 2.º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 13 de dezembro de 1945, 124.º da Independência e 57.º da República.

JOSÉ LINHARES.

A. de Sampaio Doria.

Jorge Dodsworth Martins.

Canrobert Pereira da Costa.

Theodoreto de Camargo.

P. Leão Veloso.

J. Pires do Rio.

Maurício Joppert da Silva.

Raul Leitão da Cunha.

R. Carneiro de Mendonça.

Armando F. Trompowsky".

(Publicado no D.O. de 22-12-45).

PERDA DE FÉRIAS

762

Alguns funcionários públicos da União solicitaram fossem mandados contar em dobro os períodos de férias não gozados, em virtude do estado de guerra.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.:

a) que o E.F., Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-40, dispõe no seu art. 145: "O funcionário gozará, obrigatoriamente, por ano, vinte dias consecutivos de férias, observada a escala que for organizada";

b) que, entretanto, o Decreto-lei n.º 4.693, de 16-9-42, suspendeu a vigência do citado artigo, ao estabelecer: "Art. 2.º — Em casos especiais, a juízo dos chefes de serviço, poderão ser concedidas férias, até consecutivos, a funcionários e extranumerários, contratados e mensalistas, respeitadas, sempre, o interesse e a conveniência do serviço". (O grifo não é do original): "Parágrafo único — A autoridade que houver concedido as férias poderá, a qualquer momento, determinar a sua interrupção e a volta imediata do funcionário ou extranumerário ao serviço";

c) que, assim e enquanto durou o "estado de guerra", o direito ao gozo de férias deixou de ser taxativo e passou à categoria de concessão, a juízo do chefe do serviço;

d) que, desta forma, não a juízo do chefe do serviço; a circunstância de não ter gozado férias, durante a vigência do Decreto-lei n.º 693, a que se aludiu; e

e) que, além disso, o art. 277 do E.F. veda taxativamente, a contagem de tempo em dobro, *verbis*: "Salvo o caso expressamente previsto na segunda parte do item b do art. 98, não será contado, em nenhuma hipótese, tempo em dobro".

Nessas condições, o D.A.S.P., opinou por que fosse indeferido o pedido formulado e, a seguir, arquivado o processo.

(Parecer n.º 6.616, de 27-11-46, publicado no D.O. de 20-12-45, pág. 18.931).

APERFEIÇOAMENTO

Curso extraordinário de sociologia

Um ensaio em condições novas que superou a expectativa

Iniciado em abril de 1945, encerrou-se em dezembro último o Curso Extraordinário de Sociologia, promovido pela Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P.

Este curso foi ministrado pelo sociólogo Francisco Ayala, ex-professor de Direito Político na Universidade de Madrid e na Universidade do Litoral, na Argentina, e autor de vários livros internacionalmente conhecidos, entre os quais "Oppenheim", "El Problema del Liberalismo", e "Razon del Mundo".

Dividiu-se o curso em dois períodos. No primeiro, dedicado à história da Sociologia, procurou-se principalmente homogeneizar a classe; e, no segundo, entrou-se no exame sistemático dos problemas fundamentais da disciplina.

Embora maior fosse de início o número de candidatos inscritos, apenas vinte e três concluíram o curso, pois a tantos foi a turma reduzida após o

trabalho preliminar de homogeneização, essencial ao bom aproveitamento das aulas pertinentes à matéria fundamental. Esses alunos foram os seguintes:

CLASSIFICAÇÃO DEFINITIVA DOS ALUNOS DO CURSO EXTRAORDINÁRIO DE SOCIOLOGIA

(1945)

TURMA "A"

Antônio João da Silva	75
Antônio Vilela de Paiva	95
Aparecida Joly Gouveia	100
Dalva Pereira Matos	75
Bruno Messes	75
Fábio de Carvalho Alves	85
Fernando Bessa de Almeida	100
Fernando Ferrari	100
Homero N. Icaza Sanchez	95
José Hoche Ximenes	75
José Francisco Anunciado	90
Neuza Pinto do Nascimento	100
Paulo Guimarães	75

TURMA "B"

Adolfo de Lima Costa	75
Germano Barreira	100
Gildo Ettore Umberto Accarino	95
José Bonifácio Martins Rodrigues	100
Maria Delfina Santos	100
Mário Barbosa Alheira	90
Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira	100
Sylvio Halfed Martins Teixeira	90
Waldemar José Moreira	90
Yvonne Carvalho Monteiro	95

*

* *

Terminado o curso, o professor Francisco Ayala apresentou ao Diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P. um relato contendo uma descrição sucinta do desenvolvimento do Curso. Nesse relato, cujo teor é a seguir reproduzido, inclui o professor Ayala diversas observações e comentários sobre a qualidade e os resultados desse empreendimento:

"Ao terminar o Curso Extraordinário de Sociologia, que, por incumbência do D.A.S.P., tive a honra de vir ministrar no Rio de Janeiro, parece-me interessante, e de meu dever, deixar consignadas, ainda que em breves palavras, algumas das impressões recolhidas nesta experiência, pela utilidade que possam ter em face dos futuros trabalhos desse órgão.

O Curso constituiu um ensaio em condições completamente novas para mim. Minha atividade docente, conquanto muito variada no que diz respeito a outros aspectos, até agora se desenvolvera dentro de planos de estudos universitários e, portanto, frente a núcleos de estudantes que possuíam preparo semelhante, idade aproximada e orientação homogênea, pelo menos quanto ao interesse profissional que lhes inspirava os estudos. Fora dos cursos universitários ordinários, o trabalho de conferências me havia pôsto em contacto com um público geral, disperso, reunido por interesses diversos, superficiais ou ocasionais, e ao qual era mister tratar do assunto em termos de vulgarização. Agora, porém, a natureza da entidade em cujo seio se havia de desenvolver o curso, bem como as condições em que este foi organizado, proporcionaram-me um auditório muito heterogêneo, de formação díspar, de interesses profissionais diferentes e — o que é mais importante — não integrado por escolares voltados principalmente para os estudos, mas sim por pessoas de atividades várias e que, por um ou outro motivo mais ou menos accidental, tinham interesse em acompanhar meu trabalho.

Como o ensino a ministrar não podia reduzir-se a rudimentos da matéria — o que, na verdade, careceria de sentido em se tratando de uma ciência como a Sociologia, cujo aprendizado, ao contrário de uma técnica imediatamente aplicável, rende seus frutos através da formação intelectual e cultural que confere ao estudante e que, tampouco, podia ser intenção dos organizadores do Curso, que foram buscar, para lecioná-lo, um professor universitário —

fazia-se indispensável promover uma homogeneização da classe, à proporção que se ministravam os conhecimentos. Tal foi, com efeito, a finalidade precípua da primeira parte do programa desenvolvido, cujo conteúdo se destinava a expor a história da Sociologia: ao mesmo tempo que se informava os ouvintes do desenvolvimento histórico da ciência em cujo conhecimento se queria iniciá-los, iam-se apresentando incidentalmente os problemas fundamentais da disciplina, deixando-se, assim, delineadas as questões que deviam ser tratadas a fundo durante a segunda parte do programa. De fato, quando chegou o momento de iniciar esta segunda parte, já o grupo de alunos estava constituído com unidade e coerência em condições de trabalhar eficazmente.

Claro está que, para chegar a tal resultado, cumpria proceder-se, primeiro, a uma seleção e auto-eliminação daqueles que se inscreveram obedecendo apenas a um movimento de curiosidade, desertando uma vez satisfeita essa curiosidade; depois, os que, por falta de base em seu preparo geral, ou por falta de capacidade intelectual para seguir um curso superior, ou ainda por circunstâncias diversas, alheias ao próprio curso, tiveram de desistir quase imediatamente, ocasionando a evasão de que já dei conta em minha informação anterior. Uma vez verificado, porém, este claro nas fileiras do corpo discente, pode afirmar-se que, salvo diferenças individuais, em seu conjunto o grupo formado no início da segunda parte do Curso (sistemática), e que o seguiu até o fim, deve ser considerado de nível superior, segundo o mais exigente critério, tanto no que se refere à disposição intelectual como à assimilação da matéria. Em sua maioria, os alunos não se limitaram a receber passivamente o ensino, mas acorreram, na medida nem sempre satisfatória das disponibilidades bibliográficas, às fontes que lhes eram indicadas, pediram ampliações sobre pontos de interesses especial para eles e, em uma palavra, incorporaram-se de maneira ativa ao processo do ensino, colaborando com os esforços do professor.

Injusto seria omitir, aqui, que tais esforços foram muito eficazmente secundados pelos assistentes Srs. Saldanha da Gama e Silva e Alcântara Nogueira, sem cuja assistência, assídua, não teria o curso decorrido nos termos de penetração e colaboração ativa em que se desenvolveu. Os referidos senhores mostraram capacidade e maturidade que os habilita para as tarefas docentes, e essa vocação merece ser estimulada por todos os meios.

Quanto aos alunos, já se destacou o excelente índice de seu rendimento de conjunto. Particularizando, porém, cabe assinalar a distinção extraordinária de vários deles, que se encontram, hoje, em condições não só de trabalhar por sua conta e sem mestre no cultivo da disciplina sociológica, senão, inclusive, de ensiná-las a futuros alunos, que, pela primeira vez, deviam encarar seus temas. Sinto-me no dever de mencionar os nomes dos alunos que considero melhor preparados e mais capazes dentro do grupo, sem que esta menção deva fazer desmerecer os restantes, pois — repito — são todos de excelente qualidade. Destacam-se, todavia, os srs. José Bonifácio Martins Rodrigues, Germano Barreira, Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, Maria Delfina Santos, Aparecida Joly Gouveia, Fernando Bessa de Almeida, Fernando Ferrari e Neusa Pinto do Nascimento.

Permitir-me-ia aconselhar o D.A.S.P., que me demonstrou sua confiança ao encarregar-me dêste Curso, que não deixe de manter contacto com êsses alunos, facilitando seu melhor aproveitamento ou, posteriormente, a intensificação do fruto já colhido em virtude de sua iniciativa, evitando que se malogre ou se disperse por falta de apoio e continuidade.

Êstes resultados, a meu ver, são ótimos e superam minhas previsões iniciais levando em conta, entre outras, a circunstância de ser esta a primeira experiência dêsse tipo realizada pelo D.A.S.P., não podendo, assim, deixar de ter o caráter de ensaio, com tôdas as deficiências inerentes, relativamente à organização e propaganda, àquilo que não dispõe de base experimental. Ainda que só ser-

visse para proporcionar essa base, pode-se concluir perfeitamente que o caminho empreendido é fecundo. A concórdia freqüente e proveitosa a um Curso que não confere vantagens imediatas, prolongado durante muitos meses e mantido sempre, sem exceção, em rigoroso nível universitário, é sintoma de que há no país uma avidez intelectual e uma disposição espiritual que os órgãos oficiais devem tratar de satisfazer por todos os meios ao seu alcance. Em vista disso, não vacilo em recomendar ao D.A.S.P. que, a par de seu ensino de capacitação extensiva, não abandone o trabalho de cursos extraordinários que, trazendo incitamentos diversos, promovam a formação de elites, tão indispensáveis quanto possa sê-lo uma base geral de habilitações médias."

SELEÇÃO

Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Polícia Fiscal

Foram as seguintes as questões apresentadas nas várias matérias de que constou o último concurso realizado pelo D.A.S.P. para a carreira de Polícia Fiscal (C 150):

PORTUGUÊS E LEGISLAÇÃO ADUANEIRA

a) Português

ATENÇÃO: — Em cada um dos grupos de textos que se seguem há somente um texto certo; assinalo-o, colocando um cruz (+) dentro do parêntese que o precede.

1. (X) Solicito à V.S. seja relevada, por equidade, as multas impostas a esta empresa.
 (X) Solicito a V.S. sejam relevadas, por equidade, as multas impostas à esta empresa.
 (+) Solicito a V.S. sejam relevadas, por equidade, as multas impostas a esta empresa.
 (X) Solicito à V.S. seja relevada, por equidade, as multas impostas a esta empresa.
 (X) Solicito a V.S. sejam relevadas, por equidade, as multas impostas à esta empresa.
 (X) Solicito à V.S. sejam relevadas, por equidade, as multas impostas a esta empresa.
2. (X) Atenda-se as pretensões pleiteadas.
 (+) Atenda-se às pretensões pleiteadas.
 (+) Atenda-se as pretensões pleiteadas.
 (+) Atendam-se às pretensões pleiteadas.
 (+) Atendam-se as pretensões pleiteadas.
 (+) Atenda-se às pretensões pleiteadas.
3. () Se você quiser, irei consigo.
 () Se você quiser, irei consigo.
 () Se você quiser, irei com você.
 (X) Se quiseres, irei contigo.
 () Se quiseres, irei com você.
 () Se quiseres, irei consigo.

4. () Fazem dez dias que foram nomeados os novos polícia fiscais.
 () Faz dez dias que foram nomeiados os novos polícias fiscais.
 (+) Faz dez dias que foram nomeados os novos polícias fiscais.
 () Fazem dez dias que foram nomeiados os novos polícia fiscais.
 () Faz dez dias que foram nomeiados os novos polícia fiscais.
 (+) Fazem dez dias que foram nomeados os novos polícias fiscais.
5. () Haviam muitos candidatos mas era em número reduzido as vagas existentes.
 () Havia muitos candidatos mas era em número reduzido as vagas existentes.
 () Haviam muitos candidatos mas eram em número reduzido as vagas existentes.
 () Haviam muitos candidatos mas era em número reduzido as vagas existentes.
 (+) Havia muitos candidatos mas eram em número reduzido as vagas existentes.
6. () Quando eu me dispuser a agir, resolverei tudo com presteza.
 () Quando eu me dispor a agir, resolverei tudo com presteza.
 () Quando eu me dispuser à agir, resolverei tudo com prestesa.
 () Quando eu me dispor a agir, resolverei tudo com prestesa.
 () Quando eu me dispuser à agir, resolverei tudo com presteza.
7. () Qualquer que seja os caracteres que a prova apresente, hei de sair-me bem.
 () Quaisquer que sejam os caracteres que a prova apresente, hei de sair-me bem.

- () Qualquer que sejam os caracteres que a prova apresente, hei de sair-me bem.
- () Qualquer que seja os caracteres que a prova apresente, hei de sair-me bem.
- () Quaisquieres que sejam os caracteres que a prova apresente, hei de sair-me bem.
- () Quaisquer que seja os caracteres que a prova apresente, hei de sair-me bem.
8. () Quando você fôr polícia fiscal, sê diligente e cumpre o teu dever.
- () Quando você fôr polícia fiscal, seja diligente e cumpre o teu dever.
- () Quando você fôr polícia fiscal, sê diligente e cumpra o teu dever.
- () Quando você fôr polícia fiscal, seja diligente e cumpra o seu dever.
- () Quando você fôr polícia fiscal, seja diligente e cumpra o teu dever.
9. () Chamar-lhe-ei daqui a poucos minutos.
- () Chamar-lhe-ei daqui há poucos minutos.
- () Chamá-lo-ei daqui a poucos minutos.
- () Chamá-lo-ei daqui há poucos minutos.
- () Chamá-lo-ei daqui à poucos minutos.
10. () Assisti ontem um espetáculo de que nunca me esquecerei.
- () Assisti hontem a um espetáculo que nunca me esquecerei.
- () Assisti ontem um espetáculo que nunca me esquecerei.
- () Assisti hontem um espetáculo de que nunca me esquecerei.
- () Assisti ontem a um espetáculo de que nunca me esquecerei.

b) Legislação Aduaneira

Preencha os claros das questões abaixo :

- \$ Nos termos da Constituição Federal, a navegação de cabotagem, quanto a mercadorias, só é permitida a
- \$ Constitui, a importação ou exportação de mercadoria proibida.
- \$ Denomina-se
- a) pêsco o da mercadoria, excluídos todos os envoltórios;
- b) pêsco o da mercadoria com todos os seus envoltórios interiores;
- c) pêsco o da mercadoria com todos os seus envoltórios interiores e exteriores.
- \$ Os tóxicos e entorpecentes somente poderão entrar no País pela
- \$ Denomina-se a contribuição exigida compulsoriamente de todos os cidadãos para atender às necessidades gerais do Estado.
- \$ Denomina-se a contribuição exigida como contraprestação de serviços específicos prestados pela administração.
- \$ São impostos aquêles cujo ônus pode ser transferido pelo contribuinte de direito ao contribuinte de fato.
- \$ São impostos aquêles cuja cobrança é feita mediante lançamentos ou listas nominativas.
- \$ Asinale com uma cruz, dentro do parêntese a resposta ou respostas certas :
- E' proibida a importação de :
- () mercadorias com similar na indústria nacional
- () vinhos artificiais
- () máquinas agrícolas
- () sementes e mudas de plantas
- () mercadorias com falsa indicação de procedência.
- \$ Não podem ser importados por via aérea sem licença especial :
- () tóxicos e entorpecentes
- () livros e brochuras
- () vegetais e partes de vegetais
- () inflamáveis
- () animais domésticos.
- \$ São impostos arrecadados pela Alfândega do Rio de Janeiro :
- () imposto de renda
- () imposto de consumo
- () imposto de vendas mercantis
- () imposto de farol
- () imposto predial.
- \$ A autorização para as operações de carga e descarga fora das horas de serviço compete à :
- () administração do porto
- () alfândega
- () capitania do porto
- () delegacia do Trabalho Marítimo
- () polícia marítima.
- \$ A fiscalização policial dos passageiros que embarcam e desembarcam compete à :
- () capitania do porto
- () polícia marítima
- () alfândega
- () administração do Porto
- () delegacia do Trabalho Marítimo.
- \$ A segurança do tráfego das embarcações nos portos é fiscalizada pela :
- () capitania do porto
- () polícia marítima
- () alfândega
- () administração do Porto
- () delegacia do Trabalho Marítimo.
- \$ Nos portos, a fiscalização das leis sociais e a assistência social aos trabalhadores portuários, compete à :
- () capitania do porto
- () polícia marítima
- () alfândega

- () administração do Pôrto
() delegacia do Trabalho Marítimo.

§ São documentos essenciais para o despacho "ad-valorem":

- () a lista de sobressalentes
() a fatura consular
() a fatura comercial
() a guia de embarque.

§ Os procesos de apreensão de contrabando na fronteira do Rio Grande do Sul são julgados em 1.º instância pelo

- () inspetor da Alfândega local
() superintendente da Repressão ao Contrabando
() delegado fiscal do Tesouro Nacional
() diretor das Rendas Aduaneiras.

§ Os processos de contrabando na fronteira do Rio Grande do Sul são julgados em 2.º instância pelo:

- () 1.º conselho de contribuintes
() 2.º conselho de contribuintes
() conselho superior de tarifas (1.ª câmara)
() conselho superior de tarifas (2.ª câmara)
() diretor das Rendas Aduaneiras.

CONHECIMENTOS DE SERVIÇO

Preencha os claros das seguintes questões:

- Deverá ser feita menção expressa no dos volumes que contiverem gêneros inflamáveis.
- Nenhuma embarcação poderá sair do pôrto sem obter da repartição fiscal competente o respectivo
- Serão considerados como os gêneros e provisões trazidos ou embarcados no navio para sustento da tripulação e passageiros.
- Depende de autorização prévia do a importação ou exportação do petróleo.
- É obrigatório o registro na das embarcações utilizadas no tráfego do pôrto e dos estivadores utilizados no serviço de estiva.
- Nenhuma embarcação ou veículo transportando sal será desembarcado no lugar de descarga sem a assistência e exame do

Responda *sim* ou *não* às questões abaixo, utilizando a linha em branco que se segue a cada uma

- Os navios mercantes de qualquer categoria podem sair do pôrto a qualquer hora do dia ou da noite?
- As visitas especiais ou de emergência às embarcações são realizadas sem nenhum ônus especial para as empresas de navegação?
- O trânsito de mercadorias na zona fronteira do sul do país independe de qualquer formalidade regulamentar?
- A descarga da gasolina pode ser feita em qualquer armazém alfandegado?

Assinalar com uma cruz, dentro do parêntese, a resposta ou as respostas adequadas às questões abaixo:

- O pedido de visita especial deverá ser endereçado pelas empresas de navegação ao
 - () Inspetor da Alfândega
 - () Capitão dos Portos
 - () Guarda-mór
 - () Chefe da 1.ª Seção
 - () Chefe da 2.ª Seção.
- A visita feita obrigatoriamente às embarcações, das 7 às 19 horas, em todos os dias da semana, denomina-se:
 - () Visita regulamentar
 - () Visita de emergência
 - () Visita especial
 - () Visita especial de emergência.
- O excesso de mercadoria encontrado oculto na visita de descarga e não constante do manifesto deverá ser:
 - () Reexportado para o país de origem
 - () Apreendido como contrabando
 - () Sujeito ao pagamento de direitos
 - () Entregue à guarda do comandante
- A visita de descarga é feita pelo
 - () Inspetor da Alfândega
 - () Assistente do Inspetor
 - () Guarda-mór
 - () Chefe da 1.ª Seção
 - () Chefe da 2.ª Seção.
- A vantagem que usufruem os navios de utilizar-se dos cais ou pontes de acostagem, nos portos organizados, denomina-se:
 - () Atracação
 - () Capatazia
 - () Armazenagem
 - () Estiva.

O candidato, utilizando a folha de papel almaço e o modelo anexo, deverá lavrar um auto de infração, à vista da seguinte hipótese.

O polícia fiscal João Saturnino Ferreira, em exercício de suas funções no pôsto fiscal de Campo Grande, na estrada Rio-São Paulo, às 14 horas do dia 2 de julho de 1945, encontrou no auto-caminhão n.º D.F. 3.105, dirigido pelo motorista João Cláudio Pereira, 200 dúzias de garrafas de guaraná, não rotuladas e sem os selos do impôsto de consumo. Interrogado, declarou o motorista haver recebido aquela mercadoria do respectivo fabricante: a firma Ferreira & Cia., estabelecida à Rua Visconde de Santa Izabel n.º 106, no Distrito Federal, com a ordem de entregá-la em Volta Redonda ao Senhor Domingos Ferreira, proprietário do "Bar Imperial" naquela cidade, havendo exibido documentos comprobatórios desta afirmação. O fato foi presenciado pelo Senhor Joaquim Pires, ajudante do motorista do caminhão, e pelo guarda civil n.º 316, Domingos Fonseca.

Decreto-lei n.º 7.404, de 22 de março de 1945.

Artigo 98 — Nenhum produto sujeito ao imposto de consumo poderá sair das fábricas, das Alfândegas ou Mesas de Rendas, nem ser exposto à venda ou vendido, sem que o imposto tenha sido previamente recolhido, ou sem que esteja devidamente estampilhado, atentos os dispositivos e as excepções desta lei.

Aos ²⁵~~20~~ dias do mês de março do ano
de 19~~56~~ às 78 horas verificando que

..... estabelecido com de

..... à n.º dest.

.....

.....

.....

..... infringindo assim o disposto no art., do

regulamento do imposto de consumo n.º de

..... de de 19.... notifiquei o

fato ao referido e intimei-o

para que, no prazo de trinta dias, apresentasse a sua defesa,

para o que deixei em seu poder a respectiva intimação por mim assinada e fiz apreensão da

..... mercadoria

..... conduzindo-a comigo para a;

do que lavrei o presente auto de infração e apreensão, que vai assinado por mim, pelo autuado

..... será presente ao Sr

..... juntamente comapreendida

....., para os devidos fins. O agente fiscal do imposto de consumo

1) $102 - 2 \times 10 = 82$ $10 \times 27 - 7 = 263$
 $0,0031 \times 0,41 = 0,001271$ $10,240 \div 0,2 = 5120$
 $1\frac{1}{3} + 2\frac{1}{2} - \frac{6}{12} = \dots\dots\dots$
 $\left(\frac{7}{13} \div \frac{147}{39} + \frac{2}{14} \right) 7 = \dots\dots\dots$

- Para cada uma das questões que se seguem são sugeridas várias respostas. Escolha, dentre elas, a resposta ou as respostas que satisfaçam a cada questão e assinala-as colocando uma cruz dentro do parêntese.

1. O país da Ásia que mais se destaca na produção e exportação de algodão é
() China () Pérsia
() Índia () Síria
() Indochina Francêsa () Irã
2. Na relação de produtos da indústria extrativa mineral que vem a seguir, assinale o produto que apresenta grande importância na Inglaterra.
() Ferro () Ouro
() Manganês () Carvão de pedra
() Cristal de rocha () Bauxita
3. As mais notáveis jazidas petrolíferas da Rússia estão localizadas na zona de
() Batum () Odessa
() Carcov () Novgorod
() Bacu () Leningrado
4. Assinale o nome do país que mais se destaca na produção e exportação de borracha.
() Sião () Malaia Britânica
() Índias Francêsas () Ceilão
() Índias Britânicas () Brasil
5. Na exploração e exportação de madeiras, os dois países, dentre os da lista, que ocupam posição de maior destaque, são :
() Noruega () Canadá
() Suécia () Lituânia
() Finlândia () Letônia

6. Os dois portos brasileiros que por sua situação se destacam na exportação do minério de ferro da serra do Espinhaço são :

() Santos () Ilhéus
 () Rio de Janeiro () Vitória
 () Salvador () Antonina

7. O mais importante produtor e exportador mundial de cacau é

() Nigéria () Costa do Marfim
 () Brasil () Costa do Ouro
 () Rep. Dominicana () Equador

No grupo de questões que vem a seguir, preencha as linhas pontilhadas com as palavras ou expressões convenientes.

8. Os quatro países da América que mais se destacam na produção de petróleo são :

.....

9. Cite os nomes dos três países americanos mais importantes na produção de trigo

.....

10. Na América do Sul, o país que mais se destaca

— na exportação de carnes é
 — na exportação de lãs é

11. Escreva, à frente de cada um dos portos abaixo citados, o nome do seu *produto de exportação característico*.

Santos
 Cardiff
 Nova Orleans
 Narvick

12. Na França, o mais importante porto

— do mar da Mancha é
 — do Mediterrâneo é

13. Os dois mais importantes portos canadenses são :

— Halifax, situado à margem do Oceano
 — Vancouver, situado à margem do Oceano

14. Há, à esquerda, numerada, uma relação de indústrias diversas e, à direita, uma lista de cidades. Coloque, dentro do parêntese que precede cada uma das cidades o número correspondente à sua *indústria típica*.

1. Indústria de tecidos de lã () Manchester
 2. Indústria de tecidos de algodão () Detroit
 3. Indústria siderúrgica () Pittsburgho
 4. Indústria de tecidos de seda () Belfast
 5. Indústria automobilística () Lyon

15. Coloque dentro do parêntese, diante do nome de cada porto, o número correspondente ao Oceano em que se encontra.

() Bombaim
 () Yocama
 () Buenos Aires
 () Bordéus
 () Sidney
 () Hong-Kong
 () Filadelfia
 () Zanzibar

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil

1.^a PARTE

Panorama geral anterior a 1930

CAPÍTULO XXII

EPITÁCIO PESSOA

Ao assumir a Presidência da República, a 28 de julho de 1919, o Dr. Epitácio da Silva Pessoa constituiu o segundo Ministério:

Justiça e Negócios Interiores — Dr. Alfredo Pinto Vieira de Melo;

Fazenda — Dr. Homero Batista;

Viação e Obras Públicas — Engenheiro José Pires do Rio;

Agricultura, Comércio e Indústria — Engenheiro Ildefonso Simões Lopes;

Relações Exteriores — Dr. José Manuel de Azevedo Marques;

Marinha — Dr. Raul Soares de Moura;

Guerra — Engenheiro João Pandiá Calógeras.

A nota sensacional desse Ministério foi, como já mencionamos no início deste capítulo, a nomeação de civis para as pastas militares. Os dois nomes escolhidos se sobrepujaram, entretanto, às suscetibilidades das classes armadas. Raul Soares, então um dos cardeais da política nacional e Pandiá Calógeras seria em qualquer pasta ministerial "the right man in the right place".

Com exceção do Ministro Azevedo Marques, escolhido em São Paulo à margem da política, e do Ministro Pires do Rio, também de São Paulo, que não desfrutavam ainda, no momento da escolha, de nomeada nacional, os outros três auxiliares diretos do Presidente Epitácio Pessoa eram dignos de ombrear com Raul Soares e Calógeras. Alfredo Pinto trazia consigo considerável bagagem jurídica, Homero Batista tinha renome de financista e Ildefonso Simões Lopes, confirmando as tradições que trouxera dos pampas, imprimiu aos negócios da Agricultura uma feição dinâmica toda

nova, cabendo-lhe a glória de ser o pioneiro do problema do petróleo no Brasil.

Dêses sete titulares escolhidos a 28 de julho de 1919, quatro se mantiveram à frente das respectivas pastas até o término do governo — Homero Batista, Pires do Rio, Azevedo Marques e Calógeras. Raul Soares foi substituído na Marinha, a 20 de outubro de 1920, pelo Bacharel Joaquim Ferreira Chaves, que a 3 de setembro de 1921 substituiu na Justiça a Alfredo Pinto. A 12 do mesmo mês e ano foi Ferreira Chaves efetivado na pasta da Justiça, substituindo-o na Marinha, ainda um civil — o Engenheiro João Pedro da Veiga Miranda. De 26 de julho de 1922 até o fim do governo, o Ministro Pires do Rio acumulou com a da Viação a pasta da Agricultura para a qual fôra nomeado, sem chegar a empossar-se, o Bacharel Estácio de Albuquerque Coimbra.

Grande sob todos os aspectos teria sido o Governo Epitácio Pessoa se a situação interna do país não se houvesse conturbado sob instigação de elementos políticos descontentes.

A questão da sucessão presidencial, em que se defrontaram o Dr. Artur Bernardes, ex-Presidente de Minas, candidato das correntes oficiais, e o Dr. Nilo Peçanha, ex-Presidente da República e ex-Chanceler, candidato das correntes oposicionistas, tornou extremamente turvos os horizontes nacionais. A publicação de uma carta apócrifa, atribuída àquele eminente estadista mineiro, na qual se inseriam conceitos injuriosos aos oficiais superiores do nosso Exército, provocou um movimento de repulsa no seio das classes armadas, com repercussão no Clube Militar, cujo Presidente, Marechal Hermes da Fonseca, resolveu tomar ativa atitude em favor de seus colegas de farda. A atitude foi considerada de indisciplina, e com esterrecimento geral, recebia o povo a notícia de que, de ordem do Catete, o Ministro da Guerra mandara prender o ex-Presidente da República. Embora

relaxada horas depois essa prisão sensacional, não se aquietaram mais os militares, verificando-se na madrugada de 5 de julho de 1922, o levante do Forte de Copacabana, com o qual estariam articuladas outras guarnições desta Capital e dos Estados. O Governo não se intimidou, ficando aliás o movimento circunscrito àquela unidade da nossa Defesa de Costa. O episódio é hoje conhecido como a "epopéia do Forte" e os jovens oficiais que, em companhia de um civil, saíram à praia para dar combate a descoberto às tropas da legalidade passaram à posteridade como "os 18 do Forte". Nesse episódio aparece, pela primeira vez, o nome de Eduardo Gomes.

O levante do Forte de Copacabana poderá parecer a muita gente um simples acontecimento heróico sobre o qual se encline enternecida a figura de Calíope. Na realidade ele constituiu o primeiro alerta à consciência angustiosada dos brasileiros, ele foi a trilha por onde seguiram, depois, os homens de 1924 e, mais tarde, os de 1930. Na realidade, a reforma administrativa brasileira vai encontrar suas origens mais remotas na confusa madrugada de 5 de julho de 1922.

*
* *

Visita a Volta Redonda

No dia 22 de janeiro último, um grupo de jornalistas, economistas e técnicos, entre os quais se encontravam os Srs. Aristeu Achilles e Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho, aquele também Diretor do Serviço de Documentação e este Técnico de Administração do D.A.S.P., — realizou uma visita à usina de aço que a Companhia Siderúrgica Nacional está construindo em Volta Redonda.

Recebidos pelo Cel. Edmundo de Macedo Soares e Silva, diretor-técnico da Companhia, este se pôs à disposição dos visitantes e, numa mesa redonda, expôs o funcionamento da usina, sua capacidade de produção, as necessidades imediatas do nosso mercado interno, as razões da sua localização em Volta Redonda, a cooperação americana, a fase atual das construções e os planos futuros. A todas as perguntas, o diretor-técnico, com segurança e boa vontade, deu os esclarecimentos necessários.

Segundo a exposição feita pelo Cel. Macedo Soares, o empreendimento chega, praticamente, à sua fase culminante: início da produção. Já se encontram montados a coqueria e o aparelhamento necessário ao fabrico de subprodutos do carvão; o alto forno e a acesaria. Estão em montagem os laminadores de aço. Noventa por cento do material de importação se encontra no local das obras e a Companhia já tem razoável estoque de matéria prima. Ainda este mês será aceso o forno da coqueria e após o período necessário à produção de calor suficiente à temperatura requerida para a gaseificação, cerca de oito semanas, terá início o fabrico do gás necessário ao funcionamento do alto forno e dos seguintes subprodutos que logo serão postos à venda: *Sulfato de amônio, Toluol, Xelol, Nafta solvente, Naftalina, Óleo desinfetante, Alcatrão para estrada, Pixo para estrada e Óleo creosotado.*

Esses produtos, na sua maior parte, ainda não são fabricados no Brasil.

Encerrada a palestra, almoçaram os visitantes em companhia do Cel. Macedo Soares, no magnífico hotel "Bela Vista", que a Companhia construiu e administra.

Após o almoço, foi feita rápida visita aos escritórios e então rumaram todos para a fábrica. Em primeiro lugar

foi vista a coqueria (onde o carvão mineral é transformado em coque) com as suas impressionantes pontes rolantes, os seus gazômetros, um dos quais tem 51 metros de diâmetro, 92 de altura e capacidade para 5 milhões de pés cúbicos de gás; depois, seguindo as fases da produção, o alto forno, com a sua chaminé, com seus aparelhos e máquinas auxiliares e os três regeneradores de gás; a acesaria, onde o lingotes de aço, nos seus três fornos já instalados e, finalmente, as oficinas de laminação, que transformam esses lingotes brutos, em produtos industriais acabados: trilhos, perfis para pontes, chapas metálicas — grandes, médias e finas — e folhas de flandres. Só o edifício dos laminadores tem a extensão de 1.280 metros.

Volta Redonda, com um só alto forno, vai fazer mais ferro que a produção total dos 24 Altos Fornos já instalados no Brasil, mas não produzirá os laminados fabricados pelas empresas em funcionamento. Assim, não irá fazer concorrência às pequenas usinas siderúrgicas existentes, porque só produzirá material que elas não têm capacidade para fabricar.

Iniciando suas atividades em local inteiramente despovoado, a Companhia teve que fazer tudo: montar a usina e construir uma cidade; cuidar do sistema de transportes e produzir gêneros alimentícios; sanear, instalar hotéis, montar hospitais e fornecer distrações a uma população enorme, surgida de repente. Uma série de problemas que foram devidamente equacionados e resolvidos.

Volta Redonda é hoje uma grande cidade, calçada, saneada, iluminada, onde residem cerca de 30.000 pessoas.

Embora a grandiosidade de Volta Redonda dislumbre e quase que esmague o visitante, pela absoluta ausência de empreendimento semelhante entre nós, não devemos perder de vista que, embora das mais modernas e eficientes, ela é uma das menores do mundo e, dentro em breve, sua produção não dará para as nossas necessidades internas. Sua capacidade poderá, porém, ser elevada ao dobro, com facilidade, e o plano elaborado permite que seja até 4 vezes maior, de acordo com as exigências do consumo.

Volta Redonda é uma afirmação da nossa capacidade técnica e construtiva. Um pugilo de patriotas, tendo à frente a figura invulgar do Cel. Edmundo Macedo Soares e Silva, idealizou e planejou essa obra e, vencendo pessimismos, destruindo obstáculos, desmentindo lendas, está realizando-a.

A impressão geral foi de que Volta Redonda é uma coisa definitiva. As máquinas estão quase montadas, os edifícios construídos, a matéria prima conseguida e o transporte assegurado. A Companhia tem minas, navios e vagões ferroviários. Devemos, pois, nos compenetrar dessa verdade;

e nos orgulhemos desse triunfo. Precisamos formar uma consciência siderúrgica, pois somente são grandes, ricos e poderosos os países que possuem uma firme indústria básica.

Cansados embora das longas caminhadas e das inúmeras escadas subidas e descidas, atordoados pelos números, com os olhos cheios de máquinas e construções, regressaram os visitantes com a certeza de que o Brasil deu o primeiro passo decisivo para a sua emancipação econômica. Todos os brasileiros devem prestigiar Volta Redonda, dando-lhe o máximo de apoio e fazendo tudo para impedir que esse empreendimento caia em mãos de interesses estranhos à nossa coletividade.

O serviço público visto por um acadêmico

O Sr. Vianna Moog no almôço que lhe foi oferecido, há meses, pelos agentes fiscais do imposto de consumo do Distrito Federal, por motivo de sua eleição para a Academia Brasileira de Letras, pronunciou o discurso, que abaixo transcrevemos, onde focaliza aspectos da vida de fiscal do imposto de consumo, desde o tempo em que era guarda-fiscal internino da Repressão do Contrabando, adido à Delegacia Fiscal do Rio Grande do Sul.

"Meus colegas, meus amigos: — Poucas vezes na minha vida já experimentei mais forte júbilo do que aquele que tomou conta de mim no dia em que li a notícia de minha nomeação para agente fiscal do imposto de consumo. Aquela manhã de dezembro de 1926 — uma manhã húmida e sombria de sexta-feira, — em que os jornais portadores da notícia irromperam na água-furtada de uma casa de cômodos de Porto Alegre, arrasando os planos do então jovem guarda fiscal interino da Repressão do Contrabando adido à Delegacia Fiscal do Rio Grande do Sul, que se aprestava a perder o ponto e passar o dia estudando o seu direito internacional público, para o exame que lhe daria acesso ao terceiro ano da Faculdade; aquela manhã ficou como uma das mais consistentes e marcantes de minha carreira, inútil parece advertir-vos que esse não foi mais para mim um dia de estudo, mas de alegria e de alvoroço. A notícia da sexta-feira — dia que me tem sido particularmente propício vinha por termo às dificuldades econômicas, às duras dificuldades econômicas de minha primeira mocidade. Agora tudo ia mudar. Se as graças não haviam acudido com mirra e incenso e cornucópias de ouro ao lar em que nasci, se tudo até então havia sido contratempos e embaraços para o desdobramento normal de meus pendores, agora eu estava ali com apenas vinte e um anos e já estava com o problema da subsistência, que perturba as naturezas mais harmoniosas, influindo-lhes no julgamento, inteiramente resolvido. Estava ali, e já era príncipe da República, nome que se dava, então, aos agentes fiscais do imposto de consumo, num tempo em que ainda não havia, como hoje há, incompatibilidade legal entre o cargo que ia exercer e a profissão de advogado para a qual eu me preparava. Uma situação definida, despreocupação pelo futuro, vagas ambições de que nunca precisei corar, porque nenhuma, verifico-o agora, ultrapassava os limites

de minhas possibilidades, eu podia tranquilamente aguardar a minha entrevista com o futuro. Aguardar e confiar, confiar e esperar.

Depois disso, como sabeis, muita coisa tem ocorrido em minha vida, coisas boas e coisas más, as boas felizmente sempre superando as más, tanto a natureza humana é feita para diluir nos instantes de euforia a lembrança daquilo que queremos esquecer. Depois disso, também saibei, na minha vida tem havido altos e baixos, algumas promoções e também algumas remoções. Creio mesmo que já fui um dos fiscais mais removidos do Brasil. Começando por onde outros acabam, eu corri o risco de acabar por onde os outros hoje começam. Nenhuma promoção, porém, para não falar nas remoções, nenhuma satisfação pública, nem mesmo a minha recente eleição para a Academia Brasileira de Letras, que me tem valido tão grandes alegrias e tamanhas provas de afeto, foi recebida com tanto alvoroço quanto essa primeira nomeação para a carreira em que, contra a minha própria expectativa, me venho mantendo vai já para vinte anos.

Poderia concluir-se daí que nunca uma nomeação foi ao encontro de uma mais forte vocação. A conclusão, porém, seria exagerada. A verdade, é bem diversa. O que me seduzia no cargo — aqui que ninguém nos ouça e o diabo seja surdo — era apenas o capítulo das vantagens dos agentes fiscais, o único capítulo em que sempre me senti mais ou menos forte em matéria de regulamentos. Eu ignorava então, os outros capítulos, o capítulo escrito dos nossos deveres e responsabilidade e o não escrito das nossas desvantagens, que não são poucas nem pequenas.

Desvantagens? E' o que muitas vezes pensei e por vezes as próprias vantagens de ordem pecuniária chegaram a avultar aos meus olhos como tremendo inconvenientes, porque me amolecia a iniciativa de procurar rumos que eu julgava, e comigo muitos dos meus amigos, mais consentâneos com o meu temperamento. Hoje, porém, depois desses anos andados, verifico que para mim tudo foram benefício e vantagens na carreira. Não sei mesmo de ninguém que tenha sido nestes últimos tempos mais beneficiado do que eu.

O vosso excelente intérprete, há pouco, falou nos dons da minha intuição. Sob este aspecto eu creio que o iludi a ele, como em outros tenho inconscientemente enganado a muitos dos nossos críticos. A mim é que não engano.

Aquilo que num dos meus trabalhos êle aponta como pura intuição, eu sei que é mais experiência do que intuição, é quase só experiência, uma experiência que eu devo em grande parte às chamadas desvantagens do nosso cargo. Com efeito não fôssem as remoções com que o agente fiscal teve de responder pelas culpas do cidadão, obrigando-me a percorrer o Brasil de norte a sul e quase de leste a oeste, a vê-lo de um modo e de outro modo na variedade de seus aspectos, e os dons de minha intuição de nada me teriam valido para a minha interpretação do Brasil e da literatura brasileira. Tudo quanto digo nessa interpretação, tudo foi visto e sentido e vivido, profundamente vivido.

Transferência e remoções

Eu não teria chegado às conclusões a que cheguei sem ter visto o Brasil. E eu vi o Brasil. Quando em consequência dos acontecimentos revolucionários de 1932, removido primeiro da capital do Rio Grande do Sul para a capital do Amazonas; depois, a capital do Piauí, que só conheço por decreto, para o interior do Amazonas; mais tarde, dois anos mais tarde, do interior do Amazonas para o interior de Minas Gerais, em seguida, do interior de Minas Gerais para o interior do Rio Grande do Sul, por onde eu começara; ao apartar-me do ambiente normal de minhas cogitações, não poderia nunca imaginar entre os dissabores e amarguras daquela hora, os benefícios de ordem moral e espiritual que me estavam reservados. Longe andava de supor que, com a partida para o Amazonas, início de um longo exílio dentro da pátria, eu iria realizar o melhor e o mais fecundo de todos os aprendizados: o aprendizado do Brasil.

Sim, eu vi o Brasil. Vi a Amazônia, essa Amazônia faiscante de promessas dos livros de leitura, que anunciam como o futuro celeiro do mundo, tal como ela é: fechada, úmida, sombria e mal preparada para o homem. Vi o sertão comburido pela seca reverdecendo às primeiras chuvas do inverno. Vi, recortado de portos e enseadas, o nosso litoral. Vi as montanhas mineiras rebrilhando ao sol. Vi as nossas cidades, as modernas e as antigas, as modernas cheias de vida, de chaminés e de trepidação, as antigas cheias de tradições e passado, ensinando-me a história de nossa formação em poucos instantes de contemplação emotiva de seus monumentos arquitetônicos, de suas igrejas e de seus campanários. Vi os nossos rios, as nossas serras e os nossos vales, a planície e o sertão, o litoral e a montanha, a cidade e o campo. Vi o Brasil.

Dentro d'êste cenário vi também o homem. Vi o caboclo bronzeado, bandeirante ainda não teatralizado, em luta contra a selva. Vi o nordestino, piloto de minúsculas jangadas, em luta contra o mar. Vi o imigrante, cooperando com a sua carne e, o seu sangue para a construção de um Brasil bem brasileiro, que nas retortas dos seus diferentes meios geográficos vem preparando, com a contribuição de tôdas as raças, o tipo étnico, rijo de corpo e alma que os meus olhos deslumbrados taimam em entrever no futuro, por sobre as endemias, as enfermidades, o analfabetismo, as desigualdades sociais, a fome, a miséria, e todos os flagelos que nos afligem. Trago por isto, e apesar de tudo, revigorada a minha crença no nosso destino.

Portanto, não houve intuição. Tudo foi fruto da experiência.

Aparentes desvantagens

Agora no que o vosso intérprete não se deixou enganar e iludir é precisamente naquilo em que eu mais tenho iludido e enganado aos meus desprevenidos patrícios e no tocante à minha por vêzes muita gabada cultura. Sou-lhe muito reconhecido pela gentileza de não haver neste ponto carregado nas côres e nas tintas, aprofundando o meu segredo, num país arrasado pelo preconceito da cultura e da erudição. Eu, porém, é que, já agora, não tenho por que não confessar que a minha falta de erudição e de cultura é muito maior do que a que êle apenas entreviu. Neste particular poderia iludir a todo o mundo, menos a mim mesmo. Chego por vêzes a pasmar tenha conseguido alguma reputação de homem culto quem tem tamanha consciência, já não digo de sua ignorância, mas do muito que podia ter avançado e não avançou nos domínios da pura erudição. Não que não me sinta constantemente tentado a suprir com longas e vagarosas leituras o infinito que me falta. Pelo contrário, a seguir os impulsos dos meus pendores naturais e a "sacra fames" de saber que nunca me abandonou, eu poderia hoje passar razoavelmente ao mesmo por erudito. Se não o sou, não é por culpa minha: a culpa, se é que se pode falar de culpa em tais casos, é do tempo que me tomam os meus deveres fiscais, o qual, por mais que eu procure reduzi-lo, acaba sempre implacavelmente interferindo com as minhas leituras e os meus planos de estudo. Não creio, entretanto, que isto fossem só desvantagens. Estou mesmo convencido que foram antes vantagens. E que vantagens? O que tenho aprendido de pasta debaixo do braço, os regulamentos fiscais, as cadernetas de cadastro e de estatística dentro da pasta, pelos caminhos, pelos rios e pelas estradas do Brasil! E' um saber que os livros nunca me teriam ensinado. São aulas ambulantes de economia política, de finanças, de sociologia, de psicologia e de história. Aprende-se mais muitas vezes num só dia de fiscalização do que em cinco anos de Faculdade. Problemas que nos pareciam intrincados nos compêndios tornam-se de repente claros em poucas horas de exame de uma simples escrita fiscal. Câmbio negro, lucros extraordinários, trusts, injustiças sociais, protectionismo e livre-combismo, a origem da fome, da doença e da miséria, são enigmas que desaparecem diante das colunas rígidas de um Razão ou de um Diário.

Muitas coisas nos escapam, mas o que aprendemos nestas andanças, entrando em contacto com banqueiros e capitalistas, com atacadistas e varejistas, com industriais e artezãos, gente da alta finança e da burguezia progressista, com quitandeiros e botiquineiros, moços de escritórios e de balcão, capazes e operários, dá-nos algumas noções essenciais dos problemas que se entrelaçam, uns esclarecendo os outros, permitindo-nos uma visão incomparável do conjunto. Não creio que nos gabinetes se possa realizar aprendizado mais fecundo.

Para o escritor, nenhuma melhor escola do que a da fiscalização. Somos incompatíveis com as torres de marfim. Não podemos viver encastelados entre muralhas de livros e grossos in-folios, numa respeitável e convencional distância da vida quotidiana, afinal de contas o melhor de todos os livros e o mais sábio de todos os mestres. Somos do batente. Somos dos fatos. Para nós o sol, o amigo sol, o irmão sol, de S. Francisco de Assis, "o claro sol, amigo

dos heróis" de Antero de Quental, "o astro rei" dos antigos, é apenas sol, o sol que marca o horário de nossas andanças. O mar, "o velho mar selvagem de nossas praias solitárias" de Vicente de Carvalho, não é para nós o salso elemento, mas apenas o caminho da exportação e da importação, e das descargas de sal. E não nos é dado atribuir à lua a função de boia luminosa desses espaços infinitos com chamá-la de "atalaia ofélica dos viajores perdidos".

Para nós, o sol é sol, a lua é lua e o mar é mar mesmo, como em nossos autos de inflação sal é sal e vinagre é vinagre e sêlo é sêlo.

O vosso orador, o meu querido amigo Castilhos Goycochêa, acaba de provar, brilhantemente, como já tem provado em seus livros a exatidão deste fato. Sabem-no os nossos colegas Mucio Leão, doublé, como eu, de agente fiscal e de acadêmico, José Lins do Rêgo, Armando Fontes e Rafael Correia de Oliveira, em cujos triunfos literários a nossa classe se revê. Como já o sabia em 1930 o nosso Andrade Queiroz, a despeito da malvezade que andou praticando comigo, incutindo-me o vício depravado da palavra escrita, com atrair-me, calouro, anônimo e inexperto, para o suplemento literário do "Diário de Notícias" de Porto Alegre, que ele então dirigia.

O agente fiscal Cervantes

Mas, o nosso colega Cervantes, Miguel de Cervantes Saavedra, agente fiscal do imposto de consumo na Espanha, no século XVI, é que sabia disso mais do que ninguém. E como o aprendeu? Fiscalizando. Foi no exercício de suas funções que consistiam em assitir ao recolhimento do trigo dos armazéns eclesiásticos para os armazéns reais, que percorreu todo o sul da Espanha, entrando em contacto com vendeiros, camponeses, ciganos, cabreiros, bacharéis, curas, barbeiros, a multidão, enfim, dos tipos que iam formar mais tarde o panó de fundo do seu D. Quixote.

Foi no desempenho do cargo que Cervantes conheceu as desvantagens de toda a ordem e os grandes sofrimentos morais que o haviam de transfigurar e glorificar. Em 1594, na qualidade de fiscal, Cervantes conferiu a um comerciante amigo o encargo de remeter certa importância ao Tesouro de Madrid. A falência do comerciante, sem desincumbir-se do mandato, fez com que um dos tribunais da corte mandasse instaurar processo contra ele.

Para as letras, este infortúnio de Cervantes representou um momento decisivo: foi nele que lhe surgiu a idéia milagrosa do D. Quixote.

Como isto aconteceu, é ele mesmo quem o diz no prólogo do livro, aludindo às suas lucubrações no cárcere:

"Que podia engendrar o meu estéril e mal cultivado engenho, senão a história de um filho sêco, avelhantado, e cheio de pensamentos vários e nunca imaginados por nenhum outro?"

Que pensamentos vários e nunca imaginados serão esses?

Não é difícil desvendar a causa provável do mistério. Cervantes, embora dotado de gênio e talvez por isso mesmo, era humano, profundamente humano. Recolhido ao silêncio, por certo que fez o que costuma fazer o comum dos ho-

mens nas horas vazias do cárcere: considerou sobre a própria vida.

Por que estaria reduzido a isso, no fundo de uma cela, ele, Cervantes, D. Miguel de Cervantes Saavedra? Lá, "onde toda a incomodidade tem o seu assento e onde todo triste ruído faz a sua habitação como ele diz no prefácio do D. Quixote, a memória devolve à razão os fatos do passado, submetendo-os a julgamentos implacáveis. Nada escapa a exame. Desfilam pela retina da consciência todas as etapas de um passado extinto. Voltam à tona todos os pensamentos adormecidos no subconsciente. A faculdade julgadora adquire de repente uma acuidade assombrosa.

Se é certo que o cárcere ensina a ver as coisas como elas são, a consciência implacável de Cervantes lhe terá revelado esta verdade denunciadora do equívoco de toda a sua existência; andara de olhos postos no céu, num tempo em que todos andavam de pés bem firmes na terra:

"Crevendo à mi deseo, di al camino.

Los piés, porque di al viento la cabeza"

Estava descoberta a origem de seus males. Nessa viagem de circunavegação em torno da própria vida, Cervantes parou junto à fonte perene do humour: a eterna antítese entre o ideal e a realidade. Agora tudo se lhe tornava claro, compreensível. Ninguém lhe fizera mal algum. O mal vinha da realidade a que não soubera acomodar-se.

Na prisão, um lônquico cavaleiro andante fugido da idade média, reconhecia, num instante de extrema lucidez, que não havia mais lugar para os ideais que tanto acalentara. Tarde apurava o erro, já que de *un error siempre se empieza*. Mau chegara para o gênio o seu momento musical. Cervantes descobrira Cervantes. Daí o D. Quixote.

O engenho fidalgo Dom Miguel de Cervantes Saavedra recupera a razão. Transfere, porém, para o aplauso dos séculos, a sua loucura sagrada de cavaleiro andante para o engenhoso fidalgo D. Quixote de la Mancha da ficção.

Os Evangelhos e o Fisco

Como se vê, o nosso colega Cervantes legou à classe um grande exemplo e uma grande advertência: no exercício de nossas funções, por força dos próprios regulamentos, não podemos confiar em ninguém, muito embora nos tornemos profundamente antipáticos, e incômodos, com a nossa falta de confiança e bisbilotice, aos beneméritos do câmbio negro e da indústria das fraudes, que tanto debateram contra a indústria das multas, esquecidos de que uma supõe a outra.

Quanto a isso nada podemos fazer. Não está em nossas mãos aplacar-lhes a antipatia. De resto, ela vem de longe, de muito longe. Vem desde o dia em que primeiro apareceu sobre a face da terra esta coisa execrável que se chama imposto e esta coisa não menos execrável que se chama fisco. É uma situação que já encontramos entre os romanos há dois mil anos, quando ainda não éramos chamados agentes fiscais do imposto de consumo, nem príncipes da República. Éramos os *publicanos*, os réprobos, os apóstatas, sempre acusados de cobiça e concussão, profundamente odiados pelos fariseus. Então como hoje e como sempre, todos nos acusavam, ninguém nos defendia, Nin-

guém? Não, a acreditar nos Evangelhos, houve um certo rabi da Galiléia que teimava em ficar do nosso lado. Um dia os fariseus lhe propuseram esta questão:

“Mestre, nós sabemos que tú és amigo da verdade, que não fazes acepção de pessoas; e que ensinas o caminho de Deus segundo a verdade.

“Dize-nos: é lícito pagar tributo a Cesar ou não?

O rabi, sereno e tranqüilo, ordenou:

— “Mostrai-me a moeda do tributo”. E pousando os olhos na moeda, onde de um lado figurava a effigie resplandecente de Tibério Cesar e no outro a inscrição “Tiberius Caesar Augustus, Divi Augusti Filius”, perguntou:

— “De quem é esta imagem e a inscrição?”

— “De Cesar” responderam.

— “Dai, pois, a Cesar o que é de Cesar, e a Deus o que é de Deus”.

Mas não foi esta a única vez em que o estranho rabi mostrou simpatia pela nossa classe.

De outra feita contou aos seus discípulos esta parábola:

“Dois homens subiram ao templo para fazerem oração: um era fariseu, o outro publicano. O fariseu, em pé, orava assim consigo mesmo: — Eu te dou graças, meu Deus, por não ser como o resto dos homens, ladrões, injustos, adúlteros, nem mesmo como esse publicano. Eu jejuo duas vezes por semana e dou o dízimo de tudo quanto possuo.

“O publicano, porém, conservando-se à distância, nem sequer ousava levantar os olhos ao céu; mas batia no peito, dizendo: Meus Deus, tem piedade de mim, pecador!

“Digo-vos que este voltou para casa justificado, e não o outro.

“Porque todo aquêlê que se exalta será humilhado, e todo aquêlê que se humilha será exaltado.”

Discípulo de São Tomé

Era, por aí se vê, uma preferência escandalosa pelo publicano. Não faltará quem diga que esta simpatia do galileu por nossa classe não era espontânea, mas provocada por seu discípulo Mateus, que fôra publicano, e que para seguir o Mestre, ao que se saiba, nunca renegou a sua classe, devendo por isto ser considerado com toda a justiça o nosso verdadeiro patrono. Entretanto, não nos ficaria mal conceder também um lugar à parte, na iconofrafia dos nossos santos, a Tomé, de quem herdamos, por força da profissão, a curiosidade e a dúvida. Como Tomé, precisamos ver para crer. E, como os mercadores de Toledo que atormentavam a D. Quixote, o mais voraz dos cavaleiros, com seus pedidos de prova de que não havia no mundo todo donzela mais formosa do que a sem par Dulcinéia del Toboso, terrivelmente prosaicos, estamos sempre a pedir provas de tudo, para desespero dos contribuintes que a si mesmos se proclamam as delícias do gênero humano em matéria de honestidade. Se, por definição, somos assim, a nós é que ninguém venha contar sem as provas na mão que entre os contribuintes só há gente honesta e honrada; que as classes conservadores, em princípio tão eficientes quanto respeitáveis, são as mais sacrificadas do país; que os operários e os comerciários gozam

já de uma situação excelente em relação aos patrões; e que há um desvelo enorme pela instrução pública, pela higiene e pela alimentação de nossas populações, ou que a questão social no Brasil se reduz a um simples caso de polícia.

Não, não acreditamos. E não acreditamos, não porque não vemos, mas precisamente porque vemos; porque, bem-vindos aqui, mal recebidos acolá, sempre remexendo e bisbilhotando estamos em toda a parte. Pode haver no Brasil muitos lugares, para onde os governos nunca tenham enviado professores, médicos, alimentação, assistência social. Duvido porém, que haja um só recanto habitado no país onde nunca tivesse estado um agente fiscal. Somos, infelizmente, os antipáticos cartões de visita da administração. E também as maiores vítimas dos ódios e ressentimentos que ela provoca.

O funcionário e a Justiça Social

Meus colegas, meus amigos.

Ao tomar conhecimento das proporções d'este almoço, que ia reunir em torno de mim a unanimidade da classe, por mais que me sentisse tentado a sucumbir de importância, não cheguei a convencer-me que somente a estima e o aprêço com que sempre se distinguistes, somados à oportunidade de minha eleição para o mais alto cenáculo cultural do país, fôsem bastante para operar o milagre desta esplêndida unanimidade. Para tanto era preciso algo mais: era preciso que se tratasse de uma classe onde não medrassem a inveja e a mesquinha. Sim, está aqui em parte a explicação. Entre nós a mesquinha e a inveja nunca medraram a ponto de impedir a unanimidade em torno de um colega. Por que? Por que a argila de que somos feitos é melhor do que a de que foram feitos os homens de outras classes? Nada disso. A explicação é outra. Razoavelmente remunerados, podendo dar relativo conforto à família e aos nossos filhos, vivendo uma vida remediada ao abrigo da miséria, despreocupados até certo modo das incertezas do dia de amanhã, concientes da utilidade social de nossas funções, não temos por que invejar, não temos — talvez seja mais exato dizer não tínhamos — por que maldizer e imprecisar. Nem ganhamos tão pouco que os ricos nos possa mcorromper, nem tanto que tenhamos de afrontar a miséria e a maldição dos pobres. Neste sentido, só temos a deplorar que não ocorra com as outras classes, às de cima como as de baixo, o que ocorria com a nossa. Eu, por mim, não compreende, absolutamente não compreende que os benefícios que desfrutamos e que a inflação tem alarmantemente reduzido, e anulado não possam ser desfrutados por todos. E me recuso terminantemente a acreditar que no mundo em que vivemos, sempre haja de haver riqueza e miséria, ricos e pobres, os ricos afrontando os pobres com a sua opulência e os pobres sobressaltando os ricos com o seu rancor. Isto não deve continuar. Não se trata de dividir a miséria. O de que se trata é de melhor dividir a riqueza.

Quanto a nós, economicamente não temos reivindicações a fazer, senão aquelas que decorreram da inflação. O que tínhamos nos bastava. Não precisávamos ter mais. Não podíamos, não devíamos ter menos.

As derrubadas

Estamos com todos os nossos problemas de classe resolvidos?

Ainda não. Falta resolver muitos aspectos morais de nossa situação. Assim como estamos protegidos por lei contra os sobressaltos da miséria, precisamos também que uma nova tradição moral a jurídica nos resguarde dos sobressaltos da vida pública, quando agirmos não como fiscais, mas como cidadãos. E' preciso que as mudanças de governo no Brasil não sejam matematicamente acompanhados das clássicas e indecorosas derrubadas que conhecemos, as quais, com as suas demissões, remoções e transferências por motivos políticos, disfarçados sob côr de conveniência do serviço público, constituem, desde o Império um dos espetáculos mais degradantes do país.

Fato curioso: para ingressarmos na carreira tudo quanto exigem de nós que prestemos concurso com os quais provenos a nossa competência, e atestados de boa conduta com os quais provemos o nosso bom caráter. Só uma oisa não exigem de nós: o compromisso de apoiar política e incondicionalmente os governos. Entretanto, quando queremos honrar êsses atestados, como cidadãos, podemos ter a quase certeza de que vai começar para nós a *via-crucis* das perseguições. Raramente se vê alguém demitido por falta de exação no cumprimento do dever. São, porém, milhares os que já sofreram castigo na União, nos Estados e nos municípios por crime de opinião. Aliás, êste destino não é um privilégio da nossa classe. E' a sina de todo o funcionalismo civil, a quem êsses sessenta anos de Império e cinquenta de República, só têm pedido politicamente subserviência e bajulação, com todo o seu melancólico cortejo de conhecidas repercussões no aráter nacional.

O mal que tudo isso nos tem feito! O mal que tudo isso tem feito ao país, com a velharegra de fazer do funcionário o primeiro para o castigo na hora das derrotas partidárias, e o último para os benefícios das vitórias na hora das recomposições! Na aparência, o drama isolado de um indivíduo demitido ou removido por motivos políticos nenhum dano pode causar ao Estado todo poderoso, com as explosões de sua cólera. Mas é preciso não esquecer que atrás dêsse indivíduo, solidários com êle, estão os membros da família a quem êle dá pão e agasalho; estão os parentes que êle auxilia de um modo e de outro modo, graças ao velho hábito brasileiro de solidariedade familiar; — estão, também, os amigos em cujo coração não se tenham embotado os sentimentos de justiça e de humanidade. Não importa que o Estado nada tenha a recear dêsses cinquenta, cem, ou mil indivíduos mais ou menos anônimos. O que importa é o mal-estar social que êles provocam com a sua inconformidade e o seu desespero.

Abordo êste tema — quero que isto fique bem claro — sem nenhum propósito demagógico de oposição, sobretudo de oposição ao governo atual. Êle não é a causa próxima ou remota desta situação. Já a encontrou enraizada nos nossos hábitos administrativos. Estou expondo apenas um fato que nos interessa a todos independentemente de nossas convicções políticas, um fato que não é do presente, mas de um passado que não queremos que volte à tona, que não nos atinge hoje, mas que pode voltar a nos atingir amanhã.

De resto, conhecendo como conheço os sentimentos da classe com relação ao atual governo, eu profanaria o sentido da homenagem que me tributais, se me prevalecesse do momento para censurar-lhe neste ponto ao chefe, de quem a classe, comoclasse, no plano dos seus direitos econômicos e funcionais — e com que prazer o proclamo! — só tem recebido assistência e benefícios.

Bem outro é meu propósito.

Estamos em véspera de grandes transformações sociais e políticas. E seria deplorável que por falta de uma advertência amanhã o Estado, que nunca hesita em lançar mão de grandes verbas orgamentárias para manter a ordem, viesse a hesitar em adotar as medidas necessárias à preservação social dos germens dos descontentamentos que preparam o terreno ao cataclisma das revoluções. Minha intenção é retomar aqui a campanha que iniciei em 1936, em Pôrto Alegre, pelas reivindicações dos funcionários públicos, como cidadãos. Realmente, foi em 1936, já reintegrado em Pôrto Alegre no lugar de onde parti em 1932, portanto, sem nenhuma reivindicação pessoal a fazer, que, com diretor da "Fôlha da Tarde", dei início à campanha, batendo-me, à revelia do meu partido, de todos os partidos, a favor da reintegração imediata dos funcionários públicos, estaduais e municipais, demitidos em onsequência da revolução constitucionalista de 1932. Tenho, pois, presumo ter alguma autoridade para voltar ao assunto. Muito embora esteja certo de que os artigos que então escrevi nada tenham acrescentado ao meu renome literário, não estou menos certo também que nunca e mminha rápida carreira de jornalista tive oportunidade de prestar melhores serviços ao Rio Grande do Sul e ao Brasil. E se mais não fiz pelo meu Estado e pelo meu país, é por que não pude ou por que não me deixaram, que boa vontade e espírito público e desejo de me tornar socialmente útil nunca me faltaram, — e confio em Deus — nunca me faltarão.

*

* *

Hoje, porém, não é dia de falar em ressentimentos e malogros. E' dia, sim, para falar em alegria e solidariedade. Eu vos disse de comêço que poucas vêzes em minha vida experimentei maior satisfação do que aquela que me veio, há vinte anos, de minha nomeação para a classe a que pertengo. Asseguro-vos que a minha satisfação de agora, por merecer, como homem de letras, os vossos aplausos, e como colega a vossa estima, não é menor. Estou mesmo em afirmar que esta pela sua significação moral veio suplantar aquela. Lamento apenas já não poder expandir-me da mesma maneira. E' que, quando da minha nomeação eu ainda podia saltar, pular, berrar, as minhas emoções perfeitamente ao abrigo das censuras. Tinha vinte e um anos e não era acadêmico. Agora, porém, que os meus cabelos começam a encanecer preciso guardar a medida e a conveniência que correspondem ao fardão e à investidura. Por dentro eu posso estar queimando. Por fora é preciso que eu me mantenha frio, polido, amável, cortês, para embora piscando os olhos arrasados de emoção, agradecer-vos esta homenagem com a fórmula clássica e perfeitamente acadêmica dos fins de banquete: obrigado, muitíssimo obrigado, a todos vós, meus colegas, meus amigos".

Reorganizado o Departamento Administrativo do Serviço Público

Novas atribuições e nova estrutura já consubstanciadas na lei orgânica e no regimento

Pelo Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945, foi o D.A.S.P. mais uma vez reorganizado. Esta nova reforma do Departamento visou, principalmente, a torná-lo um órgão de estudo e orientação dos problemas de administração pública, melhor adaptando-o ao sistema de órgãos de administração geral ora existentes no serviço público federal. De fato, muitas de suas atividades rotineiras de fiscalização foram transferidas aos órgãos ministeriais. E mesmo algumas funções de estudo e pesquisa passaram a outras repartições, na verdade melhor aparelhadas para desempenhá-las. Tal é o caso, por exemplo, dos trabalhos pertinentes à simplificação, à padronização e às especificações do material destinado ao uso das repartições, trabalhos esses agora a cargo do Departamento Federal de Compras.

De acordo com o citado decreto-lei são os seguintes os órgãos integrantes do D.A.S.P., todos subordinados ao Diretor Geral: — Divisão do Orçamento e Organização, Divisão de Pessoal, Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, Divisão de Edifícios Públicos, Serviço de Documentação, Serviço de Administração e Conselho de Administração.

Além das atribuições constitucionais (art. 67, da Constituição de 1937), ficou o D.A.S.P. com as seguintes funções: — selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos servidores civis e apresentar anualmente relatório ao Presidente da República.

Em cumprimento ao que dispõe o art. 12 do Decreto-lei n.º 8.323-A, o Diretor Geral do Departamento apresentou ao Presidente da República o projeto do novo regimento do D.A.S.P., uma vez que as alterações, introduzidas na sua estrutura interna e nas suas atribuições, implicitamente revogaram o regimento anterior, baixado pelo Decreto n.º 11.101, de 11 de dezembro de 1942. Eis, em linhas gerais, a organização interna das Divisões e Serviços:

A *Divisão de Orçamento e Organização* se constitui dos seguintes órgãos: Serviço de Coordenação do Planejamento Administrativo, com uma Secção do Orçamento Geral e uma Secção dos Orçamentos das Autarquias; Serviço de Racionalização Administrativa, com uma Secção do Plano de Reestrutura da Administração Federal e uma Secção de Métodos de Trabalho; Secção de Informes Econômico-financeiros; Secção de Pesquisas Técnico-orçamentárias, Comissões de Revisão e Corpo de Relatores. As Comissões de Revisão 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. O Corpo de Relatores constitui-se de especialistas nas diferentes técnicas de mais largo emprego no serviço público. A cada especialista são distribuídas, em correspondência com sua especialização, as unidades administrativas cujos programas de trabalho devem ter, do ponto de vista orçamentário, uniformidade de tratamento.

São os seguintes os órgãos integrantes da *Divisão do Pessoal*: Secção de Cadastro, Secção de Orientação, Secção de Pesquisas e Secção de Classificação.

A *Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento* compreende Secção de Planejamento, Secção de Inscrições, Secção de Organização e Julgamento de Provas, Secção de Execução, Secção de Adaptação e Treinamento, Secção de Controle e Cursos de Administração, estes com uma Secretaria Geral.

A estrutura da *Divisão de Edifícios Públicos* assim está descrita no regimento do D.A.S.P.: Secção de Estudos e Normas, Secção de Orientação e Controle de Equipamento, Secção de Orientação e Controle de Edifícios e Secção de Execução.

Dois órgãos foram mantidos pelo Decreto-lei n.º 8.323-A: — o *Serviço de Documentação* e o *Serviço de Administração*. O primeiro compreende Biblioteca, Revista do Serviço Público, Secção de Documentação, Secção de Publicações, Secção de Estatística Administrativa e Secção de Expedição. O Serviço de Administração é integrado pela Secção de Comunicações, Secção de Mecanografia,

Secção de Pessoal, Secção do Material, Secção do Orçamento e Portaria.

Além dos capítulos dedicados à estrutura do D.A.S.P., acima reproduzida em linhas gerais, e às atribuições dos vários órgãos, tem ainda o regimento capítulos destinados às atribuições dos funcionários e extranumerários, a horário e às substituições, bem como a algumas disposições gerais.

Publicações recebidas

Recebemos e Agradecemos

Brasil Médico — Ano LIX — N.º 51 e 52 — Dezembro de 1945.

Agricultura e Pecuária — Revista de Divulgação e Estudos — Novembro de 1945 — N.º 271.

Nação Brasileira — Ano XXIII — N.º 268 — Dezembro de 1945 — Rio.

Coop — Síntese mensal do movimento cooperativo baiano — Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio do Estado da Bahia — Departamento de Assistência ao Cooperativismo — Ano IV — N.º 38 — Outubro de 1945 — Bahia.

Revista Médica Brasileira — Publicação Mensal — Tomo XIX — Ano VIII — Novembro de 1945 — Rio de Janeiro.

Taxes — The Journal of the Inland Revenue Staff Federation — Vol. 28 — N.º 10 — October, 1945.

P. A. L. — Provincial St. Annes London — Being the News Bulletin of the Ministry of Agriculture and Fisheries Branches of the Civil Service Clerical Association — Vol. III — N.º 1, June, 1945 — N.º 2, July, 1945 — N.º 3, August 1945 — N.º 4. September and October, 1945.

The Civil Service Argus — Published by The Ministry of Labour Staff Association — Vol. XXI — N.º 10 — Issue n.º 375 — October, 1945 — London.

Planning — A broadsheet issued by PEP (Political and Economic Planning) — N.º 241 — November 9, 1945 — London.

Organização e Administração dos Territórios Federais — Problemas de Estrutura e Funcionamento — Função Colonizadora dos Territórios — Araújo Cavalcanti e Océlio de Medeiros — 1945 — Rio.

Public Administration — Journal of the Institute of Public Administration — Vol. XXIII — N.º 2 — Summer, Number, 1945 — London.

Civil Service Opinion — Vol. 23 — N.º 265 — October, 1945 — London.

Revista da Cruz Vermelha Brasileira — Setembro e Outubro de 1945 — Rio.

Cemento Portland — Revista del Instituto del Cemento Portland Argentino — Julio e Agosto de 1945 — Argentina.

Revista Ceres — Publicação bi-mensal de ensinamentos teóricos e práticos sobre Agricultura, Veterinária e Indústrias rurais — N.º 34 — Vol. VI — Julho e Agosto de 1945 — Minas Gerais.

Revista dos Tribunais — Publicação bimestral de doutrina, jurisprudência e legislação — Vol. 37 — N.º 2 — Setembro e Outubro de 1945 — Bahia.

Anales de Economia y Estadística — N.º 4 — Segunda época — Abril de 1945 e N.º 5 — Segunda época — Mayo de 1945 — Republica de Colombia.

Revista Industrial de S. Paulo — Ano I — N.º 12 — Novembro de 1945 — São Paulo.

Sinopsis Estadística de los Servicios de Beneficencia y Asistencia Social de Chile en 1944 — Sección Estadística — Servicios de Beneficencia y Asistencia Social — 1945 — Chile.

Municipal Journal — Local Government Administrator and public works engineer — Internal Lay-out of Municipal Houses — Vol. 53 — Ns. 2.752, 2.754 e 2.755 — London.

Informe de la labor realizada durante los años de 1940, 1941, 1942, 1943 y 1944 — Instituto Psicotecnico de Barranquilla — Revista del Museo del Atlantico — Suplemento a los ns. 8 y 9 — Publicacion trimestral — Marzo de 1945 — Rep. de Colombia.

I. R. B. — Revista do Instituto dos Resseguros do Brasil — Ano VI — N.º 34 — Dezembro de 1945 — Rio.

Anuário da Pesca Marítima no Estado de São Paulo — 1944 — Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio — Diretoria de Publicidade Agrícola — Departamento da Produção Animal — São Paulo, 1945.

Universidad de Antioquia — N.º 70 — Abril y Mayo de 1945 — Colombia.

Revista del Museo del Atlantico — Publicación trimestral — República de Colombia — Ns. 8-9, Marzo 1945.

Revista Forense — Mensário Nacional de Doutrina, Jurisprudência e Legislação — Vol. CL — Ano XLII — Fascículos: 500, 501, 502, 503 — Rio de Janeiro, 1945.

Revista Brasileira de Odontologia — Ano III — N. V — Vol. 17 — Outubro de 1945 — Rio.