

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO IX

Vol. III — N. 1

Jul. 1946

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRAFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

Abílio Mindêllo Balthar

DIRETORES DE DIVISÃO:

Manoel Leite Lôbo
Orçamento e Organização

José Machado de Faria
Pessoal

Walter de Toledo Piza
Seleção e Aperfeiçoamento

Mario Bittencourt Sampaio
Edifícios Públicos

DIRETORES DE SERVIÇO:

Guilherme Augusto dos Anjos
Administração

Lopo de Carvalho Coelho
Documentação

Consultor Jurídico
Carlos Medeiros Silva



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO IX

JULHO DE 1946

Vol. III - N. 1

SUMÁRIO

EDITORIAL

A elaboração orçamentária na estrutura constitucional	Págs. 3
---	---------

COLABORAÇÃO

Administração e Política à luz da Sociologia — GUERREIRO RAMOS	5
O período orçamentário — RICHARD LEWINSOHN	12
Natureza da relação jurídica entre o Estado e o funcionário — PAULO DE GUSMÃO.....	17
Chefia autocrática e chefia democrática — WAGNER ESTELITA CAMPOS.....	21
Analistas do trabalho e sua preparação — ARLINDO VIEIRA DE ALMEIDA RAMOS...	24

PENSAMENTO ALIENÍGENA:

A era administrativa — ANDRÉ SIEGFRIED.....	29
Um Estado-Maior Administrativo para auxiliar o Presidente — NORMAN M. PEARSON.....	31

ADMINISTRAÇÃO LOCAL:

O Município e a Assistência Social — FRANCISCO BURKINSKI	52
Tributação nos Territórios Federais — CRESO TEIXEIRA	58

HISTÓRIA ADMINISTRATIVA:

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil — LUIS CARLOS JÚNIOR.....	62
---	----

DOCUMENTÁRIO

REPORTAGEM:

O novo laboratório de borracha do Vale do Amazonas — NORMAN BEKKEDAHL E FREDERICK DOWNS	64
---	----

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA:

Dos crimes contra a fé pública — OSCAR STEVENSON	73
Pareceres — Julgados.....	79

ADMINISTRAÇÃO GERAL:

Orçamento — JOSÉ VICENTE DE OLIVEIRA MARTINS	
A localização do órgão central orçamentário	84
Organização — CUSTÓDIO SOBRAL MARTINS DE ALMEIDA	
O problema de avaliação do trabalho	87
Administração de pessoal — ERMELINDO BORSATTO	
Acumulação de proventos de aposentadoria	89
Notas para o funcionário.....	90
Seleção — BELMIRO SIQUEIRA	
Descentralizar a seleção?.....	99
Chave de correção para as provas do Concurso para a carreira de Detetive do M.J.N.I.	102
Aperfeiçoamento — OSWALDO FETTERMAN	
Cursos e Escolas de formação e aperfeiçoamento profissional	103
Edifícios Públicos — LIBERATO SOARES PINTO	
Créditos para obras.....	107

NOTAS:

O D.A.S.P. previsto na futura Constituição.....	111
O D.A.S.P. e a solução dos problemas básicos do Brasil.....	111
O D.A.S.P. e a indústria privada.....	115

BIBLIOGRAFIA:

Crítica — Indicações — Publicações recebidas	117
--	-----

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 613

Rio de Janeiro — Brasil

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

Endereço telegráfico: REVISDASP

Diretor — JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

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 elaboração orçamentária na estrutura constitucional

VIVEMOS o início de uma era administrativa, em que a técnica apenas industrial vai sendo subposta aos ditames do Estado. E' a era da economia humanizada, da ciência dirigida, dos governos planificadores.

Assim, o Poder Executivo, já hoje, deve ser, primordialmente, um organismo de planejamentos que se sucedem e se interpenetram; tangendo desde a mobilidade social aos mais mezinhos gastos materiais. Portanto, numa época de institucionalização compulsória da chefia-executiva, é natural que um dos seus aspectos essenciais — o orçamento — exija um sistema cientificamente concebido e estruturado, capaz de um processo orçamentário que esteie permanentemente todo o desenvolvimento da gestão governamental.

Visando este aspecto da questão é que países como os Estados Unidos vêm procurando salvaguardar o seu sistema orçamentário de injunções políticas ou miopia administrativa, centralizando-o num órgão postado junto ao Presidente da República — o Bureau of the Budget, criado em 1921, matriz do sistema de administração geral daquele país, a que cabe, precìpuamente, elaborar o orçamento e pesquisar sobre gerência administrativa e revisão legislativa. Isto porque reconheceram os legisladores norte-americanos que de um processo elaborado circunstancialmente, sob a pressão e o calor dos debates políticos inerentes à ação do Poder Legislativo, o orçamento hoje deve exigir um processo minucioso e racional de elaboração, técnicos especializados e, enfim, um conhecimento realístico da vida econômica do país a que serve, o que levou a sua atual situação dentro do Executivo, propugnada pelos mais abalizados tratadistas da matéria, estribados não só nas mais variadas teorias, mas, principalmente, na prática mais proveitosa.

Polarizando os modernos planejamentos financeiros, de base essencialmente econômica, o orçamento elevou-se de instrumento meramente contábil a um reflexo cristalino da política econômica seguida pelo govêrno, terminando por ser hoje não só um espelho da vida financeira do país, como também um miraculoso filtro de suas injunções econômicas.

Daí sua transcendência, nem sempre bem pressentida, ter sugerido aos mais eminentes financistas uma revisão total do antigo empirismo que encerrava o orçamento dentro de paredes exclusivamente contábeis.

Segundo A. E. BUCK, um dos mais autorizados corifeus da atual técnica financeira, o moderno orçamento — à luz da sua utilização nos dias atuais e da sua tradição histórica — já hoje encerra três elementos essenciais: (1) um plano financeiro (2), um processo para a formulação, autorização, execução e contrôle desse plano, e (3) alguma autoridade governamental responsável por cada estágio sucessivo nesse processo. Combinados estes elementos, temos o que se designa "sistema orçamentário". Daí o fato de o termo "orçamento" comportar simultâneamente duas significações: uma genérica e outra específica, as quais dificilmente podem ser precisadas com segurança.

É, por sem dúvida, esta acepção genérica que deve estar presente no ânimo do legislador quando vai situar num órgão central a elaboração orçamentária. E' esta acepção genérica que, por sem dúvida, passou despercebida aos nossos parlamentares quando estatuíram no ante-projeto da Constituição que o orçamento nacional seria elaborado pelo Ministro da Fazenda.

Tradicionalmente, o Ministério da Fazenda é um órgão de administração peculiar, com a finalidade específica de orientar a política monetária e tributária, enfim, a política financeira do país. Tal, porém, afirmar-se-á sempre, precipuamente, no dispor do superavit ou no cobrir o deficit. Daí, alargar o seu âmbito até à política orçamentária — que leva às estimativas da receita, de um lado, e distribuição proporcional dos recursos financeiros pelos diversos serviços estatais, de outro — seria retroceder a uma etapa já superada em nossa Administração Pública, seria vir perturbar profundamente o regime de trabalho fazendário. Mesmo porque, a distribuição dos recursos financeiros supra mencionada só se pode efetivar mediante hierarquização de despesas, reajustamento de programas de trabalhos, cálculo de custo destes programas e um sem fim de outros problemas subsidiários, sempre complexos e espinhosos, que viriam assoberbar tremendamente o Ministro.

Além do mais, perante o Congresso é o Presidente da República o responsável pelo processo orçamentário. Como, pois, tirar-lhe arbitrariamente o direito de gerir diretamente aquêlê processo? E as dificuldade internas que tal medida viria acarretar? O orçamento geral é somático, quer dizer, é uma aglutinação de orçamentos ministeriais que devem ser examinados, e, quase sempre, podados pelo órgão elaborador da chamada lei de meios. Ora, a não ser que o Ministério da Fazenda se transformasse num super-Ministério, deslocando-se do nível ministerial, como teria êle capacidade para aquilatar da oportunidade ou não da política de cada ministro, segundo a interação das várias políticas ministeriais? E a verdade é que só como tal, como órgão à parte, acima do conjunto ministerial, poderia êle adquirir a perspectiva necessária, deixando nêste caso, ipso-facto, de ser um ministério, para se tornar, realmente, um órgão de planejamento orçamentário.

Todos êsses são aspectos do problema que não podem deixar de pesar na balança parlamentar. Insistir no que foi estatuido seria, no mínimo, criar um mal-estar interministerial de imprevisíveis dificuldades para a gestão presidencial e de gravíssimas consequências para a vida do país.

E os defeitos de base não se corrigem fàcilmente.

Administração e política à luz da sociologia

GUERREIRO RAMOS

Técnico de Administração do DASP

A concepção sociológica, indispensável em se tratando de questões do homem e da sociedade, é, nas suas aplicações aos problemas da Administração, uma das orientações mais modernas, profundas e frutuosas.

Daí a importância do presente ensaio que, situando-se na corrente de Karl Mannheim, tem como objetivo específico o de estabelecer uma distinção sociológica entre a Política e a Administração, e, praticamente, sugerir um caminho para evitar o conflito entre ambas.

Seu autor, Sr. Guerreiro Ramos, é um jovem sociólogo que se vem firmando com trabalhos reputados, pela crítica mais autorizada do país, como contribuições de valor científico. Professor de Sociologia da Universidade da Bahia, cargo de que se acha afastado atualmente, o Sr. Guerreiro Ramos é, talvez, no Brasil, a maior autoridade em assuntos sociológicos de puericultura, matéria que constitui o objeto de curso que ministra anualmente, com reconhecido sucesso, no Departamento Nacional da Criança e sobre a qual publicou "Aspectos Sociológicos da Puericultura", em cuja reprodução se interessou o Bureau de Educação da Liga das Nações", "Uma Concepção Multidimensional do Comportamento", "As Implicações Sociológicas da Puericultura" e, como co-autor, "Um Inquérito Sobre Quinhentos Menores". É ainda autor de "Introdução à Cultura", incluído na seleta de livros latino-americanos da Pan American Union, além de numerosos ensaios esparsos em revistas e jornais.

O Prof. Guerreiro Ramos dirigirá, a partir do próximo mês, a seção de crítica desta Revista, o que, certamente, fará dentro de ampla perspectiva, graças aos seus conhecimentos filosóficos e sociológicos, tanto quanto à sua experiência administrativa. (N. R.).

ENTRE os muitos modos de distinguir a administração da política, (1) o sociológico é, certamente, um dos mais fecundos e mais adequados às exigências da fase atual do mundo contemporâneo. O presente modo sociológico de ver a sociedade é o que a considera como um processo (2), isto é, o que a considera como algo em mudança em devenir, e não como um conjunto de instituições naturais, estabelecidas de uma vez por todas. A visão quietista da sociedade é característica da mentalidade primitiva e das épocas em que a elaboração da concepção do mundo está monopolizada por uma minoria esclarecida, épocas, portanto, das quais o presente estágio de nossa civilização está muito longe.

A persistência do conceito quietista da sociedade é uma sobrevivência. Ela é responsável pela demora com que se operam certas transformações necessárias para que a sociedade atual se ajuste a imperativos recém-aparecidos na história e que exigem um tratamento não-dogmático, não-teológico, mas sociológico. Não se trata de um imperialismo da sociologia, mas, de um lado, do fato de ser a sociologia a ciência social, por excelência, aquela que possui a perspectiva mais ampla e, de outro lado, de uma razão de estrutura (3), enquanto a sociolo-

(1) Para uma distinção de outro ponto de vista, cf. F. J. Goodnow, *Politics and Administration*, 1900. Consulte-se ainda o magnífico ensaio de Woodrow Wilson *O estudo da administração* na "Revista do Serviço Público", maio de 1946 e Marshall E. Dimock, *O estudo da administração*, na "Revista do Serviço Público", junho de 1946.

(2) Segundo C. H. Cooley, todas as atuais ciências da vida estão controladas pela idéia do desenvolvimento orgânico. No célebre ensaio, "The Roots of Social Knowledge", escreve: "Darwin gave these studies their orientation by making them studies of process rather than state, of what is going on rather than what is, of a drama than a picture" (*In Sociological Theory and Social Research*, 1930, pg. 306).

(3) A chamada sociologia da sociologia é um capítulo novo em que têm sido pioneiros José Medina Echavarría e Francisco Ayala.

gia é fruto da descrença na bondade inquestionável, na eternidade das instituições e na definitiva estabilidade social.

O reconhecimento da precariedade fundamental de qualquer tipo de organização social deve advertir o administrador contra o perigo de uma técnica ou ciência da administração que se pretenda auto-suficiente e capaz de resolver tôdas as questões que emergem da realidade social. O sucesso da administração depende de sua modéstia e de sua humildade. Na medida em que ela sabe distinguir os seus domínios daqueles que pertencem a outras ciências e se dispõe a uma tensão crítica relativa aos seus procedimentos, permanece um instrumento de progresso, erigindo-se em verdadeira prestidigitação quando transpõe êstes limites e normas.

O propósito dêste trabalho é contribuir para o estabelecimento de uma distinção sociológica entre a política e a administração e sugerir um caminho para evitar o conflito entre ambas.

I — O CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO E O DA POLÍTICA

Tanto a administração como a política podem ser consideradas como dois campos diversos ou como dois tipos diferentes de conduta.

Segundo Alberto Schaeffle, é possível distinguir duas espécies de acontecimentos na vida social: acontecimentos que se repetem e para os quais existe já uma norma, e acontecimentos de índole nova que não se encaixam no sistema de previsões em vigência. Ao conjunto dos primeiros chama de “assuntos rotineiros do Estado” ou “administração” e ao conjunto dos segundos chama de “política”. (4)

(4) Esta distinção foi exposta no ensaio de Schaeffle, *Über den Wissenschaftlichen Begriff der Politik*, inserido em “*Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaften*”, vol. 53, 1879 (citado por Karl Mannheim, *Ideologia y Utopia*, Fondo de Cultura Económica, México). Em virtude de não conhecermos o texto alemão e de estarmos baseando o nosso pensamento na exegese que dele faz Mannheim, vamos reproduzi-la: “O sociólogo e estadista austríaco Alberto Schaeffle afirma que em qualquer momento da vida político-social, se podem discernir dois aspectos: em primeiro lugar, uma série de acontecimentos sociais cuja norma se tornou fixa e que se repetem com regularidade; em segundo lugar, os acontecimentos que se acham ainda em processo de *devenir*, nos quais, em casos individuais, se tem que tomar resoluções que produzem situações novas e únicas. Aos primeiros, deu o nome de “assuntos rotineiros do Estado”, *laufendes Staatsleben*; aos segundos o de “política”. O significado desta distinção se poderá ilustrar com alguns exemplos. Quando, na vida habitual de um funcionário, os assun-

tos correntes se dispõem de acordo com os regulamentos e normas vigentes, estamos, segundo Schaeffle, no terreno da “administração” antes que no da “política”. A administração é o domínio em que podemos compreender, por meio de um exemplo, o que entende Schaeffle por “assuntos rotineiros do Estado”. Quando um novo caso, seja qual for, pode ser tratado conforme certos preceitos, achamo-nos não diante da política, mas de um aspecto estabelecido e recorrente da vida social. Schaeffle marca esta distinção com uma claríssima expressão, tirada do ramo da administração. Para os casos que podem ser tratados consultando meramente uma regra estabelecida, emprega a palavra alemã *Schimmel*, que se deriva do latim *simile*, com o que se quer exprimir que o caso será tratado de uma maneira semelhante ou *similar* a precedentes que já existem. Achamo-nos no ramo da política quando os enviados a países estrangeiros celebram tratados que nunca foram feitos antes; quando os representantes parlamentares fixam novas tarifas; quando subministram fundos para uma nova campanha eleitoral; quando certos grupos de oposição preparam uma rebelião ou organizam greves ou quando se reprimem estas, (*Ideologia y Utopia*, pg. 100).”

Esta é uma distinção em absoluto acordo com o moderno conceito sociológico da sociedade. De fato, não se pode negar que cada dia verificamos o aparecimento de sucessos diante dos quais se mantêm inoperantes as regras já preparadas e que exigem do homem um esforço de racionalização. Em sociedades isoladas e pouco complexas, esta zona de acontecimentos se torna pouco percebida mas, em sociedades complexas como a industrial de nossos dias, a irrupção de acontecimentos rebeldes à norma prefixada é uma espécie de elaboração crônica.

Nas sociedades pre-letradas (5), a zona do irracional é, senão inexistente, praticamente pouco significativa. A vida do homem desta fase está inteiramente

tos correntes se dispõem de acordo com os regulamentos e normas vigentes, estamos, segundo Schaeffle, no terreno da “administração” antes que no da “política”. A administração é o domínio em que podemos compreender, por meio de um exemplo, o que entende Schaeffle por “assuntos rotineiros do Estado”. Quando um novo caso, seja qual for, pode ser tratado conforme certos preceitos, achamo-nos não diante da política, mas de um aspecto estabelecido e recorrente da vida social. Schaeffle marca esta distinção com uma claríssima expressão, tirada do ramo da administração. Para os casos que podem ser tratados consultando meramente uma regra estabelecida, emprega a palavra alemã *Schimmel*, que se deriva do latim *simile*, com o que se quer exprimir que o caso será tratado de uma maneira semelhante ou *similar* a precedentes que já existem. Achamo-nos no ramo da política quando os enviados a países estrangeiros celebram tratados que nunca foram feitos antes; quando os representantes parlamentares fixam novas tarifas; quando subministram fundos para uma nova campanha eleitoral; quando certos grupos de oposição preparam uma rebelião ou organizam greves ou quando se reprimem estas, (*Ideologia y Utopia*, pg. 100).”

(5) O adjetivo foi criado por Elsworth Faris para substituir termos ambíguos, tais como: primitivo, inferior, selvagem, etc. O uso do vocábulo está sendo consagrado entre os sociólogos americanos e no Brasil foi introduzido por Donald Pierson. Diz E. Faris: “*Preliterate*” seems a better word. It is a neutral, connoting no reflection of inferiority, and is, therefore, objective and descriptive. Moreover, it may well be that the introduction of a written symbolic language is the chief differentiation between the culture of city-dwellers and those who belong to the “lower

ramente regulada por "mores" e "folkways", "tabús" e "totems", de modo que os impulsos irracionais pouco estímulo encontram para ocorrer. Toda a existência humana transcorre dentro de estilos tradicionais cujo número e espécie são suficientes para preservar os grupos e o indivíduo de situações problemáticas. Nesta fase, não existe política e a administração está diluída na estrutura social.

Nas sociedades às quais se aplica o conceito de civilização, a maior ou menor importância daquelas zonas é função da constituição das classes. Quando estas se configuram de modo rígido, impedindo ou embarçando a circulação vertical dos socii (Antiguidade, Idade Média, Regime Antigo) torna-se missão de uma classe dominante, que pode ser uma elite ou ser servida por uma elite, torna-se sua missão impedir que fatores irracionais ameacem a estabilidade social. As classes inferiores, por falta de perspectiva, jazem imersas no conformismo e no etnocentrismo. Por este motivo, fica assegurado o primado da rotina ou da administração, num sentido lato, sobre a política. É a desintegração social, promovida, freqüentemente, pela inter-comunicação de grupos diferentes ou pela decadência das elites, que concorre para minar aquêle primado da rotina e que torna urgente o apêlo à política. A importância desta última tende a crescer ainda mais à medida que as barreiras entre as classes desaparecem e o Estado se recorta do corpo social, deixando de ser uma entidade difusa para se constituir em instituição nítida. Com o aparecimento do Estado, a administração adquire consistência.

Nas sociedades modernas, não é difícil perceber a existência de uma zona cujos processos estão dominados ou racionalizados e de outra cujos processos constituem objeto da política. A organização da sociedade atual, cada vez mais submetida ao princípio democrático, concorre para que a política atue ordinariamente como um subordinador da administração. Neste particular, estamos diante de um fenômeno tipicamente moderno. A tendência da administração foi sempre, como mostrou Haroldo

Laski, tornar-se uma classe privilegiada e não considerar os interesses do Estado. Foi com o reconhecimento da legitimidade da opinião pública e com o desenvolvimento das agências de controle externo (6) e interno da administração, desde o parlamento até a imprensa, que ela renunciou à sua inclinação de organizar-se em casta.

O irracionalismo (7) é, hoje, inerente à sociedade, uma vez que a competição é livre e as mais variadas idéias e emoções lutam entre si, pela adesão das maiorias que ditam aos governos, pelo menos em princípio, as linhas decisivas de sua ação. O desenvolvimento da política decorrente da presença destes fatores, não corresponde a uma atrofia da administração. Ao contrário, o seu campo cresceu paralelamente ao avanço da industrialização. (8)

II — A CONDUTA BUROCRÁTICA E A CONDUTA POLÍTICA

Até agora vimos considerando a política e a administração, de um modo, se me permitem, geométrico, isto é, como dois espaços distintos. Deve ser acentuado que uma e outra não são compartimentos estanques e que há uma íntima relação entre elas. A análise ficaria incompleta se não considerássemos os estados psicológicos associados a cada um destes dois setores do todo social. A política e a administração (e, neste caso, esta última é mais propriamente chamada burocracia) são ainda duas "formas de vida", duas experiências, duas cosmovisões, cada uma com característicos específicos. No livro famoso de Eduardo Spranger, o interessado poderá encontrar o estudo do homem político, sob um ângulo estritamente psicológico e em "*Mirabeau, ó el político*" (9), Ortega y Gasset traça por sua vez, um perfil bastante válido do caráter político. Nosso intuito, porém, é sociológico e, por

societies". But whether this be true or not, it is evident that none of peoples we include in the terms "savage" and "primitive" possesses a developed, written language. This is not because such a people cannot learn to read and write. Missionaries and teachers have proved that letters are not impossible to them. They have simply not had the opportunity to learn. They are not literate or illiterate.

Pre-literate man is then one in whose culture there is no written literature (in *The Nature of Human Nature*, 1937, pgs. 252-3)."

(6) Cf. sobre controle da administração, Harvey Walker, *Public Administration in the United States*, 1937, pgs. 99 e segs., e "Controles da Administração Pública", editorial in "Revista do Serviço Público", maio de 1946.

(7) Cf. sobre a acepção das palavras racional e irracional, Max Weber, *Economia y Sociedad*, vol. I, cap. I, edição do Fondo de Cultura Económica, México; Karl Mannheim, *Libertad y Planificación Social*, Fondo de Cultura Económica, México.

(8) Cr. sobre o desenvolvimento da administração, o estudo de J. Donald Kingsley, "The Middle Class And The Evolution of Bureaucracy", inserido em seu livro, *Representative Bureaucracy*, 1944.

(9) In *Tríptico*. Colección Austral.

isto, ressaltaremos apenas os aspectos mais externos dos dois tipos de conduta. (10)

Ordinariamente se conhece a caricatura da conduta burocrática. O burocrata, diz-se, é um indivíduo formal, apegado a normas, regimentos, regulamentos e leis. Imputa-se-lhe uma incapacidade espiritual de compreender a rica variedade da vida. Seu espírito, diz-se, é de pedra, e até se poderia usar uma linguagem weberiana, dizendo-se que é estereotipado. Esta concepção vulgar da burocracia indica, de fato, certos aspectos que correspondem à realidade. Seu erro consiste, contudo, em acentuar apenas o caráter negativo da burocracia, negligenciando o que encerra de positivo.

Sociologicamente, a burocracia, como atitude, se caracteriza por uma certa inflexibilidade (11) pela resistência às mudanças e pela superestimação do *statu quo*. Sua tendência é admitir que a zona racional e a zona irracional da sociedade são homogêneas e, portanto, que a segunda pode ser tratada do mesmo modo que a primeira. Seu comportamento é “reprodutor”, isto é, orientado no sentido de, em face de qualquer acontecimento, ainda que este seja uma revolução, apelar para as normas existentes. Em consequência disto, as transformações da esfera administrativa se operam lentamente, (12) causando, muitas vezes, embaraços aos outros setores da vida social. Um exemplo disto é o que constitui a persistência de estatutos que perderam de todo a função, em virtude de transformações sofridas pelas situações a que se referiam. Aliás, o estudo da “demora” da administração brasileira, com relação aos outros departamentos da atividade do

(10) O leitor encontrará um equacionamento da questão semelhante ao nosso num estudo de C. J. Friedrich e Taylor Cole, “The Systematic Concept of Bureaucracy” (In *Responsible Bureaucracy*, pags. 9 e sgs.). Consulte-se ainda “The Characteristics of Bureaucracy” (In *Bureaucracy and Trusteeship in Large Institutions*, monografia escrita por Marshall E. Dimock e Howard K. Hyde para o Temporary National Economic Committee).

(11) De Haroldo J. Laski: “The characteristics of such a regime are a passion for routine in administration, the sacrifice of flexibility to rule, delay in the making of decisions and a refusal to embark upon experiment. In extreme cases the members of a bureaucracy may become a hereditary caste manipulating government to their own advantage.” (Artigo *Bureaucracy*, in “Enciclopedia of the Social Sciences”).

(12) De Haroldo J. Laski: “When rules have been in operation or when they have been made by men of considerable experience it is very difficult to resist their authority. Because they are old it is held that they embody necessary experience; and officials are not easily persuaded to abandon them.” (Op. cit.).

país (sobretudo do econômico) é tarefa que está exigindo a aplicação de um espírito denodado. As duas obras do Sr. Caio Prado Júnior, *Formação do Brasil Contemporâneo* e *História Econômica do Brasil*, são magníficos pontos de partida para este empreendimento.

Também a política, como a burocracia, tem a sua caricatura que a reduz a oportunismo e a sistemático desrespeito aos precedentes estabelecidos e consagrados. Ainda aqui o vulgo assinala notas legítimas da conduta política sem, entretanto, reconhecer o seu sentido positivo. De fato, toda política é inclinada a tornar a administração instrumento de seus objetivos. Em todo país se observa uma fricção entre os motivos políticos do governo e as razões burocráticas. W. Ivon Jennings, em seu livro, *The British Constitution*, refere que os ministérios ingleses têm a sua ortodoxia que não deve ser violada. Quando um ministro pretende executar uma política ameaçadora desta ortodoxia, sofre uma espécie de surda sabotagem. O mesmo ocorre na França e ocorria na Alemanha antes do nazismo.

Esta consciência de propósitos da burocracia não é inteiramente condenável (13). Sua presença, ao contrário, supõe a existência de um tipo de servidor público, altamente qualificado. Uma burocracia capaz de formular claramente os seus princípios é o melhor antídoto da improvisação política e do caudilhismo. É necessário que a administração saiba formular um corpo coerente de doutrina e se constitua em verdadeiro sistema para resistir aos embates do radicalismo político. Para isto, deve oferecer, em seus quadros, oportunidades para as vocações teóricas, isto é, para aqueles indivíduos que não se inclinam para a prática administrativa, mas para a pesquisa pura. Sem uma teoria, jamais a administração poderá tomar forma e facilmente se converte em débil presa do oportunismo.

O principal característico da política, entendida como conduta, é reconhecer a existência dos acontecimentos irracionais e admitir a possibilidade de dominá-los mediante uma inovação. Trata-se pois de uma conduta que não é estereotipada ou reprodutora. Não é demais lembrar que há circunstân-

(13) “... since democracy implied also publicity, it was important too that there should be a uniform body of precedents, a consistent tradition, to which reference could be made in order to justify before a legislative assembly the action that was taken.” (Haroldo J. Laski, in op. cit.).

cias em que é difícil distinguir as duas condutas. Muitas vezes é do próprio seio da administração que partem as iniciativas de atos que devem modificar disposições caducas ou insuficientes — o que não invalida a distinção, uma vez que as modificações deverão ser *decididas*, conforme o sentido da política, estabelecida pelas autoridades competentes. À política está sempre associada uma índole de decidir, de assumir responsabilidade. Quando uma medida se manifesta na prática desacertada, não é à burocracia que a elaborou que se deve imputar a sua responsabilidade, mas à política de que é veículo.

III — A NEUTRALIDADE POLÍTICA DA BUROCRACIA

Descobre-se, neste caso, a natureza da relação entre os dois modos de atuar e, ao mesmo tempo, um caminho para resolver o problema da neutralidade política do serviço civil. Os administradores modernos são unânimes em admiti-la como ideal e percebem que só dêste modo a administração pode ficar a salvo de expurgos intermitentes, por ocasião das mudanças de governo, e adquirir a estabilidade necessária para que o seu patrimônio técnico seja preservado.

Acentue-se que a administração só poderá ajustar-se às exigências da democracia, enquanto submeter-se ao princípio moral da neutralidade política. Portanto esta é uma questão básica.

Como resolvê-la?

Em primeiro lugar, é necessário colocá-la bem, da maneira menos equívoca possível. Que se entende por um serviço civil politicamente neutro? A nosso vêr, entende-se assim todo aquele que, com absoluta lealdade e imparcialidade, põe os seus conhecimentos técnicos a serviço das diretrizes traçadas pelo governo. E' uma definição que, provavelmente não está isenta de defeitos, mas suficientemente clara para constituir um ponto de partida.

Da definição se conclui que a burocracia é um instrumento e consiste numa certa virtuosidade, nisto que está sempre disposta a dar forma e expressão aos propósitos dos governos que se sucedem uns aos outros, periodicamente. Por isto, toda burocracia aparecerá sempre como a executora de uma política e, portanto, politicamente interessada. Um público deseducado não sabe, porém, distinguir a burocracia da política e, muitas vezes, acusa

repartições de erros que elas só poderiam ter evitado se traíssem o ideal da neutralidade. No Brasil, por exemplo, esta confusão conduz a lamentáveis resultados. Preliminarmente, se o público é incapaz de compreender a função instrumental da burocracia é ociosa qualquer medida tendente a mantê-la neutra. Neste caso, dever-se-ia começar pela educação do público e habituá-lo a um novo modo de ver.

Com respeito ao corpo de servidores, como é possível resolver a questão da neutralidade?

Uma das medidas mais conhecidas é a que consiste em preencher as posições de chefia com pessoas da confiança direta das autoridades competentes. Com êste expediente, é provável assegurar-se a coerência das diretrizes, mas freqüentemente à custa de uma desastrosa diminuição da eficiência, (14) pois nem sempre o chefe da confiança dos seus superiores possui o equipamento técnico indispensável para dirigir a repartição que lhe é confiada. Como substituto deste expediente, tem-se advogado o incremento da profissão de administrador e a sua subordinação a um código de conduta. (15)

(14.) Sobre os inconvenientes desta medida, manifestou-se recentemente o técnico de administração. Wagner Esteita Campos, em artigo para esta Revista (número de junho de 1946), do qual destacamos êste trecho: "Não se deve subestimar, num grupo de trabalho, o extraordinário papel da direção; todos os seus componentes podem ser elementos plenamente capazes, mas se a missão de orientar-lhes as atividades e articulá-las para um objetivo comum, programando, conduzindo, esclarecendo, controlando, dirigindo, enfim, é entregue a mãos menos capazes, o esforço conjunto pode ser prejudicado, quando não integralmente tornado inútil".

(15) E' exemplo disto o Código de Ética adotado pela Associação Internacional de Administradores Municipais, assim estabelecido: I — Nenhum membro da profissão preteará ou aceitará um lugar de administrador municipal se não estiver inteiramente de acordo com os princípios da forma conselheiro-administrador, e se não estiver certo de possuir as qualificações necessárias para servir a êsses princípios, na qualidade de administrador municipal, em proveito da comunidade. II — O administrador municipal deve ter uma crença inflexível na dignidade e no valor dos serviços prestados pelo governo e um senso profundo de sua própria responsabilidade social, na sua qualidade de curador dos interesses do público. III — O administrador municipal deve ser movido pelos mais elevados ideais de honra e de integridade em todas as suas relações públicas e pessoais, para que se torne merecedor do respeito e inspirador da confiança da organização que dirige e do público a que serve. IV — O administrador municipal deve estar seguro de que as honrarias e as vantagens pessoais conseguidas à custa de informações confidenciais ou de má aplicação do tempo são frutos de ação desonesta. V — O administrador municipal não é um orientador político. Para que a política municipal seja inteligente e eficaz, o máximo que o administrador pode fazer — e aliás deve fazer — é informar e aconselhar o corpo legislativo municipal e estimulá-lo a

Uma outra medida é proibir que os servidores públicos exerçam atividades políticas (16). A lei Hatch é, nos Estados Unidos, um documento típico desta orientação.

Contudo, por maior que seja a eficácia das medidas restritivas mencionadas acima, jamais é suficientemente poderosa para extinguir o resíduo ideológico da conduta burocrática. A burocracia é uma condição existencial e, como tal, um determinante da consciência. Graças à sociologia do conhecimento sabe-se, hoje, que toda modalidade de conduta é situacionalmente configurada. A burocracia, como as outras camadas sociais, encerra um conteúdo ideológico, isto é, está afetada de uma disposição a confundir sua perspectiva parcial com a perspectiva total da sociedade, donde provém o seu atrito com as outras correntes. A chamada ortodoxia das repartições é uma manifestação da ideologia burocrática. Sob a forma de ortodoxia, ela, muitas vezes, embaraça, deturpa, compromete a execução da política do governo.

tomar decisões positivas. VI — O administrador municipal deve compreender que as decisões de caráter político cabem sempre ao conselho, isto é, aos representantes eleitos do povo e, por conseguinte, deixar a esses a defesa das diretrizes que venham a sofrer crítica. VII — O administrador municipal deve manter a comunidade informada a respeito dos negócios do município, mas colocar-se sempre em segundo plano, acentuando a importância dos fatos, ao invés de focalizar a sua ação pessoal. VIII — Com o fim de preservar a sua integridade profissional, o administrador municipal deve resistir a toda tentativa de interferência no seu controle pessoal, insistir no exercício do seu próprio julgamento no que toca ao cumprimento das diretrizes do conselho e tratar francamente com este como órgão, evitando entendimentos secretos com seus membros individualmente. IX — O administrador municipal deve tratar todas as questões de pessoal à base exclusiva do mérito. Considerações de ordem política, religiosa, racial, não devem influir em nomeações, aumentos de salários e questões disciplinares. X — O administrador municipal jamais deve dispensar favores pessoais. Ele deve trabalhar em benefício de toda a comunidade e solucionar todos os problemas administrativos sem discriminação, à base de princípios e de justiça. (Vide "Formas de governo municipal nos Estados Unidos" in Revista do Serviço Público de dezembro de -944).

(16) Em seu trabalho, *Neutralidade Política do Serviço Civil*, H. Eliot Kaplan manifesta-se um entusiasta deste tipo de medida. "Liberdade para o servidor civil — diz — deve significar fidelidade unicamente ao governo, e não a qualquer organização política partidária. Aquilo de que mais precisamos em nossa democracia é de um serviço público imparcial, desinteressado e desprendido — um serviço público que represente o serviço civil do povo, e não o serviço do partido político ocasionalmente no poder. Na realidade, a própria natureza dos serviços governamentais de hoje em dia, com as novas repartições de caráter social criadas sob a injunção dos programas de bem-estar social e econômico da última década, mais do que nunca exige uma administração imparcial dessas repartições. A eliminação de atividade política indevida por parte dos servidores públicos tornou-se agora imperativa. (Separata da "Revista do Serviço Público", agosto de 1945).

Se a ideologia é um produto inelutável das condições existenciais, ninguém poderá esperar que a burocracia atinja uma arquiangélica inocência. O que é possível é reduzir a um mínimo o resíduo ideológico de sua conduta. Para isto, ela deveria realizar uma auto-consciência de sua índole e submeter as suas elaborações a uma crítica sociológica permanente.

Após a preparação técnica, seria aconselhável que o servidor fôsse provido de conhecimentos sociológicos concernentes ao seu campo de ação. Aqui se propõe um esboço de programa que parece enfeixar, em linhas gerais, a matéria de que ele necessita para proceder àquela superação.

IV — UM PROGRAMA DE SOCIOLOGIA PARA TÉCNICOS DE ADMINISTRAÇÃO

I

ESTUDO DA SOCIALIZAÇÃO

1. Hereditariedade e ambiente. Indivíduo e pessoa.
2. Conceito sociológico de natureza humana.
3. Interação versus causa-e-efeito.
4. O processo social.
5. Isolamento e contato.
6. Tipos de interação: competição, conflito, acomodação e assimilação.
7. Conceito sociológico de controle social.
8. Primeira definição da sociologia.

II

TEORIA SOCIOLOGICA DAS TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS

9. Formas de sociabilidade das sociedades pre-letradas.
10. Formas de sociabilidade da sociedade antiga e da medieval.
11. Formas de sociabilidade da sociedade industrial.
12. Comunidade e sociedade.
13. Solidariedade mecânica e solidariedade orgânica.
14. A divisão do trabalho social.
15. A "anomia" e a heterogeneidade das condutas individuais.

16. A desorganização social, como um processo crônico.
17. O progresso da racionalização funcional
18. A produção e o consumo da cultura.
19. A massa. O público. A "intelligentzia".
20. O princípio democrático e o Estado.
21. A planificação, como uma auto-determinação da sociedade.
22. Segunda definição da sociologia.

III

ESTUDO SOCIOLÓGICO DA CIVILIZAÇÃO OCIDENTAL

23. Classe. Estamento. Partido. Sindicato.
24. A dominação carismática e suas formas.
25. O processo de rotinização do carisma.
26. A dominação tradicional e suas formas.
27. A dominação legal e suas formas.
28. A competição na esfera da vida espiritual.
29. O campo da administração e o da política.
30. A mentalidade utópica e a ideológica.
31. A ideologia burocrática.
32. A ideologia aristocrática.
33. A ideologia burguesa-liberal.
34. A ideologia marxista-comunista.
35. A ideologia fascista.
36. A possibilidade da sociologia política.
37. A sociologia da revolução.
38. Terceira definição da sociologia.

IV

ESTUDO SOCIOLÓGICO DA CRISE

39. A noção de "mudança estrutural".
40. Os tipos ideais.

41. O princípio da interdependência.
42. A sociologia da demora cultural.
43. A coetaneidade do não-coetâneo.
44. A auto-consciência da técnica.
45. O processo civilizatório.
46. As implicações sociais e políticas da ciência.
47. A emergência da sociedade mundial.
48. A sociologia, como um instrumento de organização da sociedade.
49. O problema moral da sociologia.
50. Quarta definição da sociologia.

A primeira parte iniciará o estudante no conhecimento dos processos microscópicos da sociedade, no conhecimento indispensável daquilo que Jorge Simmel chamava de — socialização, das interrelações dinâmicas que ligam o indivíduo à sociedade e as partes desta entre si.

A segunda parte encerra os materiais para a formulação de uma teoria sociológica das transformações da sociedade. À diferença do modo de ver da história, dirigido inteiramente para o particular, o sociológico procura as grandes categorias ou formas da sociabilidade características das várias etapas da civilização. Conhecendo-as, o estudante se habituará a distinguir, em sua época, o que é vivo do que é morto ou parece viver.

A terceira parte é um estudo sociológico da civilização ocidental, principalmente à luz do método tipológico de Max Weber e da sociologia do conhecimento de Karl Mannheim.

A última parte é o estudo sociológico da crise. Seu objetivo é fornecer ao estudante os elementos necessários para que possa desenvolver um tipo de conduta em que os resíduos ideológicos estejam reduzidos a um mínimo.

O período orçamentário

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

A presente exposição do princípio da periodicidade orçamentária, sob o ponto de vista histórico e doutrinário, constitue, quanto ao fundo, uma preciosa contribuição ao melhor conhecimento do assunto — como soe acontecer com os escritos do Prof. Lewinsohn — ao mesmo tempo que, na forma, é um modelo de síntese e lucidez.

Com o seu costumeiro rigor metodológico, o autor, inicialmente, distingue e examina, cada uma de per si, três espécies de períodos: periodicidade natural, periodicidade contratual e periodicidade contábil. Em seguida, passa em revista as variantes do período orçamentário nos diversos países, ressaltando, agudamente, seus principais aspectos. Focalizando especialmente os sistemas inglês e francês, refere-se às questões bastante difíceis que o princípio da periodicidade suscitou para a legislação, e às soluções trazidas pela evolução do direito orçamentário.

Conclue o Prof. Lewinsohn comentando, sobre seu sentido doutrinário, os dispositivos do ante-projeto da nova Constituição Brasileira que dizem respeito ao assunto. (N. R.).

I. TRÊS ESPÉCIES DE PERÍODOS

A PALAVRA “período” tornou-se um dos vocábulos mais frequentes da linguagem científica. E’ empregado em quase tôdas as ciências, mas em sentidos tão diferentes que quase não se pode discernir seu significado original (em grego: períodos = caminho circular). O período dos matemáticos e dos astrônomos, que aplicam o termo aos fenômenos que se repetem indefinidamente, nada tem a ver com o período dos geólogos, dos historiadores, dos médicos, que o empregam para designar determinada fase da evolução, nem com o período dos retóricos. Muitas vêzes a palavra é usada no mesmo campo com significações diversas. Quanto à

terminologia econômica e financeira, podem-se distinguir pelo menos três espécies de períodos, que poderemos denominar: periodicidade natural, periodicidade contratual e periodicidade contábil.

1.º A periodicidade natural abrange todos os fatos que se repetem regularmente, em espaço de tempo mais ou menos igual, em consequência de condições físicas, climáticas, fisiológicas ou psicológicas. Como período tipo desta categoria, podemos citar a colheita. As variações estacionais do consumo — consumo de vestuário, bem como de certos produtos alimentícios, nos países frios — pertencem a esta espécie de periodicidade e deixam vestígios não somente no orçamento individual como também nas receitas e despesas governamentais. Em sentido mais amplo, poder-se-ia classificar nesta categoria também o tempo da fabricação de produtos industriais, sob determinadas condições técnicas, como, por exemplo, o período de produção de um automóvel.

Os mais importantes fenômenos periódicos, e os mais complexos, são as crises econômicas que se têm repetido nos últimos cento e trinta anos com tal regularidade, que as consideraram acontecimentos fatais, inevitavelmente ligados ao nosso sistema econômico. A êste propósito já se registra um pouco mais de otimismo, afirmando-se que, por meio de providências adequadas, é possível atenuar sensivelmente, ou mesmo evitar, crises agudas e longos períodos de depressão. Mas, são esperanças e é preciso constatar que existe pelo menos uma alternância periódica de boas e más conjunturas econômicas. Grande parte das dificuldades financeiras do passado tiveram origem nessas depressões cíclicas.

2.º O período contratual determina, em grande parte, os pagamentos públicos e privados. Resulta de certos hábitos que se transformaram em normas e instituições. Citemos, como exemplo tipo, os prazos de crédito, como o de 90 dias para as letras

de câmbio. Esses prazos adaptam-se, *grosso modo*, aos períodos de produção ou ao "turnover" das mercadorias, no comércio; no entanto, como todas as instituições, são muito resistentes e sobrevivem em parte às condições técnicas a que se destinavam. Períodos tradicionais, institucionais, com grandes diferenças de um país para outro, regulam também o pagamento de salários e outras remunerações. Na economia privada, o sistema está estritamente hierarquizado: pagam-se os mais simples trabalhos manuais em intervalos mais curtos — por semana ou por dia; seguem-se os pagamentos mensais dos empregados mais qualificados, enquanto que o serviço de empréstimos efetua-se trimestral ou semestralmente e a distribuição de dividendos chega mesmo a ser anual.

Outrora o período de pagamento dos salários geralmente coincidia com o prazo de contrato dos assalariados, sendo o jornaleiro o exemplo tipo. O período de contrato mínimo tem sido dilatado pela legislação moderna, que o separa cada vez mais do período de pagamento. Nos serviços governamentais, os períodos de pagamento adaptaram-se aos que se usam na economia privada.

3.º. A periodicidade contábil tem caráter muito diferente das categorias de que acabamos de falar. Estas pressupõem fatos periódicos, ao passo que aquela é um simples método de registro, que consiste em coletar fatos, as mais das vezes não periódicos, verificados em determinado espaço de tempo. É o que se chama "clock time period" ou "formal" ou "historical" ou "calendar time period", em oposição ao "real" ou "operational time period" (1). A maior parte de nossas estatísticas demográficas, econômicas e sociais emprega o termo "período" no sentido puramente formal de tempo do calendário. Calculando, por exemplo, a taxa de mortalidade no período de 1935-1939 e confrontando-a com a do quinquênio anterior, os estatísticos não querem afirmar que a mortalidade revela uma periodicidade que termina e recomeça de cinco em cinco anos.

Uma forma especial da periodicidade contábil é o balanço anual, semestral, mensal ou que outro espaço de tempo se adote. Ele cria cesuras, erige

barragens na corrente contínua das receitas e despesas, com o fim de ordenar, controlar e melhor poder comparar e adaptar os recursos aos encargos e vice-versa. Comquanto as duas outras espécies de periodicidade sempre existissem, a contábil remonta, na economia privada, a meio milênio e, na estatal, na maioria dos países, a um ou dois séculos.

Os balanços periódicos das empresas privadas, feitos por iniciativa dos seus proprietários e agora em toda parte prescritos por lei, não determinam necessariamente qualquer mudança na gestão dos negócios. São um meio de auto-contrôle, de esclarecimento obrigatório — embora a forma de apresentação ao público nem sempre seja um modelo de clareza —, uma espécie de lembrete para os chefes responsáveis. No que se refere às sociedades comerciais — anônimas ou outras — têm, ainda, objetivo mais concreto: servem de base para a distribuição dos lucros entre os sócios ou pessoas que tenham direito a deles participar.

Certos balanços periódicos estabelecidos pelo governo — os balanços da União, por exemplo — contêm apenas resumos estatísticos destinados a demonstrar a situação financeira depois do último balanço. Não são atos governamentais, que criam uma nova situação; são meramente informativos, quer para a própria administração, quer para o público.

Assim, qual o lugar e a significação do orçamento, de acordo com a nossa classificação? Formalmente, o orçamento apresenta-se também como uma espécie de balanço, ou mais precisamente como uma demonstração antecipada de lucros e perdas relativa ao exercício seguinte. Entretanto, o orçamento é sem dúvida mais que um simples confronto estatístico de receitas e despesas a realizar. É a expressão estatística de uma lei, de uma das mais importantes leis que um Estado soberano pode promulgar: a lei orçamentária. Em que consiste, nesta lei, o princípio de periodicidade?

II. VARIANTES DO PERÍODO ORÇAMENTÁRIO

A periodicidade do orçamento constitui uma das famosas quatro regras — as outras três são: a unidade, a universalidade e a especialização — em que se baseia o sistema orçamentário francês. Ainda que essas regras se tenham tornado uma

(1) Cf. R. Opie, *Marshall's Time Analysis*. Economic Journal XLI (1931). — Joseph Schumpeter, *Business Cycle Period Analysis and Multiplier Theory*, Quarterly Journal (New York 1939), Vol. I, pág. 72. — F. Machlup, *Economics* LIV (1939).

espécie de canon, comparável às quatro máximas de Adam Smith relativas ao impôsto, cumpre lembrar que, originariamente, elas não foram estabelecidas como doutrina e sim como medidas práticas a serem empregadas em circunstâncias especiais. Surgiram na época da Restauração que seguiu às guerras napoleônicas, em que o Parlamento lutava pelo fortalecimento de seus direitos contra os do Rei e contra uma Administração extremamente poderosa.

Não se deve considerar aquela época um modelo de democracia. O próprio sistema eleitoral era nitidamente plutocrático: somente os contribuintes que pagavam mais de 300 francos de impostos diretos eram eleitores, e os que pagavam mais de 1.000 francos, elegíveis. A Administração fiscal, em essência, não diferia da do Antigo Regime, no qual os impostos indiretos eram cobrados por rendeiros gerais — organizados em companhia de sessenta membros, com trinta mil funcionários. Pouco a pouco, o Parlamento arrancava ao Executivo suas prerrogativas. Aliás, nunca foi negado à Administração o direito de elaborar a proposta orçamentária, ficando esta, porém, sujeita a certas regras, no intuito de prevenir abusos.

A preocupação primordial era transformar as finanças de Estado em finanças públicas. O barão Louis, o mais célebre dentre os ministros das finanças da Restauração, reconheceu esta necessidade e prometeu que o orçamento seria “a própria verdade, que não sonegaria nenhum dos encargos e abrangeria todos os recursos do Estado”. Todavia, a rigorosa observância das regras orçamentárias muitas vezes criou grandes dificuldades. Os princípios da unidade e da universalidade só foram aplicados — tanto na França como em outros países — com grandes interrupções e exceções. O princípio da especialização, melhor observado, foi virtualmente suspenso sob a ditadura de Napoleão III, que restabeleceu a votação por orçamentos ministeriais, somente depois que o número de capítulos votados separadamente atingisse 368 (2).

O princípio da periodicidade encontrou poucos obstáculos e foi universalmente adotado, isto é, em todos os países o orçamento é votado, ou decretado, para um prazo limitado e igual. Esta expansão, contudo, não impede que a periodicidade orçamen-

tária tenha uma significação bastante diferente em cada país.

A divergência mais visível, se bem que, no fundo, de menor importância, refere-se ao início e ao fim do exercício. Praticamente três esquemas estão em vigor: o começo do ano financeiro em 1.º de janeiro, 1.º de abril ou 1.º de julho. O Brasil é um dos poucos países que adotaram o primeiro esquema, ou seja a coincidência do ano financeiro com o ano civil, embora tenha vigorado durante cerca de sessenta anos — 1828 a 1887 — um exercício que começava a 1.º de julho e terminava a 30 de junho, como nos Estados Unidos, e após uma breve experiência, em 1934-35, anos em que o exercício principiava em 1.º de abril, como no sistema inglês. Transformações semelhantes verificaram-se, ainda recentemente, em muitos outros países, como por exemplo na Suécia, que em 1923 passou do ano civil ao exercício à maneira americana.

A frequência e facilidade destas transformações parecem indicar que o período orçamentário ainda não se enraizou profundamente na consciência pública, como o supõem alguns especialistas em finanças. São conhecidos os enormes obstáculos que se opõem a qualquer mudança de calendário, ainda mesmo que todos concordem sobre os inconvenientes da desigualdade dos meses e de outras particularidades do ano civil.

Divergência mais importante verifica-se no que diz respeito à duração do exercício. Certamente aí se encontram mais exceções do que divergências. A noção de período orçamentário quase se confunde com a de anualidade. Muitas vezes cita-se como exceção o Panamá, cujo orçamento é fixado por dois anos; no entanto, existe ainda, além do Panamá, um grande número de orçamentos bienais. Entre os quarenta e cinco Estados da União norte-americana somente cinco (Massachusetts, New Jersey, New York, Rhode Island e South Carolina) votam o orçamento anualmente.

Ninguém pretenderá que, por este motivo, o sistema orçamentário norte-americano seja menos democrático do que o dos países em que o princípio da anualidade é rigorosamente aplicado. Não obstante, quando este princípio começou a ser divulgado, consideraram-no sustentáculo da democracia; mais precisamente: um dos mais importantes instrumentos do controle financeiro a ser exercido pelos órgãos oriundos de eleições diretas. Ainda que a anualidade do orçamento já existisse, de fato,

(2) William Oualid, *Das Budget und das Finanzsystem Frankreichs*, in *Handbuch der Finanzwissenschaft* (Tübingen 1939), Vol. III, pgs. 107-108.

na Inglaterra e em alguns outros países, na França o princípio só foi fixado pela Constituição revolucionária de 1791, ficando, porém, como muitas outras inovações da época, apenas no papel. Verdadeiramente o primeiro orçamento francês data de 1814.

Durante a Restauração, denominada oficialmente Monarquia Constitucional, o orçamento votado uma vez por ano se opunha às finanças mal organizadas ou secretas, vigentes nos países absolutistas, como a Prússia, no qual o orçamento era publicado somente de três em três anos. Conquanto fôssem mais adiantadas do ponto de vista constitucional, certas nações ainda trabalhavam com longos períodos financeiros. Na Holanda distinguia-se o orçamento para as despesas permanentes, financiadas por meios particulares, a ser renovado de dez em dez anos, e um orçamento anual para as despesas variáveis. Passou-se depois a um orçamento único, bienal. Só a partir de 1848 foi que o princípio da anualidade se generalizou por toda a Europa.

O princípio da anualidade, no entanto, ainda tem significação muito diferente nos vários países e sob as diversas constituições. Mesmo onde a lei orçamentária constitui um todo indivisível, como é o caso do Brasil — e não um conjunto de duas leis, uma para a receita e outra para as despesas, como na França — cumpre examinar a importância da anualidade para cada lado do orçamento.

III. OS SISTEMAS INGLÊS E FRANCÊS

A anualidade, como toda cesura periódica, é até certo ponto artificial, porque as receitas e despesas decorrentes da lei orçamentária jamais coincidem inteiramente com o período do orçamento. Surgiu, daí, uma questão delicada de contabilidade, para a qual duas soluções se apresentam: o regime de competência — vigorante no Brasil — para o qual é necessário um período adicional e outros ajustes, ou o regime da gestão, que considera o calendário o supremo critério. Para retornar à nomenclatura da "Period Analysis": na primeira hipótese utiliza-se um "operational time period", no segundo, o "clock time period". Não queremos entrar em minúcias sobre assunto tão espinhoso, magistralmente exposto em várias ocasiões pelo Senhor Arízio de Viana (3).

(3) ARÍZIO DE VIANA, *Orçamento Brasileiro* (Rio 1943), págs. 38 e segs. Cf. Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, *Proposta Orçamentária para 1943, Relatório*.

Ora, mesmo antes da execução do orçamento, o princípio da periodicidade suscita questões bastantes difíceis para a legislação. O orçamento não se faz no vácuo. Quando é estabelecido já existem numerosas leis que determinam despesas contínuas tais como o serviço da dívida pública e os vencimentos do pessoal permanente. Do lado da receita, há leis de impostos cuja validade, com raras exceções, é limitada. Terão todas essas leis efeitos imediatos para as finanças públicas ou serão, por assim dizer, ordens de pagamento ou guias de recolhimento que necessitam de uma segunda assinatura — a da lei orçamentária — para serem aplicadas?

A evolução do direito orçamentário ofereceu duas soluções ao problema: o sistema inglês e o sistema francês. Na Inglaterra, as despesas consideradas permanentes são autorizadas de uma vez só pelo Parlamento e, conseqüentemente, não estão sujeitas ao voto anual. Figuram no orçamento sob o título "Consolidated Fund Services", inscrição que é apenas um aviso, sem significação jurídica; segundo o termo preferido por Jèze (4), esta parte do orçamento inglês não passa de uma "avaliação aritmética". No último orçamento de antes da guerra ela representava cerca de um sexto das despesas totais. A parte maior do orçamento é constituída pelos itens dos "Supply Services", isto é, despesas de caráter não-permanente e que devem ser autorizadas anualmente pelo Parlamento.

Quanto à receita, há uma discriminação análoga, não mencionada, porém, nas tabelas do orçamento. A maioria dos impostos são permanentes e só exigem voto do Parlamento se o governo quiser modificar as taxas ou outras modalidades de encargos fiscais vigentes. Mas há dois importantes impostos que devem ser votados anualmente, por ocasião de promulgado o orçamento, sob forma de lei especial: o "Finance Act" — impôsto sobre a renda — e o "Tea Duty" — impôsto sobre a importação de chá. Por esta última disposição, o Parlamento é obrigado a adaptar todos os anos, no limite do possível, as receitas às despesas. Em resumo: o princípio da periodicidade rege apenas uma parte do orçamento inglês.

Na França, ao contrário, todas as despesas dependem de autorização periódica, que é dada pela "lei de finanças", ou seja o orçamento anual. Isto não significa que as obrigações contraídas pelo

(4) GASTON JÈZE, *Cours de Science des Finances, Théorie Générale du Budget* (6.^a ed., Paris, 1922), pág. 28.

governo caduquem à expiração do exercício em que foram assumidas ou que os funcionários percam seus direitos relativamente ao Estado a 31 de dezembro de cada ano; importa, porém, que para os respectivos pagamentos o orçamento seja votado pelo Parlamento. Quanto à receita, o poder da lei orçamentária é menos amplo. É decisivo no que diz respeito à renda tributária, mas no que toca às outras rendas constantes do orçamento é apenas uma previsão e não uma autorização.

Ainda assim, e apesar dessa restrição, a importância do orçamento francês é muito grande. Virtualmente, todas as leis tributárias vigoram até ao fim de cada exercício e devem ser votadas novamente para o ano seguinte. Se, por qualquer motivo — e acidentes dessa espécie não foram raros antes da guerra —, a votação do orçamento não se fizer a tempo, a máquina fiscal paralisará, cumprindo então recorrer a subterfúgios — a parada simbólica dos relógios no Senado e na Câmara dos Deputados, por exemplo — para manter rigorosamente o princípio da anualidade e não perder receitas.

O sistema orçamentário do Brasil assemelhava-se até agora antes ao sistema francês do que ao inglês, pelo menos no que concerne às despesas. O ante-projeto da nova Constituição estabelece (artigo 134, § 2.º) a divisão do orçamento da despesa em duas partes: “uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior, outra variável, que obedecerá à rigorosa especialização”. Este dispositivo — se o interpretarmos devidamente — aproxima-se da divisão do orçamento da despesa inglês — “Consolidated Fund Services” e “Supply Services”, mas, afastando-se do sistema inglês, o referido ante-projeto prevê (art. 34, I) que o Congresso Nacional vote anualmente o orçamento da receita e despesa, e não apenas as partes variáveis. Relativamente à receita, o princípio da anualidade é ainda fortalecido, no sentido do sistema francês, pelo art. 127, I, que estipula: “Os tributos somente poderão ser cobrados no exercício em que o determinar a lei de orçamento, ressalvada a tarifa aduaneira e o caso de guerra”. O Brasil renova, pois, claramente, o princípio da anualidade, que lhe regeu o sistema orçamentário desde os princípios de sua vida constitucional.

Natureza da relação jurídica entre o Estado e o funcionário (*)

Paulo de Gusmão

O autor do presente artigo mostra que é grande a diversidade de opinião entre os juristas, no que concerne à determinação da natureza da relação jurídica entre o Estado e o funcionário. Para isso, faz a exposição e crítica das diferentes doutrinas, tanto no direito privado como no público, apreciando, além disso, a doutrina negativista, e, por último o pensamento dos autores modernos. Conclue, finalmente, por firmar o seu ponto de vista, apresentando os fundamentos jurídicos em que se baseia para considerar a relação como de natureza contratual, de direito público. (N.R.).

I

A SITUAÇÃO do funcionário frente à administração pública é um dos pontos mais controvertidos em direito administrativo, existindo sobre o assunto uma já extensa bibliografia.

A determinação da natureza do vínculo jurídico que une o funcionário à administração tem, não só interesse doutrinário, como, também, um não menor interesse prático, pois pela sua caracterização jurídica podemos precisar os direitos e deveres que dela decorrem, para ambas as partes.

As transformações sociais influindo, paulatinamente, no evoluir do direito através dos tempos motivaram o desdobramento da simples e tradicional dicotomia romana, isto é, do direito privado e público, em outras relações jurídicas com caracteres próprios e autônomos. Esta transformação do direito teve como consequência a autonomia de certos institutos jurídicos, outrora confundidos entre os preceitos do direito privado, redundando na formulação de novas regras de conduta, originando-se assim, novos ramos do direito, que vieram a ser o direito comercial, o direito do tra-

balho, o direito administrativo, e, como querem alguns autores, em nossos dias, o direito de família, autônomo.

O aparecimento destas explicações das regras gerais do direito no seu aspecto privado e público, ensejou que alguns juristas, conservando a terminologia tradicional e mantendo os mesmos tipos das relações jurídicas, procurassem enquadrar nelas estes aspectos novos do direito, enquanto outros, pelo contrário, pretenderam elaborar tipos novos de relações jurídicas, para explicá-los. Assim, procuravam estudar a nova configuração da velha relação jurídica, ora segundo o prisma dos princípios do direito privado, ora dos de direito público, ora como de direito intermédio e ora como sendo de natureza *sui-generis*.

Esta atitude intransigente de certos estudiosos do direito, foi a causa do tormentoso debate em torno da natureza jurídica da relação em aprêço, como também, da natureza de outros institutos do direito moderno.

II

Em síntese, podemos afirmar que a doutrina no conceituar a natureza jurídica em estudo, se acha subdividida na corrente publicística e na de direito privado.

E' ponto pacífico para os autores, a existência de uma relação jurídica entre o funcionário e o

(*) Bullrich, R. — "Principios generales de Derecho Administrativo" — Buenos Ayres, 1942, pág. 278-290.

Bielsa — "Derecho Administrativo", vol. II — Buenos Ayres, 1938, págs. 30-44.

Cavalcânti, T.B. — "Instituição de Direito Administrativo Moderno", pág. 525-541.

Djacir Menezes — "Direito Administrativo Moderno", págs. 525-541.

Meucci — "Instituzione di diritto amministrativo", pág. 178.

Vasconcelos, J.M. — "Direito Administrativo" vol. II, pág. 485.

Estado, porém a determinação da sua natureza, ou seja, se constitui um ato unilateral ou bilateral, se de direito público ou privado, e ainda a sua tipicidade, é o problema que os leva a divergirem.

Apesar da maioria dos juristas admitir a existência do vínculo jurídico, autores há que a negam, formando a tendência doutrinária cognominada *negativista*. Aham êles que a relação em aprêço é de natureza *moral* ou *política*, havendo, em consequência, um dever moral do cidadão em participar na administração pública. Ora, sabemos que a obrigação moral é um *dever de consciência*, cuja fonte é uma regra ética, à qual falta a coercibilidade da norma jurídica, ficando a sua observância condicionada à consciência humana.

Outros autores procuram vêr, não no dever de consciência, mas no poder de império do Estado, a origem desta relação, admitindo que o Estado tem o direito de obrigar o cidadão a aceitar o desempenho da função pública. Segundo esta teoria, também denominada de *coação legal*, existe o dever para o cidadão de prestar seus serviços ao Estado, e simultaneamente a faculdade da administração obrigar qualquer pessoa a cumprí-los. Foi justificada por Gerber e por Manzel, que consideram reverter em benefício da coletividade os trabalhos dos funcionários. Não satisfaz, porém porque, no estado atual da sociedade moderna, não pode existir esta coação, sendo facultado ao funcionário aceitar ou não o emprego público; além disso dada a grande procura de cargos públicos, esta tese não encontra justificativa, só podendo ser acolhida pelos governos onde houver menor procura.

Entre as teorias do direito privado, concebem-na como sendo contrato, estabelecendo assim a bilateralidade da relação, divergindo, entretanto, ao determinar a sua tipicidade, pois enquanto certos autores acham que seja uma locação de serviços outros julgam-na uma gestão de negócios e ainda outros um mandato civil. Os partidários desta corrente doutrinária pretendem aplicar os princípios dos contratos de direito privado à disciplina da relação jurídica entre o empregado e a administração, em virtude de considerarem sua natureza como sendo de direito privado.

Passemos, agora, a examinar os diversos tipos de contrato de direito privado, entre os quais pretendem os autores situar a relação em aprêço.

Como se sabe, a doutrina moderna procura distinguir na locação de serviços a *locatum operarum* da *locatio operis*. A nosso ver, a relação entre o funcionário e a administração tem pontos de semelhança com a *locatum operarum*, ou seja, o *contrato de trabalho*, que consiste no vínculo jurídico, pelo qual uma das partes se obriga, para com a outra, a prestar um determinado trabalho, por um tempo certo, em troca de uma retribuição. O trabalho é, nesse caso, tomado na sua concepção moderna e não na romanista, como qualquer atividade humana, quer seja manual, técnica ou ainda intelectual. Temos para nós que esta opinião não pode ser acolhida por faltar na relação, objeto de nossos estudos, a determinação do serviço, podendo o funcionário executar durante o tempo que estiver em função tarefas diferentes. Por outro lado, a administração poderá modificar unilateralmente as condições do mesmo, faltando, pois, ao indivíduo a liberdade de ação para executá-lo, uma vez que cabe ao Estado a fixação das regras de sua conduta. Finalmente não existe igualdade entre as partes, indispensável nas relações de direito privado.

O mandato civil consiste no poder conferido por uma parte (mandante) a outra (mandatário) com objetivo desta executar atos em nome e por conta daquele, produzindo efeitos na esfera patrimonial do mandante. O mandato é, muitas vezes *gratuito*, embora a compensação seja, às vezes, concedida por espírito de equidade, não sendo ela um elemento essencial, do negócio jurídico em aprêço. Em outro sentido, não é perpétuo, podendo ser revogado a qualquer momento, tendo ainda o mandante a liberdade de escolher livremente e arbitrariamente o mandatário.

Pelo exposto, a tendência que procura ver no funcionário um mandatário agindo por conta e em nome do Estado, não pode ser aceita: — a) dada a perpetuidade da função pública, não podendo as partes revogá-la arbitrariamente; b) pela sua onerosidade; c) não poder a administração, em regra geral, escolher arbitrariamente os funcionários, pois os cargos públicos são, geralmente, preenchidos por concursos; e por fim, d) a desigualdade entre as partes e a mutabilidade do serviço, motivos êstes que nos impossibilitam de equipará-la ao mandato civil.

Com menos razão, ainda, poderia ser aceita a corrente que a concebe como sendo uma gestão de negócios, pois, como sabemos, consiste este ato jurídico na gerência por uma parte *voluntária* e *espontaneamente* nos negócios de outra pessoa, *sem o consentimento desta*. Por definição, constata-se que não pode ser classificada a relação em aprêço como uma gestão de negócios, por faltarem-lhe os elementos essenciais desta, que são espontaneidade, a voluntariedade e a ausência de consentimento do Estado, o que nos obrigaria a aceitar o princípio de que o funcionário desempenha suas funções sem o consentimento da administração.

Alguns respeitáveis autores não podendo incluir a relação objeto de nossos estudos, entre as relações do direito privado, nem tão pouco entre as de direito público, aceitam a natureza do vínculo que une o empregado ao Estado como sendo contratual, mas de *direito mixto*, isto é, de direito privado e público (Orlando, Cogliolo, entre outros). Esta opinião não soluciona o problema, e, em lugar de resolvê-lo, circunda-o sem atingir o seu âmago, criando, ainda, um tipo *sui-generis* de relação jurídica.

Na relação entre o funcionário e a administração dois interesses estão em conflito: o interesse particular do *funcionário*, em ser remunerado e ter estabilidade, e o *interesse estatal*, na execução do serviço público.

Para conceituar uma relação jurídica devemos partir dos elementos que a compõem, e, entre êles, procurar aquêle que seja essencial, isto é, o mais relevante para o fim social a que está endereçada a sanção legal e reguladora e que determinará a sua natureza, separando-o dos elementos mediatos, subsidiários.

Assim na presente relação, o que caracteriza é o *serviço público*, enquanto o particular é o instrumento ou meio indispensável do qual terá de servir-se o Estado, pessoa jurídica de direito público, na execução de suas funções, visto como êle é um ente ideal, isto é, uma pessoa exclusivamente para o direito, como centralização subjetiva de relações jurídicas, desprovido do elemento físico, não poderia por si só realizá-los. Consequentemente, a relação entre o funcionário e a administração é de *direito público*.

Filiam-se à solução referida em maioria os autores modernos, embora discordem ao determinar a sua tipicidade, pois enquanto uns pensam ser uma relação unilateral do Estado, outros manifestam-se a favor da natureza contratual, divergindo ainda ao caracterizar o tipo de contrato, no qual poderá ela ser incluída.

Os partidários da tendência unilateral, ou seja, os propugnadores da *teoria estatutária*, são de opinião que a administração determina unilateralmente os efeitos desta relação jurídica, por meio de estatutos ou outras normas jurídicas. Segundo esta concepção, que tem por defensores Jéze, Otto Mayer, Hauriou, e entre nós, Carlos Maximiliano, o vínculo que une o funcionário à administração provém de um estatuto prefixado unilateralmente pelo Estado, podendo este modificá-lo quando os interesses públicos assim o exigirem.

E', em suma, uma relação disciplinada por leis especiais, regulamentos e estatutos, os quais fixam os meios de serem providos os cargos públicos, os vencimentos, os direitos e deveres de ambas as partes, podendo o Estado modificá-lo, como já o dissemos, quando o interesse público o exigir, não influenciando nestas transformações a vontade particular.

Como vimos, o funcionário não impõe condições ao serviço público; cabe ao Estado impô-las, por meio de normas, regulamentos, etc.

Para nós, esta tendência doutrinária põe em foco apenas um dos aspectos do fenômeno jurídico, sem dominá-lo em sua totalidade.

A corrente contratual de direito público, que teve grande aceitação na Itália e que foi defendida por Cammeo, Romano, Ranelletti, Barassi, e, na Alemanha, por Laband, Jellinek e Kammerer, é aquela que mais se aproxima da realidade jurídica da relação em estudo.

Embora em alguns ramos do direito, em razão dos interesse imediatos que tutelam, surjam certos tipos de relações jurídicas com elementos próprios, não convém generalizá-los para concluir que os referidos elementos são requisitos essenciais do conceito genérico de determinada relação, quando, na verdade, apenas o são para uma relação particular em um dado momento do direito. Partindo desta premissa, achamos que a igualdade entre as partes, requisito do contrato de direito privado, não o é para o direito público, não sendo,

pois, na teoria geral do direito, requisito essencial do contrato, mas sim elemento *natural*.

O conceito de contrato não pertence ao direito privado, mas tem um âmbito de aplicação mais geral. Partindo-se do conceito unitário do direito, não podemos compreender existirem tipos exclusivos de relações jurídicas em cada um dos aspectos com que se apresenta o direito, incomunicáveis entre si, mas, ao contrário, há relações jurídicas que pertencem à teoria geral do direito, ou melhor, ao direito como unidade. Entre estas relações acha-se o contrato, que de acordo com os interesses imediatos tutelados adquire características próprias, podendo ser incluído ora no direito privado, ora no direito público.

Barassi, estudando o contrato de trabalho, assim se pronunciou:

"Tutta l'evoluzione giuridica del secolo scorso dimostra la progressiva e costante trasformazione del potere statale da assoluto a disciplinato: nono ho qui che richiamae tutta l'evoluzione del diritto pubblico che ha condotto all'odierno "Stato di diritto".

La difesa dell'individuo contro il potere, o meglio contro la possibilità di abuso di potere dello Stato è oggi giunta a un grado di maturità e di elaborazione che deve permettere l'adozione del contratto di diritto pubblico".

.....

"La natura dell'atto (si di diritto privato o di diritto pubblico) è determinata dallo scopo che lo Stato si propone di raggiungere e dalla veste che egli assume". (1)

Certos autores negam ser a referida relação de natureza contratual, por faltar-lhe liberdade de consentimento, objeto determinado, e, ainda, porque as partes não podem, unilateralmente modificar os seus efeitos jurídicos. Ora, estas características não integram a natureza jurídica do contrato, como relação pertencente à teoria geral do direito, embora com todos os indícios de uma relação contratual de direito privado.

Existe, realmente, naquela relação liberdade de consentimento, sobretudo em Estados como o Bra-

sil, onde a procura de empregos públicos é enorme, não necessitando a administração obrigar a aceitação coativamente, a qual só poderia ter lugar onde a procura fôsse escassa.

A determinação do objeto não é, como pretendem alguns autores, requisito essencial dos contratos, sendo suficiente que êle seja *determinável*, o que poderá ocorrer na relação em causa.

O fato de poder a administração unilateralmente modificar as obrigações e direitos que nascem da convenção, é um corolário da natureza do direito público, que pressupõe superioridade, autonomia de um sujeito de direito, nas relações jurídicas em que o interesse público seja imediato.

A relação jurídica existente entre o funcionário e o Estado é, a nosso ver, do tipo contratual, embora de direito público. Quando dizemos, contrato de direito público, isto é, nos quais entram em relação uma pessoa dotada de *ius imperii* e uma pessoa privada, temos em mente, em regra, a desigualdade entre as partes, e poder soberano de uma, e um interesse geral que deve ser tutelado, devendo subordinar-se a êste o interesse privado.

Como a administração fixa, em geral, nos estatutos, o modo de ser efetuada a prestação, podendo modificá-los unilateralmente, quando os interesses do Estado assim o exigirem, importando, desta forma, as condições as quais submeter-se-ão os funcionários atuais e futuros, julgamos dever classificá-lo como um contrato normativo, de tipo de adesão.

O Estado, como pessoa jurídica de direito público, manifesta a sua vontade por meio das leis, regulamentos, estatutos, etc., os quais são como que uma oferta ao público, podendo modificá-los unilateralmente, quando o interesse público o exigir, *adquirindo* os funcionários sem que êles tenham o direito de apresentar condições.

Em conclusão, achamos que a relação jurídica existente entre o funcionário e o Estado é um contrato normativo de direito político, do tipo de adesão, oneroso, sinalagmático, o qual dá origem a uma situação jurídica, que só desaparecerá para o funcionário por fato *mortis-causa*.

(1) Barassi, L. — "Il contratto di lavoro nel diritto pubblico" — Revista di diritto civile, 1913, fls. 209 e 211.

Chefia autocrática e chefia democrática

Wagner Estelita Campos

Técnico de Administração do D.A.S.P.

Enfaticado pelo estilo incisivo do autor — cujo largo cabedal de conhecimentos o distingue como um dos mais abalisados professores de Administração de Pessoal — o presente trabalho salienta as vantagens da chefia democrática, terminando por, num expressivo cotêjo, emparelhar um a um os aspectos antagônicos entre a chefia autocrática e a chefia democrática. (N.R.).

As considerações deste artigo não envolvem diretamente, como poderá parecer de sua denominação, um exame de convicções ideológicas sinão que visa, precipuamente, tentar a caracterização e o confronto de duas “atitudes” distintas e opostas nas relações entre chefes e subordinados. A importância do assunto decorre das próprias conseqüências — positivas de um lado e negativas de outro — que acarreta, para o serviço, a adoção pelo chefe, de uma ou outra atitude.

Com efeito, para que o chefe se disponha ao exercício correto e produtivo de suas atribuições, não basta que procure fixar estas, hierarquizá-las, subdividi-las, distribuir entre as mesmas o seu tempo disponível. E’ preciso, ainda, como cuidado inicial e básico, a procura de uma linha de conduta que o leve pelos caminhos seguros e amplos da “chefia democrática”. E, neste sentido, nada mais útil que o conhecimento de características definidas, a observância de normas salutaras, e, o que mais importa, o estudo da experiência alheia.

Nossa terminologia administrativa, como a outros propósitos, é também aqui pobre e imprecisa. O uso, por exemplo, das expressões “dirigir” e “comandar” não é suficiente, para a caracterização das duas atitudes, desde que a última poderá parecer muito presa aos conceitos da vida militar. Mas o próprio militar — levadas em conta, embora, as características peculiares à natureza do

serviço — deve exercer uma “chefia democrática”, deve realmente “dirigir” ao invés de se limitar ao “comando”.

O idioma inglês possui duas expressões bastante precisas e eloqüentes neste sentido: “to lead” e “to boss”, aquela referindo-se ao verdadeiro chefe, ao “leader”, que exerce a chefia democrática e esta ao “boss”, que exerce o que denominamos “chefia autocrática”. Vejamos, acompanhando as considerações de Ordway Tead, a diferença entre uma e outra.

Para Tead, o “comando” é um exercício de poder “sobre” as pessoas, implicando a “direção” no uso de um poder “com” as pessoas.

“Dirigir” não é, portanto, possuir o “poder de comando e a habilidade de domínio”. O comando acarreta uma obediência *imposta*, enquanto a direção consegue uma obediência *consentida*. O líder considera, fundamentalmente, que as organizações constituem sempre *meios* para se atingir um *fim*, instituições que ajudam a realizar o que as pessoas almejam. *Os seres humanos, eles próprios, é que constituem os fins.*

Cada um dos leitores, em sua experiência de trabalho, há de possivelmente ter conhecido chefes dos dois tipos — autocrata e democrata. Conhecendo-os, procure rememorar os efeitos que, no andamento dos serviços, acarreta uma ou outra atitude: a democrática, fazendo com que os subordinados se sintam humanos, empenhados numa realização *de que participam*, dispostos a tudo para para que o chefe conte com sua cooperação cordial e esforçada; a autocrática, considerando os subordinados méras peças de um mecanismo e peças que, por isso mesmo, se limitam a “cumprir o dever”, sem nenhum estímulo para que a sua atividade ultrapasse a simples linha de uma execução imposta.

Mas, não confiemos apenas em nossa limitada experiência e vejamos como outros autores — que

se dedicaram especialmente ao estudo do assunto — o encaram em face das relações entre chefes e subordinados. .

Para Pigors, sem dúvida o autor que realizou a melhor análise da matéria, a solidariedade de propósitos, característica da “liderança”, é substituída, no “domínio”, por um mero nexo de comando e obediência. O líder acha-se imbuído de uma grande fé na natureza humana; no dominador há uma desconfiança intrínseca dos seus subordinados: quanto mais aptos e inteligentes êstes se revelem, tanto mais êle os receiará como possíveis rivais e tanto mais cuidadosamente planejará controlar-lhes a influência.

Ainda segundo Pigors, a distinção fundamentalmente característica — se é que se pode apontar alguma — entre uma e outra forma de dirigir é que a tendência intrínseca da chefia democrática consiste em *libertar* e *dirigir* a energia humana, enquanto a da chefia autocrática é transformar as pessoas em simples peças de uma “rotina”, sujeitas a um sistema de controle qualquer. O autocrata preocupa-se em impor a sua vontade, insiste na obediência cega, não tolera qualquer crítica, busca uma obediência imposta; o democrata procura uma profundidade de entendimento, está sempre disposto a explicar os seus atos, busca uma obediência consentida.

Na opinião de Stockberger, a direção administrativa do tipo democrático é uma “maneira de viver e trabalhar em cooperação com seres humanos que pensam e sentem”. A chefia será democrática somente na medida em que proporcionar e mantiver oportunidade para o exercício da iniciativa individual, sujeito, unicamente, àquelas disciplinas e restrições que devem ser impostas para preservar exatamente a liberdade do desenvolvimento individual.

Segundo Bogardus, a chefia pode ser “autocrática” e “paternal” ou “democrática”. A primeira baseia-se, em grande parte, no princípio do “chefe em si mesmo”; domina e conduz; é lei em si mesma. Deve estar continuamente “em guarda”, devido aos inimigos que naturalmente acarreta. A chefia “paternal” é um meio termo entre o procedimento autocrático e o democrático. O princípio do “chefe em si mesmo” tem o limite de “consulta”; considera as necessidades e aspirações de outros, mas reserva-se a decisão final; “sente” que, por força

de sua posição e experiência superiores, “conhece” mais e melhor. A chefia democrática “dirige” ajudando o grupo a atingir um consenso comum agindo como intérprete dêsse consenso; focaliza, em grande escala, a iniciativa e a responsabilidade.

E.D. Smith assinala que, até a presente geração, havia um consenso generalizado no sentido de que os subordinados eram instrumentos passivos. Como resultado, diz êle, o gerente encarava a fábrica acentuadamente como uma “máquina”. Poucos esforços se faziam no sentido de dar aos subordinados oportunidades para “manifestações próprias”. Pouco se fazia para utilizar-lhe os desejos e as aspirações pessoais. Esquecia-se a “personalidade” dos empregados. Hoje, continua Smith, tanto a psicologia como a indústria voltam sua atenção para as “unidades componentes”. Começam a admitir que é demasiado “alto” o preço do controle pela força. Já levar em consideração os perigos decorrentes da “repressão” e as vantagens de se angariar o apoio dos elementos que integram a organização industrial e mental.

Nada mais ilustrativo e eloquente, quando se estuda dois aspectos opostos, que o seu confronto. Confrontemos, portanto, recapitulando as opiniões examinadas, as características das duas atitudes: a autocrática e a democrática.

Chefe autocrata

1. Exerce um poder “sobre” os subordinados.
2. Interessa-se, apenas, pelo *resultado*.
3. Coloca facilmente o bem estar da organização à frente do bem estar dos seus membros.
4. Dirige a organização subordinando os indivíduos a fins “organizados”.
5. Desconfiança intrínseca dos subordinados.
6. Preocupa-se em impor a sua vontade aos subordinados; ao invés de “dirigir-los” limita-se a a “usá-los” como méros instrumentos. Somente sabe pensar em termos das relações usuais entre “senhor e servidores”.
7. Sua autoridade apoia-se na habilidade em compelir à obediência.
8. Comanda, ordena, “manipula” e “manobra” os subordinados.

9. Insiste na "obediência cega", como uma demonstração completa dos subordinados à sua vontade; qualquer crítica ou indagação lhe parecerá insolente e perigosa. Busca uma obediência *imposta*.

10. Transforma as pessoas em simples peças de uma rotina, sujeitas a um sistema de controle qualquer.

11. Limita a liberdade de ação dos subordinados por meio de regras rígidas e minuciosas. Insiste constantemente na disciplina "ao pé da letra".

12. Preocupa-se em ser "necessário". Procura manter os subordinados numa dependência constante, pois sua posição somente estará garantida na proporção que souber jungir os outros à sua vontade.

13. Considera o empregado como simples *unidade* de trabalho, susceptível de treinamento com um dispêndio mínimo de tempo e energia.

14. Julga, erroneamente, que a aproximação cordial com os subordinados lhe diminua, de qualquer forma, a autoridade.

15. Promove um ajustamento arbitrário de interesses antagônicos, baseando-o na importância social de cada indivíduo ou grupo em questão, e tendo como resultado intriga, "acomodações" e "conchavos".

16. Vale-se, fundamentalmente da *disciplina*, como método próprio, considerando-a um conjunto de regras que devem ser impostas a qualquer transe.

Chefe democrata

1. Exerce um poder "com" os subordinados.

2. Preocupa-se, igualmente, com o *processo* pelo qual o resultado é obtido.

3. Envida esforços para que o bem estar da organização e de seus membros sejam uma e mesma coisa.

4. Guia e desenvolve os subordinados de tal forma que, participando da "formação" das finalidades, também possam participar de sua realização.

5. Alimenta uma grande fé na natureza humana.

6. Alicerça suas relações com os subordinados numa profundidade de entendimento e numa comunhão de idéias. Trata-os como seres humanos.

7. Sua autoridade apoia-se na capacidade em aliciar a cooperação voluntária e a simpatia.

8. Dirige, educa, "solicita" e "estimula" os subordinados.

9. Está sempre disposto a explicar seus atos, porque sabe que essa explicação atende aos interesses dos subordinados e da causa comum. Busca uma obediência *consentida*.

10. Procura "libertar e dirigir" a energia humana, no sentido de um objetivo comum.

11. É "humano", em sua concepção da disciplina do grupo e sabe interpretar sem rigidez as normas que a regulam.

12. Dirige de forma a focalizar a pessoa dos subordinados, ajudando-os a desenvolver, ao máximo, a sua capacidade.

13. Mantém um profundo respeito pela personalidade alheia. Considera os subordinados como indivíduos e como tais os trata.

14. Não receia ser cordial porque não receia a própria tarefa de dirigir, tal como deve ser entendida.

15. Promove a criação de uma "comunidade de objetivos", tendo como resultado a cooperação e a "integração progressiva".

16. Vale-se, principalmente da função e desenvolvimento do *moral do grupo*, levando em consideração, neste sentido, o interesse dos subordinados pelo serviço e sua satisfação com as condições de trabalho.

Analistas do trabalho e sua preparação

ARLINDO VIEIRA DE ALMEIDA RAMOS,
Técnico de Administração.

O presente artigo salienta as dificuldades com que ainda luta a administração de pessoal no setor da análise do trabalho. Isto porque, além de a Ciência da Administração estar ainda numa fase "esotérica" de empirismo, o problema se agita dentro dum círculo vicioso: classificação de cargos, de um lado; análise do trabalho, de outro — fenômenos, afinal, interdependentes.

Aventando a experiência profícua dos occupational analysts, da Federal Security Agency dos Estados Unidos, o autor passa depois a discutir métodos e instrumentos de análise do trabalho, terminando por preconizar um sistema de especializações para os analistas do trabalho, tal a diversidade de setores por onde tais experts deverão enveredar. (N.R.)

A administração do pessoal apoia-se no estudo do trabalho e do trabalhador. Os dados colhidos pela observação e pela experiência têm estabelecido normas que facilitam a solução dos problemas da escolha e direção do pessoal. Estes princípios não derivaram de distilações do "bom-senso" ou do "palpite", mas decorreram da aplicação de métodos objetivos.

A fase empírica da administração é muito longa; vem da reunião dos primeiros homens para realização dum serviço comum. Aguardou, assim, o desenvolvimento das ciências, que lhe são auxiliares, para chegar ao período científico. Tornou-se realmente técnica, quando foram usadas as primeiras tentativas para racionalização do trabalho. A TAYLOR impuseram-se, logo, como elemento primário, os processos da análise do trabalho nas suas diversas fases, com a fixação das tarefas e estudo detido do trabalhador. Daí em diante repousou neste princípio fundamental de que sem conhecimento preciso e objetivo do trabalho não é possível administrá-lo convenientemente. Não se pode, mesmo, tratar de alguma coisa, sem a conhecer devidamente.

Presentemente, a administração passa ainda por esta fase de transição que atravessaram tôdas as ciências aplicadas e percebe-se que vence no terreno técnico, a etapa, considerada na pedagogia, na medicina e até na química aplicada (em tempos mais recuados) a fase do esoterismo e do "bom senso". Esta etapa é considerada também da "opinião", em oposição a que se lhe seguiu — a da "investigação", — ou da comprovação das verdades, mediante o uso de métodos objetivos e experimentais. Não convém alongar sobre os aspectos lógicos e filosóficos do problema. O fato é que encontramos na pedagogia êstes dias de transição, que culminam quando Claparède estigmatizou "l' esprit primaire" dos mestres de escola e chamou enérgicamente a atenção dêsses "práticos", dêsses "executores" — os professores de seu tempo — para os aspectos científicos e técnicos, com o fim de melhorar os processos antiquados e rotineiros. Igualmente, deparamos na Medicina esta mesma etapa, quando os clínicos, chamados os "práticos", usando dos recursos do "bom-senso", achavam teóricos, difíceis e inaplicáveis os processos e aquisições da ciência experimental.

CLAPAREDE, com a Educação Funcional, CLAUDE BERNARD, com a Medicina Experimental e TAYLOR, com a Administração Científica do Trabalho, são três marcos no comêço de nova era, nêstes grandes setores da ciência aplicada. Interessante é que os "práticos" da pedagogia, os "práticos" da medicina e os "práticos" da administração tinham a mesma fé na cultura geral, na filosofia, na formação feita com o estudo das humanidades, do latim, do grego, da lógica e no poder insuperável do "bom-senso".

A época em que vivemos, na administração, é justamente a de vencer êstes preconceitos. Estamos a serviço de um dos setores da administração, que é grande pelo seu conjunto unitário, mas relativamente pequeno em comparação com a multiplicidade dos aspectos da empresa. Como aos "práticos" da medicina e aos da escola, os nossos casos

atuais, os nossos "processos", e a solução dos mesmos não deve empanar o pensamento, de modo a impedir o estudo sistemático, científico, metódico dos bons métodos administrativos.

Evidentemente não se compreende que se possa administrar o trabalho sem o conhecer bem, a não ser que se apoie em quem possua este conhecimento. E para conhecê-lo, há que minuciá-lo, estudá-lo em suas fases e tarefas.

Assim, em uma empresa, qualquer que seja, pública ou particular, o empregador ou supervisor, encarregado de admitir e administrar o pessoal, deve possuir uma relação circunstanciada das atribuições dos empregos, conseqüente à análise do trabalho. O simples título do cargo ou da função não basta; freqüentemente o nome dos cargos não corresponde às atribuições. O homem admitido numa função pôde passar ao exercício de outra, sem mudança do nome desta função. Ou a designação dada ao trabalho, apesar de precisa, tem, para a organização, significação diferente daquela usada em outros negócios semelhantes. Ou, ainda, os títulos das ocupações, com a divisão do trabalho cada vez maior, podem indicar especializações muito estreitas ou ao contrário incluir, sob nome genérico, grande número de tarefas que, embora possíveis de figurar num mesmo setor, exigem aptidões e conhecimentos diversos. O velho processo de conhecer o trabalho pelos títulos que figuram na folha de pagamento não só é completamente descabido, como conduz a graves erros. Não procede também que se venha a indicar a natureza do trabalho com a simples enunciação da profissão exercida pelo empregado: — várias espécies de serviço se contém, de hábito, numa mesma profissão.

Enfim, *as grandes organizações devem ter como instrumento básico de trabalho, para administração do seu pessoal, uma folha da atribuição dos seus empregados, proveniente de estudos repetidos e permanentemente revistos. E isto é obtido por meio da análise do trabalho.*

*

* *

A análise do trabalho é um instrumento de serviço; é uma atividade preparatória destinada a obter elementos para uso posterior. Assim compreendida, deve escolher os métodos que usa e mantê-los rigorosos, para que — atividade de investigação — não forneça material defeituoso, cau-

sa de erros e prejuízos. Considere-se ainda que a análise exige tempo, utilização de pessoal numeroso e habilitado e, em regra, interrompe, de certo modo, ainda que brevemente, os serviços com suas investigações. A análise multiplica visitas e inquéritos para atingir diferentes objetivos, o que torna o processo trabalhoso. Note-se que, além da dificuldade imanente à própria análise, encontram-se freqüentemente gerentes e chefes, quer em serviços públicos, quer em particulares — rotineiros e aferrados a recursos mais expeditos, embora falhos e inoperantes — os quais não se simpatizam com este importante instrumento da administração eficiente.

Daí decorre a necessidade de se obterem elementos devidamente treinados para realizar estas análises. Como é sabido, tais funções não são simples, exigem uso de métodos, cujas bases devem ser bem conhecidas, para chegar a resultados aproveitáveis além de envolverem grande responsabilidade, pois têm de fornecer dados para outras iniciativas. Assim, não convém que estes encargos sejam entregues a pessoas inexperientes, sem conhecimento prático do assunto. O estudo das normas que cabe seguir, dos termos em que estas se podem modificar e de como executar a tarefa para chegar a um resultado proveitoso, exige, além de preparo teórico, exercício, sob controle, da própria função. Um dos aspectos mais singulares desta preparação é imprimir, no espírito dos analistas, a idéia de que realizam trabalho científico, portanto preciso, exato, o que é igualmente uma das preocupações, quando se preparam investigadores para os grandes institutos científicos: o dever de afastar todo contingente pessoal no trabalho para só considerar o que revelar o fato.

A análise do trabalho pode objetivar vários fins em uma empresa ou organização:

1. Colher dados para seleção de pessoal;
2. Melhorar métodos de trabalho (racionalização);
3. Classificar cargos;
4. Estabelecer tipos ou sistemas de remuneração;
5. Orientar o aperfeiçoamento de pessoal;
6. Prevenir acidentes ou moléstias profissionais;
7. Orientar a adaptação de trabalhadores.

Este é um resumo do que expõem mais de uma dezena de autores sobre administração.

Bem se vê que as análises, para serem realmente úteis, não podem ter estensão igual em todos os objetivos citados.

Enquanto na seleção de pessoal o trabalhador é objeto dum percuciente estudo, indo-se até à colheita de dados sobre os maus e bons executores, na classificação de cargos, o maior interesse recai sobre as tarefas a executar, ainda que devam ser considerados o trabalhador e seus requisitos. Na racionalização dos serviços, o estudo dos dois problemas — o trabalhador e o trabalho — assume um interesse máximo: o trabalho é dividido e são considerados ainda os diversos modos de realizá-lo (como diz TAYLOR, cada tarefa tem muitos modos de ser executada e tudo está em escolher o melhor). O homem é estudado até na sua capacidade de esforço, no seu poder em resistir à fadiga, na lentidão ou pressa com que realiza os movimentos. Estes dados também servem à prevenção dos acidentes e todos igualmente, ao aperfeiçoamento.

Pode-se, contudo, fazer investigação conjunta para dois ou três tipos de objetivos, ou aproveitar os dados de natureza comum e tornar certas análises apenas complementares. E' evidente que este trabalho se simplifica muito nas pequenas empresas, com número reduzido de empregados e curta lista de ocupações.

E' impossível considerar aquí uma análise do trabalho, que abranja todos os objetivos. Os livros, em geral, oferecem exemplo de uma fôlha orientadora para a análise das organizações. São quasi sempre muito superficiais e não chegam a considerar devidamente a questão propriamente funcional que é a articulação do trabalho, o homem e os métodos. Uma análise para racionalização seria o exemplo melhor, porque, com poucas modificações, poderia abranger os problemas principais do pessoal. Mas, focalizamos uma análise para seleção de pessoal, sobre a qual temos experiência, e que dá uma noção geral sobre o processo.

Os esquemas gerais que se encontram em BINGHAM, VITELES e SOLLIER-DRABS servem para dar indicações necessárias sobre o ambiente, o equipamento e o pessoal utilizado. Fixado, depois, qual o trabalho que vai ser analisado, cumpre tomar o cuidado de estabelecer uma análise para cada ocupação ou grupo de ocupações muito semelhantes. Abandonar a análise ampla ou gros-

seira, ou, por outras palavras, aproximada. Há sempre uma fase preparatória, preliminar e outra realmente ativa, que se realiza depois da visita ao local do trabalho. Como se vê, o analista deve ter antes de conhecer o trabalho "in loco" uma informação boa sobre o que vai estudar.

Para seleção, podem-se lembrar estes pormenores:

- 1) estudo da designação dada à ocupação considerada;
- 2) coleta de informações sobre a ocupação em outras emprêsas;
- 3) leitura de livros ou publicações a respeito da ocupação;
- 4) consulta a escolas ou faculdades que lecionam ou aperfeiçoam indivíduos para o trabalho respectivo;
- 5) consulta a especialistas de renome, ou trabalhadores qualificados em outros setores diferentes do examinado;
- 6) observação do local do trabalho, do trabalhador e da maneira de execução do trabalho;
- 7) descrição, observação e medida do tempo das diferentes tarefas ou fases da ocupação;
- 8) organização de inquéritos provisórios e determinação do método que deve ser adotado;
- 9) determinação das pessoas, no local do trabalho, que devem colaborar na análise, sendo que é possível admitir outras fora da emprêsa;
- 10) entrega de fôlhas de inquérito, realização de entrevistas, recolhimento e sistematização dos dados;
- 11) coleta de informações precisas sobre os empregados que vão servir na investigação e possivelmente em grupos de ensaio, como fichas de produção, escala de julgamento de chefes e companheiros, exemplo de trabalho produzido e todos elementos que permitem classificação de acôrdo com a eficiência na ocupação.

Assim os encargos dos analistas do trabalho são muito numerosos e diversos. Procuremos fixar os limites ou extensão de suas atribuições.

Devem ser considerados como tais, as atribuições confiadas aos *EE. UU. Occupational Analysts*, que existem, por exemplo, na *Federal Security Agency*, em várias classes. Os *Personnel Assistents*, também dêste órgão, têm alguns encargos e responsabilidades semelhantes: — fazem estudos para classificação dos cargos e para o *placement*. Pode se estender as atribuições dos analistas ao estudo de todos os problemas de pessoal que necessitem conhecimento do trabalho e modo de executá-lo. Estão, então, afastados alguns tipos de funções que figuram por exemplo na *C.S.C. dos EE.UU.* na série *Personnel Group (P-1400)* que envolvem “técnicas de exame, aperfeiçoamento, estandarização de testes, segundo a técnica da moderna psicologia”. E também todos situados na *C.A.F. 200 (Personnel Administration Series)* em que figuram os examinadores (*Tecnical examining*) e os interpretadores de textos legais, que dão parecer sobre os direitos e deveres do pessoal.

No *Dictionnary of Occupational Titles* que resume tôdas as ocupações nos *EE.UU.* editado êste ano, e que foi organizado depois de análise do trabalho, segundo está na primeira página do volume, distinguem-se bem duas ordens de encargos que também devemos considerar: — *Job Analyst* e *Job Interviewer*. O primeiro, “analista do trabalho”, é o que corresponde ao exercício das funções que estudamos. O “Entrevistador do Trabalho”, ainda que use um método da análise do trabalho que adiante vamos estudar, a entrevista, utiliza-o com o fim de empregar indivíduos, isto é, como um exame oral, e não como elemento de colheita de dados para estudo da ocupação que é o que está a cargo propriamente do analista.

Passamos assim a considerar os métodos de análise do trabalho:

- a) Observação;
- b) Informação de chefes e trabalhadores;
- c) Entrevista;
- d) Experimentação ou prática do trabalho.

Em todos êles impõe-se o conhecimento de certas regras e conveniente treinamento.

A *observação* compreende a visita ao local do trabalho e o relatório de todos os pormenores que interessam à análise. Êste método, que é insubstituível nas fábricas e laboratórios, — segundo o qual, pelo movimento e atitudes do trabalhador,

é possível apreciar como se realiza o serviço, quais suas diferentes fases e, por fim, o rendimento ou resultado do trabalho — é de menor importância para as profissões em que o resultado do trabalho não é verificado prontamente, como também quando o julgamento do mesmo é feito por critérios mais ou menos subjetivos. Na observação do trabalho se pode incluir o estudo dos tempos e movimentos, para o qual há necessidade de utilizar aparelhos de medida a que se pode juntar a cinematografia adaptada. Uns e outros são verdadeiros recursos técnicos que necessitam preparo para sua conveniente realização.

A *observação*, a fim de resultar precisa, necessita ser aplicada a vários trabalhadores, de níveis diferentes, e em várias empresas, para que não indique apenas a forma pela qual um executor exercita seu trabalho. O mesmo quanto ao que se refere ao tempo gasto, aparelhagem, esforço, energia dispendida e órgãos humanos utilizados.

A *informação* inclui os questionários (escritos) e também as entrevistas (orais). Os questionários são usados para colheita de dados, sobretudo de profissionais ou empregados de alto nível. O mesmo não acontece com trabalhadores ou operários que mal escrevem ou lêem. Nêste último caso, dá-se preferência à observação e à entrevista, que serão, contudo, redigidas ou devidamente anotadas.

A organização dos questionários constitui hoje uma técnica, onde uma série de providências devem ser tomadas para que alcance realmente o objetivo.

E' preciso distinguir em primeiro lugar os tipos de questionários.

Êstes são os principais:

- a) questionário livre;
- b) questionário orientado ou especificado.

No primeiro a pessoa perguntada responde livremente sobre sua profissão, sobre as fases de seu trabalho e requisitos que o mesmo exige. No segundo são-lhe exigidas perguntas a que responde o mais breve possível. Na formulação destas perguntas há o emprêgo de normas e de noções precisas de psicologia do trabalho.

A *entrevista* é outra técnica de grande importância na análise do trabalho. Os defensores do “bom-senso” acham acacias estas considerações.

A entrevista é para eles uma conversa; e quem não sabe conversar?

No entanto, a técnica da entrevista tem sido objeto de estudo cuidadoso e exige, além de treino especial, aptidões dos que devem realizá-la.

Entrevista é uma conversação com fim determinado, "*face to face conference*" — diz VITELES.

Com a entrevista colhem-se dados, prestam-se informações ou motiva-se a conduta alheia.

Na entrevista há entre o entrevistador e o entrevistado um ajustamento de atitudes do qual decorre um comércio de idéias, sentimentos, visando certo resultado. Distingue-se assim de conversação com o fim derivativo ou de diversão.

Não se pode com certeza reduzir a entrevista a regras. Cada uma depende de fatores diversos, ligados às pessoas e aos assuntos e muitas vezes às situações. Mas, evidentemente, há dados comuns e recursos psicológicos que, devidamente utilizados, permitem modificar a marcha da entrevista e sempre conservá-la dentro da possibilidade do sucesso. Convém ser rigorosamente planejada, mas com certa maleabilidade para enfrentar o inesperado. Os processos expedidos e improvisados devem ser conhecidos a fim de obter o essencial: a cooperação do entrevistado e seu fiel testemunho.

Como se vê, os entrevistadores têm uma tarefa árdua para a qual precisam estar preparados ou treinados. Entregar a análise do trabalho, em grandes empresas, a indivíduos bisonhos é correr o risco de perturbar os serviços, colhendo resultados pouco compensadores. O treinamento em cursos e no exercício do trabalho específico de analistas pode resolver o problema. Acompanhando

os principiantes as pessoas mais experimentadas, atenuam-se os inconvenientes da fase inicial.

A *prática do trabalho* ou experimentação do mesmo é também um método de análise ao qual pode recorrer o analista. Por ele é possível identificar bem a tarefa e julgar do esforço e das qualidades ou das aptidões envolvidos na execução.

Enfim, uma turma de analistas do trabalho, bem informada teoricamente e regularmente treinada, facilitará e tornará possível a fundamentação duma política de pessoal em sentido objetivo ou científico. A tarefa não é de somenos e não tão fácil que possa dispensar uma preparação.

A parte instrutiva pode ser dada em curso regular, acompanhada de demonstrações práticas. Um estágio no órgão da administração, após este curso, com acompanhamento de analistas mais experimentados, resolve a questão do treinamento inicial. As reuniões para discussão sobre as dificuldades encontradas nesta fase inicial há de melhorar a técnica utilizada.

Como os setores de trabalho são muito diversos, convém que seja aproveitada rigorosamente a experiência das pessoas e adotado o sistema de especializações. Assim, análise de trabalhos de escritório, de trabalhos de laboratórios, de trabalhos de hospitais, de trabalhos de indústria, de transportes, de fábricas, de trabalhos agrícolas, etc., são diversas especialidades que bem desenvolvidas comportam preparo eficiente de grupos de pessoas que, em pouco tempo, devem atingir alto grau de precisão e rendimento.

Não será necessário estender-se mais para esclarecer que a especialização fornecerá elementos para um progressivo aperfeiçoamento dos métodos e desenvolvimento de técnicas.

PENSAMENTO ALIENÍGENA

A era administrativa

ANDRÉ SIEGFRIED,
da Academia francesa
(Tradução de Lygia Azevedo)

Assinado por um dos mais representativos nomes da moderna cultura francesa, o presente trabalho, além disso, tem a esteá-lo todo o background da terrível catástrofe por que passou agora a Europa.

Cético quanto a um possível dirigismo da Ciência, o autor lembra que, dada a crescente interrelação entre os desígnios do Estado e a essência das pesquisas científicas — um e outra buscando o bem-estar da humanidade — os governos vêm procurando intervir diretamente no campo da Ciência — o que lhe parece um perigo, já que tal fenômeno levará ao totalitarismo qualquer Estado democrático.

Assim, alerta os governos, apontando como diretriz máxima da nova era administrativa, — em que a organização se sobreporá à técnica — a racionalização das atividades distributivas e administrativas da produção, tudo dentro de um indispensável espírito de concorrência e de liberdade criadora. (N.R.)

A transição da ferramenta à máquina corresponde ao alvorecer de uma nova era da humanidade, estágio sem dúvida tão importante quanto a passagem do período paleolítico para o neolítico; que crise se teria verificado quando, de caçadores, os homens se transformaram em agricultores! Ora, é numa crise igual, pelo menos em profundidade, que agora nos debatemos. Ainda não percebemos claramente tôdas as suas repercussões, porém elas são enormes, revolucionárias, e atingem os próprios fundamentos do equilíbrio social, em que há milhares de anos viveram nossas sociedades.

Ao que me parece, distinguem-se três fases na história humana da produção: achamo-nos apenas no início da terceira e mal temos consciência de nela haveremos penetrado. Em primeiro lugar vem a

fase pre-industrial, a imensa era da ferramenta, que mergulha na noite dos tempos, criadora dêsses tipos humanos que acreditáramos eternos — o camponês, o artesão. Na sua grande maioria, a humanidade ainda é camponesa e artesã, mas, nas sociedades ocidentais, o artesão desaparece rapidamente, ao passo que o camponês muda insensivelmente de caráter e, se permanece o mesmo, tende, a bem dizer, a se tornar inatual: é que a máquina o atingiu.

A era seguinte — a industrial, que vem acompanhada do maquinismo — divide-se em duas fases: a mecânica e a administrativa. A partir do século XIX, a máquina a pouco e pouco penetrou em tôda parte, impondo, ao consumidor e ao próprio produtor, a necessidade imperiosa da padronização; tôda a vida social, até aos seus recônditos, foi por ela afetada e não há nada, nem ninguém, que possa escapar à sua influência. Mas depois dessa fase, estritamente mecânica, em que o engenheiro era rei, eis que uma nova etapa se delineia, marcando por sua vez o magnífico florescimento da Revolução industrial e, talvez, também o princípio de sua decrepitude.

Na verdade, que vemos nós, há cerca de vinte anos (para nos limitarmos apenas a êsse período)? Preliminarmente, que o maquinismo, cada vez mais eficaz, liberta um número crescente de operários de tarefas de fabricação propriamente dita, as quais não necessitam mais dêles. O desemprego, chamado tecnológico, outra coisa não é senão um dos sinais evidentes dêste progresso. Mas, ao mesmo tempo, a produção multiplicada quase ao infinito cria naturalmente o problema da venda (porquanto se torna cada vez mais difícil encontrar mercado para artigos cujas quantidades foram desmedidamente aumentadas) e, de maneira mais ampla, o problema — mais geral — da distribuição e da organização. Pôr em funcionamento empresas — ameaçadas de uma espécie de

gigantismo — torna-se, com efeito, mais e mais complexo. A composição do pessoal e o equilíbrio dos serviços transformam-se em virtude de uma necessidade inelutável; cada operário é um misto de vendedor, distribuidor, organizador e supervisor encarregado de avaliar a eficiência da empresa. Mas, enquanto se economiza tão magnificamente a mão de obra na oficina, cresce o perigo de hipertrofiar-se o escritório.

Eis exatamente o que chamamos a fase administrativa, na qual a organização tende a sobrepor-se à técnica, simplificada pelo seu próprio triunfo; o verdadeiro dirigente não é mais o engenheiro nem o sábio, mas o administrador (no sentido lato do termo), isto é, aquele que coordena e dirige os esforços de todos. O organismo vai ficando tão complexo que, se não tomarmos cuidado, a torrente vital corre o risco de não mais circular livremente nos vasos, suscetíveis de se engorgitarem. A empresa, quando se amplia demasiadamente, burocratiza-se, tanto mais quanto a interferência do Estado tende à inevitabilidade. Atualmente, a confusão é tal, que o direito civil, o direito comercial, o direito administrativo e até mesmo o direito constitucional deixaram de ser campos distintos. Em verdade, tudo se vai transformando em direito administrativo. Assim, a Administração (com maiúscula), dedica-se ao comércio e o comerciante é obrigado a ocupar-se com administração, desperdiçando o melhor de seu tempo a preencher formulários que irão acumular-se em arquivos inúteis! Na era da organização, a administração é sem dúvida uma necessidade; administração, todavia, não é forçosamente burocracia (ainda que seja essa a tendência natural), no sentido pejorativo do termo. A tarefa urgente que se impõe é a da racionalização do aspecto distributivo e administrativo da produção, nela mantendo, como condição indispensável de vida, a iniciativa, o espírito de concorrência e a liberdade criadora.

Acaso não se verá claramente o perigo? E' que o Estado, que se tornou totalitário mesmo nos países ainda chamados democráticos, pretende, doravante, submeter a técnica, a pesquisa e até mesmo a curiosidade científica aos seus próprios fins, que, aliás, não são de essência desinteressada, e nos quais o espírito partidário transparece através da presunção de servir o interesse geral. Como vai longe o tempo em que o século XIX acreditava no primado da Ciência desinteressada!

Nada ilustra melhor esta transformação de pontos de vista do que a idéia acerca dos poderes futuros da Ciência — em suas relações com os governos — esposada há três quartos de século (precisamente em 1871) por um pensador como Renan. A bomba atômica, a este propósito, presta-se a sugestivas comparações.

Nos seus "Diálogos filosóficos", no capítulo dos "Sonhos", o autor da "Vida de Jesus", espantosamente profético, imaginava que um grupo de sábios poderia inventar algum dia o meio de destruir o planeta. Por uma espécie de trapaça superior, estes sábios — pensava ele — dominariam os governos, tornando-se assim os donos efetivos do mundo. "Pela aplicação cada vez mais dilatada da ciência do armamento — escrevia — um domínio universal tornar-se-á possível e ficará nas mãos dos que dispuserem daquele armamento. O aperfeiçoamento das armas, com efeito, conduz ao inverso da democracia; tende a fortificar não a massa, mas o poder, pois que as armas científicas podem servir aos governos, não aos povos..." Concluiria Renan que este poder extraordinário pertencerá aos governos? Ele antes o vê a concentrar-se nas mãos dos sábios, depositários do segredo científico destruidor. "No dia em que alguns privilegiados da razão possuírem o meio de destruir o planeta, sua soberania estará implantada e eles reinarão pelo terror absoluto... Quase se pode dizer que serão deuses".

"Como são horríveis os pesadelos com que vos delicios!" — replicará o interlocutor do diálogo Mas não é exatamente o que vemos hoje, na era sensacional da bomba atômica? Como sempre, Renan observara bem, com acuidade e antecipação; mas acaso não raciocinava ele de acordo com a fase mecânica, técnica, científica, de que falávamos há pouco? Não deveriam ser um pouco diferentes as conclusões da fase administrativa? A experiência atual nos mostra, na verdade, que não são os sábios que controlam os governos, mas os governos que dão emprego aos sábios e os fazem trabalhar para eles. Porventura não vemos que para dispor do poder conferido pela bomba atômica é preciso tirar partido menos de um segredo (cedo descoberto) do que de uma poderosa organização industrial, tão complexa, tão aperfeiçoada, que só os países mais evoluídos a podem possuir? Reçamos, pois, na organização, senhora do mundo moderno. Suas possibilidades são imensas; seus perigos não são menores.

Um estado-maior administrativo para auxiliar o Presidente

NORMAN M. PEARSON,

(Trad. de GUILHERME AUGUSTO DOS ANJOS
e PAULO LOPES CORRÊA)

NORMAN M. PEARSON, autor do trabalho que oferecemos à leitura e à meditação de todos os estudiosos de administração, mormente daqueles que desejam sinceramente o aperfeiçoamento da máquina administrativa nacional, é um notável especialista norte-americano em assuntos administrativos, o que facilmente se verificará pela maneira magistral com que versa o assunto, muito importante e muito oportuno, da racionalização das atividades de supervisão geral administrativa, cuja responsabilidade cabe ao chefe executivo. Diplomado em Ciência Política pela Universidade de Chicago, onde conquistou o doutorado, o Sr. PEARSON vem exercendo, há anos, importantes funções como alto funcionário da repartição de orçamento do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos. Membro que é, também, do Conselho de Pesquisas em Ciências Sociais, aprofundou-se no estudo das questões de gerência administrativa do governo federal, particularmente no setor da administração orçamentária.

Sob o título inglês original de "A General Administrative Staff to Aid the President", o presente trabalho foi publicado em "Public Administration Review", órgão da Sociedade Americana de Administração Pública (Spring, 1944, Vol. IV, N.º 2), de onde, devidamente autorizados, procedemos à tradução. Nêle o autor analisa as principais funções afetas ao Presidente da República, como chefe executivo, de acôrdo com muitos autores de renome, e, considerando a complexidade e o vulto cada vez maiores das mesmas, conclui pela imperiosa necessidade de existência de um órgão de estado-maior administrativo, ao qual o Presidente possa delegar grande parte das suas

atividades concernentes à gerência administrativa. Após passar em revista os vários conceitos de "staff", salientando a variedade de acepções em que esta palavra é empregada, estabelece a distinção entre órgãos de estado-maior administrativo e órgãos auxiliares da administração, inter-relacionando os dois tipos numa síntese intermediária que reputa de maior eficiência para alcançar os objetivos de assistência administrativa imediata ao Chefe do Executivo. Estuda, em seguida, os tipos básicos de delegação de autoridade e responsabilidade, focalizando, de passagem, os pequenos e inevitáveis conflitos que dela sempre resultam, e desenvolve especificadamente as funções que, no seu modo de ver, devem ser exercidas pelo órgão de estado-maior administrativo. A organização que propõe para um órgão desses é muito aproximada, na prática, do atual Bureau do Orçamento do Governo federal norte-americano. Ao concluir, depois de algumas considerações a respeito das condições essenciais à eficiência de uma repartição de estado-maior, o autor mostra a enorme importância que assumiu o Bureau do Orçamento como órgão de estado-maior administrativo do Presidente, o qual, através do processo orçamentário, pode acompanhar tôdas as fases da gerência administrativa. Chamamos especialmente a atenção dos leitores para êsse ponto, pois o assunto é palpitante para os brasileiros, no momento em que, ao elaborar-se a nova Constituição da República, parece não estar ainda suficientemente clara no espírito de muitos de nossos administradores e legisladores a noção de que a elaboração da proposta orçamentária, pacificamente reconhecida como função do Executivo, e a execução do orçamento proporcionam o

mais poderoso instrumento de que possa dispor o Presidente da República para bem se desincumbir, de suas responsabilidades de supervisor geral da administração pública. (P.L.C.)

A ORGANIZAÇÃO das altas atividades executivas do governo federal é mais difícil hoje do que em qualquer outra época da história. A alta administração de qualquer empresa, pública ou particular, se torna mais complexa à medida que aumentam o alcance das atividades e o tamanho da organização necessária para realizá-las. No governo federal, a partir da depressão econômica dos primeiros anos da década de 1930 e especialmente desde o início da segunda Grande Guerra, o alcance e a complexidade de atividades e o número de órgãos criados para desempenhá-las tiveram uma expansão sem paralelo na indústria privada ou em outros governos daquém e dalém mar. No ápice desse vasto número de unidades administrativas está o Presidente, que, de acordo com a Constituição, é o chefe responsável do Executivo. Além de suas responsabilidades pela gerência administrativa, ele é o comandante em chefe das forças armadas, chefe de Estado na conduta das relações exteriores, líder político da nação e chefe do cerimonial nacional. É óbvio que o tempo do Presidente deve ser cuidadosamente distribuído e que a assistência que lhe é devida no cumprimento de cada um desses deveres deve ser cuidadosamente organizada. Entretanto, apesar da importância do papel do Presidente na gerência administrativa, tem sido insuficiente a atenção consagrada ao assunto (1).

Em vista da magnitude de sua tarefa total, como pode o Presidente cumprir com suas responsabi-

lidades de gerência administrativa? Admite-se, em geral, que ele deve delegar autoridade aos chefes de departamentos e outros órgãos executivos. Mas como pode ter a certeza de que estas delegações são feitas de modo preciso? De que maneira pode coordenar os esforços das autoridades delegadas? Se o número de órgãos executivos se tornar demasiado grande (e todo o mundo afirma ser este o caso), como é que irá supervisioná-los e trazê-los para dentro de seu "alcance de controle"? Independentemente de suas delegações aos departamentos executivos para a execução de programas específicos, poderá ele delegar autoridade para o desempenho de suas supremas funções executivas? Se ele não puder delegar tal autoridade suprema, como poderá evitar congestionamento de suas tarefas? Se a delegar, como poderá evitar o dualismo de comando? Como poderá coordenar o trabalho dos serviços auxiliares centrais e dos departamentos de linha? Como é que o planejamento centralizado poderá ser coordenado com o trabalho dos departamentos de linha? Por último, mas não menos importante, como pode o Presidente ser sistematicamente informado, com segurança, de que as responsabilidades por ele delegadas estão sendo convenientemente executadas e de que está sendo feito progresso na realização dos objetivos do governo federal?

Há diversos métodos gerais de se atacar a solução do problema de auxílio ao Presidente na gerência administrativa: 1) a consolidação de órgãos, a fim de reduzir o número de chefes de repartição que despacham diretamente com o chefe do Executivo (2); 2) assistentes executivos de alto grau na Casa Branca (3); 3) comissões inter-departamentais (4); 4) órgãos de co-

(1) O Professor CHARLES E. MERRIAM, ao fazer a crítica de obras importantes e recentes de dois eminentes cientistas políticos, sobre assuntos de presidência — *The American Presidency*, de HAROLD J. LASKI, e *Presidential Leadership*, de PENDLETON HERRING — chamou a atenção, lamentando, para o fato de haverem esses autores omitido qualquer consideração sobre o papel do Presidente na gerência administrativa ("The President: Leader and Manager", 1 *Public Administration Review* 74-76, Autumn, 1940). O problema está recebendo crescente e variada atenção em jornais e revistas populares; ver, por exemplo, o artigo de WENDELL WILLKIE, "Better Management, Please, Mr. President", 43 *Reader's Digest*, novembro, 1943.

(2) Esse método foi talvez o mais aconselhado no relatório do Comité Presidencial sobre Gerência Administrativa. Ver, também, por exemplo, o artigo de E. CHARLES WOOD, "A Proposed Reorganization of the Executive Branch of the Federal Government", 37 *American Political Science Review* 476-90, June, 1943.

(3) Por exemplo, JOHN GAUS, "A Theory of Organization in Public Administration", in *The Frontiers of Public Administration*, de J. M. GAUS, L. D. WHITE e M. E. DIMOCK, University of Chicago Press, 1936.

(4) Esse método predomina na prática britânica e é também exposto por ARNOLD BRECHT.

ordenação de diretrizes governamentais (5); e 5) um gabinete administrativo, tipo estado-maior, para auxiliar o Presidente no desempenho de suas funções de gerência administrativa. Por mais desejável que fôsse, do ponto de vista estritamente administrativo, que o Presidente dedicasse tempo integral à gerência administrativa, não lhe seria possível fazê-lo em virtude de suas outras principais responsabilidades no que concerne à guerra, às relações exteriores e à política nacional.

A solução definitiva do problema da assistência ao Presidente em gerência administrativa envolverá, em grau variável, todos os métodos acima apontados. Numa empresa tão vasta quanto o executivo federal, os citados fatores não são mutuamente contraditórios, mas complementares, e a maior dificuldade do problema consiste em se determinar a proporção ou ênfase que deve ser dada a cada um. Tendo em vista as outras responsabilidades do Presidente, este artigo investigará as possibilidades teóricas e práticas de um órgão de estado-maior administrativo para auxiliar o Presidente na gerência administrativa interna do ramo executivo. Nenhuma tentativa será feita para examinar os múltiplos e importantes problemas que envolvem as relações do Presidente com o Congresso, no tocante aos problemas de gerência administrativa (6).

As mais recentes e mais inclusivas recomendações concernentes ao auxílio que se deve dar ao Presidente em gerência administrativa foram feitas em 1937, no relatório do Comité Presidencial sobre Gerência Administrativa, que incluiu três dos métodos acima apontados. As recomendações incluíram: 1) aumento do número de servidores da Casa Branca, a fim de proporcionar ao Presidente uma assistência pessoal e imediata; 2) fortalecimento e desenvolvimento dos órgãos de *staff*, que cuidam de assuntos de orçamento, de planejamento e de pessoal, como instrumentos administrativos do chefe do Executivo; e 3) redução dos cento e tantos órgãos do ramo executivo para uns doze departamentos principais que tenham contacto direto com o Presidente. Em-

(5) Por exemplo, a Repartição de Mobilização de Guerra.

(6) Para um estudo esclarecedor dêsse último problema, ver os recentes artigos de A. W. MACMAHON, "Congressional Oversight of Administration: The Power of the Purse", 58 *Political Science Quarterly* 161-90, June, 1932, 380-414, September, 1943.

bora a Lei de Reorganização de 1939 não houvesse alcançado plenamente êsses objetivos, o pessoal da Casa Branca foi ampliado; o Bureau de Orçamento e a Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais foram incluídos no Gabinete Executivo do Presidente e fortalecidos (a Lei de Reorganização excluiu a Comissão do Serviço Civil); e o número de repartições federais se viu reduzido de mais de trinta. Com o advento da II Guerra Mundial, entretanto, o contingente de novas e mais importantes repartições de guerra veio, até certo ponto, contrabalançar as vantagens obtidas com os planos de reorganização. A extinção, em 1943, da Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, em consequência do desfavor do Congresso, constituiu outro retrocesso. Talvez o mais importante e ininterrupto desenvolvimento, desde 1937, no sentido de organizar a tarefa presidencial de gerência administrativa, tenha sido o crescimento do Bureau do Orçamento para mais de quinze vezes o seu tamanho médio, no período compreendido entre 1921 e 1938 — fortalecendo seus trabalhos de pesquisa administrativa, de revisão de orçamentos, de credenciação estatística, de revisão de propostas legislativas, e de pesquisa em finanças públicas. Constitui ele agora, virtualmente, o único órgão de *staff* do Presidente.

O recente e rápido crescimento do Bureau do Orçamento proporciona ocasião adequada para se analisarem novamente as teorias de organização relativas à assistência que se deve prestar ao Presidente em sua tarefa de gerência administrativa. Que espécie de órgão de *staff* pode ajudá-lo melhor no desempenho de seus deveres administrativos? Que pode fazer esse órgão de *staff* para que sejam efetivamente solucionados os problemas de controle executivo supremo numa empresa tão vasta como o governo federal? Até que ponto o Bureau do Orçamento veio a constituir-se em auxiliar de estado-maior do Presidente? A fim de compreendermos os processos pelos quais um chefe executivo pode ser auxiliado, torna-se necessário, em primeiro lugar, conhecermos suas principais funções na gerência administrativa de uma empresa razoavelmente grande (7).

(7) O tamanho da empresa é importante no conceito de gerência administrativa, principalmente do ponto de vista da organização da alta administração. Numa empresa

PRINCIPAIS FUNÇÕES DE UM CHEFE EXECUTIVO

Na literatura sobre administração há uma notável concordância de opiniões no tocante às principais funções de um chefe executivo. HENRY FAYOL concebeu que os principais elementos da função administrativa, nos quais um administrador geral é principalmente interessado, são os seguintes: planejamento, organização, comando, coordenação e controle (8). GULICK, aperfeiçoando o pensamento de FAYOL, incluiu, como principais aspectos do trabalho executivo, o planejamento, a organização, o provimento de pessoal, a direção, a coordenação, a apresentação de relatórios e o orçamento, todos eles constituindo a função POSDCORB (iniciais dos vocábulos ingleses: *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting*) (9). L. D. WHITE estabeleceu os seguintes “deveres administrativos de um chefe executivo”: determinar as principais diretrizes da política administrativa; expedir as necessárias ordens, instruções e resoluções; coordenar a organização; autorizar os detalhes de organização; controlar a administração financeira; nomear e exonerar pessoal; superintender, facilitar e controlar operações administrativas; investigar; e, finalmente, conduzir relações com o público (10). Considerando os tipos de esforços exigidos na tarefa executiva, sob o ponto de vista da liderança, ORDWAY TEAD incluiu: 1) planejar e definir diretrizes e métodos de ação; 2) organizar as atividades de outros; 3) delegar autoridade e responsabilidade; 4) controlar estas últimas em função dos resultados desejados; 5) superintender o progresso geral dos resultados; 6) expedir ordens gerais ou instruções; 7) interpretar e transmitir diretrizes;

muito pequena, as mesmas funções são exercidas, mas por um só indivíduo e, como observou FAYOL, a maior parte do seu tempo é dedicada à “função técnica”, isto é, ao assunto específico da empresa, de preferência à “função administrativa” (*Industrial and General Administration*, trad. de J. A. COUBROUGH, Londres, I. Pitman and Sons, 1930, págs. 8-15).

(8) *Ibid.*

(9) “The Theory of Organization”, in *Papers on the Science of Administration*, coordenados por L. GULICK e L. URWICK, Institute of Public Administration, 1937, pág. 13.

(10) *Introduction to the Study of Public Administration*, Macmillan Co., 1939, págs. 53-60.

8) treinar subordinados para as posições-chave, tendo em vista a realização dos encargos executivos; 9) coordenar os diversos esforços e elementos; e, finalmente, “a importante tarefa de *estimular e animar* todos os indivíduos que estiverem contribuindo com seus esforços” (11). O relatório do Comité Presidencial sobre Gerência Administrativa não fez nenhuma tentativa no sentido de enumerar os principais deveres administrativos do Presidente. Recomendou, entretanto, que ao Presidente se atribuissem “o controle direto e a responsabilidade imediata das grandes funções administrativas do Governo”, isto é, da administração de pessoal, administração fiscal e organizacional, e administração de planejamento (12).

Com as devidas concessões às variações de sentido, a maioria dos autores concordaria quanto aos seguintes elementos principais da tarefa executiva: planejamento, organização, provimento de pessoal, direção, coordenação e controle. Nenhuma tentativa será feita aqui para apontar todas as variações sutis nos significados dos termos, tais como são usados por diferentes autores. Mas a enumeração constitui um ponto de partida altamente sugestivo para se estabelecerem as principais funções executivas do Presidente. Antes de analisar essas funções, entretanto, será útil fazer um resumo dos principais desenvolvimentos da teoria do *staff*.

CONCEITOS DE “STAFF”

Os conceitos de *staff* se desenvolvem e variam de significado, desde as menores até às maiores organizações. Em sua significação mais geral e elementar, o termo *staff* tem sido usado para se aplicar a todo o pessoal de uma organização, ou aos assistentes imediatos e pessoais de um chefe executivo. Num sentido talvez ainda mais elementar, *staff* tem sido usado para indicar uma distinção funcional entre o pessoal que “sabe e pensa” e o pessoal de “linha”, que “executa sem pensar” (13).

(11) *The Art of Leadership*, McGraw Hill Book Co., 1935, págs. 14-15.

(12) *Administrative Management in the Government of the United States*, Government Printing Office, 1937, págs. 5-6.

(13) F. A. CLEVELAND, *Expert Staff Aids to Management*, Industrial Service and Equipment Co., 1918.

À medida que as organizações se vieram tornando mais amplas, surgiu o problema da organização dos serviços auxiliares. Pessoal, contabilidade, pagamento, aquisição de material, e outros serviços foram desenvolvidos como funções classificadas na base de processo. Tais funções têm sido, às vezes, denominadas serviços de *staff*, porque são comuns a todos os departamentos de linha (ou específicos), que, em geral, são organizados na base de assunto específico ou propósito, e também porque elas manifestaram a tendência de se organizarem em torno do chefe executivo (14). Mas o ponto de vista dos executores dos serviços auxiliares é, principalmente, a administração da função pela qual são responsáveis e não a vasta administração de programas. Conforme assinalaram GAUS e WHITE, pode haver, em consequência disso, um conflito entre os departamentos de linha e os órgãos de serviços auxiliares. Se concordarmos com FAYOL, GULICK, WHITE e TEAD, em que os principais deveres administrativos de um chefe executivo são o planejamento, a organização, o provimento de pessoal, a direção, a coordenação e o controle, então os serviços auxiliares se tornam apenas uma parte subordinada de toda a tarefa executiva — e isso tanto mais quanto maior for a organização. O *staff* que auxilia o chefe executivo no desempenho de seus principais deveres administrativos é diferente do *staff* que executa serviços técnicos auxiliares. Haveria menos confusão se, como sugeriu WHITE, o termo *staff* não se aplicasse aos serviços auxiliares, ou se fôsse adotada a frase modificada de GAUS: *staff de serviços técnicos auxiliares*, ou, ainda melhor, a frase de MACMAHON e MILLETT: “*administração de negócios*”.

Nas empresas de maior vulto, o segundo tipo de assistência de estado-maior a ser distintamente organizado foi o de *staff* consultivo do executivo, descrito por FAYOL, GULICK e WHITE (15). Este *staff*, puramente consultivo, se coloca inteiramente fora das linhas de autoridade e responsabilidade, e é, talvez, representado pelo órgão de planejamento.

(14) MOONEY e REILEY sustentam que “o *staff* é um serviço puramente auxiliar” (*The Principles of Organization*, Harper and Bros., 1939, pág. 35).

(15) GULICK, *op. cit.*, pág. 31; FAYOL, *op. cit.*, págs. 48-49, 53-54; WHITE, *op. cit.*, págs. 42-73.

URWICK levou mais além o conceito de *staff*, não só por distinguir claramente entre *staff* administrativo geral, *staff* consultivo e *staff* de serviço auxiliar, como também por indicar que o *staff* administrativo geral, sob a supervisão imediata do chefe do executivo, coordena os serviços do *staff* consultivo e os serviços auxiliares com as atividades dos departamentos de linha (16). Certas funções consultivas, tal como o planejamento, requerem a atenção constante do chefe executivo, a fim de alcançar plena utilização nas operações de linha. Ademais, em grandes organizações, os conflitos que ocorrem entre os funcionários dos serviços auxiliares, os quais encaram suas próprias atividades sob o prisma funcional ou de processo, e os funcionários de linha, que tentam realizar os objetivos do programa, podem tornar-se demasiado numerosos para que o chefe do executivo pessoalmente os possa resolver. Quanto maior for a organização, de tanto mais auxílio necessitará o chefe do executivo para integrar o planejamento nas operações de linha e para coordenar os serviços auxiliares com as atividades dos departamentos de linha. Tal coordenação pode assegurar a utilização adequada tanto do planejamento como dos serviços técnicos auxiliares na realização dos principais objetivos do programa da organização. Ao mesmo tempo, pode também assegurar a manutenção das necessárias diretrizes departamentais no âmbito dos vários serviços auxiliares.

GAUS, seguindo as distinções básicas de URWICK, aplicou igual teoria ao problema da assistência que se deve prestar ao Presidente, através de um estado-maior. Salienta o papel dos auxiliares de *staff* em obter e apresentar material coordenado para a determinação de diretrizes por parte do chefe executivo, transmitir decisões aos principais funcionários de linha e acompanhar, mediante controle, o desempenho de tarefas por parte dos funcionários de linha (17).

O exame, acima feito, dos conceitos de *staff* ilustra a grande variedade de acepções e dá a perceber o cuidado com que devem ser usadas. Expondo outro conceito de *staff*, relacionaremos

(16) “Organization as a Technical Problem”, in *Papers on the Science of Organization*, Institute of Public Administration, 1937, pág. 75.

(17) *Op. cit.*, págs. 71-85.

os elementos supra-citados, tais como *staff* consultivo e *staff* auxiliar, numa síntese destinada a ser de grande eficácia para auxiliar o Presidente no cumprimento de suas responsabilidades de gerência administrativa.

AS FUNÇÕES EXECUTIVAS DO PRESIDENTE

Os autores de trabalhos sobre administração pouco se têm esforçado em analisar as funções executivas de uma grande empresa com referência ao grau de atenção pessoal que se requer do chefe executivo (18). Nenhuma análise desse tipo foi empreendida para a tarefa executiva do Presidente. Talvez a razão disso esteja no fato de que a maioria dos autores haja considerado as funções executivas como unitárias e inerentes ao chefe executivo, e não suscetíveis, portanto, de serem delegadas. Além disso, a grande diferença no tamanho e natureza das organizações dificulta uma apreciação ampla. Mas se o Presidente, além de servir como chefe do Executivo, deve também agir em diversas outras capacidades, é óbvio que ele deve limitar seus esforços pessoais no desempenho de suas funções executivas em matéria de gerência administrativa. Qual dessas funções deveria receber a maior porção de sua atenção pessoal, a fim de que ele possa ser eficiente, o mais possível, como chefe do Executivo?

Para observar-se o modo pelo qual o Presidente pode ser auxiliado no desempenho de seus deveres de gerência administrativa, torna-se importantíssimo distinguir as delegações de autoridade que o Presidente faz ao seu órgão auxiliar de administração geral, das delegações que ele costuma fazer aos diretores de departamentos para a administração de seus programas específicos. Além disso, sustenta-se que todas as delegações feitas pelo Presidente são questões de grau, quer sejam feitas aos departamentos de linha, quer aos órgãos centrais auxiliares. O estudo que faremos a seguir, de cada um dos deveres administrativos do Presidente, apresentará: uma breve descrição da função e do problema que o Presidente enfrenta ao executá-lo; um rápido estudo das princi-

pais sugestões feitas pelos estudiosos da administração no sentido de ajudar o Presidente a solucionar o problema; e uma breve referência à prática atual — tudo com o propósito dominante de distinguir a delegabilidade dos vários aspectos das funções executivas, peculiares a um órgão central auxiliar.

Planejamento — Ao tentarmos indicar até que ponto o planejamento exige a atenção pessoal do Presidente e, conseqüentemente, o grau até onde poderá ser delegada essa atenção, deveremos conceber o planejamento em suas relações com o procedimento administrativo. A este respeito é útil adotar a distinção entre planejamento de programa e planejamento administrativo, desenvolvida por DONALD STONE (19). De acordo com o ponto de vista desse autor, o planejamento de programa diz respeito aos “assuntos substantivos ou técnicos que constituem o objetivo específico do órgão”. O planejamento administrativo, por outro lado, se refere “ao desenvolvimento de uma organização satisfatória, ao método de provê-la de pessoal, às normas e práticas a serem seguidas, e à direção e coordenação das operações”. O Presidente, na sua qualidade de chefe do Executivo, deve tomar decisões tanto em matéria de planejamento de programa, como de planejamento administrativo.

As sugestões relativas ao auxílio que se deve prestar ao Presidente, em matéria de planejamento, têm geralmente estipulado que haja um assistente-chefe ou um órgão de planejamento diretamente subordinado ao Presidente (20). Prática recente estabeleceu que a Junta de Pla-

(19) Ver seu “Planning as an Administrative Process”, in *Proceedings of the National Conference On Planning*, May 12, 1941, American Society of Planning Officials, 1941 (O trabalho aqui mencionado foi publicado na *Revista do Serviço Público*, n.º de novembro de 1942, págs. 17-22, em tradução de PAULO LOPES CORRÊA).

(20) GAUS, por exemplo, em 1936, recomendava que um dos seis “assistentes do estado-maior administrativo” do Presidente fôsse responsável pelo planejamento de recursos naturais, a fim de não só garantir a coordenação de tal planejamento através de todo o governo, como também providenciar para que os resultados do planejamento fôssem canalizados para a corrente de negócios que afluem à mesa do chefe executivo (*op. cit.*, pág. 84). O relatório do Comité Presidencial sobre Gerência Administrativa recomendou que o planejamento de recursos naturais, bem como outros tipos amplos de planejamento de

(18) A. W. MACMAHON e J. D. MILLETT investigaram as responsabilidades executivas totais de numerosos diretores de departamentos, com maiores ou menores minúcias, em *Federal Administrators*, Columbia University Press, 1939.

nejamento dos Recursos Nacionais, composta de três membros, integrada no Gabinete Executivo do Presidente e diretamente subordinada ao Presidente, se ocupe dos aspectos mais amplos do planejamento de programa referente aos problemas de grande alcance dos recursos humanos e naturais. O planejamento de programa dos problemas de pequeno alcance, em seus aspectos técnicos e detalhados, é deixado, na primeira instância, aos departamentos e repartições específicas, sendo ulteriormente revisto pelo Bureau do Orçamento, que trata mais diretamente dos programas e da organização das atuais repartições de administração específica do governo federal. Ao examinar o orçamento nacional, o Bureau tem diante de si um quadro concreto do trabalho dos departamentos em, pelo menos, três anos fiscais — o ano fiscal que acaba de terminar, o ano fiscal corrente e o ano fiscal seguinte. O Bureau de Orçamento tem também permissão para solicitar informações sobre planos futuros ou sobre um histórico que abranja alguns anos, e utiliza material diverso daquele que recebe sob a forma de estimativas orçamentárias. A recente Ordem Executiva n.º 9.384, datada de 4 de outubro de 1943, torna explícita a autoridade do Bureau do Orçamento para rever os projetos de planos dos órgãos executivos com referência a obras públicas.

Com respeito à função de planejamento encarada como um todo, vê-se prontamente que o Presidente só pode avaliar em termos amplos os resultados das investigações de um órgão central de planejamento, tal como a Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, a qual éle deve permitir que proceda de acordo com instruções muito gerais. Mesmo em se tratando do planejamento de programa e administrativo dos órgãos federais, de mais urgência, tal como se reflete na proposta orçamentária e nos estudos de gerência administrativa elaborados pelo Bureau do Orçamento, o

programa, ficassem sob a responsabilidade de uma junta composta de cinco membros, diretamente subordinada ao Presidente (*op. cit.*, págs. 18-19). O relatório da Brookings Institution aconselhou fortemente que o planejamento de programa ficasse a cargo de uma divisão do Bureau do Orçamento (U.S. Congress, Senate, Select Committee To Investigate the Executive Agencies of the Government, *Investigation of the Executive Agencies of the Government*, preparado pela Brookings Institution, Government Printing Office, 1937).

Presidente despende um tempo relativamente pequeno.

Em suma: 1) o planejamento de longo alcance, como função executiva, deve ser, por força, extensivamente delegado; 2) a delegação ao Bureau do Orçamento, para rever o planejamento de programa e administrativo em relação à proposta orçamentária, embora seja extensiva, acha-se sujeita a uma supervisão um tanto mais rigorosa por parte do Presidente: e 3) o Bureau do Orçamento é um órgão que virtualmente assegura ao Presidente que os resultados do planejamento estão sendo postos em prática nos programas das repartições executivas.

Organização — As exigências da presente guerra total tornaram necessário um grau, até aqui desconhecido, de organização de muitos aspectos da vida nacional; consequentemente, as responsabilidades presidenciais em matéria de organização são indubitavelmente maiores do que nunca. Segundo a Constituição, a autoridade básica para criar e reorganizar órgãos federais cabe ao Congresso, e, como indicou WHITE, o dever administrativo do Presidente antes seria o de “autorizar os detalhes de organização”, do que organizar, em seu sentido propriamente dito, como poderia fazê-lo um gerente na indústria particular. Contudo, os detalhes, especialmente em época de crise nacional, assumem muitas vezes considerável importância. A *Works Progress Administration*, durante a crise, por exemplo, e a Junta de Produção Bélica, durante a presente guerra, foram criadas por ordens executivas. Além disso, o Congresso concedeu ao Presidente amplos poderes de reorganização (por períodos limitados), pelas leis de reorganização promulgadas em 1918, 1932 e 1933, 1939 e 1941 (21). Mas a mais árdua responsabilidade, a exigir a atenção pessoal do Presidente, talvez consista no agrupamento e reagrupamento dos seus principais auxiliares imediatos, relativamente numerosos, cada um dos quais chefia, em geral, uma grande organização.

(21) O Comité Presidencial recomendou que fôsse atribuída ao Presidente autoridade contínua para proceder a reorganizações, de modo bastante amplo, mas o máximo que o Congresso concedeu na Lei de Reorganização de 1939 foi autorizar “planos de reorganização”, que seriam postos em prática caso não sofressem objeção por parte do Congresso dentro de prazo determinado.

Entre as primeiras iniciativas para resolver os problemas de organização federal através do uso de órgãos centrais, encontram-se o Bureau de Eficiência (1916-33), que auxiliou mais o Congresso do que o próprio Presidente, e as Juntas de Coordenação (1921-33), ambas as quais se concentravam nos serviços industriais. Embora o Bureau do Orçamento tenha tido ampla autoridade, desde 1921, para empreender pesquisas em organização, seu insucesso em fazê-lo motivou os estudos de reorganização, levados a efeito em 1936-37, pelo Comité Presidencial sobre Gerência Administrativa e pela Brookings Institution, ambos grupos particulares contratados pelo governo. Os estudos de ambos exerceram decisiva influência na criação de uma forte Divisão de Gerência Administrativa no Bureau do Orçamento, em 1939. Esta Divisão tem por fim auxiliar o Presidente a pôr em prática a autoridade prevista nos termos da Lei de Orçamento e Contabilidade, os poderes para criar novas e necessárias repartições de guerra, e os poderes para reorganizar repartições, em conformidade com a Lei dos Poderes de Guerra de 1941.

Em geral, pode-se dizer que a função organizadora do Presidente, como chefe executivo, deve ser extensivamente delegada de duas maneiras. Aos departamentos e repartições de linha tem sido e deve continuar a ser delegada autoridade muito ampla para exercerem atividades de organização dentro de suas jurisdições programáticas e das limitações impostas pelo Congresso. Em segundo lugar, as responsabilidades de organização, por parte do governo em geral, foran e devem continuar a ser delegadas a um órgão central de *staff*, neste caso o Bureau do Orçamento. O Bureau do Orçamento tem feito recomendações não somente quanto a principais reorganizações internas de repartições federais, como também quanto a reorganizações que abranjam duas ou mais repartições. Embora os importantes detalhes de organização devam ser extensivamente delegados, o próprio Presidente deve reservar-se a tarefa de organizar o seu pessoal de confiança, isto é, os chefes dos principais órgãos de linha e de *staff*, com respeito um ao outro e a si próprio. Os tremendos encargos que, a êsse respeito, são hoje por êle pessoalmente enfrentados, não podem ser inteiramente resolvidos, quer por seus auxiliares de gabinete da Casa Branca, por consultores

pessoais, pelo Bureau do Orçamento, ou por meio de delegações extensivas aos próprios funcionários em geral. O número total de pessoas de confiança que despacham diretamente com o Presidente deve ser reduzido, mas é difícil dizer-se qual deva ser o número exato.

Provizimento de pessoal — O provizimento de pessoal, como função executiva do Presidente, apresenta dois aspectos principais: 1) responsabilidade para nomear e dispensar os seus auxiliares imediatos, e 2) o recrutamento e gerência do grande corpo de funcionários públicos civis. O problema, sob o ponto de vista da atenção pessoal do Presidente, está na quantidade e no tipo de funcionários que êle deve nomear e dispensar e, também, nas amplas diretrizes que devem ser observadas na direção do vasto número de empregados do serviço federal. O inclusivo relatório apresentado pelo Comité Presidencial, em 1937, propôs que fôsem reduzidos os encargos presidenciais de nomear e dispensar diretamente o pessoal, ficando os agentes de correios, *marshals*, coletores de rendas internas e inspetores de alfândega (num total de 14.400, aproximadamente) sujeitos à nomeação pelos ministros de Estado e diretores de órgãos independentes — objetivo êsse que desde então passou a ser realizado por lei. Indiretamente, de acôrdo com o Comité, o número de cargos com atribuições para elaborar políticas e para os quais as nomeações e demissões devem ser feitas pelo Presidente, teria de ser reduzido pela consolidação de repartições federais. Para o recrutamento e direção do grande corpo de servidores civis, o Comité Presidencial recomendou a criação de uma Administração do Serviço Civil, sob a chefia de um administrador nomeado pelo Presidente de acôrdo com parecer e aprovação do Senado.

Embora o Presidente esteja, indubitavelmente, sobrecarregado com suas responsabilidades de nomeações e de direção de pessoal, diversos desenvolvimentos importantes, ocorridos nestes últimos anos, vieram facilitar a situação. O Plano de Reorganização n.º I, ao criar o Gabinete Executivo do Presidente, recomendou a criação do cargo de agente de ligação em administração de pessoal, a fim de auxiliar o Presidente em seus deveres de administração de pessoal e ajudá-lo a manter contacto mais estreito com os órgãos federais relativamente às suas diretrizes de admi-

nistração de pessoal (22). Esse agente de ligação pode ser bastante útil para arbitrar diferenças de opinião que continuem a surgir entre a Comissão do Serviço Civil, como órgão de serviços auxiliares, e os departamentos de linha (23). O Bureau do Orçamento, aliás, tem trabalhado cada vez mais em cooperação com a Comissão do Serviço Civil na promulgação de uma variedade enorme de diretrizes de pessoal, inclusive a determinação de prioridade entre órgãos federais em matéria de pessoal. Não é provável, entretanto, que o Bureau se interesse, como o faz o Departamento do Tesouro Inglês, pela grande massa de problemas de administração de pessoal (24). Embora a tarefa de fazer numerosas nomeações para cargos de nenhuma responsabilidade política tenha sido bastante reduzida, o número de cargos de confiança que o Presidente deve preencher por nomeação direta é ainda demasiado grande. Qualquer solução dependerá em parte de uma consolidação de repartições.

Direção — A direção, como responsabilidade executiva do Presidente, apresenta os aspectos tanto da administração de pessoal como da organização. A direção pessoal imediata e a liderança acham-se implícitas em suas relações com o pessoal da Casa Branca, com o seu Gabinete e com os chefes dos principais órgãos de linha, e com o Diretor do Orçamento e chefes de outros principais órgãos de *staff*. Mas o Presidente nem sempre pode despachar diretamente com os chefes de suas repartições principais, pois o número deles é demasiado grande. Conseqüentemente, costuma expedir instruções gerais que afetam os departamentos (ministérios) ou os órgãos de *staff*,

mediante ordens executivas ou através de circulares de um órgão de estado-maior de primeiro nível, tal como o Bureau do Orçamento, ou por outros meios.

A direção de uma grande empresa por qualquer chefe executivo é grandemente condicionada pela estrutura orgânica fundamental e pelos métodos de trabalho determinados no processo de organização. A soma de atenção pessoal exigida do Presidente, por exemplo, na direção dos negócios de certos departamentos, dependeria não só da extensão de delegação que o Presidente concedesse ao departamento, ao longo das linhas de autoridade e responsabilidade, como também de certos processos básicos, tais como os relacionados com o orçamento, os quais ordinariamente chamam a sua atenção para o trabalho da repartição. Um órgão de estado-maior, tal como o Bureau de Orçamento, pode ser encarregado dos detalhes de certos aspectos da direção geral dos departamentos de linha; nesse caso, o grau de atenção pessoal a ser exigido do Presidente passa a depender do bom critério do Diretor do Orçamento. Mesmo se os chefes de serviços auxiliares ou de repartições consultivas despachassem diretamente com o Presidente, os detalhes de direção para a função seriam usualmente deixados ao critério desses chefes, como no caso da Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, ou como foi recomendado pelo Comité Presidencial para o administrador do serviço civil.

Os encargos pessoais de direção atribuídos ao Presidente são provavelmente, hoje em dia, maiores do que nunca. A conseqüência da distensão, grandemente aumentada, do alcance do controle pessoal do Presidente tem sido uma ameaça crescente à unidade de comando, tanto nas decisões relativas às diretrizes gerais quanto na gerência administrativa. Embora seja evidente que delegações extensivas devem ser feitas, como de fato o são, as demais responsabilidades pessoais do Presidente para dirigir os seus auxiliares imediatos não devem ser delegadas. Conforme indicação do Comité Presidencial sobre Gerência Administrativa, o problema da direção afeto ao chefe do Executivo deve ser considerado como complemento do problema da organização de departamentos de linha, de repartições auxiliares de estado-maior e de assistência pessoal imediata. Mas se um número maneável de órgãos fôsse criado

(22) Ordem Executiva n.º 8.248, de 8 de setembro de 1939.

(23) O Conselho de Administração de Pessoal, instituído para prestar assistência tanto ao Presidente como à Comissão do Serviço Civil, é constituído de representantes dos serviços de pessoal dos ministérios e também tem feito muito no sentido de reduzir ao mínimo essas diferenças.

(24) O Departamento do Tesouro Inglês, naturalmente, desde 1920 é responsável por assuntos de pessoal, tais como classificação, tabelas de vencimentos, aposentadoria e condições de licença, assim como emite parecer a respeito das nomeações de chefes de pessoal dos ministérios. Até mesmo os regulamentos elaborados pelos comissários do serviço civil, para admissão ao serviço público, estão sujeitos à aprovação do Tesouro.

e a direção fôsse amplamente delegada aos diretores dêsses órgãos, tornar-se-ia cada vez mais necessário que o principal órgão de estado-maior mantivesse um contrôlo sistemático da execução, por exemplo, através do orçamento federal como instrumento de administração. Talvez um processo de rotina, do tipo do orçamento federal, e nas mãos de um órgão de administração geral, esteja contribuindo mais para manter coesa a vasta estrutura federal e facilitar os encargos de direção do Presidente do que a própria forma de organização.

Coordenação — Como no caso das outras funções executivas, a responsabilidade de coordenação pelo Presidente tem-se tornado excessivamente complexa nestes últimos anos. Entre os mais importantes aspectos de coordenação destaca-se, como principal, o seu dever pessoal de coordenar os esforços dos homens que se acham à testa dos principais órgãos de *staff* e de linha. O Gabinete, que tem sido a tradicional instituição do Presidente para consulta com os chefes dos órgãos mais importantes, tem sido criticado por MACMAHON e MILLET sob o fundamento de que não possui nenhum secretário executivo para preparar a ordem do dia e executar os serviços, e nem qualquer ponto focal nos ministérios, que se incumba especialmente de assuntos que devam ser trazidos à atenção do Gabinete (25). GAUS sugeriu que um dos seis “assistentes de administração geral” do Presidente servisse como secretário geral do Gabinete, a fim de coordenar o material que a êste vem ter para que se decida a respeito, de transmitir as decisões tomadas aos departamentos, e de acompanhar a realização das medidas postas em ação, no intuito de controlar a execução (26). Para assegurar a coordenação na gerência administrativa federal, GAUS recomendou um grupo adicional de cinco assistentes de administração geral que se incubissem, respectivamente, do planejamento dos recursos naturais; dos transportes; da defesa; da moeda, crédito e finanças; e do bem-estar social. O relatório do Comité Presidencial preocupou-se principalmente com os três órgãos gerenciais de administração geral que cuidam do orçamento, planejamento e pessoal, no sentido de coordenar a grande massa

de atividades detalhadas da administração federal, bem como teve em vista um grupo de assistentes da Casa Branca, algo semelhante aos idealizados por GAUS.

A ineficácia do atual Gabinete se demonstra pelo fato de que, dos dez “czares” presentemente à testa dos principais órgãos de guerra, apenas um é membro do Gabinete (27). O Comité de Mobilização de Guerra, de criação mais recente e incumbido de coordenar os “czares” e os departamentos executivos, contém dois membros do Gabinete — o Ministro da Guerra e o Ministro da Marinha. Mesmo se houvesse um gabinete permanente que incluísse os chefes de todos os órgãos principais, o seu tamanho absurdo provavelmente impossibilitaria o Presidente de cumprir sua tarefa de coordenação mediante conferências com os seus membros. A experiência da década dos 30 com o Conselho Executivo e seu sucessor, o Conselho Nacional de Emergência, demonstrou êsse fato.

Numa empresa tão vasta como o governo federal, as conferências pessoais não são suficientes, mesmo quando possíveis; por êsse motivo, devem ser aplicados métodos de coordenação que incluam organização e funcionamento. O Bureau do Orçamento, remodelado e ampliado desde 1938, tem feito muito, como órgão de supervisão administrativa geral, para contrabalançar os obstáculos de coordenação, inevitáveis numa estrutura de organização que inclui um grande número de chefes de repartição diretamente subordinados ao Presidente. Essa coordenação tem sido possível através do uso crescente do orçamento como um conjunto sistemático de processos que reflete a gerência administrativa não só das repartições de guerra como também dos órgãos mais antigos. Com o desenvolvimento ulterior do orçamento federal como instrumento de gerência administrativa, é de se esperar que haja uma coordenação ainda maior (28).

(27) Harold L. Ickes, Secretário do Interior, é também Coordenador do Petróleo.

(28) A plena potencialidade do orçamento federal como instrumento ou conjunto de processos capazes de assegurar a coordenação na gerência administrativa não tem sido compreendida, quer pelos autores de obras sobre administração geral, quer pelos autores de obras sobre orçamento. Com exceção de FAYOL, que encarou o orçamento estatal como equivalente ao “plano de operações”

(25) *Op. cit.*, págs. 4-6.

(26) *Op. cit.*, pág. 84.

Em virtude da natureza geral da função executiva de coordenação, tal como deveria ser exercida pelo Presidente, pode-se ainda observar que, exceção feita dos aspectos mais pessoais relativos aos altos funcionários de confiança imediata do Presidente, a responsabilidade para a função, numa base que compreenda tôdas as atividades governamentais, é e deve continuar a ser delegada. A maior parte da tarefa de coordenação a ser feita em base tão ampla na administração federal, não se efetuará hoje em dia através de conferências gerais que o Presidente poderia manter com os seus auxiliares de confiança imediata, nem através de órgãos de amplas diretrizes, como a Repartição de Mobilização de Guerra, mas, preferentemente, através de algum processo geral, tal como o que nos oferece o Orçamento, administrado, como o é, por um poderoso órgão central de *staff*, como o Bureau do Orçamento.

Contrôle — A gerência executiva exercida pela direção e coordenação de um órgão cuidadosamente provido de pessoal, de acôrdo com um plano de operações, ficaria incompleta se também não exercesse o controle. Controle é a função executiva mediante a qual se verifica a execução, se atribui responsabilidade aos funcionários de linha e se estabelece um processo de verificação contínua com referência ao cumprimento de ordens expedidas pelo chefe executivo. Sem êle, o chefe executivo não pode saber o que está sendo realizado, onde deve fazer ajustamentos na direção, ou onde é necessário haver maior coordenação. Inclui um sistema eficaz de informações sobre o progresso das atividades, em tôda a hierarquia administrativa, a partir dos chefes de órgãos de linha diretamente relacionados com o orçamento ou plano de operações aprovado pelo chefe do Executivo e suplementado por investigações locais, isto é, desde o órgão central até ao cenário de operações no departamento de linha. O chefe executivo, ao confrontar a execução com os planos e programas, pode preparar-se para, nas palavras de FAYOL, “recompensar ou punir” o funcionário de linha, modificar suas delegações de

autoridade, expedir novas ordens, ou fazer outros ajustamentos para adiantar a execução do programa. Com efeito, êle pode realmente responsabilizar os funcionários, ou, no dizer de TEAD, “controlar as delegações de autoridade”.

Em geral, o problema de amplo controle administrativo no executivo federal não tem sido solucionado de modo sistemático. O *staff* da Casa Branca, recomendado pelo Comité Presidencial, e os assistentes de administração geral, sugeridos por GAUS, eram destinados a exercer uma verificação constante em certos assuntos referentes a amplas diretrizes gerais. Embora o orçamento haja proporcionado um dos melhores conjuntos de processos mediante os quais se obtêm informações sobre o avanço conseguido e um controle eficaz, tem sido usualmente associado com o “controle contábil”, no sentido de serviço auxiliar, e não no sentido das mais amplas formas de “controle administrativo”. O orçamento federal acha-se em fase de transição, entretanto, para ser desenvolvido, pelo Bureau do Orçamento, como instrumento de gerência administrativa.

Além do sistema de informações sobre o progresso dos trabalhos e da investigação relacionada a um orçamento ou plano de operações, a função de controle do Presidente exige as amplas condições de organização necessárias ao eficaz exercício das outras funções executivas de provimento de pessoal, organização, direção e coordenação. Se houver um número demasiado de funcionários de linha que o Presidente deve considerar como responsáveis, ou se um importante serviço auxiliar, como o de pessoal, não estiver organizado para eficaz supervisão pelo Presidente, o controle pode ser difícil ou impossível. O Bureau do Orçamento, entretanto, mediante o exame tanto das propostas orçamentárias como, mais tarde, da distribuição das dotações aprovadas, mesmo nessas condições pode fazer muito para unir a administração federal num todo coordenado.

É lícito supor que, como acontece com outras funções executivas, exceção feita do controle pessoal exercido pelo Presidente sobre os seus auxiliares de confiança imediata, a maior parte da tarefa de controle na gerência administrativa federal é essencialmente delegável. O exame dos relatórios sobre o andamento do serviço e a realização de investigações “in loco” podem ser pron-

das empresas privadas, a maioria dos autores de administração geral tem destacado, como capazes de conseguir a coordenação, expedientes pessoais e arranjos de organização. Por outro lado, a literatura sobre orçamento tem sido dedicada principalmente à mecânica orçamentária, de preferência aos problemas mais amplos de administração.

tamente levados a cabo por um órgão central de *staff*, e os resultados podem ser periodicamente apresentados ao Presidente para aquelas decisões que êle julgue necessárias e convenientes de serem tomadas, em vista de suas responsabilidades totais.

Orçamento — O orçamento pode ser considerado uma responsabilidade executiva no sentido de que o chefe do executivo examine e apresente todo o orçamento de sua organização ao corpo legislativo e supervisione os gastos das dotações autorizadas. O orçamento, entretanto, não constitui uma função executiva na mesma acepção de cada uma das seis funções previamente estudadas. O orçamento é um conjunto de processos que, usados convenientemente, podem possibilitar um chefe executivo a realizar, com eficiência, suas outras tarefas administrativas. Como ROWLAND EGGER disse tão admiravelmente, a função orçamentária é a “coluna vertebral da gerência administrativa” (29). Ao longo dessa coluna, a partir do chefe executivo até os departamentos de linha, os planos podem ser postos em prática, as instruções transmitidas, a coordenação obtida, e o controle mantido.

A função orçamentária tornou-se uma responsabilidade executiva do Presidente em virtude da Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921, que determinou que êle examinasse as propostas orçamentárias dos departamentos e apresentasse o orçamento nacional ao Congresso. É de se esperar, entretanto, que, na gerência administrativa, o Presidente exerça somente em termos bastante amplos sua responsabilidade pessoal em matéria orçamentária. Além disso, o orçamento é também um instrumento de política financeira geral e de política legislativa perante o Congresso. O grande volume de decisões relativas à preparação do orçamento nacional para o Congresso, à fiscalização das despesas e à gerência administrativa deve ser delegado a um órgão central de *staff* que possa joeirar totalmente as estimativas propostas, os planos financeiros e os relatórios de andamento de serviço dos departamentos. Depois de coordenar as propostas ou relatórios, êsse órgão os apresentará ao Presidente para as decisões mais importantes.

Apresentação e Revisão de Leis — Concorde-se, em geral, em que o Presidente é responsável pela apresentação de um programa legislativo ao Congresso. A maioria dos autores de obras administrativas, entretanto, costuma encarar essa função como uma de suas responsabilidades de líder político nacional, ao tratar de alta política administrativa. O Congresso, apesar disso, sempre se interessou por numerosas questões de gerência administrativa, assim como por outra legislação de objetivo mais restrito do que de amplas diretrizes gerais (30). O resultado tem sido um entrosamento da legislação com a administração por todos os níveis do ramo executivo. Cedo se reconheceu que, se o Presidente deve exercer controle sobre o orçamento, êle deve exercê-lo de alguma forma no tocante à autorização legal, não somente em assuntos de gerência administrativa, como também em questões de diretrizes gerais.

A grande quantidade de leis que se originou nestes últimos dez anos, tanto no Congresso como nos departamentos executivos, exigiu que se prestasse considerável assistência ao Presidente. Desde 1921, o Bureau do Orçamento tem sido o único órgão a assumir essa responsabilidade central, exceto para o período de 1934 a 1937, quando o Conselho Nacional de Emergência fez a revisão de leis, a fim de relacioná-las com o “programa político do Presidente”. Em vista da íntima relação existente entre a dupla responsabilidade presidencial perante a legislação e o orçamento, o orçamento tornou-se uma área potencial para se conseguir considerável cooperação entre os ramos legislativo e executivo.

Como uma das fases de gerência administrativa, as responsabilidades legislativas do Presidente são essencialmente delegáveis. A extensão e a natureza da delegação variam com a diversidade dos assuntos e são decididas mediante acordo entre o Diretor do Orçamento e o Presidente. O chefe de departamento, além disso, tem a oportunidade de apelar para o Presidente no que toca à decisão do Diretor do Orçamento.

Resumo — As principais responsabilidades do Presidente em matéria de gerência administrativa foram estudadas a fim de se determinar quais os seus aspectos que devem ser delegados, com sugestões quanto ao modo de delegação e ao tipo

(29) “Power is not enough”, 13 *State Government*, 149-52, agosto de 1940.

(30) Ver MACMAHON, *op. cit.*, *passim*.

de organização central a ser proporcionado ao Presidente. Com referência às funções executivas, em nada se sugeriu que qualquer delas fôsse totalmente delegada quer aos órgãos de *staff*, quer aos departamentos de linha, sem qualquer supervisão pelo Presidente. Com respeito a todas elas, entretanto, em grau variável, ficou assinalado que consideráveis delegações poderiam ser feitas aos órgãos centrais sob a supervisão geral do Presidente.

Em vista de outras principais responsabilidades do Presidente, como líder político nacional, chefe de Estado, comandante-em-chefe e chefe do cerimonial, é óbvio que somente os aspectos estritamente pessoais de cada função é que devem permanecer como responsabilidade direta e não delegável. Como salientou ORDWAY TEAD, quanto maior se torna a organização tanto mais importante é o fator da liderança pessoal na alta chefia executiva. URWICK também assinalou que o próprio gabinete do chefe executivo deve ser de tal modo organizado que lhe permita dedicar-se aos aspectos mais pessoais da liderança. Com efeito, pode dizer-se que a unidade de comando, num organismo tão vasto como o ramo executivo federal, depende do êxito com que o chefe do Executivo logre inspirar os seus altos auxiliares para uma perfeita unidade de propósito. Tal unidade de propósito e ação, sendo alcançada pelo Presidente, reduzirá ao mínimo as competições inter-administrativas e a corrida para os cargos, por parte do pessoal de alta categoria administrativa. Além disso, tal unidade exercerá uma influência salutar no estado de ânimo de todo o pessoal subalterno do ramo executivo.

O fator mais importante na determinação do grau em que o Presidente deve delegar o exercício de suas funções executivas, a fim de obter uma alta qualidade de gerência administrativa federal, é a sua capacidade individual — o grau de seu “alcance de atenção”, sua capacidade intelectual, capacidade de esforço físico, facilidade de lidar com seus altos auxiliares imediatos, e assim por diante. Independentemente, porém, da grande variação das capacidades individuais, há um limite humano máximo. Em acréscimo às suas responsabilidades, como chefe executivo, pela gerência administrativa, o Presidente, como já ficou assinalado, possui quatro outros principais tipos de responsabilidade. Durante a presente guerra,

suas responsabilidades como comandante-em-chefe aumentaram vertiginosamente. O tempo e a energia gastos nessas outras responsabilidades reduzem a soma total disponível para as funções de gerência administrativa. Fundamentalmente, por força das circunstâncias, o número dos principais órgãos de linha é demasiado grande. Nessas condições pareceria que se deve depositar maior confiança não só na adequada organização dos principais departamentos de linha, como também na organização do estado-maior destinado a auxiliar o próprio Presidente.

TIPOS BÁSICOS DE DELEGAÇÃO

Ao considerar a espécie de organização necessária para auxiliar o Presidente na execução de suas principais funções de gerência administrativa, é crucial buscar compreender os diversos tipos de delegações administrativas de autoridade e responsabilidade (31). As relações entre o Presidente e seus assistentes da Casa Branca são as mais imediatas, informais e pessoais. Ao atribuir responsabilidades a esses assistentes, o Presidente em geral espera obter antes conselhos do que ação administrativa (32). Um segundo tipo de delegação foi feito à Junta de Planejamento de Recursos Nacionais, um dos órgãos puramente consultivos no que toca à relação entre o Presidente e seus departamentos executivos. Um terceiro tipo de delegação de autoridade é feito ao Bureau de Orçamento. Essa autoridade pode ser chamada de “estado-maior”, porque é de natureza supervisora e coordenadora em relação a todos os departamentos e funções administrativas do ramo executivo. Embora não se exija que os chefes de departamentos façam chegar os seus relatórios ao Presidente por intermédio do Diretor do Orçamento, as suas propostas orçamentárias e programas legislativos e estatísticos devem ser apresentados primeiramente ao Diretor do Orçamento. Em caso de desacôrdo com o Diretor do

(31) A palavra “delegações” é empregada aqui amplamente, a fim de incluir o ato de confiar o cumprimento de deveres a subordinados, sob supervisão do executivo.

(32) Harry Hopkins tem atuado em ambas as qualidades, mas, quando no exercício de ação administrativa, foi-lhe atribuída responsabilidade de linha, como, por exemplo, Administrador de Empréstimos e Arrendamentos ou Administrador da WPA.

Orçamento, um chefe de departamento pode apelar para o Presidente; na prática, isso significa que um chefe de departamento somente se entenderia com o Presidente no tocante aos tipos mais importantes de decisões. Um quarto tipo básico de delegação é a que o Presidente faz aos seus chefes de departamento para a execução de programas especiais, tipo este que é o único geralmente reconhecido pelos estudiosos da administração (33). Essas autoridades e responsabilidades se distinguem das que possui o Bureau do Orçamento pelo fato de serem de supervisão e coordenação apenas com respeito a um determinado departamento ou repartição. Um quinto tipo de delegação surgiu das complexidades da administração de guerra, isto é, a delegação formal de autoridades e responsabilidades por um departamento a outro, sem depender, necessariamente, da aprovação do Presidente (34). Uma vez que diversos órgãos federais possuem responsabilidades sobre certos aspectos do mesmo problema, tal como alimentação ou potencial humano, essas delegações se fizeram à guisa de ajustamentos em favor da estrutura orgânica existente.

FUNÇÕES DO ÓRGÃO DE ESTADO-MAIOR ADMINISTRATIVO

Para auxiliar o Presidente em sua tarefa de suprema gerência administrativa, propõe-se, neste artigo, a criação de um órgão de estado-maior, algo semelhante ao que foi descrito por URWICK

(33) Evidentemente, na administração federal de hoje em dia, muitas delegações de autoridade dos ministérios e algumas do Bureau do Orçamento, como no caso da lei de elevação de vencimentos, são feitas diretamente pelo Congresso. Não obstante, pela Constituição, os ministérios são responsáveis, tanto perante o Presidente como perante o Congresso, no exercício de suas autoridades.

(34) Por exemplo, o Diretor da Estabilização Econômica, por portaria de 30 de novembro de 1942, delegou ao Secretário da Agricultura, com aprovação do Presidente, a autoridade para determinar quando deveriam ser congelados os salários agrícolas. Do mesmo modo, a Comissão do Potencial Humano de Guerra, pela Instrução XVII, de 23 de janeiro de 1945, delegou ao Secretário da Agricultura a responsabilidade pelo recrutamento, enquadramento e utilização do pessoal agrícola. O Secretário da Agricultura, de acordo com a autoridade que lhe conferiu a Ordem Executiva n.º 9.280, delegou ao Secretário do Interior, pela Instrução n.º 2, Emenda 1, de 16 de março de 1943, ampla autoridade com respeito à pesca.

e GAUS, mas organizado de modo diferente, quanto a certos aspectos, de cada uma das teorias desses autores, e mais estreitamente aproximado, na prática, do tipo do Bureau do Orçamento. *As funções básicas do órgão de estado-maior constituem, todas elas, aspectos delegáveis das funções do chefe executivo.* Não incluem, entretanto, todas as funções executivas. São funções que poderiam ser desempenhadas pelo próprio chefe executivo, caso fosse menor a organização pela qual é responsável. Sugere-se que o órgão de estado-maior assumas as seguintes responsabilidades, que incluem alguma assistência substancial a todos os deveres executivos, exceto os de planejamento e provimento de pessoal.

Planejamento — O órgão de estado-maior deve tomar a iniciativa de providenciar para que os planos de órgãos consultivos, tais como a Junta de Planejamento de Recursos Nacionais, se concretizem nas decisões do Presidente relativas aos programas correntes dos departamentos de linha, na forma pela qual se acham expressos, por exemplo, nos seus orçamentos vigentes.

Tal ação implica em que o chefe do órgão de estado-maior será, efetivamente, o principal funcionário de *staff* do Presidente, na gerência administrativa e nas relações de autoridade e responsabilidade entre o Presidente e os departamentos de linha. Numa empresa tão vasta como o ramo executivo do governo federal, é muito difícil organizar o *staff* consultivo com respeito ao *staff* de administração geral, de maneira a que o *staff* consultivo possa ser de máximo uso direto para os órgãos de linha. A Ordem Executiva n.º 8.455, de 1940, propôs uma solução a esse problema, digna de merecer desenvolvimento ulterior: que os pareceres da Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais fossem minuciosamente transmitidos aos analistas de orçamento do Bureau do Orçamento, assim como o são para o Presidente. Dêsse modo, há maior certeza de que os pareceres, sendo satisfatórios do ponto de vista prático, possam ser adotados nas operações de linha dos departamentos executivos (35). Mais recentemente, com a

(35) Ao considerar a tarefa de "gerência de planejamento", o Comité Presidencial sobre Gerência Administrativa examinou em termos amplos a função de planejamento. A Junta de Recursos Nacionais, através de várias comissões, devia auxiliar e coordenar as atividades de planejamento das repartições federais e dos governos es-

extinção da Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, a Ordem Executiva n.º 9.384 fez com que a coordenação do planejamento prévio de obras públicas ficasse sob a responsabilidade do Bureau do Orçamento (36).

Provimento de pessoal — O órgão de estado-maior não se preocupará com o recrutamento e administração de pessoal, tarefas essas que competem ao órgão central de pessoal, nem tampouco com a nomeação dos auxiliares imediatos da Casa Branca, que deve continuar a ser feita pelo próprio Presidente. Entretanto, poderá interferir no provimento de pessoal, decidindo divergências entre diretrizes de pessoal e diretrizes de programa, que não podem ser ajustadas como as que ordinariamente surgem entre o órgão central de pessoal e os departamentos de linha. Tal solução já foi quase atingida atualmente, através das estreitas relações de trabalho existentes entre o agente de ligação, especializado em administração de pessoal, e o diretor do Bureau do Orçamento, ambos os quais se acham agora integrados no Gabinete Executivo do Presidente.

Organização — Possuindo consideráveis e minuciosos conhecimentos acerca da estrutura orgânica e do funcionamento de todos os órgãos federais, o órgão de estado-maior deve efetuar um contínuo exame dos “detalhes de organização” e

taduais e locais, devendo-se entender, ao que parece, que em cada nível a repartição de planejamento exerceria sua influência sobre os departamentos de linha do governo. Não se deu muita atenção à maneira específica pela qual os pareceres daquele órgão seriam postos em prática na gerência administrativa federal, a não ser através do próprio Presidente. Por outro lado, o relatório não fez nenhuma recomendação no sentido de que o Bureau do Orçamento administre as atividades de orçamento dos departamentos federais ou de qualquer governo estadual ou local. Cabia-lhe tomar decisões sobre os orçamentos departamentais conforme instruções baixadas pela Ordem Executiva n.º 3.578, expedida de acordo com a Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921. Se bem que não seja a única repartição que proporcione, em matéria de gerência administrativa, um canal administrativo dos departamentos para o Presidente, é talvez a principal, considerando-se o grau de inclusividade do orçamento quanto a seus objetivos.

(36) Com toda a probabilidade, todavia, a atividade de planejamento propriamente dito não será executada como o era pela Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, devido ao mandato congressional, se não por outra razão.

recomendar ao Presidente as principais reformas. Tal exame inclui a verificação mais ou menos pormenorizada de planos financeiros, de programas de trabalho e da marcha da execução. O órgão de estado-maior deve estar em condições de fazer recomendações ao Presidente sobre assuntos que envolvam delegações de autoridade e responsabilidade aos principais órgãos de linha. As delegações formais ou suas modificações, entretanto, devem sempre ser feitas diretamente do Presidente ao chefe de departamento. Mediante o exame contínuo das atividades dos órgãos federais, a repartição de estado-maior deverá também estar apta a recomendar modificações detalhadas da organização e dos processos de trabalho, dos mesmos. A maioria desses ajustamentos será elaborada diretamente entre o órgão de estado-maior e os órgãos executivos. Como em outros assuntos, entretanto, se houver divergência de opinião, os órgãos executivos poderão apelar diretamente para o Presidente.

Direção — Uma perfeita compreensão do modo pelo qual a repartição de estado-maior pode auxiliar o Presidente em sua função executiva de direção depende, principalmente, de um reconhecimento de dois tipos fundamentalmente diferentes de delegação, ao longo das linhas de autoridade e responsabilidade entre o Presidente e os departamentos executivos: 1) delegação pelo Presidente aos departamentos e órgãos independentes para a execução de programas pelos quais cada um é responsável; e 2) delegações de autoridade a um órgão geral de *staff*, sob imediata supervisão do Presidente, destinado a auxiliá-lo no desempenho de suas funções executivas de gerência administrativa. O primeiro tipo de delegação, mas não o segundo, é geralmente admitido e aceito por funcionários e estudiosos de administração. O segundo tipo de delegação só é necessário em organizações muito amplas. A repartição de estado-maior torna-se um nível de autoridade e responsabilidade entre o chefe do Executivo e seus auxiliares de linha, para um grande volume de transações administrativas, mas não para todas. Para certas transações, tais como as que se relacionam com o orçamento, os órgãos executivos poderão, todos eles, se entender com a repartição de estado-maior.

A seguinte lista, algo semelhante à de GAUS, descreve as etapas a serem tomadas por um órgão

de estado-maior para auxiliar um chefe executivo em sua tarefa de direção (37).

1. Baseando-se num extensivo exame dos fatos e na coordenação das propostas oriundas dos departamentos de linha, apresenta diretrizes alternativas para que o chefe executivo tome sua decisão.

2. Aceita as diretrizes aprovadas pelo chefe executivo como normas para qualquer ação que êle (o órgão geral de *staff*) possa tomar com referência aos departamentos de linha.

3. Decide, em nome do chefe executivo, sobre particularidades que se enquadrem nas diretivas gerais, que ficam, porém, sujeitas à apelação, ao chefe executivo, por parte dos diretores dos departamentos de linha. As delegações de autoridade aos funcionários executivos geralmente se fazem com aprovação do chefe executivo em certos assuntos importantes que não podem ser tratados por êle pessoalmente, levando-se em conta todos os fatores. Frequentemente, as circunstâncias exigem o exercício das "funções executivas", como, por exemplo, a coordenação entre dois departamentos de linha ou entre um departamento de linha e um órgão de serviço auxiliar, quando, ao mesmo tempo, fôr impossível ao chefe executivo tomar deliberações. A repartição de estado-maior tomará muitas dessas deliberações sem consultar o chefe executivo; ou, possivelmente, depois de classificados os fatos, as deliberações alternativas serão a êle submetidas para escôlha final.

4. Informa os departamentos de linha acerca das diretrizes aprovadas e promulgadas pelo chefe executivo.

Tanto na sugestão de uma diretriz quanto na sua aplicação aos órgãos de linha, compete à repartição de estado-maior obter a colaboração dos principais diretores de órgãos executivos. Em organizações amplas, as diretivas gerais muitas vezes emergem ou surgem concomitantemente do conhecimento das conseqüências de sua aplicação detalhada às diversas unidades existentes na organização. Com efeito, sempre que as diretivas gerais são aplicadas sem que haja consulta prévia aos principais diretores de órgãos executivos, são freqüentes as dificuldades que resultam.

Coordenação — O Presidente talvez espere obter a máxima assistência de sua repartição de estado-maior, na maioria das decisões particularizadas necessárias para conseguir a coordenação

dos programas e organizações federais. A eliminação da duplicidade dos objetivos de programa e a anulação de conflitos na administração federal constituem uma tarefa complexa, que requer um processo inclusivo, tal como o do orçamento, por meio do qual possam ser examinados todos os programas e organizações federais. A repartição de estado-maior não iria substituir o Gabinete, mas suplementá-lo, assim como outros processos de conferência usados pelo Presidente para obter uma coordenação pessoal de sua política geral.

Contrôle — O controle adequado da administração dos programas federais deveria ser exercido pelo órgão geral de *staff* e exigiria para isso um quadro de pessoal de bom tamanho e um processo inclusivo de análise. O controle deveria basear-se no exame de relatórios financeiros periódicos e sistemáticos e de relatórios sobre a marcha geral dos trabalhos, suplementados por meio de inspeções locais. Tanto os relatórios financeiros como os de andamento de serviço deveriam relacionar-se com algum plano previamente aprovado. Como no caso da coordenação, o orçamento nacional fornece o plano e o processo de análise. A repartição de estado-maior fará o exame dos relatórios financeiros e de andamento de serviço, com relação ao plano de orçamento, e indicará, aos departamentos de linha, os ajustamentos a fazer de acordo com a orientação do Presidente. Em assunto de grande importância ou em que não haja sido possível estabelecer-se acordo entre a repartição de estado-maior e o diretor de departamento, a decisão final caberá, naturalmente, ao Presidente.

Revisão de leis — Na revisão da legislação proposta e dependente de aprovação final, a repartição de estado-maior tomará a maioria das decisões em nome do Presidente. O programa ou orçamento presidencial envolve um certo número de diretrizes aprovadas por êle pessoalmente. Cada proposta legislativa pode ser apreciada à luz da política do Presidente e, muitas vezes, podem ser tomadas decisões sem que sua ação pessoal se torna necessária.

(37) Essas funções de estado-maior incluiriam as funções dos assistentes de administração geral de GAUS: a) transmissão das decisões do Presidente aos departamentos; b) observação de sua aplicação; c) verificação dos resultados. Além disso, entretanto, haveria um chefe de estado-maior, na pessoa do diretor da repartição de estado-maior, para coordenar todo o trabalho.

CONDIÇÕES ESSENCIAIS PARA UMA EFICIENTE REPARTIÇÃO DE ESTADO-MAIOR

O que primeiro se exige da repartição de estado-maior é um conhecimento perfeito da organiza-

ção dos departamentos e órgãos executivos, bem como dos programas pelos quais estes são responsáveis. Tal conhecimento não é completo num órgão central de serviço auxiliar, como a Comissão do Serviço Civil, em virtude de seu principal interesse pelo próprio serviço auxiliar, nem num órgão central de planejamento, como a antiga Junta de Planejamento de Recursos Nacionais, por causa de sua ênfase nos objetivos de longo alcance, antes que nas atividades dos órgãos federais.

É imperioso que o diretor da repartição de estado-maior estabeleça relações estreitas com o Presidente. Não sendo assim, pode ocorrer um dualismo de comando, o Presidente comunicando uma diretriz diretamente aos chefes de departamentos, e o diretor da repartição de estado-maior transmitindo outra diretriz a esses mesmos chefes.

Uma vez que as funções da repartição de estado-maior do executivo federal exigem, de preferência, uma grande organização, torna-se necessário que haja uma forte coordenação interna. De outra maneira, os membros do órgão de estado-maior adotarão seus processos individuais ao exercerem suas funções.

É indispensável que tal órgão se preocupe em resguardar a responsabilidade direta dos ministérios perante o Presidente e em manter relações harmônicas com os mesmos. Um órgão de estado-maior jamais deve tomar decisões iniciais abaixo do nível de delegação de autoridade, quanto à execução de um programa específico. É preciso que ele reconheça que o chefe do ministério ou repartição é responsável pelo exercício das principais funções executivas dentro de seu departamento, de acordo com autorizações básicas concedidas pelo Congresso, com delegações de autoridade feitas pelo Presidente, e com as amplas diretrizes do Presidente. Se, depois da revisão de leis e projetos de organização, for descoberta a existência de rendimento inadequado ou práticas indesejáveis nos ministérios, o Presidente deverá ser informado a esse respeito. Pode acontecer que seja necessário ao órgão de estado-maior expedir instruções mais minuciosas. Seria conveniente que tal órgão, sempre que possível, procurasse insinuar, e não impor, melhores métodos de organização e novas práticas nas repartições federais, através de serviços consultivos e sugestões de caráter informativo. Afinal de contas, o estabelecimento de relações cooperativas com os

departamentos executivos asseguraria os melhores resultados para a gerência administrativa.

Uma vez que os principais funcionários do órgão de estado-maior irão suportar o peso das relações quotidianas com os ministérios, é importante que eles se esforcem por seguir um adequado código de conduta. Por exemplo, devem esforçar-se para serem objetivos em sua crítica aos programas, e devem evitar atitudes arrogantes ou autoritárias. A posição dos principais funcionários do órgão de estado-maior em relação aos funcionários de linha tende a ser difícil e exige considerável tacto e diplomacia.

Os chefes de ministérios e repartições, por outro lado, têm igual responsabilidade de cooperação em relação ao órgão de estado-maior. Devem reconhecer que suas funções executivas acham-se subordinadas às do Presidente e que as delegações de autoridade não dão ensejo a libertar-se da coordenação com outros aspectos do amplo programa governamental, ou mesmo da supervisão e controle por parte do Presidente ou de seu órgão de estado-maior.

Não nos propomos aqui a estudar as relações do órgão de estado-maior administrativo com o Congresso. É inútil dizer, entretanto, que tal órgão seria um fator extremamente importante nas relações do Presidente com o Congresso, como, de fato, o é o Bureau do Orçamento.

RESUMO E CONCLUSÕES

O Bureau do Orçamento como órgão de estado-maior — O Bureau do Orçamento surge hoje indisputavelmente como o órgão de estado-maior administrativo do Presidente (38). A razão desse desenvolvimento é evidente, pois o orçamento nacional fornece o processo mais inclusivo de que dispõe o Presidente para o exercício de suas funções executivas. Através do orçamento, um órgão de estado-maior pode examinar para o Presidente

(38) WILLOUGHBY (*Principles of Public Administration*), WHITE (*Trends in Public Administration*), WOODY (*The Growth of the Federal Government*) e WALKER (*Public Administration*) fizeram observações sobre o papel do Bureau do Orçamento em "administração geral"; esses autores, porém, deram mais ênfase aos "serviços auxiliares" do que ao trabalho de estado-maior administrativo, e dedicaram particular atenção à centralização das compras.

tôdas as fases da gerência administrativa. A grande falha das teorias de *staff* em relação a grandes organizações tem sido a omissão de um processo inclusivo, por meio do qual o estado-maior possa auxiliar o chefe executivo na função de supervisionar o trabalho de seus funcionários de linha. Ainda não tem sido geralmente reconhecido que o orçamento é capaz de proporcionar tal processo, porque na Administração federal o orçamento tem sido freqüentemente encarado num sentido mais restrito, como um serviço auxiliar, que fornece fundos às repartições, sob autorização adequada e sob processos de salvaguarda, semelhantemente aos serviços de pessoal, de material e de obras, e não como um amplo instrumento de gerência administrativa interessado no planejamento, na organização, na coordenação e no controle do trabalho dos funcionários de linha.

Pela Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921, o Bureau do Orçamento foi indicado como única repartição central responsável pelo orçamento nacional. Uma análise cuidadosa de tôdas as suas funções revela que, embora no início de suas atividades houvesse consagrado maior atenção à supervisão dos serviços auxiliares dos departamentos federais, ultimamente êle se aproximou mais do tipo de repartição de estado-maior exposto neste artigo do que qualquer outra repartição central de *staff* (39). Hoje, o Bureau do Orçamento possui uma grande Divisão de Gerência Administrativa para auxiliar o Presidente em assuntos de organização. Sua Divisão de Estimativas examina cuidadosamente os planos e orçamentos propostos por tôdas as repartições federais e nos quais se refletem os programas e organizações das mesmas. Através de sua experiência de mais de vinte anos, acumulou um acervo de minuciosas informações administrativas que podem ser utilizadas para auxiliar o Presidente na direção, na coordenação e no controle da administração federal através do orçamento. Além disso, possui uma Divisão de Referência Legislativa que asume as responsabilidades de estado-maior relativamente às decisões a serem tomadas quanto à legislação proposta e pendente

de solução e sobre a qual os ministérios devem remeter informações ao Congresso. Ao diretor do Bureau do Orçamento cabe a responsabilidade de coordenar suas atividades.

Já que tentamos aqui descrever os elementos essenciais de uma adequada repartição de estado-maior para auxiliar o Presidente, faremos agora algumas ligeiras observações sobre os poucos pontos em que o Bureau do Orçamento se afasta da conceituação apresentada por nós. Em primeiro lugar, o Diretor do Orçamento não é reconhecido como o chefe do estado-maior, isto é, como chefe do *staff* de gerência administrativa.

O Comité Presidencial sobre Gerência Administrativa considerou as repartições centrais de planejamento, de pessoal e de orçamento como braços iguais do Presidente no exercício da função de gerência administrativa. Atos que se seguiram à Lei de Reorganização de 1939 consubstanciaram êsse ponto de vista. O resultado óbvio, em relação à teoria do estado-maior aqui proposta, é que o próprio Presidente é quem deve coordenar as atividades das três mencionadas repartições. O Diretor do Orçamento não pode, êle próprio, dirigir a integração do trabalho da repartição central de planejamento com os objetivos mais imediatos dos departamentos de linha. Nem pode êle coordenar e harmonizar as finalidades da administração de pessoal com a execução dos programas pelos departamentos de linha. Não obstante, o orçamento é um instrumento muito poderoso do Presidente, para dirigir seus chefes de departamentos, e foi dêsse fato que resultou a influência do Diretor do Orçamento. Por conseguinte, embora não haja reconhecimento formal disso, os três principais ramos de gerência administrativa estão sendo coordenados sob a liderança do Diretor do Orçamento. Ademais, tendo em vista os fortes temores do Congresso em relação a um "Presidente auxiliar", talvez seja melhor que o Diretor do Orçamento não seja reconhecido como chefe do estado-maior da gerência administrativa federal. São decorridos apenas cerca de cinco anos, desde que o Bureau do Orçamento foi transferido do Departamento do Tesouro para o Gabinete Executivo do Presidente. Sua subordinação àquele Departamento fôra determinada pelo Congresso, devido à aversão dêste pela idéia de um "Presidente auxiliar".

(39) Para um estudo mais minucioso dessa evolução, ver N. M. PEARSON, "The Budget Bureau: From Routine Business to General Staff", 3 *Public Administration Review* 126-49, Spring 1943.

Desde que a eficiência final do Bureau do Orçamento, na qualidade de repartição de estado-maior, depende do uso que faça do orçamento como instrumento de gerência administrativa, quaisquer deficiências do instrumento diminuem a eficiência da repartição. Talvez a deficiência mais séria do instrumento esteja no sistema de distribuição e de reserva. Só recentemente o orçamento vem-se transformando num plano corrente de operações do governo federal. Por ora, contudo, ele se interessa de modo demasiadamente exclusivo pelos aspectos financeiros do plano, em detrimento do programa de trabalho. Talvez a causa básica da fraqueza da atual fase da elaboração orçamentária federal resida nas dotações feitas diretamente pelo Congresso. Uma outra deficiência estreitamente ligada à anterior consiste na falta de relatórios sistemáticos periódicos sobre a marcha da execução dos objetivos delineados no orçamento. Em consequência, êsse aspecto do controle exercido pelo Bureau do Orçamento talvez não seja tão forte como deveria ser.

Algumas pessoas podem afirmar que a ausência de posições de suficiente prestígio e influência para tratar eficientemente com os chefes de departamentos, constitua uma grave deficiência do Bureau do Orçamento na atividade de assistir o Presidente em matéria de organização, direção e coordenação. Por outro lado, o Diretor HAROLD SMITH sustenta que o Bureau do Orçamento não decide sobre diretrizes gerais, mas apenas executa as que são determinadas pelo Presidente e pelo Congresso (40). É verdade que muitas questões de gerência administrativa conduzem à zona da alta política. Mas também é lícito conjecturar que, se o assunto fôr realmente de alta política e houver uma diferença de opinião entre o chefe de departamento (ministro) e o Diretor do Orçamento, com toda a probabilidade merecerá a atenção pessoal e a decisão do Presidente. De um modo geral, todavia, podemos dizer que, em-

bora o Bureau do Orçamento possa não ter sido destinado a ser uma repartição de alta política, a tremenda pressão de outras tarefas sobre o Presidente provavelmente compele a mencionada repartição a tomar decisões algo importantes em matéria de diretrizes gerais.

Outras repartições de estado-maior propostas — Outras formas de assistência de estado-maior ao Presidente, além da que lhe é prestada pela repartição supervisora do orçamento nacional, têm sido propostas por vários tratadistas de administração. GAUS, por exemplo, em 1936, mostrou que o secretário executivo do Conselho Executivo, e do órgão que lhe sucedeu, o Conselho Nacional de Emergência, desempenhava uma função de estado-maior administrativo. Todavia, o Conselho Nacional de Emergência se compunha de um número de membros demasiado grande para torná-lo um grupo de trabalho eficiente, e o Gabinete do Secretário Executivo não possuía controle sobre o minucioso e essencial processo necessário a lhe proporcionar suficiente influência na gerência administrativa.

Como solução para organizar o gabinete do Presidente, GAUS propôs seis assistentes de administração geral para coordenarem, respectivamente: o planejamento dos recursos naturais; a defesa; os transportes; o crédito, a moeda e as finanças; e o bem-estar social. Um desses assistentes exerceria a função de secretário-geral do Gabinete. Essa idéia se aproxima algum tanto da que se encontra nas recomendações do Comité Presidencial sobre Gerência Administrativa, relativamente aos assistentes do *staff* da Casa Branca.

Tanto um como outro desses grupos de assistentes de estado-maior parecem destinados a agir somente no terreno da alta política, já que nenhum processo básico os habilitava a participar nas decisões quotidianas do Gabinete Executivo do Presidente referentes à gerência administrativa dos departamentos. Além disso, em ambos os casos, caberia ao Presidente, pessoalmente, coordenar as atividades do grupo.

Poder-se-ia acrescentar uma palavra a respeito da menor eficiência, como órgãos de estado-maior, de outras repartições de *staff* e auxiliares, comparativamente ao Bureau do Orçamento. Uma repartição de planejamento, como a Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, é pura-

(40) HAROLD D. SMITH, "The Role of the Bureau of the Budget in Federal Administration", conferência pronunciada numa reunião conjunta da Associação Americana de Ciência Política e da Sociedade Americana de Administração Pública, em 28 de dezembro de 1939, pág. 4 (A referida conferência foi transcrita pela *Revista do Serviço Público*, n.º de maio de 1942, págs. 49-55, em tradução de PAULO LOPES CORRÊA).

mente consultiva. Os serviços auxiliares, tais como os de pessoal e os de contabilidade, operam somente com respeito a seus processos particulares, isto é., são antes especializados do que gerais em seus efeitos sobre os departamentos executivos. De nenhum deles se pode dizer que constitua a espinha dorsal da gerência administrativa, como ocorre com o orçamento. Uma possível fonte de confusão pode residir no fato de que, como serviço auxiliar, o orçamento constitui também uma especialidade, ao passo que, como instrumento de gerência administrativa, é geral. É bastante interessante que, na administração federal, os aspectos de serviço auxiliar do orçamento estejam a cargo do Departamento do Tesouro e da Contadoria Geral. Por outro lado, não existe dúvida em reconhecer-se que o Bureau do Orçamento exerce um controle mais geral sobre os programas departamentais. Talvez o fato mais significativo em favor do controle de estado-maior exercido pelo Bureau do Orçamento ou outro órgão similar, de preferência a outras possíveis repartições, seja o controle sobre os fundos públicos. A importância desse controle é evidente, mas freqüentemente ela é descurada quando se procura a coordenação no ápice da administração federal.

O estado-maior e os princípios de administração — O conceito de estado-maior, no sentido de incluir assistência ao Presidente nas atividades de comando, coordenação e controle, não viola certos princípios de administração já aceitos e concernentes ao exercício da responsabilidade executiva (41). Pelo contrário, a aplicação desse conceito de estado-maior faria com que vários dos princípios mais essenciais prevalecessem em grau maior do que ocorre presentemente. Por exemplo, se a repartição de estado-maior age nas linhas de autoridade e responsabilidade que vão do Presidente aos departamentos de linha, pode surgir a acusação de que o resultado inevitável será o dualismo de comando. Entretanto, o conceito de estado-maior implica tanto uma estreita relação

de trabalho entre o chefe do *staff* e o Presidente quanto um alto grau de coordenação dentro da própria repartição de estado-maior. Ademais, esse conceito estabelece uma nítida distinção entre as delegações feitas à repartição de estado-maior, para fins de coordenação e supervisão geral, e as delegações feitas a um departamento de linha para fins de execução de um determinado programa. Do mesmo modo, pode surgir a acusação de que o orçamento, como autoridade funcionalizada no topo, também acarretará dualismo de comando. Todavia, o trabalho orçamentário, utilizado como instrumento de gerência administrativa, torna-se mais uma função administrativa geral do que uma função especializada. Os aspectos de serviço auxiliar do trabalho orçamentário federal, no topo da administração, são desempenhados principalmente pelo Departamento do Tesouro.

Nem o Presidente e nem qualquer outro chefe executivo podem permitir-se a formação, junto a si, de um congestionamento da administração, com o intuito de salvaguardar a unidade de comando. O princípio da delegação de autoridade aos departamentos de linha deve ser seguido, a fim de assegurar a oportuna execução dos programas. Contudo, uma ampla delegação feita pelo Presidente não deve ser interpretada como uma carta de concessão de independência ao departamento. A autoridade delegada envolve, em igual proporção, uma responsabilidade perante o Presidente. Contudo, se o Presidente não for auxiliado, dificilmente se poderá esperar que ele torne responsáveis os departamentos de linha. A repartição de estado-maior exerce supervisão sobre as delegações de autoridade, de maneira a que o Presidente possa estar certo de que os programas estão sendo convenientemente cumpridos.

O princípio da unidade de comando não pode ser plenamente realizado na prática se os tradicionais conceitos de estado-maior, como órgão puramente consultivo, forem aplicados quando, ao mesmo tempo, houver delegações de autoridade mais extensas do que nunca aos funcionários de linha. O Presidente e outros altos funcionários federais vêem-se hoje presos entre as exigências da prática e os pontos de vista predominantes a respeito dos deveres que cabem aos funcionários de estado-maior. Para facilitar as decisões e o comando, delegam ampla autoridade a seus principais funcionários de linha. Depois de feita essa

(41) O termo "princípio" é empregado aqui de acordo com a definição de L. D. WHITE: "uma hipótese ou proposição, tão suficientemente provada pela observação e/ou pela experiência, que pode ser inteligentemente usada como guia de ação ou como meio de compreensão" ("The Meaning of Principles in Public Administration", in GAUS, WHITE e DIMOCK, *op. cit.*, pág. 18).

delegação, sentem-se impotentes para dirigir ou controlar pormenorizadamente o desempenho de seus subordinados, pois notam que poderiam assim "interferir" nas delegações que acabavam de fazer. Sentem a necessidade de assistência, dentro de suas repartições imediatas, para auxiliá-los nas decisões e assegurar-lhes que a autoridade delegada está sendo convenientemente exercida; todavia, os pontos de vista tradicionais indicam que essas organizações de estado-maior, como êles as concebem, devem ser puramente consultivas e não devem cuidar de operações de linha. O fato de várias repartições de estado-maior participarem realmente em operações de linha é significativo e talvez demonstre as conclusões de MACMAHON e MILLET, de que, no governo federal pelo menos, a prática tende a preceder a teoria (42).

O princípio do alcance do controle indica que o executivo só pode dirigir e só pode tratar com um número limitado de pessoas de sua organização. O limite varia marcadamente de acordo com a capacidade individual dos executivos e com a natureza das empresas que dirigem. Mas ninguém negará que, por maior que seja a capacidade do Presidente, são excessivos os contatos diretos que êle tem de manter com altos funcionários. Se o número de repartições principais fôsse consideravelmente reduzido e se o número de altos funcionários diretamente subordinados a êle fôsse limitado, êle deveria ter ainda maior segurança quanto ao desempenho, por causa das maiores concentrações de poder em cada um do pequeno número de departamentos. Contudo, quer sejam as repartições federais numerosas ou consolidadas, o órgão de estado-maior, através do orçamento nacional, pode fazer muito no sentido de coordená-las todas na gerência administrativa (43).

(42) *Op. cit.*, págs. 116-51.

(43) FARQUHAR julga que a assistência de estado-maior constitui a resposta à distensão que um número crescente de departamentos de linha exerce no alcance do controle do chefe executivo. "Dizer que um chefe executivo não deve ter mais de três, seis, oito ou outro qualquer número fixo de subordinados imediatos, é não perceber absolutamente a significação da moderna organização de estado-maior". ("The Modern Business Staff", 4 *Journal of the Society for the Advancement of Management* 65, maio de 1939).

É possível sustentar-se que a coordenação pode ser assegurada por meio de comissões interdepartamentais ou simplesmente por meio de entendimentos entre os departamentos interessados num assunto particular afeto a mais de um deles.

Tais conferências ou entendimentos interdepartamentais, entretanto, nem sempre conseguem a coordenação ou resolvem divergências, porque as partes interessadas possuem igual autoridade. Por conseguinte, deve haver recurso a uma autoridade administrativa superior, como o Presidente. Tendo-se em vista o número atual de repartições federais, não é possível que tais recursos sejam, de maneira diligente, tratados pessoalmente pelo Presidente. A repartição de estado-maior, sob imediata supervisão do chefe executivo, teria o "manto de autoridade" necessário para resolver as divergências de modo objetivo e de acordo com as diretrizes do Presidente.

Talvez o ponto mais importante a ser lembrado seja que o diretor da repartição de estado-maior deve trabalhar contínua e estreitamente com o Presidente. Como salientou FAYOL, embora "a constituição e os métodos de trabalho do *staff* possam variar consideravelmente... os únicos pontos essenciais são que o *staff* esteja à inteira disposição do administrador e que, com sua assistência, este fique habilitado a cumprir os deveres de administração". Observa êle que "o *staff* exige mais atenção, julgamento, experiência e discreção da parte do administrador do que qualquer outro setor da organização" (44). Poderíamos concluir, portanto, que, embora a repartição de estado-maior deva atuar nas linhas de autoridade que vão do Presidente aos departamentos, o diretor do principal órgão de estado-maior jamais deve agir independentemente do Presidente e deve sempre coordenar as atividades de sua repartição para que a unidade de comando seja resguardada na realização de melhor gerência administrativa por todo o governo federal.

(44) *Op. cit.*, pág. 54. FAYOL finaliza seu estudo com a observação de que o *staff* "se presta facilmente ao abuso e é capaz de ser objeto de atenção crítica; eis porque, talvez, não é utilizado na sua mais plena extensão possível".

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

O Município e a assistência social

FRANCISCO BURKINSKI

Técnico de Administração

Após tecer considerações sobre a marcha histórica e a posição real dos serviços de assistência social no quadro da administração pública, bem como das pessoas que dela se beneficiam ou podem se beneficiar, conclui o autor deste artigo por afirmar que é ao município, qualquer que seja o grau de sua prosperidade, que cabe a prestação daqueles serviços. Como, entretanto, no caso específico do Brasil, aos municípios se atribui apenas 8% da arrecadação das rendas nacionais, com as quais têm eles de prestar todos os serviços públicos que lhe estão afetos, o autor apresenta interessantes sugestões conciliatórias para que o amparo às crianças, aos doentes privados de seu trabalho, aos velhos e aos enfermos, constitua uma realidade na vida municipal brasileira. (N. R.).

ASSISTÊNCIA SOCIAL

COM a formação das primeiras cidades, surgiu a necessidade de se amparar os velhos, as crianças, os enfermos e os inválidos. Houve, não há negar, exceções. Certos povos selvagens, que viviam de caça e pesca, ao tempo escassa, costumavam devorar os velhos, a quem davam menos importância que aos cães. E' sabido também que, na época de Sparta, as crianças aleijadas eram arremessadas ao rio Eurotas.

As primeiras organizações de assistência que se conhecem, de origem grega e romana, foram de tipo religioso.

Durante o período feudal fundaram-se, baseados nos ensinamentos de Jesus, algumas instituições de caridade. No século V e VI, dada a disseminação do mal de Hansen por toda a Europa, instituíram-se em Constantinopla os primeiros leprosários, e dispensou-se cuidado especial às crianças abandonadas.

Se bem que a Iatréia e a Asclepiéia dos gregos, constituíssem traços de hospitais, somente durante a Idade Média é que surgiram as primeiras instituições desse gênero.

Carlos Magno impunha que em seus domínios a paróquia devia socorrer os velhos, enfermos, desempregados e órfãos, desassistidos da família.

Apesar de todos esses serviços de assistência social, somente a partir da Idade Moderna é que o Estado começou a tomar medidas tendentes à prestação segura desses serviços.

Após o século XVI, algumas cidades da Europa começaram a classificar seus pobres, usando para isso da taxinomia proposta em 1526, por Juan Luiz Vivés.

Esse pensador espanhol divulgara a necessidade do recolhimento dos menores abandonados, da criação de hospitais para enfermos e alienados, e emprego garantido para o cego e o inválido.

A lei inglesa de 1601 preceituava que a paróquia devia prestar assistência aos pobres, e para isso fundamentou-se no esquema de Vivés.

Dois séculos mais tarde, a Suécia e Dinamarca introduziram legislações nacionais com a mesma finalidade da lei inglesa.

Durante quase todo o século XIX, o individualismo burguês encarara a pobreza como um pecado, e para remediá-la, adotou medidas repressivas. Em outros países, o fato de alguém receber auxílio legal de pobreza, redundou na perda do direito de votar.

Do século XX em diante, porém, o subsídio recebido pelos pobres não lhes implicava em perda de direitos políticos. Ainda mais: qualquer indivíduo que não pudesse satisfazer suas necessidades, de acordo com determinado padrão de vida, tinha seu auxílio garantido.

A tendência moderna dos serviços de assistência social se dirige no sentido de se criar uma série

de sistemas de assistência social, ao invés do sistema geral de auxílio aos pobres. Além disso, dados os crescentes laços de solidariedade humana que unem os povos, a assistência social redundou numa obrigação da comunidade para com seus membros necessitados, e por isso, em todos os países tem se desenvolvido um sistema que visa garantir a todos um mínimo de bem-estar e conforto.

Até o fim do século XIX, quase que só existia a assistência hospitalar, cuja organização obedecia à cooperação entre os governos centrais e locais, no estabelecimento de hospitais gerais e psiquiátricos, sem falar na concessão de subsídios às instituições de caridade privada.

Nos primeiros anos do século XX, introduziu-se em muitos países pensões de velhice não contributivas. E depois da I Guerra Mundial, os países começaram a interessar-se sobremaneira pelo combate à tuberculose e às doenças venéreas, bem como pelo fomento do bem-estar materno-infantil.

Há bem poucos anos, estabeleceu-se um sistema estatal de assistência ao desemprego. Fêz-se uma legislação para a maternidade, consistente em disposições que impõem cuidados preventivos para a gestante, assistência obstétrica e auxílio aos recém-nascidos. Legislações há também que contêm um acervo de abonos familiares.

ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEGURO SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL

Os tratadistas não apresentam uma definição unanimemente aceita de "assistência social" ou "seguro social". Por isso, para se ter uma noção clara do que seja assistência social e seguro social, é preciso fazer um confronto entre os dois sistemas. Cotejemos, pois, o sistema dinamarquês de pensão não contribuinte e o sistema alemão de seguro social para trabalhadores assalariados, vigentes antes da II Guerra Mundial.

O sistema dinamarquês analisa, antes de mais nada, os recursos econômicos da pessoa que solicita a pensão, ao passo que o sistema alemão se limita ao exame dos trabalhadores cujos salários se presumem baixos.

Todavia, é no aspecto financeiro dos dois sistemas que vamos encontrar suas distinções características. O sistema dinamarquês é custeado pela arrecadação de tributos do Estado e das autoridades

locais, enquanto que o sistema alemão é custeado pela contribuição dos segurados, pela cota dos empregadores e pelos subsídios do Estado. Sintetizando, podemos dizer que o sistema de assistência social concede benefícios a pessoas de escassos recursos e, como todos os serviços públicos gerais, é financiado por impostos. Já o sistema de seguro social outorga benefícios a trabalhadores que auferem escassos salários, benefícios esses provenientes da contribuição dos segurados, das cotas dos empregadores e dos subsídios do Estado.

A série M, número 18, constituída de estudos e documentos publicados pelo Bureau Internacional do Trabalho, assim se pronuncia sobre ambos os sistemas (pág. 97):

"A assistência social é um passo do auxílio aos pobres para o seguro social, enquanto o seguro social é um passo do seguro privado para a assistência social".

Cabe observar que, se até há bem pouco tempo não era muito difícil fazer a distinção entre a assistência social e o seguro social, atualmente a questão vai se tornando cada vez mais complexa. Efetivamente, em muitos países, casos há em que todos os cidadãos têm sido incluídos no rol dos segurados pelo menos no que concerne ao seguro de pensão. Essa a razão de a publicação a que acima nos referimos, dizer (pág. 98 e 99):

"Se os acontecimentos presentes são interpretados com correção, a assistência social e o seguro social se aproximam cada vez mais. Como o ponto culminante de um longo processo, podem encontrar-se e unir-se; até como na Nova Zelândia e Dinamarca, onde podemos dizer que nem a assistência social nem o seguro social têm proeminência isoladamente, mas apenas possuem um sistema nacional de seguro social".

E mais adiante acrescenta (pág. 107):

"A integração do seguro social e da assistência num sistema único outorga vantagens no caminho da simplicidade e garantia para o seguro, e economia na administração".

A confusão que os tratadistas estabelecem entre os sistemas de assistência social e de seguro social, também se observa quando versam o capítulo dos serviços sociais.

Para alguns autores os serviços sociais abrangem o conjunto dos serviços de assistência social, ao passo que para outros abarca não só aqueles ser-

viços, como também os de seguro social, educação, higiene e bem-estar.

E' o que se deduz das seguintes palavras do prof. da cadeira de Serviços Sociais da Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo, A. C. PACHECO E SILVA (1):

"Compreende-se, assim, porque o serviço social passou a compreender, além das obras de assistência, também as de previdência e as de ação social, alcançando, de certo modo, a higiene e a educação, cabendo-lhe, ainda, a iniciativa de promover inquéritos, estudos estatísticos, etc., com o intuito de se poder ajuizar, precisamente, qual o padrão de vida em determinado meio".

Da mesma forma pensa Harold Zinck, que ao analisar o serviço social diz dever êle ser constituído de "segurança, saúde, seguro, recreação e educação, como serviços que devem ser administrados diretamente ou regulados indiretamente pelo governo".

O aludido professor brasileiro, no capítulo em que trata dos serviços sociais na Constituição de 1934, transcreve todo o artigo 121 dessa Constituição, em que os serviços de assistência social se mesclam com os do seguro social, o que vem corroborar seu ponto de vista, nessa questão.

Como se tudo isso não bastasse, convém acen-tuar que na sua obra, intitulada "Serviços Sociais", há uma parte em que estuda alguns aspectos do seguro social, fazendo, assim, dêsse serviço e do de assistência social, ramos dos serviços sociais.

No nosso modo de pensar, êsse é o critério certo. Quando se fala em serviços sociais, entende-se por serviços de assistência e, senão todos, pelo menos alguns de seguros sociais.

MODALIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E PESSOAS QUE DELA PODEM BENEFICIAR-SE

RENÉ SAND nos dá a seguinte classificação de assistência social:

- a) assistência paliativa;
- b) assistência curativa;
- c) assistência preventiva; e
- d) assistência construtiva.

Essa classificação tem sido adotada por quase todos os tratadistas.

A *assistência paliativa* visa atenuar os sofrimentos oriundos da miséria; a *curativa*, reconduzir o indivíduo e a família às condições normais de existência; a *preventiva*, prevenir os flagelos sociais e a *construtiva*, melhorar as condições sociais e elevar o nível da existência.

Esses ramos da assistência social abrangem serviços de *higiene, assistência, previdência e trabalho*, e é preciso que todos convirjam para uma só direção a fim de que seja atingido o objetivo visado. Êsse o motivo de SAND preconizar a criação de um Ministério único, o Ministério dos Negócios Sociais, ou Ministério de Higiene, de Assistência de Previdência e do Trabalho.

O Bureau Internacional do Trabalho, na publicação linhas acima citada, assinala que os principais domínios da assistência social, já diferenciados do auxílio aos pobres e administrados separadamente são os seguintes:

- a) pensões não contributivas para velhice e invalidez;
- b) pensão para as mães;
- c) assistência aos desempregados;
- d) assistência médica; e o mais recente de todos;
- e) reabilitação da invalidês (pág. X).

Ao governo central cabe sempre a administração das pensões não contributivas e assistência aos sem-trabalho. E, às autoridades locais, a administração do bem-estar materno-infantil e assistência médica.

Na Inglaterra, a assistência materno-infantil é administrada pelas autoridades do condado, que recebem um grande subsídio do Estado. Nos centros urbanos da União Soviética, onde está altamente desenvolvida a assistência materno-infantil, êsses serviços são gratuitos.

No que diz respeito à assistência médica, a U.R.S.S. é o país que atingiu o maior grau de desenvolvimento. Lá quase não existe clínica particular e tôdas as formas de assistência médica são gratuitas.

Quanto à reabilitação da invalidez, em muitos países os governos centrais e locais, ora subvencionam as instituições privadas, ora mantêm estabe-

(1) A. C. PACHECO e SILVA — *Serviços Sociais* — São Paulo — Brasil — 1937 — pág. 13.

lecimentos públicos, destinados principalmente a educar e adestrar os cegos, surdos e inválidos.

* * *

As pessoas que podem beneficiar-se da assistência social, assim se agrupam:

- a) Indigentes válidos;
- b) Indigentes enfermos (alienados, tuberculosos, cegos, idiotas, leprosos, etc.);
- c) Famílias numerosas desprovidas de recursos;
- d) Mulheres grávidas e mães que amamentam seus filhos, sem recursos econômicos;
- e) Crianças *protegidas* (dá-se socorro aos pais, a fim de prevenir o abandono); *recolhidas momentaneamente* (enquanto os pais se acham hospitalizados ou detidos); *confiadas à assistência pública* por hospitais; *materialmente abandonadas*, — expostas, órfãos e abandonadas pelos pais — (são colocadas sob tutela assistencial);
- f) Velhos (de 70 anos, ou enfermos e incuráveis, privados de recursos).

Convém salientar que nem em todos os países essas pessoas se beneficiam da assistência social, dependendo do grau de adiantamento que o Estado atingiu nesse setor dos serviços públicos.

Na legislação francesa, por exemplo, conforme nos ensina ROLLAND, todas as pessoas acima enumeradas se beneficiam da assistência social.

A assistência social prestada pelo Estado se manifesta diretamente através de hospitais, sanatórios, hospícios, leprosários, maternidades, asilos, reformatórios, dispensários, colônias agrícolas, etc. e, indiretamente, através de incentivos às fundações de beneficência mediante outorga de franquias que as eximem do pagamento de impostos.

O MUNICÍPIO E ASSISTÊNCIA SOCIAL

À primeira vista, parece que o socorro aos indigentes deveria ser prestado pelo município, isto é, o indigente deveria ser socorrido por seus vizinhos, que mais o conhecem. Esse é o ponto de vista, aliás, abraçado pelo ilustre professor A. C. PACHECO E SILVA:

“No que concerne aos serviços públicos municipais, é evidente que em toda a sociedade é aos governos locais, qualquer que seja a sua prosperidade, que cum-

pre socorrer as crianças sem amparo, os doentes privados do seu trabalho, os velhos e enfermos que a idade avançada e a doença impedem de labutar” (2).

Convém salientar, porém, que a pequena cidade, — e esse o caso de quase todas as cidades do interior do Brasil, — constitui um grupamento humano assaz pequeno e impotente para satisfazer a cada gênero de necessidade. Com efeito, a desigualdade flagrante entre o município rico e o município pobre, é o mais sério obstáculo para socorrer os indigentes, com o financiamento e a distribuição das rendas pelas autoridades locais.

Outro fator que leva a considerar os serviços de assistência social como tipicamente de ordem municipal, encontra seu fundamento no direito administrativo que preconiza dever o indigente, na maioria dos casos, para beneficiar-se daqueles serviços, preencher duas condições:

- a) Ter um domicílio de socorro;
- b) Estar inscrito na lista dos indigentes a serem socorridos.

Ora, a sede onde o indigente está qualificado constitui seu domicílio. E aquela é sempre de âmbito municipal.

Em França adquire-se o domicílio após 1 ano de residência na comuna. As listas de indigentes são lá fornecidas por comissões, que recebem conselhos do Bureau de Assistência e do Conselho Municipal. Naquele país as obras de assistência social se manifestam através de estabelecimento de utilidade pública e estabelecimentos públicos comunais (Bureau de Beneficência e Bureau de Assistência). Nos lugares em que não há Bureau de Beneficência o de Assistência o substitui. Cada comuna é obrigada a ter o seu “bureau”, que é constituído por uma Comissão.

A finalidade dessa Comissão é assegurar auxílio a domicílio aos indigentes válidos e inválidos da comuna. Compõe-se de 7 membros:

- O “maire” presidente;
- 2 membros designados por 4 anos pelo Conselho Municipal; e
- 4 membros designados pelo prefeito ou sub-prefeito.

(2) A.C. Pacheco e Silva — *Serviços Sociais* — São Paulo — Brasil — 1937 — Pág. 253.

No Brasil, apenas em São Paulo há duas comissões: uma de assistência hospitalar e outra de assistência social, de criação do Governo do Estado, as quais se incumbem do registro geral de todas as instituições existentes no Estado. A elas cabe, ainda, organizar e coordenar os serviços de assistência hospitalar e social, cooperando com as autoridades locais.

A criação dessas comissões trouxe benéficos resultados porque expurgou os estabelecimentos de falsa caridade, “cuja existência tinha por objetivo receber subvenções do Governo sem aplicá-las devidamente”. Essa a razão de sua criação impor-se nos outros grandes centros urbanos do Brasil. De resto, no Congresso Internacional de Paris ficou estabelecido que o único meio de se evitar o desvirtuamento da caridade funda-se num bem organizado serviço de informes e registros.

Entre nós os encargos relativos aos serviços sociais cabem concorrentemente à União, aos Estados e aos Municípios, ou em conjunto com a iniciativa privada. Com exceção do Distrito Federal, poucos são os estabelecimentos de assistência social mantidos pela União. Esta se cinge a conceder pequenas subvenções a entidades privadas e estabelecimentos de assistência social. Os Municípios, por seu turno, não dispõem de renda suficiente para fazer face a tais serviços.

Efetivamente, os dados referentes às porcentagens das rendas públicas arrecadadas no Brasil durante o ano de 1944, nos oferecem o seguinte quadro:

União — 48%
Estados — 37%
Municípios — 8%
Distrito Federal — 7%

Ora, como poderão os 1.552 municípios brasileiros, com apenas 8% da arrecadação das rendas públicas, acudir aos inúmeros serviços não só de assistência social, como também de saneamento, educação, obras públicas, fomento agrícola, etc.?
(*)

(*) A Constituição de 1934 (art. 141), diz: E' obrigatório, em todo o território nacional, o amparo à maternidade e à infância, para o que a União, os Estados e os Municípios destinarão *um por cento* (o grifo é nosso) das respectivas rendas tributárias.

A Constituição de 1937 silenciou sobre o assunto.

Para sanar essas e outras lacunas, inúmeros países, como a França, Canadá e Argentina, adotaram um “Fundo Nacional de Assistência Social”, constante dos seus orçamentos públicos. Esse Fundo destina-se à manutenção e desenvolvimento das obras de assistência social e à defesa da saúde pública. Cabe, pois, aos poderes públicos, no Brasil, também, criar um fundo desse gênero.

Para a realização de tal objetivo, porém, os nossos poderes públicos não podem prescindir da cooperação privada, que nos tempos presentes assume grande interesse. Nos EE.UU., v.g., os encargos de assistência social recaem sobre os serviços criados e mantidos pela iniciativa privada, e atualmente aquele país é vanguardeiro no que diz respeito à assistência hospitalar-social.

A assistência social de ordem privada se manifesta de dois modos:

- a) ou age paralelamente aos serviços públicos;
- b) ou coopera no funcionamento dos serviços públicos de assistência.

Em França essa assistência privada se manifesta através de estabelecimento de utilidade pública.

Entre nós, se bem que em pequena escala, existem em determinados municípios fundações, associações, etc., para as quais os orçamentos públicos atribuem, anualmente, dotações. Além dessas entidades privadas, há hospitais e estabelecimentos de assistência social municipal, mantidos apenas com as suas rendas.

O direito administrativo ensina que geralmente devem ser administrados pelo Estado:

- a) Reformatórios de menores;
- b) Asilos para velhos e idiotas;
- c) Maternidades; e
- d) Hospitais de alienados e leprosários.

No Brasil o problema assim se apresenta:

“Num país de imensa área territorial como é o Brasil, — afirma o professor A.C. Pacheco e Silva, — a União não pode chamar a si a administração das instituições hospitalares e de assistência social. Aos Estados e aos Municípios compete, precipuamente, atender a tais serviços, o que não impede que a União

com êles colabore, em ação conjunta, contribuindo para a sua manutenção, como manda a Constituição Federal em vigor (a de 1934)". (3)

Acontece, porém, como já vimos, que a renda municipal é pequeníssima para que os municípios possam atender aos serviços de assistência social. Para solução de tal problema assim se pronuncia o Bureau Internacional do Trabalho:

"Só há um remédio para isto: uma política de aumento do campo de impostos e um sistema de assistência, em primeiro lugar agrupamento as comunas para os fins de assistência; em segundo lugar entregando certas responsabilidades às províncias ou regiões e finalmente associando o govêrno central na administração da assistência pública" (4).

Para o aumento da renda municipal já tivemos oportunidade de declarar, em entrevista concedida ao Diário de Notícias, na qualidade de assessor técnico da Comissão Nacional Organizadora da Associação Brasileira de Municípios, que além da derivação de parte das rendas de esfera da União e dos Estados para a dos Municípios, era preciso que o impôsto predial fôsse cobrado na base do valor vendável da propriedade. Preconizamos, outrossim, a criação de um *impôsto sôbre a riqueza*, destinado a gravar os ganhos imerecidos, como os resultados do sobrevalor dos terrenos e das pro-

(3) A.C. Pacheco e Silva — *Serviços Sociais* — São Paulo — Brasil — 1937 — Págs. 252 e 253.

(4) *Bureau Internacional do Trabalho* — Estudos e Documentos — Série M — N.º 18 — "No rumo do Seguro Social" — 1942 — Página.

propriedades construídas nas grandes cidades; de um impôsto de renda específico, cobrável de todo o cidadão que vive exclusivamente de seus rendimentos ou que percebe rendimentos superior à metade dos seus vencimentos; e, por fim, se outorgasse ao município a competência para cobrar um impôsto sôbre terras não cultivadas, sem prejuízo do impôsto territorial rural da competência dos Estados.

Quanto ao agrupamento das entidades comunais para fins de assistência, a Constituição de 1937 o permite:

"Art. 29. Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

"Parágrafo único. Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração".

Os Estados-membros, quanto à assistência social, têm responsabilidades que já assinalámos ao falarmos das comissões existentes em São Paulo. E, no que concerne à associação do govêrno central na administração da assistência pública, é ponto que é supérfluo esclarecer. Aliás, o Conselho Nacional de Serviço Social destina-se precipuamente a coordenar e estudar, em todos os seus aspectos, os problemas do serviço social, e assistir os poderes públicos e entidades privadas, em tudo quanto se relaciona com o assunto.

Tributação nos territórios federais

CRESO TEIXEIRA

Técnico de Economia e Finanças

III

As considerações que esteiam o presente trabalho surgiram a propósito da anunciada elaboração de um Código Tributário para os Territórios Federais. Problema de relevância pelos seus efeitos sobre a economia nacional, e tendo a agravá-lo a precariedade das fontes que deveriam demarcar o sentido da sua solução — circunscrita a condições tão peculiares — assume a tributação uma importância que não é preciso ressaltar.

Precisamente por isso, ao tratar da incidência dos gravames, estiveram sempre presentes no ânimo do autor, não só ponderações gerais, de natureza econômica, como a medida mesma em que se deveria aferir a capacidade tributária que é, afinal, o ponto de partida e de chegada de tão delicada apreciação.

Nessa ordem de idéias, ficou a tarefa naturalmente dividida em duas partes: a 1.^a, em dois artigos, já publicados, que estudaram a incidência dos tributos; a 2.^a, conseqüência lógica da orientação seguida, analisando, ainda que sumariamente, sua repercussão econômica, objeto do presente artigo, último de uma série de três que a Revista vem publicando. (N. R.)

REPERCUSSÃO ECONÔMICA DO TRIBUTO

1. POLÍTICA TRIBUTÁRIA

NUM dos seus últimos trabalhos, intitulado "Constitucionalidade do Imposto Estadual de Produção". o Dr. Arízio de Viana observou uma grande verdade ao dizer que quando um Estado quer reformar sua legislação tributária, a razão suprema que o conduz a assim proceder se apoia num dos mais flexíveis e legítimos princípios da ciência das finanças, que é o da máxima conveniência pú-

blica. (1) Para que, no entretanto, se atenda a essa conveniência será preciso levar em conta, de um lado, a política econômico-social que o Governo esteja disposto a adotar em relação a essas áreas; e do outro, as bases econômicas que terão de determinar as condições fiscais.

Partindo das razões que justificaram o desmembramento das áreas e sua instituição em Territórios Federais, pode-se adiantar ser intenção do Governo integrar no sistema econômico do país progressos do litoral. E a tal altitude, é claro, deve corresponder um tratamento todo especial, caracterizado por atos de liberdades que propiciem o espírito de iniciativa na realização de empreendimentos essenciais no desenvolvimento econômico em vista.

Quanto às condições fiscais, estas são uma resultante das relações econômicas e têm que surgir em parte da natureza e extensão dos bens e serviços produzidos. Daí por que achamos oportuno insistir sobre esse aspecto, levando em conta os efeitos econômicos do tributo. E' que, disse-o com muito acerto Seligman, "se a vida econômica normal pode ser concedida como um equilíbrio, a tributação, como todos os outros fenômenos econômicos, tende a romper esse equilíbrio, com tôdas as espécies de efeitos mais ou menos intrincados sobre indivíduos, classes e a riqueza da comunidade inteira, até que um novo equilíbrio se estabeleça".

A imposição de tributos, pois, condicionada a um equilíbrio, tem um limite e exige uma prudência que pode ser aquilatada pelos seus inevitáveis efeitos sobre as forças produtivas da região. A escolha

(1) *Revista de Direito Administrativo*, vol. I, página 318.

(2) EDWIN R. A. SELIGMAN, *The Effects of Taxation*, in *Readings in Public Finance and Taxation*, Mark Carter Mills and George W. Starr, New York — 1932, pág. 324.

das fontes representā por isso um dos contingentes mais importantes na formação de um sistema tributário. Uma redução no volume da produção, além das suas consequências desfavoráveis sôbre a economia privada, pode acarretar uma correspondente retratação da própria renda tributária. E' que, pondera Silverman (3), se é evidente que os tributos atingem sempre pessoas e não coisas, não é menos certo que a natureza do encargo monetário e a extensão em que possa ser transferido largamente dependem do caráter dos objetos que servem como meio.

Não tem outra explicação, aliás, o espaço que nos trabalhos anteriores reservámos ao problema da incidência e, pois, à capacidade tributária, de vez que tōda operação impositiva incide imediata ou mediatamente sôbre uma capacidade tributária.

2. EFEITOS MEDIATOS DO TRIBUTO

Todavia, não trataremos aquí pròpriamente dos efeitos imediatos do tributo, como a evasão, translação e incidência efetiva, mas sobretudo dos seus efeitos ulteriores, que se seguem à efetiva incidência e suas repercussões gerais de natureza econômica.

E' comum no fenômeno da tributação observar-se que o contribuinte "de jure" transfira a outro, contribuinte "de fato", total ou parcialmente, o encargo tributário que lhe é atribuído por lei. O tributo nessas condições tem sua incidência definitiva em pessoa que não se achava prevista expressamente pelo fisco. Essa *repercussão do tributo*, que decorre de fatores psicológicos irredutíveis a termos econômicos, termina, está claro, com essa incidência efetiva do tributo sôbre aquêle que em definitivo paga o ônus. Mas os efeitos posteriores da imposição, êsses não cessam, mas continuam influenciando na economia afetada pela incidência. Em geral observa-se, a essa altura, com a diminuição da renda afetada, uma correspondente redução do consumo, a qual, a seu turno, pode acarretar novas restrições. E através dessas sucessivas limitações, o que se vai ter como resultado final é uma redução do consumo privado, com seus efeitos imediatos sôbre as fontes produtoras de riqueza. E' precisamente essa repercussão que nos está

interessando no presente trabalho, dadas às condições peculiaríssimas que cercam as possibilidades econômicas dos Territórios.

Em princípio, pode-se dizer que o tributo deve ficar adstrito aos acréscimos de valor cujo consumo não implique uma redução do patrimônio. Ele deve, no entanto, refletir a tendência econômica e social que o Estado se traçou. Não basta, com efeito, em relação a um tributo, que se trate de um bom produtor de rendas. Dentro dos objetivos extra-fiscais, que os tem qualquer tributo, a noção de equilíbrio econômico deve ser a metā, precisando a repercussão e evitando as iniquidades de uma difusão arbitrária. Em qualquer hipótese, cumpre verificar a sua ação sôbre os preços, os quais podem sofrer flutuações profundamente prejudiciais a uma economia incipiente e de natureza agro-pecuária como a dos Territórios.

Não é demais referir que ao selecionar as bases tributárias deve-se sempre ter nos seus devidos termos o conhecido aforisma de que "todo velho tributo é bom, todo novo tributo é mau". Tributos que surgiram menos recentemente em geral propiciam mais alta capacidade tributária.

Pelo que foi dito, pode-se afirmar que a distribuição dos tributos não é tão simples como pode parecer e a sua efetivação pressupõe, como se disse, da União nessas áreas e estabeleça as suas relações uma política que defina os propósitos do Governo fiscais, em conformidade com a densidade de população, a riqueza, o padrão de vida e o nível geral dos preços. E aqui cabe referir o que ponderou Viti de Marco: "Só quando esgotados todos os meios para evitar desigualdade, pode se confiar ao jôgo natural das fôrças econômicas a missão de compensar as pequenas desigualdades, que, apesar disso, subsistam e a lei haja deixado intactas". (4)

Do ponto de vista técnico, a seleção da base tributária deve por isso constituir o ponto de partida, considerando-se sempre cada uma delas como fazendo parte de um sistema. Esse procedimento permitirá que, tanto quanto possível, se grave o contribuinte segundo uma dada porcentagem da sua renda total, como se se tratasse de um imposto único.

(3) H. A. SILVERMAN, B. A., *Taxation Its Incidence and Effects*, London, — 1931, pág. 99.

(4) A. DE VITTI DE MARCO, *Principios Fundamentales de Economia Financiera*, trad. de Pio Ballesteros, Madrid — 1934, pág. 154.

Por isso mesmo, ainda quando de acôrdo com a política tributária, uma dada distribuição seja estabelecida entre as diversas categorias de contribuintes, gravando umas mais que a outras certas classes de renda e até isentando as que não suportam o ônus tributário, cumpre levar em conta a possibilidade de essa mesma diversidade de tratamento ser anulada pelo referido jôgo das forças econômicas. O estudo da distribuição por isso terá que se fundar no conhecimento acurado das matérias impossíveis que constituem as próprias bases do sistema e abranger igualmente os aspectos técnico, jurídico e econômico.

O número relativamente considerável de tributos que na sua maioria mereceram, sem objeções, o nosso comentário, encontra uma explicação no fato de que o impôsto pode variar não só quanto à classe de renda, mas também, e principalmente, em relação à tarifa ou porcentagem de incidência, conforme deixámos transparecer nos trabalhos anteriores. Que um sistema fiscal mereça ou não o predicado "social", refere Richard Lewinsohn, isso depende muito menos das formas de tributação do que das tarifas. (5) Daí por que, mesmo no caso dos Territórios, instamos em que o tributo, nos casos em que seja possível, cresça mais que proporcionalmente em relação à renda. Uma estrutura tributária progressiva, ponderam Hansen and Perloff, "serve para facilitar uma mais equitativa distribuição de rendas e por êsse meio desenvolver um alto nível de consumo". (6)

3. LIMITES À TRIBUTAÇÃO

A repercussão econômica do tributo é, dêsse modo, apenas uma decorrência da incidência, da sua natureza, da sua intensidade. A incidência, pois, envolve a consideração da capacidade tributária daquele que em definitivo paga o ônus tributário, e de seu comportamento, em consequência, como produtor e consumidor de riquezas. E' o que se pode observar em muitos casos através das variações de preços no mercado (mercadorias, salários, rendas, juros, etc.)

Precisamente por isso, na escolha da base tributária e sobretudo da tarifa ou quantia de imposi-

ção, deve-se ponderar cuidadosamente um dos primeiros efeitos econômicos que é a difusão, por sua vez de ocorrência de sucessivas translações do encargo tributário. Sabe-se que um impôsto se difunde tanto mais facilmente quanto mais elevada é sua tarifa. E' conhecida, a propósito, a imagem do Lord Mansfield ao comparar o impôsto com uma pedra que caindo em um lago produz um movimento de circunferências concêntricas tanto mais amplas quanto maior é a pedra ou a força que a faz cair. Crizote, (7) depois de aludir à comparação de Lord Mansfield, que bem concretiza a significação da tarifa na consecução dos objetivos fiscais, conclue pela afirmação de que os impostos mais leves restringindo o seu círculo de difusão, permitem precisar melhor a incidência definitiva e seus efeitos econômicos. Daí a vantagem que apresentam sobre os gerais os impostos especiais. E ainda é essa uma das razões por que se observa tão pronunciadamente a tendência a substituir os impostos reais pelos pessoais, mais justos e de efeitos econômicos mais ponderáveis. O caráter real de um tributo, escreve o Dr. Riofrio Villagomez, é inaceitável agora que se tende, por todos os meios, a determinar a verdadeira capacidade tributária de uma pessoa. (8)

Disse bem Richard Lewinsohn, ao se referir à expressão "capacidade tributária", que esta designa antes um limite que uma medida e é invocada sobretudo para denunciar a incapacidade da população ou de certos grupos sociais em face de um aumento dos impostos (9). Normalmente, como se viu, é essa capacidade que vai determinar o volume dos serviços. Se a incidência é uma função da política tributária, esta tem um ponto de partida que é o mínimo de subsistência (inclusive encargos da família) e deve ter um ponto de chegada que é no caso em estudo a produtividade da economia local. Para isso será preciso em primeiro lugar prescrutar as possibilidades que oferece o fenômeno da difusão, que deve ter como consequência a melhor distribuição dos impostos desi-

(7) BENVENUTO GRIZIOTTI, *Principios de Política, Derechos e Ciencia de la Hacienda*, trad. de Henrique R. Mata, Madrid — 1935, pág. 150.

(8) DR. E. RIOFRIO VILLAGOMEZ, *Los impuestos a la propiedad inmobiliaria en el Ecuador, estudios del Centro de Investigacion Permanente de Derecho Financiero*, Buenos Aires — 1939, pág. 30.

(9) Capacidade Tributária, Revista do Serviço Público, Março — 1943, pág. 10.

(5) *Proporcionalidade e progressividade*, Revista do Serviço Público, Setembro — 1944, pág. 42.

(6) ALVIM H. HANSEN AND HARVEY S. PERLOFF, *State and Local Finance in the National Economy*, New York — 1944, pág. 254.

gualmente estabelecidos. Em segundo lugar, ajustar os tributos de maneira que seu peso se distribua convenientemente no sistema econômico. Tal desideratum compreende, do ponto de vista técnico, um problema de escalonamento de taxas, ou seja de dosagem da incidência, em vista, está claro, da sua possível repercussão na conjuntura econômica.

No caso dos Territórios é preciso ter sempre em mente que, ao invés de auferir rendas, mais vale fazer que aflorem e se desenvolvam as suas possibilidades. Se é difícil convencer ao contribuinte de que a sua contribuição está áquem do que deveria ser, essa consideração cresce de importância ali onde os elementos de fixação do homem à terra envolvem um problema cuja necessidade de solução justificou, a nosso ver, o próprio desmembramento dessas áreas e sua instituição em Territórios. Precisamente por isso, a proporção que deve existir entre o serviço prestado e o tributo pago, só tem razão de ser quando favorável ao contribuinte, como peça de uma engrenagem econômica que quase tudo espera de receitas hauridas pelo Governo da União em regiões mais prósperas.

De futuro, certamente as próprias regiões que hoje contribuem para a efetivação de tal política, terão certamente resgatado com juros compensadores o ônus que ora lhe pese, pois que o incremento da renda nacional, pela interdependência dos fenômenos econômicos, beneficia igualmente a todas as partes integrantes do sistema.

E' conhecida aquela afirmação de Baptista Say de que o melhor impôsto é o que exige menor montante. Nos nossos dias melhor diríamos ser aquêle que relativamente menos sobrecarrega o contribuinte. E isso porque, mesmo remotamente, como no caso dos Territórios, o tributo deve ter um correspondente no serviço público prestado. Como exprimiu Griziotti, o "elemento político ou critério diretivo do impôsto deriva da capacidade

contributiva combinada indiretamente com a contraprestação, isto é, da capacidade contributiva considerada como indicio das vantagens que os particulares, pelo fato de pertencerem ao Estado, obtêm dos serviços públicos. (10)

Se, portanto, a capacidade tributária não pode ser considerada em sentido absoluto, no caso dos Territórios, em que quase tudo está por fazer, essa consideração assume uma importância que pode ser aquilatada pelas possibilidades das regiões correspondentes e pelos objetivos da política que anima o Governo. A capacidade tributária, que é uma manifestação de riqueza atual, é também uma medida de aferição da riqueza futura. E semelhante assertiva ainda mais vale para uma economia em que a produção é diminuta, os meios de transporte quase inexistentes e o consumo, em grande parte, a resultante dessas premissas.

4. CONCLUSÃO

Em matéria de tributação a preocupação do Governo, nessas áreas, deve ser, pois, o fomento da capacidade tributária da região, estimulando, na proporção dos recursos da União, a produção e o consumo da riqueza e, sobretudo, reduzindo ao mínimo ou isentando de gravame toda e qualquer manifestação da riqueza que se efetue pela circulação. Dêsse modo, tornando acessível o custo da vida, econômica e socialmente considerada, terá o Governo, não só propiciado a exploração de recursos até aqui abandonados, como ainda equacionado um dos mais importantes problemas nacionais que é, a nosso ver, a fixação do elemento humano.

(10) BENVENUTO GRIZIOTTI, *Breves analisis y Sintesis Financieros*, in *Estudios de Centro de Investigacion Permanente de Derecho Financiero*, Buenos Aires — 1939, pág. 384.

HISTÓRIA ADMINISTRATIVA

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil

LUÍS CARLOS JÚNIOR

1.^a Parte

Panorama geral anterior a 1930

CAPÍTULO XXV

A SUCESSÃO

QUANDO os círculos políticos nacionais começaram a cuidar da sucessão do Sr. Washington Luís, anuviaram-se, para logo, os horizontes.

A sucessão não apresentava, na realidade, qualquer dificuldade, estabelecido, como estava, de longa data, o rodízio São Paulo — Minas. Deveria caber, pacificamente, ao Sr. Antônio Carlos, que, então, ocupava o Palácio da Liberdade.

Mas o Sr. Washington Luís, que subira ao Catete com auxílio e apoio de Minas Gerais, resolveu não restituir o poder àquele Estado. Se, em face da Constituição, não podia reeleger-se, pretendia, ao menos manter as rédeas da política nacional, indicando para a Presidência outro candidato paulista, com quem mantinha as mais estreitas relações de amizade. Essa preferência teve o efeito de uma bomba lançada às quebradas da Mantiqueira. Era a ruptura de um pacto já tradicional e significava a supremacia de São Paulo, com a qual os mineiros não podiam conformar-se.

Os demais Estados, acostumados a acompanhar sempre o Catete, não divergem, a princípio, da política central, e o Sr. Getúlio Vargas, Presidente do Rio Grande do Sul, escreve ao Sr. Washington Luís uma longa carta em que, falando em “pescadores de águas turvas”, lhe assegura o apoio e a fidelidade dos pampas.

Com a aquiescência ou passividade dos principais responsáveis pela política nacional, parece triunfante, ainda no nascedouro, a candidatura do

Presidente de São Paulo, Dr. Júlio Prestes de Albuquerque.

O Sr. Antônio Carlos não iria, porém, deixar-se despojar, sem protesto, de um bem que a tradição republicana parecia assegurar-lhe. Político consumado, elegante esgrimista de punhos de rendas, rompe ostensivamente com o Catete e lança, em nome de Minas a candidatura do Sr. Getúlio Vargas à Presidência da República.

O golpe é magistral. Se Minas e São Paulo eram dois pratos da balança nacional, o Rio Grande do Sul era o fiel dessa balança. A vitória estaria com o lado para o qual pendesse o fiel. Nossa história republicana ensina que o apêlo dos gaúchos é decisivo nas divergências entre os mineiros e paulistas, e o Andrada tinha de cór a lição. O trunfo foi lançado à mesa.

O Sr. Getúlio Vargas não aceitou, entretanto, com entusiasmo, o lançamento de seu nome. Sabia que as oposições jamais venciam no Brasil. Vinha de ser Ministro do Sr. Washington Luís e fôra este quem o colocara na cadeira em que o Sr. Borges de Medeiros parecia haver adquirido vitaliciedade. Sua posição estava firmada no situacionismo nacional. Os azares de uma campanha eleitoral, fundada ao resultado das que até então se haviam travado no país, não podiam seduzi-lo.

Por mais de uma vez em cartas divulgadas pela imprensa, o Sr. Getúlio Vargas se dirigiu ao Presidente Washington Luís, considerando aberta a questão das candidaturas e declarando estar pronto a retirar o seu nome, desde que o do Sr. Júlio Prestes fôsse também substituído, ainda que pelo de outro político paulista. Chegou, mesmo, a sugerir as candidaturas dos Srs. Manuel Vilaboim e Altino Arantes o primeiro *leader* da maioria na Câmara dos Deputados, e, o segundo, antigo Presidente de São Paulo.

O Sr. Washington Luís não era, entretanto, homem para ceder. Uma vez iniciado qualquer empreendimento, levá-lo-ia até ao fim.

Os apelos e sugestões do Presidente do Rio Grande do Sul não encontraram eco. "Vamos para a luta", é a frase com que remata a questão o estadista que iniciara a vida em Batatais. A seus olhos desliza maliciosamente o famoso comboio de vinte vagões vazios. Mas a locomotiva que o puxa não é S. Paulo, como na celebrizada ficção — é a máquina eleitoral, forte, pujante, expelindo fagulhas de poderio incoercível.

Quem criou a figura esqueceu-se dos desastres ferroviários, mas a verdade é que ninguém se lembra dessas trágicas possibilidades no início de uma viagem. Por isso, de lado a lado, as hostes se põem em marcha. Arregimentam-se as facções. Pesam-se as probabilidades. Desfraldam-se as bandeiras.

A chapa governista é formada pelo Sr. Júlio Prestes, Presidente de São Paulo, e pelo Sr. Vital Soares, Governador da Bahia. A chapa oposicionista reúne o Sr. Getúlio Vargas, Presidente do Rio Grande do Sul, e o Sr. João Pessoa, Governador da Paraíba do Norte.

A oposição parece forte. O Sr. Antônio Carlos soubera lançar em boas bases a "Aliança Libe-

ral". Apoiam-na três ex-Presidentes da República, os Srs. Wenceslau Braz, Epitácio Pessoa e Artur Bernardes.

A campanha eleitoral atinge a proporções excepcionais e São Paulo, onde acabara de fundar-se o Partido Democrático, tendo à frente figuras como os Srs. José Carlos de Macedo Soares, Francisco Morato e Paulo de Moraes Barros, recebe em delírio os candidatos Getúlio Vargas e João Pessoa, em excursão de propaganda.

Os prognósticos não são totalmente otimistas quanto à vitória do candidato oficial. O povo parece ter progredido em sua educação política. Minas, Rio Grande e Paraíba formam um bloco em que a dissidência dos Srs. Melo Viana e Viana do Castelo não chega a aparentar uma fenda. São Paulo não apresenta a mesma unanimidade. Restam, todavia, muitos redutos e a máquina está pronta a funcionar.

Fere-se o pleito. Ambas as facções se consideram vitoriosas, mas o Sr. Júlio Prestes é reconhecido pelo Congresso. Confirma-se, assim, a tradição eleitoral brasileira.

O horizonte, todavia, é turvo. A luta acabou, mas a paz não parece disposta a firmar-se entre os contendores. E' grande, muito grande o número de descontentes.

REPORTAGEM

O novo laboratório de borracha do vale do Amazonas

NORMAN BEKKEDAHL e FREDERICK DOWNS

Publicada na Industrial and Engineering Chemistry, Analytical Edition, vol. 17, Julho de 45, a presente reportagem descreve o trabalho realizado pelo Laboratório da Borracha, do Instituto Agrônomo do Norte.

Os autores dessa reportagem, Mr. Bekkedahl, do National Bureau of Standards, Washington e Mr. Downs, da American Steel and Wire, Co., Mass., foram cedidos ao Instituto pelo governo dos Estados Unidos, dando efetivação, dessa maneira, ao acôrdo estabelecido entre o governo americano e o brasileiro para exploração da borracha no vale amazônico (N.R.).

NA embocadura do Vale do Amazonas, na cidade de Belém do Pará, por um decreto do Presidente Vargas, foi instalado em 1941, o Instituto Agrônomo do Norte. É uma das várias instituições que o Governo Brasileiro vem criando em várias partes do país para o estudo de seus produtos agrícolas e, como se acha localizado em Belém, dentro da zona da cultura da seringueira na América do Sul, um de seus mais importantes objetivos é o estudo da borracha, sob os seus vários pontos de vista, isto é, botânico, econômico e tecnológico.

Existem no Vale do Amazonas vários e diferentes tipos de árvores e arbustos que fornecem látex de diferentes qualidades. Muitos desses látexes produzem substâncias semelhantes à borracha, mas diferente em quantidade e qualidade. O Instituto Agrônomo do Norte compreendeu, portanto, a necessidade de um Laboratório de Borracha, cuja finalidade imediata e principal seria o estudo de todos estes tipos de borracha e, conseqüentemente a recomendação das diversas espécies para

determinados fins especiais. Novos empregos também poderiam ser descobertos para muitos tipos que apresentassem propriedades fora do comum.

Afim de proceder a um completo estudo dos problemas tecnológicos relativos à borracha, o Instituto Agrônomo do Norte planejou a instalação de um bem equipado laboratório capaz de realizar todos os ensaios e pesquisas necessários, sobre a borracha e sobre o latex. Havia, contudo, algumas dificuldades. Como nenhum dos aparelhos e máquinas era fabricado no Brasil, tornava-se preciso adquirir no estrangeiro esse material. As dificuldades oriundas da guerra complicavam e retardavam os trabalhos de instalação do laboratório. Como, porém, os Estados Unidos da América do Norte estavam muito interessados em obter borracha da América do Sul, o Governo Brasileiro solicitou do Governo norte-americano auxílio para obtenção de prioridades de compra, praça em navios e facilidades para a instalação dos aparelhos depois de sua chegada ao Instituto.

Um acôrdo ficou estabelecido entre os dois Governos, por efeito do qual os autores do presente trabalho foram cedidos ao I.A.N. para os trabalhos de instalação, operação e treinamento do pessoal que deveria trabalhar nesse laboratório. O Governo Brasileiro destacou cerca de 30.000 dólares, dinheiro americano, para a aquisição de todo esse equipamento e, antes de deixar os Estados Unidos, os autores escolheram todos os aparelhos e maquinaria, que, com o auxílio da "Rubber Development Corporation" foram embarcados para o Brasil. Os embarques foram feitos de Nova York durante o ano de 1943, em diferentes navios, e nenhuma encomenda destinada ao Instituto Agrônomo do Norte se perdeu.



Edifício onde funciona o Laboratório de Borracha do Instituto Agrônômico do Norte

A INSTALAÇÃO DO LABORATÓRIO

O Laboratório de Borracha do I.A.N. se acha instalado em um edifício especialmente construído para climas tropicais, possuindo apenas um pavimento e teto muito alto (5 metros) para os efeitos de uma boa ventilação. As claraboias são protegidas por um largo beiral, enquanto as janelas, abaixo das claraboias, são protegidas por uma ampla marquise que cerca todo o edifício, não apenas evitando que o sol bata diretamente no Laboratório mas permitindo que as janelas se mantenham permanentemente abertas, apesar das pesadas e frequentes chuvas tropicais. Uma fotografia do Laboratório se acha reproduzida em uma das figuras.

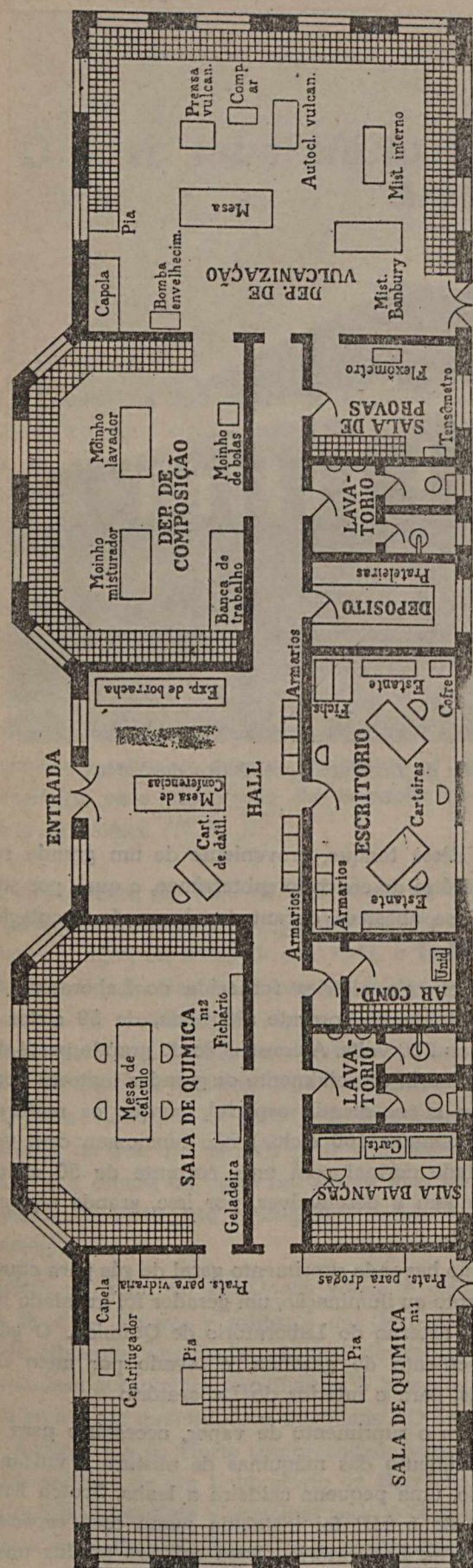
O abastecimento de água da cidade para o Laboratório é ainda muito irregular, e, afim de que o Laboratório pudesse contar com uma pressão e um suprimento constante, foi colocado um tanque com capacidade para mil litros no sótão do edifício. Tôda a água que abastece as torneiras do prédio é bombeada automaticamente para o inte-

rior dêsse tanque, proveniente de um grande reservatório de concreto subterrâneo, o qual, por sua vez(se abastece durante as horas de circulação d'água.

A energia elétrica fornecida ao Laboratório é constituída de corrente alternada, de 50 ciclos e 110 ou 220 volts. A construção de grande parte da maquinaria especialmente os grandes motores obedeceu a encomenda especial, porque os motores mais comuns (60 ciclos) não funcionam com velocidade normal com uma corrente de 50 ciclos e tendem a desenvolver, por isso, grande aquecimento.

Não havendo suprimento geral de gás para aquecimento ou iluminação, um gerador foi instalado no pátio externo do Laboratório de Química. O gás, proveniente de gasolina, é levado por meio de tubos, para o interior do Laboratório.

Para o suprimento de vapor, necessário para o aquecimento das máquinas de mistura e vulcanização, uma pequena caldeira a lenha, Scotch Marine, de 6 HP foi instalada numa casa especial anexa ao Laboratório. Essa caldeira produz uma



Planta do Laboratório

pressão de vapor até 100 libras por polegada quadrada.

O Laboratório de Borracha consiste de uma sala de recepção, sala do escritório, uma sala de ar condicionado, duas salas de lavagem, duas salas de depósito, dois laboratórios de química, uma sala de balanças, uma sala de lavagem e composição, uma sala de secagem, uma sala de vulcanização e uma sala de provas. Uma planta do edifício, aqui anexa, indica a posição das várias salas e também a localização dos aparelhos maiores, maquinaria e mobília. As peças menores, como pia de lavagem, discos de aquecimento, etc., que se encontram colocados sobre as bancas do Laboratório, não se acham indicadas na planta, mas simplesmente descritas no texto. A planta foi feita sob escala, sendo o comprimento do edifício de 41 metros. O pátio que cerca o edifício e aumenta de mais 6 pés o comprimento dêste, não está indicado na planta nem incluído nos 41 metros referidos. A área total do pavimento é de 470 metros quadrados, que é suficientemente ampla para o Laboratório, sem o perigo de amontoamento de maquinaria ou de pessoal.

Ao entrar no edifício encontra-se uma ampla sala de recepção, onde se acham uma mesa para conferências e a escrevaninha da secretária. A um lado está a mesa para exposição das amostras dos diferentes tipos de borracha amazônica, facas de sangria, tigelas para coleta de látex e outros artigos de interesse. Armários, para uso dos funcionários, também se encontram nesta sala.

Exatamente em frente a esta sala de entrada se acha localizado o gabinete do Chefe e Assistente-Chefe do Laboratório de Borracha. Além de duas escrevaninhas, o gabinete possui dois arquivos, duas estantes e um cofre, onde são guardados os valores do Laboratório.

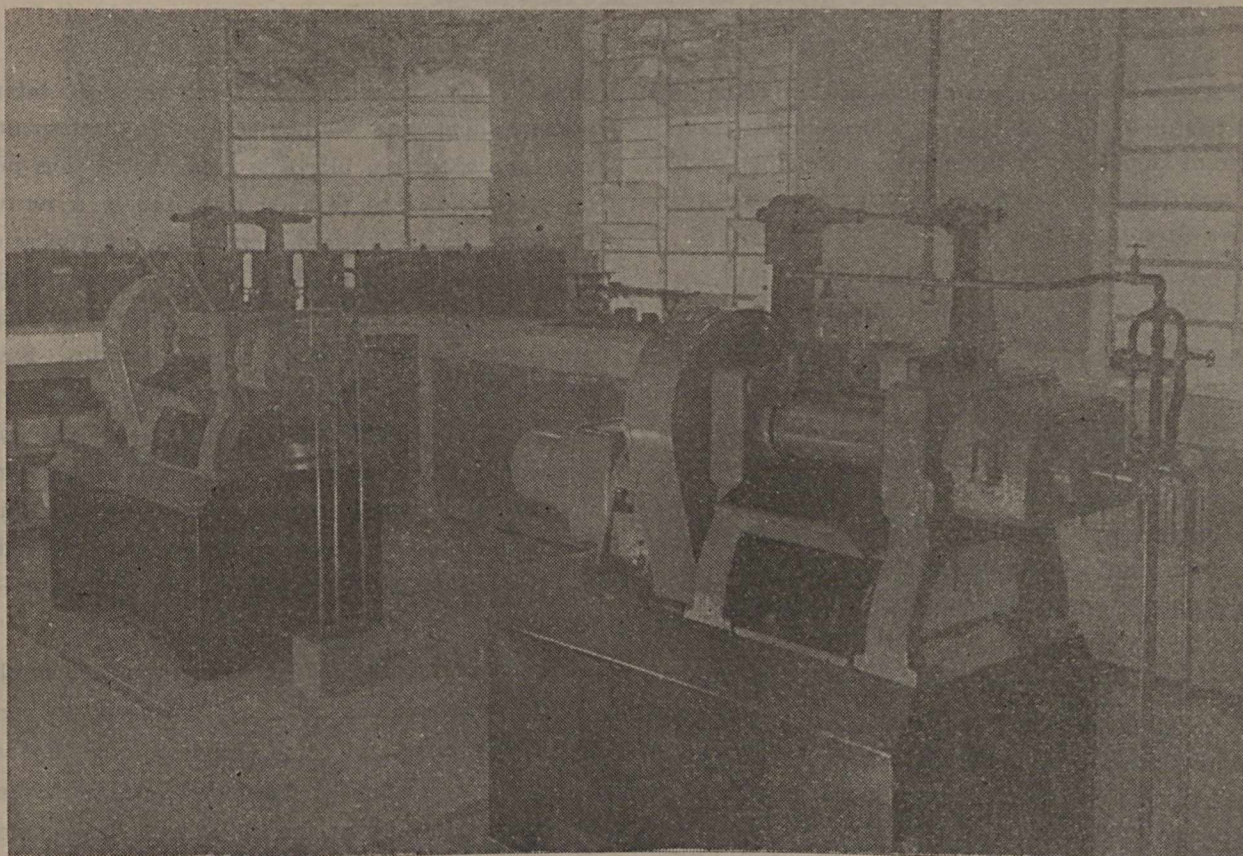
Em virtude da umidade extremamente alta predominante na embocadura do rio Amazonas (geralmente acima de 90%), tornou-se necessário preparar uma sala de ar condicionado para as experiências que não podem ser levadas a efeito em condições de alta umidade. Para êsse fim foi escalhada uma pequena sala sem janelas e reduzida a altura de seu teto para 2,5 metros, afim de diminuir o volume de ar a ser condicionado, e uma porta dupla foi colocada à entrada para impedir o escapamento de ar. O aparelho de refrigeração é

de 1 HP e resfriado à água. Nesta sala de ar condicionado se encontram o determinador de pH, o potenciômetro e seus acessórios, e todos os instrumentos de ótica do Laboratório, tais como os microscópios, máquinas fotográficas, refractômetros, etc. Para a realização de experiência em que se medem baixas voltagens, como quando se trabalha com um potenciômetro, a alta umidade é responsável pelo escapamento de energia elétrica, do qual derivam erros de cálculo. Também foi necessário guardar as lentes de ótica, compostas, em ambiente de reduzida umidade; do contrário os fungos se desenvolveriam entre as várias seções das lentes, nos pontos de encontro.

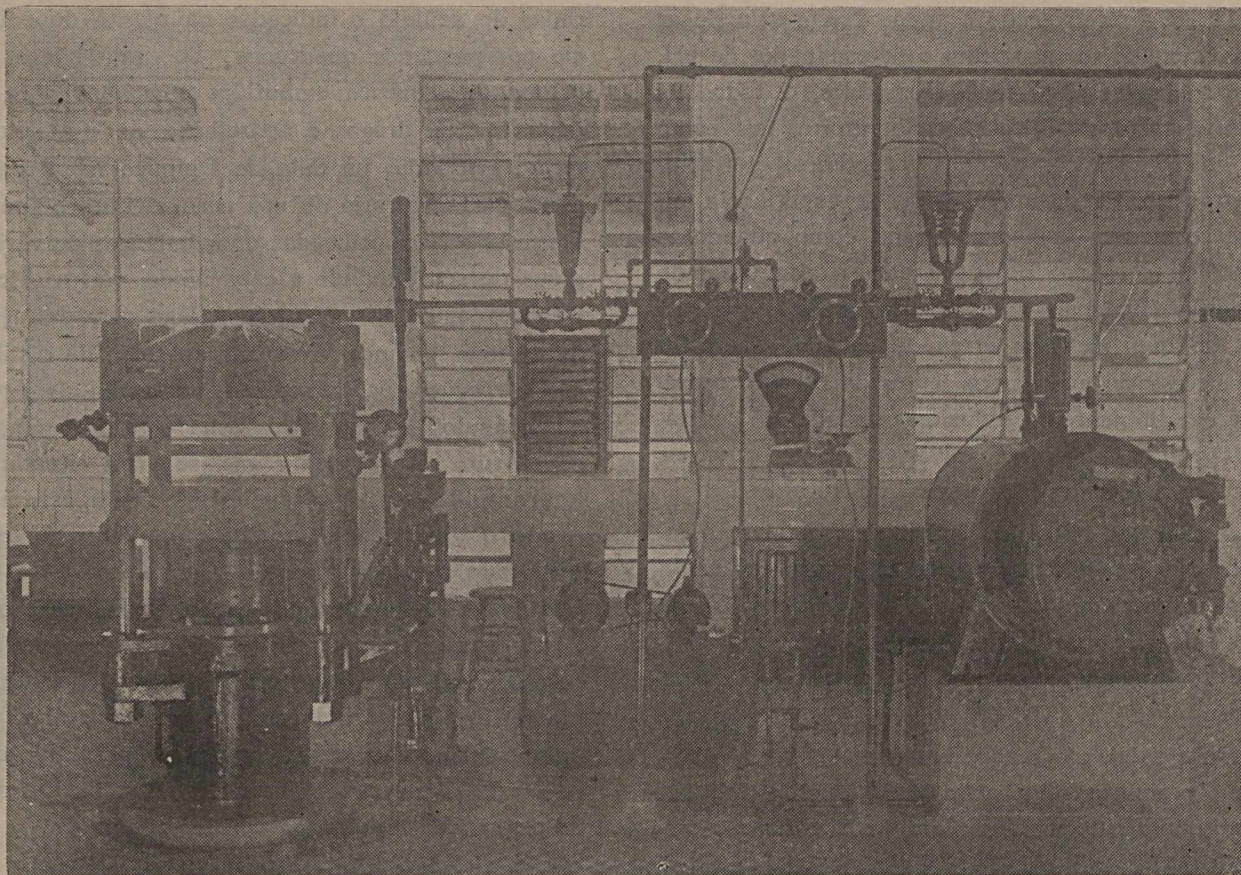
A sala das balanças, localizada próximo ao laboratório de química, possui três balanças analíticas capazes de pesar até 0,1 miligrama. Além das balanças e respectivas bancas, a sala ainda possui três escrevaninhas para os técnicos do Laboratório.

Duas salas são equipadas para análises químicas e pesquisas sobre a borracha e sobre o latex. Conjuntamente possuem 2 metros de bancas for-

radas de azulejo e indicadas na planta do edifício por pequenos quadrados. Sob esta banca se acham os armários embutidos e gavetas para o depósito das drogas e aparelhos. As prateleiras foram instaladas na Sala de Química n.º 1, para as drogas e vidraria de uso permanente. Sobre a banca se acham colocadas duas balanças de vários graus de sensibilidade e capacidade, vários discos elétricos, agitadores mecânicos, jôgo para extração de acetona, balança Westphal, aparelho de destilação de água e cilindros para extração de água dos coágulos de borracha. Uma capela, equipada com água, eletricidade e gás, se acha situada a um canto da sala. Um separador de nata, especialmente destinado aos trabalhos com latex, é utilizado para a concentração de látices. A Sala de Química n.º 2 contém dois fornos de secagem, um forno de mufla, um aparelho para banho de temperatura constante, uma centrífuga de laboratório, um refrigerador e um armário para aparelhos de química. Também possui um cabide para secagem ao ar das amostras de borracha coagulada, antes de serem submetidos à secagem ao forno.



Aspecto do maquinário do Laboratório



Aspecto da Sala de Vulcanização

A sala de lavagem e composição contém cerca de 140 pés quadrados de bancas, sob as quais se encontram depósitos embutidos e prateleiras onde são guardados os ingredientes utilizados nas operações de composição.

Sobre as bancas se encontram várias latas de 5 galões cada uma, contendo os ingredientes mais frequentemente usados naquelas operações. A Sala possui balanças de diferentes qualidades, sendo as mais sensíveis capazes de pesar até 0,01 grama e tendo as maiores capacidades para 10 quilos. Uma sólida mesa de trabalho, equipada com um jogo quase completo de ferramentas, se encontra apoiada a uma das paredes da sala. Há também aí um cabide onde os crepes de borracha secam, depois de saírem do moinho de lavagem.

O moinho de mistura é dos tipos mais modernos, de 6 x 12 polegadas e tamanho de laboratório, movido por um motor elétrico de 5 HP e de engrenagem helicoidal. É munido de uma barra de impulsão magnética e freio magnético de emergência movimentado por alavancas su-

pernas. Os cilindros são refrigerados internamente com água. O moinho se acha diretamente instalado sobre um bloco de concreto de dois pés de profundidade e firmado diretamente à terra. O soalho do laboratório, construído em concreto, não tem contacto com a base da máquina; o espaço entre o soalho e a base daquela é de cerca de duas polegadas e está cheio de areia e asfalto. Esse tipo de instalação diminui em grande parte a vibração e repercussão do som dentro do edifício. O aparelho de lavagem de borracha é exatamente do mesmo tamanho que o moinho de mistura. É também movido por um motor separado, de 5 HP e instalado da mesma maneira que o moinho.

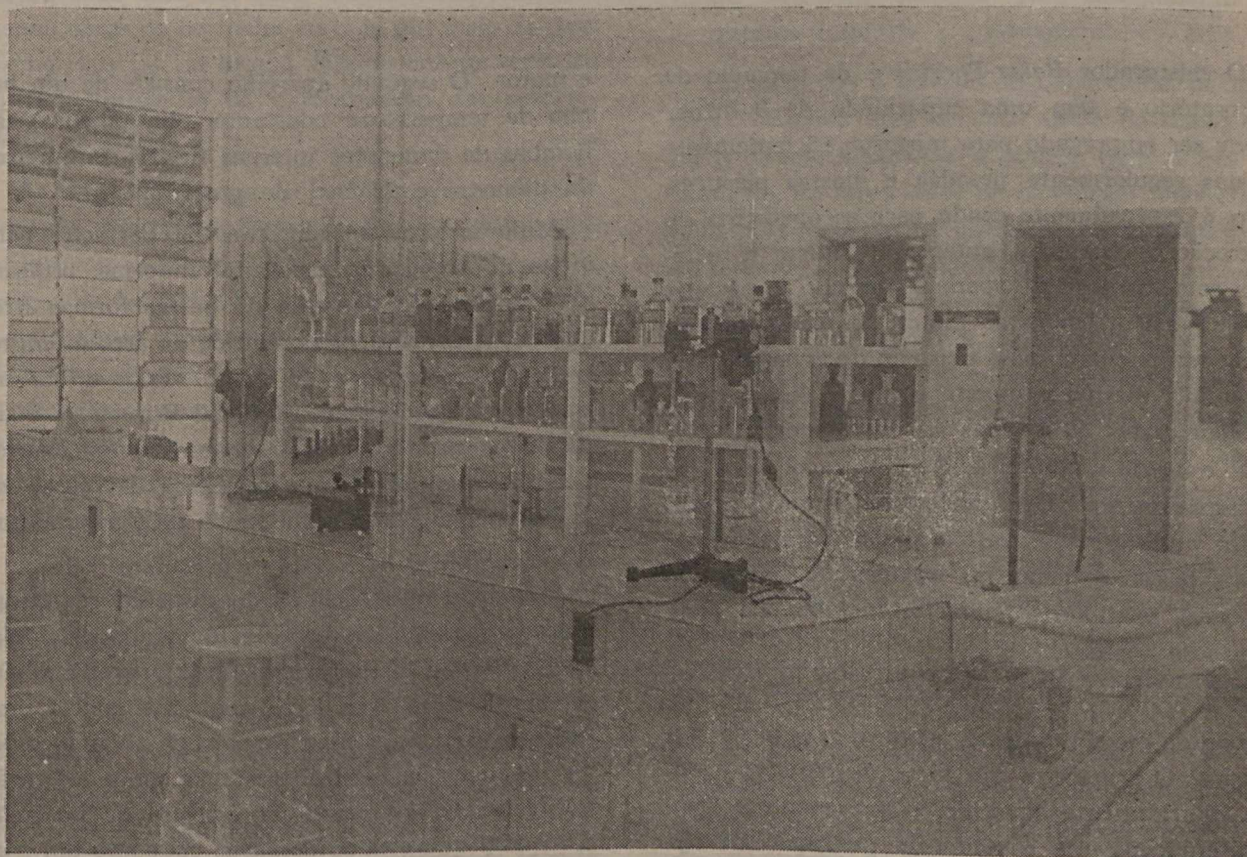
A sala de vulcanização é suficientemente ampla e além das duas máquinas para vulcanização, contém outros aparelhos como um misturador *Bokes-Perkins*, um misturador *Banbury*, bombas de envelhecimento artificial, prensa de arco, desgastador e trituradores.

A prensa de vulcanização tem duas aberturas e quatro chapas de aço de 20x20 x 1,5 polegadas. Possui um êmbolo de 12 polegadas com um curso de 16 polegadas. O êmbolo é operado por meio de pressão hidráulica fornecida por duas bombas manuais, uma para fechar a prensa e a outra, de menor capacidade, para a produção de altas pressões, como a de 1.000 libras por polegada quadrada (10 quilos por cm. quadrado) que é geralmente utilizada. Um "acumulador" de molas pesadas fica ligado à câmara d'água da prensa e ajuda a manter uma pressão constante. O calor é fornecido pelo vapor que circula até às chapas através das juntas móveis. A pressão do vapor é conservada em nível constante por meio de uma válvula automática movida por pressão de ar, fornecida por um tanque e compressor elétrico.

O vulcanizador horizontal é do tipo de camisa, de 20x36 polegadas e munido de uma porta facilmente móvel. Pode realizar vulcanizações a vapor ou a seco, e é próprio para resistir a pressões até 150 libras por polegada quadrada (10,5 quilos por centímetro quadrado). Sua pressão a

vapor é também controlada por uma válvula automática, exatamente como acontece no caso da prensa anteriormente referida. Cada um desses vulcanizadores tem seus controles próprios e podem ser movidos individualmente. Exatamente em frente a êsses vulcanizadores se encontra uma sólida mesa, coberta na parte superior por uma chapa de ferro de 1x2,5 metros e que é utilizada para receber as fôrmas quentes e outros produtos que saem dos vulcanizadores. Dois armários foram construídos para o depósito das bandejas de metal que servem para receber as massas de borracha antes das operações de vulcanização.

O misturador *Bambury*, tipo B, é de tamanho de laboratório, com capacidade líquida de cerca de 2 litros na câmara, e pode trabalhar com cerca de 1 quilo de borracha crua. É movido por um motor elétrico de 7,5 HP controlado por barretas magnéticas e pode ser operado em qualquer sentido. Este misturador é também forrado para efeito de aquecimento e seus motores são ligados à fonte de suprimento de água para fins de resfriamento interno.



A banca central de uma das Salas de Química



Aspecto de um dos processos de tratamento do Látex

O misturador *Baker-Perkins* é de tamanho de laboratório e tem uma capacidade de 8 litros. Pode ser empregado para misturar eficientemente pastas regularmente pesadas e massas plásticas, mas é especialmente usado para as operações de extração de borracha, gutapercha, balata e matérias semelhantes. É operado por um motor elétrico 5 HP e ligado ao motor de modo tal que pode ser basculado para o efeito de esvaziar o seu conteúdo, mesmo enquanto o motor ainda esteja fazendo rodar as lâminas do misturador. É forrado e ligado a um suprimento de vapor para fins de aquecimento. Este misturador, como o misturador anteriormente referido, são instalados em fortes bases de concreto, isolados do soalho de concreto, exatamente como os moinhos de lavagem e de mistura.

O Laboratório tem dois diferentes tipos de máquinas de envelhecimento artificial: o forno e a bomba. O primeiro é um forno de paredes triplíceis, eletricamente aquecido, e que mantém temperatura constante e uniforme por meio de circulação forçada de ar proveniente de um ventilador

e motor. O segundo aparelho consiste de um banho de temperatura constante, que possui duas bombas de dimensões internas de 15 centímetros de diâmetro e 25 cms. de profundidade.

Afim de produzir amostras de borracha para efeito de provas, de espessura uniforme, utilizando-se artigos de borracha de outras formas irregulares, um triturador excêntrico de arco é empregado para amolgar e deformar. Trata-se de um tipo aperfeiçoado pelo "National Bureau of Standards", e que é movido por um motor elétrico que dá uma velocidade periférica de cerca de 1.500 metros por minuto à roda de *Carborundum* de 12,5 cms.

Provas de resistência ao desgaste são realizadas em um aparelho de desgaste inventado pelo "National Bureau of Standards". Este aparelho retém a amostra com uma força constante contra uma roda em rotação, a qual é revestida de uma espécie de lixa. Os mostradores marcam a alteração verificada na espessura da amostra de borracha à medida que esta se desgasta, enquanto um contador de revoluções mede a distância viajada.

A resistência da borracha ao alongamento e outras propriedades são determinadas na máquina denominada "Scott Tensile Tester" N.º L-6. Esta máquina é de tipo vertical, movida a motor e munida de uma cabeça compensadora e registrador automático de centelhas. Tem uma capacidade para 68 quilos e também pode ser operada a 5 ou 50 cms. por minuto. Recolhe os dados diretamente em libras por polegada quadrada, ou em quilos por centímetro quadrado. As amostras a serem submetidas a provas nesta máquina, devem ser previamente amolgadas e reduzidas a uma espessura uniforme no triturador, ou são vulcanizadas em fôrma padrão, que produz uma lâmina de aproximadamente 2 mm. de espessura. Nessas lâminas preparadas por um desses dois métodos, podem-se cortar amostras do feitio de um altere, por meio de uma fôrma especial adaptada a uma prensa de arco. A espessura das amostras para determinação das propriedades tensis é medida por indicadores graduados em centésimos de polegada.

O jogo completo do aparelho é constituído de 10 peças, cada uma das quais trabalha com uma pequena nesga de borracha, cortada por meio de uma fôrma especial, da mesma lâmina que forneceu as amostra utilizadas na determinação das propriedades tensis.

As provas de fadiga da borracha são procedidas em uma máquina de flexão do tipo De Mattia, que utiliza como amostras para a realização de provas nesgas de borracha de $1 \times 0,25 \times 6$ polegadas, com uma ranhura transversal, semi-circular, de $1/8$ de diâmetro, através do centro. Um motor opera a flexão dessas amostras a uma média de cerca de 475 cursos por minuto. Um contador registra o número de flexões e a operação se prolonga até o aparecimento de quebras ou falhas na ranhura.

As determinações de dureza da borracha podem ser feitas no Laboratório por meio de um Durômetro, Shore, que dá os valores numéricos arbitrários de 0 a 100, dependendo da quantidade de recorte dentado de um pino cego que opera sob pressão de mola. A dureza também pode ser determinada por meio de um Platômetro Pusey e Jones, no qual um pêso morto de 1 quilo é empregado com o objetivo de aplicar a fôrça do recorte dentado.

Os ensaios de compreensão são realizados em um aparelho que comprime a borracha sob um pêso constante por meio de uma mola calibrada. A porcentagem de compreensão é determinada depois que a amostra e o aparelho foram submetidos a uma elevada temperatura por um tempo determinado. A plasticidade ou características de fluidez (flow characteristics) da borracha não vulcanizada são determinadas por um Plastômetro Williams, no qual a amostra é também comprimida sob um pêso constante a uma elevada temperatura, e a média da alteração ocorrida na espessura da amostra é então observada. Esta prova é geralmente empregada para fins de controle durante as operações de lavagem e de composição.

Os tetos do prédio do Laboratório de Borracha sendo muito altos, permitiram que se construíssem duas outras salas em cima da sala de ar condicionado e da sala de lavagem, junto àquela. Uma dessas foi transformada em sala de depósito, onde são guardados todos os materiais do serviço de química do Laboratório, e a outra destinada à secagem dos crepes de borracha. Esta última sala é aquecida a eletricidade e no soalho e teto foram colocados "suspiros" para escapamento do ar quentes saturado e renovoamento do ar.

Também sob a direção do Laboratório de Borracha funciona uma pequena usina de laminação de borracha, localizada a poucos quilômetros de distância, na selva, onde se encontram mais abundantes seringueiras. A usina é bem equipada para os trabalhos de coagulação do látex, por métodos químicos ou de defumação e trabalha com cerca de 100 litros de latex por dia. Para receber o latex são utilizados barrís. Vasilhames de madeira e de metal são empregados nas operações de coagulação, pelos processos químicos ou naturais. Rolos munidos de frisos e marcas extraem a água dos coágulos de borracha e formam lâminas defumadas. Uma câmara de defumação é utilizada para a defumação e secagem das lâminas. Perto da usina se encontram também pequenas barracas isoladas para os trabalhos de defumação, onde se coagula o latex pela defumação da borracha em pás ou pedaços de pau. Esta usina, inclusive as barracas de defumação, funcionam como guias do Laboratório de Borracha, realizando experiências de coagulação de latex, em maior escala do que seria possível no próprio Laboratório e produz

também grande parte da borracha com que se efetuam as experiências e pesquisas do Laboratório de Borracha do I.A.N. As árvores lactíferas existentes na vizinhança da referida usina são sangradas até o máximo de sua capacidade, em todas as épocas, e a borracha que não é necessária para fins de experiência é posta no mercado.

A BIBLIOTECA

Uma das feições mais importantes do Laboratório de Borracha é sua excelente biblioteca. O I.A.N. possui grandes coleções de livros e revistas sobre todos os aspectos da agricultura, tais como botânica, biologia, entomologia, genética, bacteriologia, zoologia, química e física.

No que se refere à química, física e tecnologia da borracha e do latex, a biblioteca é completa. Entre as revistas sobre borracha se encontram "*Rubber Chemistry and Technology, Summary of Current Literature*" e "*Abstracts*" da Research Association of British Rubber Manufacturers, "*Transactions of the Institution of the Rubber Industry*", "*Journal of the Rubber Research*" "*Rubber*

Age (London) e outras. As quatro primeiras são coleções completas, do primeiro volume ao último; as outras séries são ainda incompletas. Quanto as outras revistas, também importantes para o Laboratório de Borracha, a biblioteca possui coleções completas de "*Industrial and Engineering Chemistry*", tanto a "*Industrial Edition*" como a "*Analytical Edition*"; "*Journal of the American Chemical Society*"; "*Chemical Abstracts*"; "*Journal of Organic Chemistry*"; "*Chemical Reviews*"; "*Journal of the Association of Official Agricultural Chemists*"; "*Journal of Research of the National Bureau of Standards*", "*Journal of Biochemistry*"; "*Soil Science*" e outras. Possui também o "*Journal of the Chemical Society* (London), desde 1888 até 1942.

Há muitas importantes coleções de livros, como a "*Organische Chemie*" de Beilstein; e "*International Critical Tables*". Esta magnífica biblioteca, que continua a ser aumentada consideravelmente, constitui uma sólida base sobre que repousa o Laboratório de Borracha, visto que sua situação nos trópicos o coloca a enorme distância das mais próximas bibliotecas científicas existentes.

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

DOCTRINA

Dos crimes contra a fé pública

OSCAR STEVENSON

Professor de Direito Penal na Faculdade Nacional de Direito

I

SUMÁRIO : *Moeda falsa. Crimes assimilados aos de moeda falsa. Petrechos para falsificação de moeda. Emissão de título ao portador sem permissão legal (Cód. Penal, arts. 289, 290, 291 e 292).*

1. No Cód. Penal os delitos contra a fé pública se incluem no tit. X, que se compõe de quatro capítulos : da moeda falsa, da falsidade de títulos e outros papéis públicos, da falsidade documental e de outras falsidades.

2. Primeiramente examinemos o problema do bem jurídico ofendido nesses delitos. Para a maioria dos penalistas os crimes em estado lesam um bem jurídico imaterial, a fé pública. No entanto, há opositores a semelhante tese : por exemplo, CARMIGNANI, que foi mestre de CARRARA.

Segundo CARMIGNANI, a fé pública não tem existência concreta : é apenas uma opinião, donde, a seu ver, não se pode explicar satisfatoriamente a formulação dos crimes questionados. Não obstante, CARMIGNANI, a tese de CARRARA, em conformidade com a doutrina generalizada. Por este a fé pública não é simples opinião, sentimento, modo de ver, sensação, juízo, ou abstração sutil, porém realidade, porque nasce ou resulta de ato de autoridade que a impõe.

CARRARA ainda distingue entre essa fé pública imposta pela autoridade para atestar a genuinidade de certos atos, garantindo-lhes a parte externa em regra, corroboradora da substância como legítima, e outra que é a fé pública atinente às relações particulares. Assim a fé que têm os homens uns nos outros, em sociedade. Pela confiança recíproca dos componentes da comunhão social, há uma sorte de fé pública, das relações dos homens entre si, e modo de ser desta fé pública constitui a chamada fé particular. Se, apesar de defeituosa a vigilância da polícia, deixamos janelas de nossa casa abertas,

fazêmo-lo por termos a fé, a confiança em nossos semelhantes, pela sua presuntiva probidade. Essa fé pública, teorizada por CARRARA, não provém de ato da autoridade, mas de condições de fato, as relações ordinárias dos homens entre si.

Ao reverso, a fé pública, bem jurídico ofendido pelo crime de moeda falsa e outros mais, consiste na confiança obrigatória, advinda da declaração da autoridade de que determinados atos são autênticos, autenticidade cuja verificação é imediata, mercê de seus caracteres externos ; ofendida a exterioridade, a parte formal dos atos pela falsificação, produz-se a ofensa da parte substancial, o conteúdo dos mesmos atos. Isso acontece em quase todos os casos de falsidade punível, excetuando-se a hipótese de falseamento do conteúdo, com inalterabilidade da parte exterior (art. 299).

PESSIN, pondo-se de acôrdo com CARRARA, sustenta que pela fé pública o Estado imprime à parte externa, formal, de determinados objetos, uma certeza legal, ou jurídica, e, garantindo a forma, garante-lhe eficazmente a substância, porque a fé pública sancionada importa força probante.

Em contrário se ergueram numerosas objeções, afora a de CARMIGNANI. Vários juristas contestam a existência do bem jurídico em aprêço. Manifestando-se contra o critério da usurpação das formalidades externas, GABRA, citado nesse particular por diversos autores, tacha de absurdo o conceito da fé pública, por significar o culto da forma em detrimento da substância, acrescentando que o direito não está na exterioridade. A seu entender os crimes atentatórios da fé pública nada mais são que delitos contra a propriedade ou contra a pessoa, conforme as características que possa apresentar o fato delituoso em concreto.

Em consonância com GABRA outros escritores italianos, como TUOZZI, ZERBOGLIO, etc.

Presentemente LOMBARDI opinou que a fé pública é bem abstrato e não pode ser bem jurídico ofendido. DE MARSICO, em monografia sugestiva a respeito dos crimes de falsidades, proclama que não há o bem jurídico fé pública, por carecer de existência autônoma: ela é unicamente uma qualidade, um atributo, relação que se estabelece entre coisas, e não em si. Aliás relação entre um sujeito indeterminado e um objeto: portanto, predicado de relação e não um bem jurídico.

Entre as várias teorias que surgem neste campo ainda se pode mencionar a de BINDING, abraçada em parte por DE MARSICO e resumida muito bem por FINZI. BINDING proclama que não há na realidade o bem jurídico fé pública: os crimes de falsidade devem colocar-se entre os delitos contra os meios de prova e os sinais de certificação.

Até certo ponto BINDING tem razão: quando se garante a exterioridade de um objeto, moeda ou documento, garante-se-lhe a prova ou dá-se a prova formal de ser genuíno e verdadeiro, para que o indivíduo, ao receber a moeda, por exemplo, não seja compelido a ir ao Tesouro a fim de verificá-lhe as condições legais intrínsecas. De tão exata premissa conclui-se que a fé pública é tutelada como verdade objetiva. Bem jurídico de natureza incorpórea.

O conceito clássico de fé pública demonstra-se correto porque, mediante a incriminação dos comportamentos ofensivos dêsse bem jurídico, se protege a verdade substancial, ora diretamente, ora por meio da assecuração da verdade formal de determinados atos: garantir a verdade é garantir a prova. Por conseguinte, cabe conjugar a velha tese com a de BINDING, para a noção e a razão de ser da fé pública como bem jurídico.

Último reparo a propósito: ANTOLISEI, em artigo inserto na "Rivista Italiana de Diritto Penale", de 1939, apresenta uma idéia revolucionária acêrca do fundamento da tutela jurídica.

Para êsse penalista, a concepção do bem jurídico deve ser eliminada do direito penal como imbuída de materialismo e visto que o crime pode ofender vários dos chamados bens jurídicos.

Entende êle que o que faz o Estado é firmar os próprios escopos de desenvolvimento da sociedade, quando incrimina certas ações: o Estado, na hipótese dos delitos questionados, não tem em mira a proteção de um bem jurídico, mas os próprios es-

copos de ministrar garantias de honestidade, necessárias para o progresso ordenado da comunhão social. Conclui por negar a existência da fé pública, da pública incolumidade, etc. Carece de consistência a proposição de ANTOLISEI, pois a do bem jurídico, já delineada em São Tomás, representa o critério único e seguro para extremar uma das outras as categorias delituosas. Lúcido o conceito de bem, formulado pelo Doutor Angélico — *bonum est quod omnia appetunt*. Ninguém dirá que o autor da Suma fôsse materialista...

Com efeito, um dos problemas árdios do direito penal é a natureza do bem jurídico ofendido nos crimes de falsidade e fé pública. E como observa LOMBARDI, além dos que negam os delitos contra a fé pública, alguns apenas os admitem quando o agente é oficial público e em ato público.

Sem embargo, há êsse bem jurídico e há o delito, perfeitamente caracterizável como entidade autônoma. CARRARA, na sua exposição, afirmou uma coisa que resiste a tôdas as críticas: a fé pública, realidade positiva, resulta de um ato da autoridade na competência das suas atribuições, ao declarar que tais ou quais objetos assumem valor por si próprios. Mesmo em relações jurídicas entre os particulares, como, por exemplo, se revê na figura do art. 302.

O bem jurídico, evidentemente, é imaterial e pertence ao Estado.

3. Outro ponto importante é a natureza do dolo, em tema de falsidade. Dolo de dano ou de perigo? Para DE MARSICO, dolo de perigo: por consequência, todos êsses crimes são de periclitacão à fé pública. Igualmente para VON LISZT, BINDING e outros mais.

Tese inverdadeira. Quando se fala em perigo produzido, tem-se de admitir possibilidade de dano. Ora, o bem jurídico protegido constitui o objeto jurídico do crime, sendo o evento punível consistente em dano ou perigo de dano ao bem jurídico. Se o crime fôr de perigo à fé pública, haverá necessariamente a possibilidade de conceber-se também o dano à fé pública. E como se materializaria o dano à fé pública uma vez que se trata de bem material?

Quando alguém, por exemplo, introduz na circulação moeda falsa, colima tirar vantagem para si ou para outrem, causando diminuição patrimonial para os particulares ou para o fisco. A êsse as-

pecto o indivíduo produz dano ou perigo de dano material. Porém tal prejuízo é irrelevante na configuração do crime. Os defensores da teoria de que o crime contra a fé pública é de perigo, ficaram impressionados com o movimento do agente para a produção de um prejuízo material. Daí a suposição de que o delito consiste em colocar o bem jurídico em perigo, olvidando-se, entretanto, que a ofensa é à fé pública, objeto jurídico, insuscetível de confusão com o objeto material.

Para o nosso Código o delito não depende da causação de resultado material, tangível em relação ao bem jurídico referido. O crime é de dano e admite a tentativa: realizado o comportamento, opera-se a lesão do bem imaterial.

4. A falsidade, peculiar aos crimes em estudo, sinomiza-se com a imitação do verdadeiro.

A *imitatio criminosa* traz consigo a idéia de contrariedade à verdade. O que é contrário à verdade, como assinala GALDINO DE SIQUEIRA, pode ser um erro; ou pode ser a mentira. Na falsidade não se trata de simples desvio da verdade: porém da mentira, engano da verdade, a fim de produzir, mercê de fraude, uma vantagem para o falsário ou para outrem, com a voluntária e consciente ofensa à fé pública. Com o seu fato o agente fere a verdade formal, substancial ou meramente jurídica, soante à distinção de FERRARI, e que por êsses três aspectos é tutelada com a confiança imposta pela fé pública.

Por isso PAULO doutrinava em uma das suas sentenças: *falsum est quidquid in veritate non est sed pro veritate adseveratur* — falsidade é o que não é verdade mas que por verdade se assevera. Daí a máxima dos post-glosadores: *Em algumas versões em vez do immutatio empregava-se a palavra imitatio.*

Para a falsidade concorrem duas condições: uma de ordem natural, e outra, jurídica. Somente há falsidade quando aquilo que se reputa falso imita a verdade e ofende ao bem jurídico protegido, fé pública, a *fides publica*, também chamada *fides pupulica*, ou *fides populi*. O crime supõe meio idôneo, capaz de ofender a fé pública. Donde apenas crime impossível (art. 14) quando nula a falsidade por ineficácia absoluta do meio. A não ilicitude nesse caso foi reconhecida pelos intérpretes: *falsitas nulla nullum potest producere effectum*. Isto é, a falsidade nula não pode produzir nenhum efeito.

Ou ainda: *falsitas non punitur, quae non solum non nocuit, sed non erat apta nocere.*

Baseados nessas regras, BRICHETTI e outros penalistas sustentam que inexistente crime quando inócua a falsidade. Parece estranho que isso se dê também perante o nosso Código, por não se referir ao elemento dano. Contudo a tese é incontrovertível mesmo no direito positivo pátrio. Mostra BRICHETTI ser suficiente para o aperfeiçoamento do delito a possibilidade de dano. Explica: a figura delituosa integra-se com o dolo e a alteração da verdade, mas a possibilidade de dano deve considerar-se não como elemento por si mesmo e sim como particular qualificação do elemento ativo do crime. Se absoluta a impossibilidade, o falso inócua não pode constituir delito. De igual via a falsidade inútil. E' o que está na natureza das coisas.

Suponhamos: se um indivíduo fabrica papel moeda, de modo que este possa confundir-se com o de curso legal, comete o crime previsto no artigo 289. No entanto, nula é a falsidade quando, querendo fabricar uma cédula, não consegue obter algo capaz de enganar os desavisados. Crime impossível. A contrafação exige técnica e somente se torna delituosa quando o indivíduo consegue, pela reprodução da coisa verdadeira, iludir as pessoas mais desatentas, pela primeira impressão ao menos, gerando possibilidade de dano e ofensa efetiva da fé pública.

Para dar-se o crime, entretanto, não é preciso técnica aprimorada: não há necessidade de obra contrafeita revestir-se de valor artístico: a imitação deve ser apta a induzir o terceiro em erro.

5. MOEDA FALSA. Art. 289:

"Falsificar, fabricando-a ou alterando-a, moeda metálica ou papel moeda, de curso legal no país ou no estrangeiro:

Pena: reclusão de 3 a 12 anos e multa de Cr\$ 2.000,00 a Cr\$ 15.000,00.

§ 1.º Nas mesmas penas incorre quem, por conta própria ou alheia, importa ou exporta, adquire, vende, troca, cede empresta guarda ou introduz na circulação moeda falsa.

§ 2.º Quem tendo recebido de boa-fé, como verdadeira, moeda falsa ou alterada, a restitui à circulação, depois de conhecer a falsidade, é punido com detenção de 6 meses a 2 anos, e multa de Cr\$ 500,00 a Cr\$ 5.000,00.

§ 3.º E' punido com reclusão de 3 a 15 anos e multa de Cr\$ 5.000,00 a Cr\$ 20.000,00, o funcionário público ou diretor-gerente ou fiscal de banco de emissão que fabrica, emite ou autoriza a emissão:

I — de moeda com título ou peso inferior ao determinado em lei;

II — de papel moeda em quantidade superior à autorizada;

“§ 4.º Nas mesmas penas incorre quem desvia ou faz circular moeda cuja circulação não estava ainda autorizada”.

6. Os romanos, fique acentuado, não tiveram a noção individuada dos crimes de falsificação. Todavia deparamos nesse velho direito três formas de tal delito: falsidade em testamento (e em documento ao depois), falsidade de moeda e a falsidade testemunhal. Como observa GALDINO, a repartição corresponde aos três institutos que obviavam ao comércio jurídico entre os homens, o documento, a moeda e o testemunho.

No que tange às sanções cabíveis aos falsificadores de moedas entre os romanos, mais adiante ventilaremos o assunto. Na época de Deocleciano e de Constantino a pena era a de morte. Em toda a Idade Média, para esse delito aplicava-se a pena de morte, pelo fogo ou pela fôrça. As Ordenações do Reino impunham a morte, de acordo com a tradição do direito municipal português, como se evidencia na obra de Chaves, “Os Pelourinhos Portugueses”.

O Cód. Penal francês, de 1810, fulminou a mesma punição, contravindo à tendência de contemplar tais crimes como outros quaisquer, sem gravidade extraordinária. O texto foi modificado por lei de 1832, que mutuou a pena de morte pela de trabalho forçado perpétuo.

Os Códigos modernos, do século passado para cá, passaram a considerá-los de maneira mais humana, como, por exemplo, o da Baviera, da autoria de FEUERBACH.

7. Muitos autores, *de lege condendo*, opugnam a incriminação da moeda falsa como entidade individuada no direito penal.

Na Bélgica, HAUS argumenta que esse não é delito em si, não passando de furto contra o Estado, ou, quando não, estelionato.

Mais ou menos assim opinam CHAVEAU e HÉLIE, ZERBOGLIO, MAJNO, TUOZZ e, em parte, CRIVELLARI. Ainda na Bélgica, NYPELS e SERVAIS se manifestaram no sentido do que se trata de usurpação do poder do Estado, crime contra o direito de cunhagem de moeda.

Nosso legislador merece encômio em não aender a quejandas arguições. Tal delito é a forma

típica da violação da fé pública. Quando aceitamos a existência desse bem jurídico, de imediato nos surge a representação da primeira e fundamental figura do delito, consistente na moeda falsa.

8. Que é moeda, a numisma? É uma peça de metal (prata, ouro ou liga), com a determinação de peso, valor e tipo fixado pelo Estado, que lhe dá o cunho, forma externa, imprimindo-lhe curso forçado no país e, em certas circunstâncias, fora dele. Essa a moeda metálica. Além dela, o papel-moeda e a moeda-papel.

Faz-se preciso não confundir papel-moeda com moeda-papel.

O papel-moeda é título de circulação fiduciária, a cujo valor pode corresponder por vezes, em valor menor que o da emissão um lastro depositado no Tesouro.

Já a moeda-papel é título representativo exatamente do valor declarado.

Quem recebe um título desses adquire crédito contra o Estado, que tem obrigação de pagar pelo valor a quantia declarada no título mesmo.

9. Pressupostos do delito:

a) Sujeito ativo — qualquer pessoa com a capacidade para delinquir.

b) Sujeito passivo — o Estado.

c) Bem jurídico — a fé pública, pelo aspecto da confiança imposta pelo Estado à moeda de curso legal.

d) Instrumento — não interessa.

Evidentemente pode haver um prejudicado pela ação delitosa do agente, porém, não é verdadeiro sujeito passivo. Assim sendo, ao lado do Estado, e depois dele, pela prática do delito, haver interesse de ordem privada ofendido. Daí, além do Estado como sujeito passivo primário, a possibilidade de existir outro sujeito passivo, secundário eventual. Contudo fique certo: basta a falsificação para concretizar-se o delito, independente de qualquer prejuízo material, quer para o Estado quer para o particular. O patrimônio deste, se ofendido porventura, será o bem jurídico secundário, enquanto a fé pública estará sempre como bem jurídico primário. Esta a objetividade jurídica, ao passo que aquele prejuízo integrará a objetividade material do crime.

10. Elementos constitutivos específicos:

a) Elemento subjetivo — dolo genérico.

b) Elemento transitivo — a ação de falsificar. Como complementos necessários da ação de falsificar, no dispositivo de lei ficaram duas outras ações, representadas por orações reduzidas de gerúndio, *fabricando ou alterando*. Classificam-se como subordinadas adverbiais de tempo e de modo, pois aduzem a idéia de tais circunstâncias. As duas circunstâncias, expressas pelos gerúndios, se tornam elementos constitutivos específicos, porque circunstâncias qualitativas elementares: por elas se concretizam as formas únicas possíveis da ação de falsificar, a saber, pela fabricação (que é a contrafação), ou pela alteração (o fato de tomar de uma moeda genuína e modificá-la).

c) Elemento objetivo — o evento, ofensa ao bem jurídico imaterial, a fé pública. Às vezes, como ficou dito, pode ocorrer resultado material da ação, o prejuízo para o Estado ou para o indivíduo. No entanto, esse resultado não constitui o evento, objeto jurídico, mas tão só objeto material, que pode não suceder.

Crime de dano. Portanto, possível a tentativa. Por exemplo, quando um indivíduo aparelha uma máquina destinada ao fabrico de moeda falsa e inicia o fabrico, sendo colhido no momento.

11. Observações importantes:

I — Abrange-se neste delito o fato de o indivíduo pintar uma moeda com o fito de enganar outrem? Exemplo. Se A, desejando iludir a B, indivíduo rústico, doura ou prateia uma medalha de metal diferente, passando-lhe uma por outra, perpetrar crime. Não, porém, o da figura do art. 289, e sim de estelionato. Não houve alteração na substância da moeda. O agente obteve vantagem ilícita, induzindo o sujeito passivo em erro, por meio de artifício.

II — É crime que se enquadra no artigo em estudo falsificar moeda que não esteja mais em circulação? Assim a moeda do Império ou da Colônia, enfim das que se usam para coleção.

O fato não se enquadra na definição do delito ora examinado, porque essas moedas não têm curso legal. Crime de estelionato.

12. No parágrafo primeiro, o legislador foi casuístico, a fim de abranger todas as modalidades de aproveitamento da moeda falsificada. Por

exemplo, no caso de uma pessoa que, recebendo do falsário moedas falsas, se presta a introduzi-las na circulação. Se isso é feito pelo falsário, há concurso real e quicá formal (art. 51 e § 1.º). Pode ele por igual cometer crime continuado (art. 51 § 2.º). A pena cominada no parágrafo 1.º é a do corpo do art. 289.

O § 2.º prefigura como crime um fato muito comum. Quem ainda não recebeu “tostoezinhos” falsos e não os passou adiante? Ação delituosa, não punida nessa hipótese em virtude da escassez do delito e pelo descaso da autoridade. Mas o crime não deixa de existir.

Os §§ 3.º e 4.º dizem respeito a fatos delituosos de funcionários da administração ou de determinados órgãos de bancos de emissão, ou mesmo estrangeiros (§ 4.º). As penas são aumentadas porque violada a boa ordem dos serviços administrativos do Estado, no tocante à moeda emitida por ele ou por estabelecimento bancário autorizado.

13. Como se deixou assentado atrás, os crimes de falsidade, e no caso os de falsificação monetária, são de dano. Não, contudo, no sentido de importarem dano material tangível, perceptível, pois o bem jurídico é imaterial. E aqui o dano deriva tão só e simplesmente da prática delituosa.

Em dadas circunstâncias, ademais, no dano a um bem jurídico imaterial, a objetividade material tem de apurar-se como condição da objetividade jurídica do delito, ofensa à fé pública, no tocante às espécies delituosas em exame. Por conseguinte, como se trata de crime de dano é que é possível a tentativa.

Para uns, tais crimes são formais, caracterizados em regra como destituídos de evento, exauridos com o simples comportamento do agente, independente do resultado.

Quanto aos fautores de semelhante teoria, em duplicidade de opiniões, uns pretendem que os crimes formais são incompatíveis com a tentativa e outros, de modo inverso, admitem a tentativa.

De repelir a tese dos delitos formais: são eles de dano ou de perigo (este seria o evento dos crimes formais). ARTURO ROCCO patenteou que o dano potencial ou é perigo ou dano ao menos parcial. Os crimes de falsidade, e entre eles o falso sumário, são de dano a bem jurídico incorpóreo, a fé pública. Esta lhes constitui o objeto jurídico.

14. A título ilustrativo, em rápida resenha, tracemos o quadro histórico dos crimes contra a fé pública. Entre os romanos a Lei das XII Tábuas criminau apenas o falso testemunho.

Somente a *lex Cornelia de Falsis* proporcionou a definição de outros crimes de falsidade, o falso numário e a falsidade praticada nos testamentos.

MARCELLO FINZI, na sua obra monumental, "I Reati di Falso", frisa que os romanos não tinham idéia muito exata da individualidade desses crimes, e os autores que afirmam o contrário erram de maneira redonda.

E' que os romanos aproximavam uma das outras as várias entidades delituosas, pela previsão do nexu íntimo existente entre elas. Porém lhes falecia um nítido conceito dos crimes de falsidade. Entretanto, de modo geral, até hoje seguimos a noção romana de que a falsidade consiste na dolosa imitação da verdade em prejuízo alheio.

FINZI nos adverte que numa Constituição Justiniana, a novela 73, é que se depara a definição do crime de falsidade, com a expressão *imitatio* e não *immutatio*.

A alteração pode ser uma imutação ou uma imitação, conforme as características de que se revista a alteração. Distingue-se de modo evidente a substituição, ou mudança (imutação), e imitação: na primeira dá-se colocação de coisa em lugar de outra; na imitação reproduz-se uma coisa tomada como modelo. Mas quem imita visa no segundo momento da sua atividade a imutação. De feito, a questão é de palavras, afora o problema da fidelidade histórica. Desde a Idade Média os penalistas têm caracterizado o delito referido pela imitação ou pela imutação.

Perante o nosso direito a falsidade apresenta as seguintes características mais salientes: a imitação, o dolo de dano, e o dano consistente ao bem jurídico imaterial, fé pública (o prejuízo, ou a sua possibilidade, se acha implicitamente na ação delituosa).

Como assevera MARCELLO FINZI, a *lex Cornelia* foi o primeiro e maior diploma legislativo romano a respeito da matéria, conquanto se ressentisse da falta de claro conceito e abrangesse entidades delituosas distintas.

Com referência às penalidades, a mesma *lex Cornelia*, encarando tais delitos pelo aspecto da ofensa à fé pública no dizer de ISOLDI, punia o falso numário com a *interdictio aquae et ignis*. Ao

tempo do Império o crime se tornou de lesa-majestade, sendo punido com a *vivicombustio* ou a *oblatio ad bestias*.

Também foi reprimida a falsidade dos testemunhos e dos selos públicos. No concernente à falsidade documental, a *lex Cornelia* encarava tão só o falso testemunho, cominado como sanção o desterro, o confisco e até a morte conforme o caso. (Dig. 1. 48, tit. 10). Senatus-consultos imperiais estenderam ao depois a repressão às demais formas da falsidade documental.

15. Interessante o *nomen juris* que às vezes se atribui ao delito previsto no § 2.º do art. 289: "burla numária".

Uma sorte de estelionato praticado com a moeda falsa.

CRIMES ASSIMILADOS AO DE MODA FALSA

16. Art. 290:

"Formar célula, nota ou bilhete representativo de moeda com fragmentos de cédulas, notas ou bilhetes verdadeiros; suprimir em notas, cédulas ou bilhetes recolhidos, para o fim de restituí-lo à circulação, sinal indicativo de sua inutilização; restituir à circulação cédula, nota ou bilhete em tais condições ou já recolhidos para o fim de inutilização:

Pena: reclusão, de 2 a 8 anos, e multa de Cr\$ 2.000,00 a Cr\$ 10.000,00.

Parágrafo único — O máximo de reclusão é elevado a 12 anos e o de multa a Cr\$ 20.000,00, se o crime é cometido por funcionário que trabalha na repartição onde o dinheiro estava recolhido ou nela tem fácil ingresso, em razão do cargo".

Nestes crimes o elemento transitivo se depreende pelos verbos formar, restituir, suprimir. E' desnecessário minudenciar os pressupostos e os elementos constitutivos específicos, porque manifestos. Releve-se, todavia, que na presente hipótese o dolo é específico, integrado pelo fim de agir.

No parágrafo único, de par com a ofensa à fé pública, se prevê outra, à administração pública, o que justifica o aumento de pena.

PETRECHOS PARA FALSIFICAÇÃO DE MOEDA

CRIMES ASSIMILADOS AO DE MODA

17. Art. 291:

"Fabricar, adquirir, fornecer, a título oneroso ou gratuito, possuir ou guardar maquinismo, apanho, instrumento ou qualquer objeto especialmente destinado à falsificação de moeda:

Pena: reclusão, de 2 a 6 anos, e multa, de Cr\$ 1.000,00 a Cr\$ 6.000,00".

Relativamente ao delito ora previsto, entre as hipóteses da sua formulação defrontam-se casos dos denominados crimes sem ação, *ex vi* das expressões *possuir* ou *guardar*, empregadas para designar o comportamento do agente. A tese dos delitos sem ação fundamenta-se no assêrto de que toda ação deve ter um coeficiente físico. E' inaceitável.

Nas expressões *possuir* e *guardar* há um mínimo de elemento transitivo, um comportamento positivo, sem o qual não haverá produção de ofensa ao bem jurídico. No fato de o indivíduo *possuir* ou *guardar* petrechos opera-se a extrinsecação da sua consciente vontade. Como a omissão não é inércia, mas abstenção causativa, a ação não precisa nem sempre traduzir-se em movimento corpóreo, bastando uma atitude ativa de conservar uma situação, relação ou estado. Em direito civil seria errôneo pretender que a posse é inação. Portanto, todo o crime é, verdadeiramente, de ação ou omissão, ou comissivo por omissão; nunca, porém, sem ação.

EMISSÃO DE TÍTULO AO PORTADOR SEM PERMISSÃO LEGAL

18. Ar. 292 :

"Emitir, sem permissão legal, nota, bilhete, ficha, vale ou título que contenha promessa de pagamento em dinheiro ao portador ou a que falte indicação do nome da pessoa a quem deva ser pago.

Pena: detenção de 1 a 6 meses ou multa de Cr\$ 2.000,00 a Cr\$ 10.000,00".

Era comum, mormente no interior, o fato de empresas ou pessoas emitirem vales representativos de valores para o efeito de circularem entre os funcionários da empresa e entre esses mesmos funcionários e os fornecedores. Emitir documentos desses, com a mera declaração de valor e promessa de pagamento que não a pessoa determinada, constitui crime.

Na realidade falsificação de moeda, porque tais papéis têm curso como valores que substituem a moeda. E' por isso que a lei pune a fabricação dessas notas, bilhetes, fichas, vales, etc., desde que haja promessa de pagamento em dinheiro, ao portador ou sem designação daquele a quem deva ser feito o pagamento. Sendo o credor nomeado no documento, deixa de concretizar-se a falsidade.

Para a caracterização do delito faz-se mister a falta de "permissão legal": reclamo ao ilícito especial. Casos de permissão legal: cheques, letras de câmbio, etc.

O parágrafo único prescreve:

"Quem recebe ou utiliza como dinheiro qualquer dos documentos referidos neste artigo, incorre na pena de detenção, de 15 dias a 3 meses, ou multa de Cr\$ 1.000,00 a Cr\$ 5.000,00".

Pune-se, por conseguinte, o autor do título ao portador sem permissão legal, bem como o que dêle se utiliza, recebendo-o ou pondo-o em circulação.

PARECERES

TAXA DE ESTATÍSTICA — ISENÇÃO — INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

— A taxa adicional de diversões tem caráter municipal, não sendo lícito à União isentar das contribuições devidas aos Estados e Municípios.

— E' que, depois das Constituições de 1934 e 1937, a competência tributária dos Municípios, dentro dos limites constitucionais, deve permanecer imune da ação não só dos Estados, mas ainda também da União, constituindo, dentro de sua esfera própria, compartilhamento estanque, inacessível, impenetrável à

intervenção daquelas entidades, pelo menos em relação aos impostos e taxas compreendidas na competência constitucionalmente assegurada aos Municípios.

— Interpretação do Decreto-lei 3.199, de 14-4-41.

— *Idem*, do Decreto-lei 4.186, de 16-3-42, art. 9.º;

— *Idem*, do Decreto-lei 5.981, de 10-11-43, art. 5.º;

— *Idem*, do Decreto-lei 6.730, de 24-7-44, art. 5.º.

PARECER

1. O Exmo. Sr. Ministro da Educação pede o parecer desta Consultoria sobre a representação feita pelo Presidente do Conselho Nacional de Desportos, nos seguintes termos:

“A Confederação Brasileira de Pugilismo por solicitação de sua filiada Federação Rio Grandense de Pugilismo, em ofício endereçado ao Conselho Nacional de Desportos (C.N.D.), pediu a interferência deste órgão no sentido de ser a Delegacia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística autorizada a isentar da taxa do selo de estatística as realizações desportivas.

Justifica aquela entidade o seu pedido com o fato de o art. 40 do Decreto-lei n.º 3.199, de 14 de abril de 1941, ter assim estabelecido: — “As exposições públicas, promovidas pelas entidades desportivas filiadas direta ou indiretamente ao Conselho Nacional de Desportos, serão isentas de quaisquer impostos ou taxas federais, devendo as autoridades estaduais e municipais expedir os atos necessários a todas as isenções da mesma natureza”.

O C.N.D., no desejo de contribuir para a solução almejada e tendo em vista o que dispõe o Decreto-lei 6.730, de 24 de julho de 1944, relativamente à cota do imposto de diversões públicas destinada à Caixa Nacional de Estatística Municipal, e no interesse de se habilitar a prestar esclarecimentos às suas filiadas, solicita as determinações de V. Exa. no sentido de ser ouvido o Consultor Geral da República quanto à legalidade da cobrança da taxa acima referida, em face do disposto na legislação desportiva supra mencionada”.

2. A questão em resumo é esta:

O Instituto Nacional de Estatística, foi criado pelo Decreto 24.600, de 6 de julho de 1934, para, dentro de um amplo quadro de atividades articuladas entre a União, os Estados e os Municípios, promover e fazer executar ou orientar tecnicamente o levantamento sistemático de todas as estatísticas nacionais.

Age o Instituto, hoje denominado Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Decreto 1.527, de 24 de março de 1937) dentro do sistema federal, solucionando as dificuldades oriundas deste sistema em que se pressupõem diversas órbitas legislativas e administrativas, por meio de convenções, onde se concluem acordos tendentes a uniformizar as normas de trabalho e os meios adequados à realização dos fins do Instituto.

3. Em virtude desta orientação geral que permite repartir a órbita legislativa e tributária dos Estados e Municípios ao mesmo tempo que uniformiza as normas que interessam à estatística, bem como prevê a obtenção dos recursos necessários, diversos convênios foram celebrados entre a União e os Estados e os Municípios. (ver nosso Tratado de Direito Administrativo, vol. II, págs. 66 e seguintes).

4. Entre os convênios se incluem aqueles a que se refere o decreto-lei n.º 4.181, de 16 de março de 1942, realizados entre a União Federal, os Estados, os Municípios e o Território do Acre, tendo em vista “assegurar permanentemente em todo o país a uniformidade e a regular

execução da estatística geral brasileira, bem assim, em particular a eficiência dos levantamentos que devem servir de base à organização da segurança nacional”.

Estes convênios foram aprovados e ratificados pelo Decreto-lei n.º 5.981, de 10 de novembro de 1943.

5. Ora, entre as medidas consagradas pelos aludidos convênios inclui-se a criação de uma taxa, nos termos previstos no artigo 9.º, do Decreto-lei n.º 4.181, de 16 de março de 1942, que reza o seguinte:

“Art. 9.º Para custear a respectiva Repartição Municipal de Estatística e a contribuição de cada municipalidade para os serviços estatísticos nacionais de caráter municipal, bem assim os registros, pesquisas e realizações necessárias à segurança nacional e relacionados com as atividades do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, os Convênios Nacionais de Estatística Municipal estipulam, a fim de serem efetivadas nas próprias leis municipais que os ratificarem, as seguintes providências:

a) a criação de uma taxa (ou sobre-taxa se for o caso) de estatística, a incidir, em forma de selo especial fornecido pelo I.B.G.E., sobre as entradas em casas ou lugares de diversões (cinematógrafos, teatros, cine-teatros, circos, etc.), no valor de \$100 por \$1000, ou frações de \$1000, do respectivo preço;

b) a outorga da arrecadação da respectiva renda, ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, mediante acordo entre este e o Banco do Brasil, onde ficarão depositados e movimentados os recursos da Caixa Nacional de Estatística Municipal, na conformidade do disposto no artigo 27, da Lei n.º 24.609, de 6 de julho de 1934”.

Esta taxa que deve ter sido criada pelos Municípios, em obediência aos Convênios, foi também tornada extensiva ao Distrito Federal pelo artigo 5.º, do Decreto-lei n.º 5.981, de 10 de novembro de 1943.

Esta é a situação geral, sobre a qual nenhuma dúvida maior foi suscitada.

6. Eis senão quando o Decreto-lei n.º 6.730, de 24 de julho de 1944, dispondo sobre “cota do imposto de diversões públicas destinada à Caixa Nacional da Estatística Municipal”, incluiu o seguinte artigo:

“Art. 5.º. Prevalecerão, em relação à cota de estatística”, prevista na presente lei, as isenções em vigor para o imposto de diversões”.

Mas, pergunta-se — qual a cota de estatística prevista naquela lei?

A resposta encontra-se no art. 2.º, *verbis*:

“A cota de estatística constitui um acréscimo ao imposto cobrado pela Prefeitura do Distrito Federal sobre o valor dos bilhetes de ingresso em casa de diversões de qualquer gênero, ou em locais onde se realizem espetáculos ou exposições acessíveis ao público por meio de entrada paga”.

7. Só se refere, portanto, a isenção expressa na lei, à taxa cobrada no Distrito Federal e não uma isenção extensiva a todos os Municípios.

Nem outra coisa, aliás, seria possível, de momento que a taxa adicional de diversões tem caráter municipal, não

sendo lícito à União isentar das contribuições devidas aos Estados e Municípios.

8. Dir-se-á que não se trata de impôsto, mas de uma taxa destinada a um fim geral, de utilidade nacional, arrecadada de uma forma toda especial por um órgão do Governo Federal.

Mas não procede a oposição, porque para conseguir essa arrecadação foi preciso apelar para um convênio e obter não só o assentimento mas também a colaboração dos Municípios que tomaram a *iniciativa* da criação da taxa em apêço.

9. Ora a Constituição de forma precisa atribui ao Município a cobrança dos "impostos sobre diversões públicas" (art. 28 — n.º III).

Não se trata é bem verdade, de um impôsto sobre diversões, mas de uma taxa, ou sobre-taxa, cobrada sobre o preço das entradas em casas ou lugares de diversões, mas mesmo assim, não se deve excluir a competência do Municipal, por isso que se trata de uma contribuição destinada de forma específica a "custear a respectiva repartição municipal de Estatística" (art. 9.º, do Decreto-lei n.º 4.181, de 16 de março de 1942).

10. Pouco importa que não se trate aqui de um impôsto, mas de uma taxa de momento que esta é a denominação atribuída modernamente à contribuição destinada a um fim especial, à manutenção de certo e determinado serviço. (vêr nosso Tratado de Direito Administrativo, vo-

lume II, pág. 154). Mas de momento que o serviço é municipal, e isto se encontra expresso na própria lei, a contribuição só pelo Município pode ser decretada, e conseqüentemente também a respectiva isenção. (vêr Carvalho Pinto — Discriminação de rendas).

11. E' que, depois das Constituições de 1934 e 1937 a competência tributária dos Municípios, dentro dos limites constitucionais, deve permanecer imune da ação não só dos Estados, mas ainda também da União, constituindo, dentro de sua esfera própria, compartimento estanque, inacessível, impenetrável à intervenção daquelas entidades pelo menos em relação aos impostos e taxas compreendidas na competência constitucionalmente assegurada aos Municípios.

12. E o poder de tributar inclui também o de isentar, de acôrdo com a melhor compreensão dada pela doutrina e pela jurisprudência nacional e estrangeira. (vêr Revista de Direito Administrativo, vol. I, fasc. II, pág. 515 e seguintes. — Freund — Standard of American Legislation, pág. 279.

13. Assim sendo, e constituindo o dispositivo invocado norma de aplicação restrita ao Distrito Federal, por força do próprio texto legal e que não pode ser tornada extensiva aos Estados e Municípios porque transcende dos termos dos acôrdos concluídos para os fins da manutenção dos serviços de Estatísticas, sou de parecer que não merece deferimento o pedido.

Rio de Janeiro, 4 de outubro de 1945. — THEMÍSTOCLES CAVALCANTI, Consultor Geral da República.

JULGADOS

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — DEMISSÃO SEM JUSTA CAUSA NA VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO DE 1934

— A Constituição de 1934, vigente na data da demissão, referia-se a cargos públicos, sem distinguir os de simples comissionamento. A garantia outorgada em seu art. 169, § 1.º, reproduzido na Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei n.º 196, de 13-1-36, art. 45, § 2.º), tornava indispensável a existência de "justa causa" ou "motivo de interesse público" para a demissão.

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

APELAÇÃO CÍVEL N.º 6.262

Relator: Sr. Desembargador Saul de Gusmão.

Apelantes: 1.º — O Juízo da Segunda Vara da Fazenda Pública — 2.º Prefeitura do Distrito Federal, pelo Dr. Sexto Procurador.

Apelados: Ademar Campagnac da Silveira.

ACÓRDÃO DA TERCEIRA CÂMARA

Funcionário municipal. Demissão sem motivo. Anulação do ato. Interpretação e aplicação dos arts. 169, parágrafo único, e 170 da Constituição Federal de 1934.

Vistos, etc.

Acordam os Juizes da Terceira Câmara do Tribunal de Apelação por unanimidade de votos, negar provimento a ambos os recursos e confirmar a sentença apelada pelos seus jurídicos fundamentos. Passa a fazer parte integrante do presente acórdão o relatório de fls. 59 a 59v.

A Constituição Federal de 16 de julho de 1934, vigente na data da demissão do apelado referia-se a cargos públicos, exercíveis por funcionários públicos (arts. 168 e 170 n.º 1), sem distinguir os de simples comissionamento. Não se pode assim desconhecer, em favor do apelado, as garantias do art. 169, parágrafo único da Constituição de 1934, reproduzidas na Lei Orgânica do Distrito Federal — Lei n.º 196, de 13 de janeiro de 1936, art. 45, § 2.º.

O saudoso jurista Antônio Marques dos Reis, comentando o art. 169 da Constituição Federal, de 1934, diz que o privilégio da vitaliciedade é outorgado ao funcionário com dez anos de efetivo exercício ou com mais de dois anos se tiver sido nomeado em virtude de concurso de provas. E acrescenta: "Isso não quer dizer, no entanto, que o funcionário que não tiver sido nomeado em virtude de con-

curso de provas e não tiver dez anos de serviço efetivo, seja demissível sem uma razão plausível.

O parágrafo único do art. 169 diz claramente que o funcionário assim compreendido somente poderá ser destituído havendo uma "justa causa" ou "por motivo de interesse público" (A. Marques dos Reis, A Constituição Federal Brasileira de 1934, pág. 164).

O apelado foi exonerado sem prova da existência de justa causa ou motivo de interesse público. Bem decidiu, portanto, a sentença apelada.

Custas pela apelante.

Rio de Janeiro, 11 de setembro de 1945. — *Antônio Carlos Lafayette de Andrada*, Presidente com voto. — *Saul de Gusmão*, relator. Ciente: 15 de outubro de 1945. — *Romão C. Lacerda*.

RELATÓRIO

Trata-se de ação para anular o ato pelo qual o autor, sem motivo declarado, foi demitido, em 20 de maio de 1936, pelo então Prefeito do Distrito Federal, do cargo em comissão de Comissário da Polícia Municipal.

A sentença de fls. 42 cujo relatório integra o presente, julgou procedente a ação depois de repelir uma preliminar de prescrição da ação levantada pela Ré. Dessa sentença recorreu, *de officio*, seu prolator e a Fazenda Municipal, sendo que esta não renovou a alegação de prescrição. Pede a Fazenda a improcedência da ação, renovando a argumentação de que não ampara o Apelado o art. 169, parágrafo único da Constituição de 1934.

O Apelado pede confirmação da sentença o Dr. Procurador Geral proferiu o parecer de f.s. 58.

Passo os autos ao Exmo. Sr. Desembargador Revisor.

Rio, 24 de agosto de 1945. — *Saul de Gusmão*.

CORRUPÇÃO ATIVA — TENTATIVA — PROMESSA OU OFERTA DE VANTAGEM INDEVIDA E SUA ACEITAÇÃO

— *Não basta oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário, para que se consuma a corrupção ativa; é imprescindível, pelo menos, que o funcionário aceite a oferta ou promessa.*

— *Interpretação do art. 333 do Cód. Penal.*

APELAÇÃO CRIMINAL N.º 7.171

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acordam os Juizes da 2.^a Câmara do Tribunal de Apelação, dar provimento, em parte, à apelação do réu interposta a fls. 92, para reduzi-los a 4 meses de reclusão e multa de 500 cruzeiros a pena que lhe foi imposta pelo crime tentado de corrupção ativa, ficando prejudicada a apelação do Ministério Público.

Ao contrário do que pretende este, o Dr. Juiz a quo bem decidiu ao reconhecer, no caso vertente, uma simples tentativa de corrupção ativa. Não basta oferecer ou prometer vantagem indevida ao funcionário, para que se consuma tal delito; é imprescindível, pelo menos, que o funcionário aceite a oferta ou promessa. Se a proposta é repelida, o agente não atinge o *summum opus*, devendo ser identificado apenas o *conatus*. Eis a lição de Manzini, comentando o art. 318 do Código Penal Italiano, idêntico ao art. 333, do Código Brasileiro (Tratado, V, pág. 208)... somente se apresenta a tentativa de corrupção ativa quando a oferta tenha sido imediatamente repelida ou quando tenha sido aceita apenas simuladamente". E' preciso que a corrupção ativa corresponda a corrupção passiva. Não é mister que o funcionário pratique, omita ou retarde o ato de ofício, mas é indispensável a aceitação da oferta ou promessa da indébita vantagem.

A pena imposta pela sentença apelada, a título de tentativa de corrupção, ativa, foi, porém, excessiva. Tratando-se de homem trabalhador, sem registro de qualquer condenação na sua folha de antecedentes, e dadas as circunstâncias verdadeiramente desconcertantes em que foi surpreendido pelos agentes policiais é razoável que, fixada a pena-base em 12 meses de reclusão (como fez a sentença), se faça a redução de dois terços, isto é, o desconto máximo permitido pelo art. 12, parágrafo único, do Código Penal.

Por outro lado, a multa aplicada de Cr\$ 666,60, além de desatender o art. 9 do citado Código, resente-se de uma miuda preocupação aritmética, infensa ao espírito da nossa vigente lei penal. E' de notar-se que, em concurso com o crime de "ultrage público ao pudor", o apelante cometeu indubitavelmente, o de "atentado violento ao pudor" presumida a violência em razão da idade menor; mas, como o processo não cuidou de tal fato, não pode esta segunda instância corrigir a omissão, por mais chocante que ela se apresente.

Custas *ex-lege*.

Rio de Janeiro, 20 de dezembro de 1945. — *Nelson Hungria*, Presidente e relator. — *Oscar Tenório* — *Álvaro Maris de Barros e Vasconcelos*.

Ciente em 15-1-46. — *Romão Côrtes de Lacerda*.

APOSENTADORIA FUNDADA NO Art. 177 DA CONSTITUIÇÃO — ATO ADMINISTRATIVO ISENTO DE EXAME PELO PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

— *A aposentadoria, quando decretada com fundamento no art. 177 da Constituição e na lei Constitucional n.º 2, não exige motivação, independe de processo, bastando que o Governor, a seu exclusivo juízo, o entenda necessário e oportuno.*

— *Nenhum sentido teria a expressão — o senso exclusivo do Governo — se exigida a*

comprovação de fatos que enquadrem o aposentado como inconveniente ao serviço público ou ao regime.

— O ato administrativo praticado a juízo exclusivo do Governo fica isento de exame pelo Poder Judiciário.

Interpretação do art. 177 da Constituição de 1937.

JUÍZO DA 1.^a VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

Ação ordinária:

Autor, Dr. Edmundo de Castro Goiano; Ré, Prefeitura do Distrito Federal.

Vistos, etc.:

O Dr. Edmundo de Castro Goiano, a fls. 2 move à Fazenda do Distrito Federal e ao Dr. Henrique de Toledo Dodsworth, uma ação ordinária, para obtenção de pagamento de diferença de vencimentos, alegando:

a) ter sido aposentado no cargo de engenheiro chefe efetivo da Secretaria Geral de Viação, Trabalho e Obras Públicas Municipais, em 8-1-38;

b) ter o Decreto-lei n.º 1.944, de 30-12-39, reajustado os quadros e vencimentos dos funcionários municipais;

c) que os engenheiros chefes, classificados no padrão 04, passaram a vencer anualmente Cr\$ 36.000,00, e posteriormente Cr\$ 40.800,00.

d) que tais vencimentos começaram a ser pagos respectivamente em janeiro de 1940 e 1943;

e) ter o ato de sua aposentadoria se assentado no artigo 177 da Constituição Federal;

f) que a Constituição limita o arbítrio — fixando a prática ou existência de fato anterior à ação do governo, comprovado — contrariando o interesse do serviço público ou a convivência do regime, nenhum fato se imputando ao autor;

Assinala ainda de passagem a inicial, não ocorrer a hipótese do art. 156, d da Constituição, e ter sido a prescrição interrompida.

Anexo: Fôlhas do *Diário Oficial*; protesto e instrumento de mandato.

A. ordenado a citação (fls. 2), registrado (fls. 14), feito o expediente (fls. 14), expedido o mandado (fls. 15), feitas as intimações (fls. 17), a ré Prefeitura do Distrito Federal, acudiu ao chamamento judicial, e apresentou contestação. Alega em resumo:

a) estar prescrita a ação;

b) ser inoperante a pretendida interrupção da prescrição;

c) que o ato do Prefeito Municipal, excluído esta do exame pelo Poder Judiciário;

d) que nenhuma lesão patrimonial sofreu o autor;

e) que é incrível o autor pretender melhoria de vencimentos, dado a inatividade absoluta em que se encontra.

De passagem alude a existência (?) de decreto municipal que permite a aposentação de funcionário, com 30 anos de serviço.

Pede seja a ação julgada no mérito — improcedente.

Anexa cópias autênticas do processo de aposentadoria do autor.

A fls. 25, mandou o Juiz dissesse o autor sobre a excludente da contestação. Feito o expediente (fls. 23), a fls. 29, falou o autor, impugnando a excludente. A excludente foi repelida ao saneador (fls. 30).

A fls. 26 o autor juntou certidão. No saneador (fls. 30) se determinou a audiência da ré sobre o documento, tendo falado a Prefeitura do Distrito Federal a fls. 31. A fls. 36v e 33 o Juiz, determinou que também sobre o documento dissesse o co-réu Dr. Henrique de Toledo Dodsworth, o que ocorreu (fls. 37 v).

O despacho saneador se encontra a fls. 30.

A fls. 26 o autor juntou certidão. No saneador (fls. 30) se determinou a audiência da ré sobre o documento, tendo falado a Prefeitura do Distrito Federal a fls. 31. A fls. 36v e 33 o Juiz, determinou que também sobre o documento dissesse o co-réu Dr. Henrique de Toledo Dodsworth, o que ocorreu (fls. 37v).

O despacho saneador se encontra a fls. 30.

A fls. 40. se designou dia para audiência de instrução e julgamento. Feito o expediente, (fls. 40), expedido o mandado (fls. 41), realizou-se a audiência no dia prefixado.

O autor apresentou memorial que se encontra a fls. 43.

A fls. 44 vieram os autos à conclusão.

E' o relatório.

O que tudo bem visto e examinado.

A hipótese, é mera questão de direito. E' o assunto matéria ve'ha. Como decidi na ação ordinária movida por Lu's Inimá de Miranda contra a União Federal:

“O art. 177 da Constituição revigorado pela lei constitucional n.º 2, de 16 de março de 1938, de caráter excepcional, não exige motivação independente de processo — bastando para a sua aplicação que o Governo, a seu exclusivo Juízo, a seu nuto, o entenda necessário e oportuno”.

O texto constitucional transcrito na inicial, qualquer dúvida — a juízo exclusivo do Governo. A recomendação “de acordo com a legislação em vigor”, outra significação não tem senão a de serem os vencimentos e vantagens da reforma concedida como prescrevia a lei então vigente. E nesse sentido sem impugnação do autor, afirmou a contestação e se constata das cópias autênticas anexadas à contestação — que nenhuma lesão patrimonial sofreu o autor com a aposentadoria.

Nenhum sentido teria a expressão — o senso exclusivo do Governo — a se admitir, se exigisse a comprovação de fatos ou fatos que enquadrassem o autor como inconveniente ao serviço público ou ao regime.

Daí, dizer com acerto o Dr. 2.º Procurador — que praticado o ato administrativo a juízo exclusivo do Governo — fica êle isento de exame pelo Poder Judiciário.

Ex-positis: Julgo improcedente a ação e condeno o autor, nas custas. P.R.I.

Rio de Janeiro, 9 de maio de 1946 — Erasto de Oliveira Fortes.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORÇAMENTO

A localização do órgão central orçamentário

JOSÉ VICENTE DE OLIVEIRA MARTINS

NOS trabalhos anteriores tivemos oportunidade de explicar as causas eficientes da posição da antiga Comissão de Orçamento em relação ao Ministério da Fazenda e ao Departamento Administrativo do Serviço Público. Desde então atribuiu-se a este órgão inteira responsabilidade na elaboração da proposta orçamentária da União, inclusive nas tarefas relativas à previsão das rendas públicas federais. Vê-se, pois, que as responsabilidades cometidas ao nosso órgão central orçamentário ultrapassaram, principalmente no que se refere ao problema da estimativa da Receita, a agenda de ação do *Bureau of the Budget* dos Estados Unidos da América do Norte. E' que o legislador brasileiro teve que atender às realidades de nossa vida administrativa e aos imperativos decorrentes de suas injunções. No caso, sabia-se que o Ministério da Fazenda dificilmente poderia atender aos complexos encargos que a técnica das previsões orçamentárias costuma exigir de seus operadores. Acresce ainda mais que, além de não se encontrar devidamente aparelhada para funções tão estranhas às suas atividades específicas, talvez por isto mesmo, não pudesse mobilizar a experiência indispensável ao desempenho das funções em exame.

Portanto, a atitude do legislador brasileiro retirando do Ministério da Fazenda — órgão de finalidades específicas e continuamente preocupado com os problemas de política tributária e monetária — para a esfera de um departamento de administração geral, como o D.A.S.P., a competência para elaborar a proposta orçamentária, inclusive a previsão das rendas públicas federais, é digna de todo aplauso. Trata-se de encargos essencialmente técnicos, para o desempenho dos quais o aludido Ministério não se encontrava, como já referimos, suficientemente aparelhado. Além disso, tais encargos fugiam à esfera de atri-

buições tradicionais do já citado Ministério. Insistir, nesa altura, em impôr-lhe tais atribuições é concorrer para a eclosão de profundas perturbações no ritmo de suas atividades normais, de seus trabalhos específicos. Foi justamente a evidência dessas perspectivas que determinou a decisão da transferência em causa.

Os que se batem, porém, pela permanência da atribuição em aprêço ao Ministério da Fazenda agem, na maior parte dos casos, com os olhos fitos no exemplo da prática britânica. Partindo da experiência do Tesouro inglês, a quem, efetivamente, o mundo deve a construção do melhor sistema orçamentário, não vacilam em prescrever que nos ministérios das finanças devem ficar localizados os órgãos centrais orçamentários. Entre os mais eminentes defensores deste ponto de vista avulta a figura de A. E. Buck(1). Em campo oposto, e se não nos enganamos, defendendo a melhor doutrina militam Willoughby(2), Harvey Walker(3) e a pleiade de brilhantes estudiosos do *Institute for Government Research*.

Verifica-se que os que advogam a localização do órgão orçamentário central na dependência dos ministérios das finanças, pelo menos entre nós, o fazem na persuasão de que exista uma relativa identidade entre o Tesouro britânico e os ministérios das finanças ou o da Fazenda. Isso, porém, não ocorre. A organização do Tesouro inglês é típica. Consultemos, para tanto, as autoridades. F. Shirras(4), por exemplo, ao se referir à natureza e constituição desse órgão, teve

(1) *Public Budgeting* — Harper & Brothers Publishers, New York, 1929, pág. 450.

(2) *Principles of Public Administration*, Cap. III e IV; *The National Budget System* — Baltimore, 1927, Cap. XIX.

(3) *Public Administration in the United States* — New York, 1937, pág. 119-131.

(4) *Science of Public Finance* — MacMillan Co. Ltd., Londres, 1936, Vol. II, págs. 943-949.

oportunidade de afirmar que êle pode ser considerado o "manancial de toda a administração do país, financeira ou não". E acrescenta: "é o órgão central do governo que permanentemente fiscaliza as minúcias do trabalho dos outros departamentos administrativos". Entretanto, Willoughby(5) se manifesta a respeito de maneira muito mais ampla e precisa. Ao seu ver, o Tesouro inglês constitui "um verdadeiro departamento de administração geral, na mais completa concepção do termo".

O mais curioso, porém, é observar que as funções usualmente desempenhadas pelos ministérios de finanças ou departamentos de Tesouro, são, na Grã-Bretanha, atribuídas à responsabilidade de outros órgãos. Assim, *verbi gratia*, a guarda dos dinheiros públicos, a administração da dívida nacional, a própria arrecadação das rendas, escapam à jurisdição direta do Tesouro. Dentro do espírito de nossa administração financeira, isso equivale a um verdadeiro despojamento de atribuições. Em troca, porém, êsse mesmo órgão britânico exercita, uma série de atribuições tipicamente de administração geral. Daí, depender de seu parecer e aprovação todas as propostas que digam respeito à criação de novos estabelecimentos, a construção de novas obras, instalação de novos serviços, aumento de vencimentos do pessoal, etc. Qualquer iniciativa a êsse respeito, tomada à sua revelia, não logrará sucesso, pois será fatal a impugnação na parte das despesas correspondentes. A isso ainda poderíamos juntar a amplitude de sua competência em tudo que se refere ao controle das despesas públicas, nos termos, aliás, dos dispositivos do *Exchequer and Audit Act* de 1866, segundo os quais o Tesouro deve exigir que toda medida tendente a aumentar a despesa seja submetida à sua aprovação, antes de adotada, sob pena de ser impugnada.

E' bem possível que o exemplo do Tesouro britânico exerça grande influência no espírito dos que desejam localizar o órgão central orçamentário nos ministérios de finanças, ou da Fazenda, como no nosso caso.

Antes de mais nada, porém, cumpre distinguir. Essa distinção, contudo, não pode deixar de envolver pontos de vista concernentes à forma de governo, à natureza do regime. No caso da Grã Bretanha, é natural que o Tesouro tenha a seu

cargo as tarefas orçamentárias do governo, de acordo, aliás, com a natureza do regime político ali imperante — Parlamentarismo — onde os ministros de Estado têm responsabilidade política definida. Neste caso, pode o Tesouro, sem nenhuma contraindicação, elaborar o orçamento, controlar sua execução e orientar e fiscalizar as atividades institucionais. E' óbvio que o exercício dessas funções pelo órgão em exame se ajusta perfeitamente ao tipo de governo em aprêço.

Agora, o que não nos parece admissível é que qualquer órgão congênere num regime presidencialista passe a exercer idênticas funções. Neste último, como o americano e o nosso, em que o Presidente é eleito mediante sufrágio direto do povo, constituindo, pois, um poder independente e harmônicamente coexistente com os demais — Legislativo e Judiciário — não é aconselhável investir-se o departamento de finanças públicas da mesma agenda de responsabilidade afeta ao Tesouro britânico. Assim pensa, entre outras autoridades, o grande Willoughby. Dêste modo, nada mais justo do que fazer recair, no regime presidencial, a responsabilidade da elaboração do orçamento no Chefe-Executivo, a fim de que o eleitorado possa exercer, com precisão, o necessário controle. Todavia, para que êsse ponto de vista possa se tornar factível foi necessário o processamento de uma intensa campanha que culminou, afinal, com a subordinação direta do órgão orçamentário central norte-americano — o *Bureau of the Budget* — ao Presidente da República. Essa vitória de princípios e de bom senso, se deve, entre outros, a Willoughby, que pleiteou e obteve do Congresso a transferência do Bureau do Departamento do Tesouro para a Presidência da República. Fundamentou a sua pretensão alegando que "o Governo nacional não terá administração eficiente e econômica até que o eleitorado o exija". E utilizando o conceito de acrescentou: "o orçamento deve ser o ato supremo de uma administração, ato pelo qual o eleitorado possa julgar tanto as propostas como a maneira por que foram executadas". Ademais, ponderou ainda, dada a natureza da elaboração do orçamento — típico ato político — uma vez que as circunstâncias aconselharam a sua retirada das mãos dos representantes da Nação, só deve ser confiada a outra autoridade igualmente política.

(5) *Op. cit.* pág. 58-60.

Não é nosso intento discutir, neste enesejo, a natureza dos regimes políticos. Desejamos, apenas nos conservar dentro dos limites traçados pelo objetivo dêste trabalho. Nesse sentido, nos limitamos a afirmar que, nos regimes parlamentares, o órgão central orçamentário fica bem localizado no ministério das finanças públicas, ao passo que, nos presidenciais, é de toda conveniência que êle fique compreendido dentro dos limites de um departamento de administração geral, diretamente subordinado ao presidente da República. Em síntese, a escolha de uma ou outra localização deve ficar condicionada ao regime de governo adotado no país. Nos parlamentares, no Tesouro ou nos ministérios de finanças; nos presidenciais, num departamento de administração geral. Desta forma, ressalta o acêrto do ponto de vista de Taft: "a elaboração do orçamento — ato político que é — se retirada das mãos dos representantes da Nação deve ser confiada a outra autoridade política." No caso, ao Executivo, que nos termos do problema em exame a deve desempenhar através de um departamento de administração geral que funcionará como prolongamento, que é, de sua autoridade. E para que as tarefas de elaboração se processem satisfatoriamente, cumpre que o órgão presidencial em aprêço imprima à sua colaboração um pronunciado acento qualitativo, fator de indiscutível importância neste particular. Assim, poderíamos acrescentar que, ao lado do lastro teórico, devem os componentes do departamento em foco possuir uma apreciável dosagem de experiência prática, relativa aos problemas de pessoal, material, organização, contabilidade, estatística, economia, finanças, engenharia, etc., a fim de que possam emprestar às suas decisões o necessário conhecimento de conjunto, evitando, assim, que a atuação dêsse órgão se faça sentir apenas em determinado setor, em evidente detrimento dos demais, comprometendo o plano de trabalho e, pois, o êxito de toda a administração.

Por outro lado, é digna de menção a opinião de Buck, quando afirma: "se o governador é o responsável pelo plano orçamentário, deve ter também poderes para dirigir a execução do plano." Ora, se como dizem, o Congresso não conseguiu deter a iniciativa orçamentária, entre outras muitas razões, não só por não dispor do tempo necessário mas também devido à escassez de

requisitos técnicos imprescindíveis à bôa execução dêsse mister, é de se concluir, em face dos motivos mencionados, que a transferência da elaboração orçamentária à responsabilidade do Executivo requer a presença de um órgão especializado que de modo permanente se encarregue de tôdas as questões orçamentárias e que funcione diretamente subordinado à presidência da República. E sobretudo que a colaboração dêsse órgão se processe através de um corpo seletivo de especialistas, devidamente informados a respeito dos complexos e difíceis problemas de cunho administrativo.

Sem embargo, é de toda conveniência salientar(6) que não há nenhuma incompatibilidade, nem mesmo paralelismo, entre as funções do Ministério da Fazenda e a dos departamentos de administração geral, inclusive nas linhas estruturais de nossa organização administrativa. O que se verifica é que umas e outras se conjugam para que o objetivo comum seja atingido. À vista do que qualquer tentativa de transferência de atribuições de um para outro órgão só poderia resultar em profundas perturbações para a administração e para a elaboração orçamentária, tudo indica que a solução mais acertada reside, como temos frisado, em atribuí-la a um departamento de administração geral, já que êste órgão tem por finalidade precípua assegurar a continuidade do processo orçamentário, para o que, aliás, muito concorre sua crescente especialização no conhecimento detalhado das necessidades que empolgam a administração pública. Trata-se, como sabemos, de um órgão de *staff* do Executivo, que só poderá alcançar os objetivos previstos se lhe concederem a indispensável autonomia em relação a qualquer ministério.

Em que pese à autoridade das opiniões invocadas e ao poder persuasivo dos fatos expostos, ainda há, inclusive entre nós, quem pense e se bata pela volta das responsabilidades orçamentárias da União ao Ministério da Fazenda, que, dêste modo, pasaria a elaborar a proposta orçamentária da República. Convenhamos que semelhante orientação está em desacôrdo com os princípios doutrinários e não se ajusta à realidade prática. Seria, como temos repisado, subtrair a atribuição

(6) PFIFFNER — *Public Administration*, The Ronald Press, New York, 1935; pág. 300.

orçamentária de um órgão politicamente responsável para cometê-la a um outro que não detém tal prerrogativa. Isso, na esfera dos princípios. Do ponto de vista pragmático, porém, não seriam menos prejudiciais os resultados. E tais inconvenientes de pronto se afirmarão concludentes se atentarmos, como aludimos de princípio, para a falta de aparelhamento do Ministério, para a

sua deficiência em matéria de adequada experiência tradicional, para a ausência de quadros convenientemente treinados para a especialidade, e, finalmente, o inevitável acréscimo de encargos aos já numerosos e complexos do Ministério em questão. Esse aspecto do problema, por si só, seria suficiente para atestar a inadequacidade da medida pleiteada.

ORGANIZAÇÃO

O problema de avaliação do trabalho

CUSTÓDIO SOBRAL MARTINS DE ALMEIDA

O PROBLEMA de avaliação do trabalho é uma das permanentes preocupações dos responsáveis pela administração de países progressistas. De fato, uma orientação democrática de Governo impõe relêvo ao assunto, no interesse de poder certificar-se si a população recebeu os serviços reclamados.

Entretanto, é sabido, a necessidade de consideração do problema surge mesmo que se cogite da forma embrionária da organização — o esforço isolado de um só indivíduo — pois, mesmo aí, será forçoso que ele planeje, execute e controle, avaliando o grau de propriedade com que aplicou os esforços e os resultados finais obtidos.

À proporção, porém, que o volume e a complexidade do trabalho crescem e o indivíduo é obrigado a chamar pessoas em seu auxílio, especializando-se progressivamente na tarefa de dirig-las, aumenta a necessidade de avaliação, pois é o chefe o principal responsável pelo êxito da tarefa. Enquanto o número de auxiliares admite a sua localização em u'a mesma sala, sob as vistas do responsável, é possível realizar-se a inspeção direta e, pois, um permanente acompanhamento da progressão dos serviços. Basta que a empresa se vá expandindo e se instale em várias dependências, para ser difícil, e até mesmo impossível, a inspeção direta, que fornecia ao chefe as preciosas informações sobre o andamento dos serviços. Neste caso e na forma de organização mais complexa, isto é, quando a empresa projeta agências em localidades afastadas da séde, é pre-

ciso aparelhar a chefia com adequados meios de avaliação do trabalho, para que possa recolher dados informativos indispensáveis ao eficiente exercício da direção.

A experiência de trato com várias unidades da administração federal revelou-nos que o problema, entre nós, não tem merecido especial atenção, em muitos casos, por certo, pela falta de conhecimento de assuntos de técnica administrativa.

Ora, observamos a emissão de ordens, mais ou menos bem elaboradas, e a sua transmissão aos degraus da escala hierárquica, deixando-se, porém, de acompanhá-las com adequados meios de inspeção, o que vem acarretar, pela falta de presença da chefia, uma acentuada tendência de despeito às determinações nelas contidas. E' sabido que, acima de sanções severas, um chefe consegue ver cuidadosamente cumpridas as suas ordens, mostrando-se preferentemente vigilante na cobrança de informações sobre os resultados alcançados pelas mesmas.

Ora contenta-se a chefia com inspeções regionais diretas, ocorridas em intervalos espaçados, embora nem sempre consiga informações seguras, à vista da precariedade da visita e porque muitas vezes se deixa levar pelas aparências.

Ora, numa falsa assemelhação entre as funções de chefe e as de inspetor de alunos, concreta as suas preocupações no controle do indivíduo e não mede o resultado de seus trabalhos, criando, com isso, uma atmosfera geral de descontenta-

mento que se opõe terminantemente a quaisquer manifestações de espírito de colaboração.

Ora submetem-se os agentes subordinados a um exaustivo policiamento de contas, procedendo-se a demoradas pesquisas para a descoberta de firmas não reconhecidas, selagem insuficientes ou páginas não rubricadas, como si este ritual complicado, por si só, permitisse avaliar a eficiência dos serviços.

Ora é a preocupação unilateral com estatísticas de entrada e saída de processos, como si a máquina administrativa fôsse montada, para consumir-se, e ainda sem muita destreza, na movimentação dos infundáveis caudais de papéis.

Em tudo isso, sem dúvida, os órgãos administrativos conduzem-se com falta de orientação, descendo a requintes de minúcias, ao mesmo passo que esquecem de considerar aspectos essenciais do assunto.

E' evidente que a primeira preocupação do administrador esclarecido deve ser a de obter resultados. Esses resultados, no entanto, medem-se em termos de sua influência sobre problemas sociais e econômicos que determinaram o aparecimento dos órgãos administrativos.

A falta de orientação segura traz, em muitos casos, sérias conseqüências para a psicologia do grupo de trabalho, pois subverte a ordem das coisas e acaba tornando os meios em fins. Chega-se mesmo a encontrar exemplos de uma nova espécie de desmemoriados, que não se ocupa com o que é principal e sim uma série de pormenores irrisórios, os quais conseguem surpreendentemente monopolizar os seus cuidados e atenções.

Esse desperdício de energias, tanto mais incompreensível quanto se procure estimar as vultosas obrigações que pesam sobre o Estado moderno, é um poderoso fator de atraso para a solução de questões de interesse social, acentuando a já observada demora, que leva da identificação de um problema à afetivação prática de sua solução ("social lag").

Acrescentamos, ainda, que, em geral, pela falta de rumos na direção dos órgãos administrativos, o que leva a concluir que comumente se consomem muitas pequenas parcelas de verbas a serviço de aspectos secundários do problema, preferentemente a uma ação concentrada dirigida ao objetivo principal.

Por outra parte, entre nós o povo não se acha integrado no trabalho dos serviços públicos e não tem consciência de suas responsabilidades como poderoso e indispensável fator de colaboração. O contrário é o que ocorre em grandes democracias, como os Estados Unidos e a Inglaterra, onde vemos constituir-se em elemento de controle dos atos administrativos, fazendo valer a cada passo os seus direitos e guiando com suas manifestações os responsáveis pela administração, sobre como oferecer serviço cada vez mais útil.

"We want results" — é o sugestivo "slogan" que corre de boca em boca, a exigir maior cautela na orientação da causa pública, para que não se malbaratem energias com a movimentação de papéis, enquanto continuam em aberto problemas econômicos e sociais que dão a medida da ineficiência dos serviços que ainda são reclamados.

Mas quais os tipos de avaliação do trabalho, de que pode dispor o responsável por um órgão?

Donald Stone, grande técnico e emérito professor, com a sua característica sistemática de exposição, responde a nossa pergunta (vide "The Management of Municipal Public Works").

A avaliação do trabalho é a comparação da coisa a medir — o trabalho — com a unidade tomada para base, isto é, o padrão, cujas características foram previamente determinadas.

Isto posto, para a solução do problema de avaliação do trabalho, pode o administrador considerar um dos seguinte objetos:

a) o *esforço* — a medição do esforço refere-se à avaliação da extensão ou quantidade de energia humana e mecânica consumidas no trabalho. Por exemplo: o total de homens-horas e equipamentos-horas dispendidos no calçamento de uma rua.

b) a *produção* — esta avaliação cogita do que foi feito, isto é, o trabalho produzido, não se refere nem ao esforço que o trabalho requereu e nem aos resultados alcançados com a realização do trabalho.

c) o *custo* — é a medição do gasto de esforço ou da produção, expressa no denominador de unidades financeiras.

d) a *eficiência* — a avaliação da eficiência representa, em sentido restrito, a relação entre esforço e produção e em amplo sentido o grau em que os resultados desejados são atingidos, dentro dos recursos com que se contou.

e) a *adequação* — é a avaliação da maior ou menor propriedade com que o esforço ou a produção realizados atinge a um determinado resultado.

f) *avaliação dos resultados* — é a medição da tarefa realizada, na forma por que atinge aos últimos objetivos visados, tendo em conta a adequação, inteireza e qualidade respectivas.

Conhecidos, assim, os diferentes tipos de avaliação do trabalho, terá forçosamente o administrador, em cada caso, que estudar e determinar o respectivo padrão, isto é, a unidade de medida, a qual, como sabemos, deve ser homogênea com a grandeza de medir — o trabalho. A falta de homogeneidade acarretaria uma avaliação ilusória, uma vez que permitiria considerar, apenas, aspectos menos importantes do trabalho (como, por exemplo, aconteceria, si pretendessemos medir a tarefa de um consultor jurídico, por estatística de processos entrados e saídos).

Além disso, na administração pública existe grande variedade de trabalho, desde os de natureza muscular, como até aqueles em que predo-

mina a atividade mental. A avaliação neste último caso não pode realizar-se objetivamente.

Do ponto de vista do interesse democrático, a medição de resultados é a que mais diretamente interessa, dado que, por seu intermédio, é possível corrigir os desvios de rumos ocorridos na direção dos órgãos administrativos.

O encontro das verdadeiras finalidades encarregar-se-á, ainda, de reajustar automaticamente a má distribuição de esforços dentro de cada unidade administrativa, dando sentido ao trabalho de cada qual.

O problema de avaliação do trabalho é, como vemos, de grande oportunidade para nós. A sua eficiente solução permitiria, ainda, ao Executivo, poder dar ao Legislativo informações preciosas sobre a conduta dos serviços públicos, facilitando assim o exame sistemático de seu desenvolvimento.

Divulgando permanentemente e orientando dados informativos sobre o assunto, iríamos conseguir afinal a indispensável colaboração do povo, aumentando, do mesmo passo, o prestígio e a aceitação dos serviços públicos.

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Acumulação de proventos de aposentadoria

ERMELINDO BORSATTO

ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA

O PINANDO em processo que o Ministério da Guerra submeteu à apreciação do D.A.S.P., a Divisão de Pessoal foi de parecer que o recente Decreto-lei n.º 8.821, de 2 de janeiro de 1946, revogando os Decretos-leis ns. 2 043-40 e 5 643-43 e revigorando, outrossim, os artigos 9.º e 11.º do Decreto-lei n.º 2.004-40, permitiu a acumulação de proventos de aposentadoria.

2. Justificando o seu parecer, a Divisão de Pessoal esclareceu:

a) que, de acôrdo com o art. 9.º do Decreto-lei n.º 2 004/40, era permitida a acumu-

lação de proventos de aposentadoria ao associado obrigatoriamente filiado a mais de uma instituição de previdência social;

b) que o art. 11 do mesmo Decreto-lei dispunha ser lícita a acumulação de benefícios concedidos pelas instituições de previdência social com o de aposentadoria ou pensão pago pela União, Estados e Municípios;

c) que pelo Decreto-lei n.º 2.043 de 27-2-40, foram êsses artigos revogados;

d) que, pelo Decreto-lei n.º 5.643, de 5-7-43, foi expressamente proibida a percepção acumulada de proventos de mais de uma aposentadoria, pagos pelos cofres públicos federais, estaduais ou municipais, Caixas ou

Institutos de Aposentadoria e Pensões ou outras entidades autárquicas; e

e) que, entretanto, com a expedição do Decreto-lei n.º 8.821-46, toda essa legislação foi revogada, ficando permitida a acumulação em foco.

3. Tratando-se de solução que por certo terá grande repercussão nos círculos administrativos e que, de certo modo, virá influenciar a despesa do país com os seus inativos, cremos que a mesma é passível de revisão, considerando, inclusive, que nos seus dispositivos, não alude o Decreto-lei número 2.004-40 à acumulação de proventos de aposentadoria e sim destes com “benefícios” concedidos pelas Instituições de Previdência Social.

4. Realmente, dispõe o revigorado art. 9.º do Decreto-lei n.º 2.004-40, *verbis*:

“Ao associado obrigatoriamente filiado a mais de uma instituição de previdência social, por exercer mais de um emprego, é lícito acumular os benefícios concedidos por essas instituições”;

e o art. 11, também revigorado, *verbis*:

“É lícita a acumulação, na forma do presente decreto-lei, de benefícios concedidos pelas instituições de previdência social com o de aposentadoria ou pensão pago pela União, Estados ou Municípios.”

5. Não resta dúvidas de que a intenção do legislador, revogando expressamente os dispositivos que a impediam foi permitir a acumulação. Mas, teria essa intenção chegado a abranger os proventos de aposentadoria devidos pela União, ou ficaria restrita aos benefícios devidos pelas Instituições de Previdência em face da contribuição facultativa ou compulsória do associado?

6. A aposentadoria do servidor do Estado não decorre de contribuição do mesmo para esse fim

decorre de direito que por lei é assegurado e que o Estado reconhece. A do associado de instituição de previdência decorre do direito que lhe assegura a contribuição para esse mesmo fim.

7. A lei, entretanto, permite tão somente a acumulação de aposentadoria com benefícios, com preendidas, entre estes, as pensões para cuja percepção o associado contribui, mensalmente, com determinada importância durante prazo certo.

8. Ora, seria lícito, perguntamos, permitir a acumulação de aposentadorias, sabendo-se que uma delas, a concedida pelo Estado, não decorre do direito que assiste ao associado pela sua contribuição mensal?

9. Seria possível, diante disso, atribuir à aposentadoria concedida pelo Estado, o caráter de seguro social a que alude a Exposição de Motivos n.º 87, do Ministério do Trabalho, que acompanhou o projeto do Decreto-lei n.º 8.821-46? Ou a acumulação permitida por esse decreto-lei se refere, apenas, aos proventos que devam ser pagos pelas instituições de previdência?

10. É necessário salientar, ainda, que o referido decreto-lei foi referendado, apenas, pelo Senhor Ministro do Trabalho, o que, parece, restringe os seus efeitos ao campo da previdência social, sem atingir o erário nacional, uma vez que foi dispensado o “referendum” do Ministro da Fazenda.

11. Tais dúvidas resultam da apreciação do parecer da Divisão de Pessoal do D.A.S.P. no processo n.º 4.537-45, e, sem dúvida, merecem a consideração do D.A.S.P., para definitivo esclarecimento do assunto.

(Parecer publicado no *Diário Oficial* de 4-6-46, pág. 8.314).

Notas para o funcionário

APLICAÇÃO INDEVIDA DE PENALIDADE

805

Examinando processo administrativo instaurado no Ministério da Fazenda, o D.A.S.P. teve oportunidade de verificar a aplicação de penalidade irregularmente aplicada a um dos indiciados,

para o fim de ser observado o disposto no Estatuto.

O Senhor Presidente da República aprovou a seguinte exposição de motivos do D.A.S.P. referente ao assunto, na qual, em que pesa a opinião do Serviço de Pessoal do Ministério da Fazenda, que julgou não lhe competir a revisão “ex-offício” de

penalidade aplicada por autoridade competente, foi proposta a anulação da referida penalidade.

"N.º 386 de 20 de maio de 1946:

Processo administrativo, em que o Ministério da Fazenda propôs, com fundamento no artigo 239, item VI, a demissão, a bem do serviço público, de A. T. e que se considerasse suficiente a pena de suspensão, com fundamento no artigo 234, imposta a T.F.C. e já cumprida, respectivamente, coletor e escrivão da Coletoria Federal de Silva Jardim, no Estado do Rio de Janeiro, onde se apurou, mediante inquérito administrativo, o desfalque de Cr\$ 60.386,70, segundo balanço procedido regularmente.

O referido inquérito teve origem na comunicação da Contadoria Seccional junto à Delegacia Fiscal no Estado, de que a arrecadação de setembro de 1944 somente a 4 de outubro fôra recolhida e que as guias de recolhimento, já organizadas com atraso, só foram presentes à agência do correio local a 23 de outubro, culminando as irregularidades, quando só a 27 de novembro foram as importâncias respectivas escrituradas no caixa-geral da Tesouraria.

Determinadas as providências requeridas pelo caso, o escrivão da coletoria esclareceu a situação irregular do coletor ausente da repartição desde 4 de dezembro, sem ter deixado na exatoria o saldo de novembro.

Em face da gravidade dos fatos apontados, o Delegado Fiscal no Estado do Rio de Janeiro, devidamente autorizado, mandou instaurar o processo administrativo.

Além de outras providências, solicitou também o Delegado Fiscal a abertura de inquérito policial à Secretaria de Segurança Pública do referido Estado, visto revestir-se de caráter criminoso o fato praticado pelo coletor, decretando a sua prisão administrativa.

A Comissão de Inquérito iniciou e concluiu seus trabalhos, dentro dos prazos legais, apurando, no decurso de suas atividades, também a culpabilidade do escrivão.

Em seu relatório, a Comissão de Inquérito concluiu, com relação ao indiciado A. F.:

a) que o mesmo se afastava freqüentemente, da sede da repartição para vários pontos do Estado, levando consigo saldos da Coletoria, sob pretexto de recolhimento aos cofres da D. F., o que nunca fizera diretamente;

b) que não dava conta dêsse recolhimento ao escrivão, apesar de sempre lhe exigir êste esclarecimento sobre os comprovantes;

c) que se apoderava, facilmente, de todos os saldos da Coletoria, sem encontrar a menor reação por parte do escrivão;

d) que vivia sempre em passeios, residia fora da sede da repartição e era conhecido como cidadão liberal em seus gastos, o que vem atestar que o mesmo gastava, realmente, dinheiros retirados dos cofres da repartição, a seu cargo, cujos valores eram guardados, de maneira talvez premeditada, em gavetas e mesas sem nenhuma segurança, atirados até entre livros de estantes abertas, entre papéis e outros objetos;

e) que, ante a inspeção preliminar procedida na exatoria, vendo-se descoberto, abandonou o indiciado a repar-

tição em 10 de janeiro de 1945, levando consigo os saldos verificados pela inspeção; e

f) que, permanecendo o mesmo foragido por mais de trinta dias, sem efetuar o recolhimento da quantia do desfalque, não obstante as providências adotadas para a sua prisão administrativa, está o indiciado incurso na pena de demissão a bem do serviço público, com fundamento nos itens I (última parte) e VI do artigo 239 do Estatuto dos Funcionários.

Com referência ao escrivão F. G. C. concluiu a Comissão de Inquérito;

a) que o mesmo não tomou as devidas providências, que poderiam evitar o desfalque praticado pelo coletor Antônio Franco;

b) que, não tendo representado como lhe cumpria, se tornou passível da pena de repreensão, nos termos do art. 233 do Estatuto dos Funcionários.

A defesa do principal indiciado — o coletor — foi promovida *ex-officio*, nos termos do artigo 255 do Estatuto dos Funcionários, aplicável aos casos de revelia e a do segundo indiciado — o escrivão — foi feita pessoalmente.

Depois de apresentada a defesa pelos indiciados, foi o processo submetido ao Delegado Fiscal no Estado do Rio de Janeiro, que o julgou, propondo a demissão, a bem do serviço público, do coletor, aplicando, ao escrivão a pena de suspensão por 15 dias, transformada em multa, conforme o disposto no parágrafo 2.º do art. 204 do Estatuto dos Funcionários.

A seguir, foi o processo estudado pelo Serviço do Pessoal e pela Direção Geral da Fazenda Nacional, que se manifestaram de acordo com a penalidade proposta para o coletor, sugerindo que o mesmo fôsse demitido na forma do item VI do artigo 239 do Estatuto, talvez por considerarem desnecessária a última parte da alínea I do mesmo artigo, conforme sugeriu a Comissão de Inquérito (alínea f do item 7 desta exposição); quanto ao escrivão, embora de acordo com a pena de repreensão proposta pela Comissão de Inquérito (alínea b do item 8), julgou aquê- le Serviço não lhe caber a revisão *ex-officio* de penalidade aplicada pela autoridade competente, o que só se justificaria em casos excepcionais, quando verificado terem sido adotadas medidas disciplinares com flagrante transgressão da lei ou contra prova plena existente nos autos, o que não ocorreu no presente processo.

O exame do inquérito, levado a efeito pelo D.A.S.P., conduziu, também, a conclusão idêntica à que chegou o Ser-nhal e fae falha ahlethno por motivos justificados nos autos viço do Pessoal do Ministério da Fazenda, pois os elementos probatórios constantes dos autos, não permitem qualquer dúvida a respeito da inteira procedência das imputações formuladas contra os indiciados.

Com efeito, quanto ao indiciado A. F. ficcu comprovado, no processo, haver êle lesado os cofres públicos em Cr\$ 60.386,70, além de praticar outras faltas, igualmente graves, como a de dirigir os serviços da repartição de forma desidiosa.

E' manifesta a improcedência das razões de defesa apresentadas pelo defensor dêste indiciado, quando alega

que não foi concedido prazo para o recolhimento, pelo indiciado, da quantia do desfalque e que a prova testemunhal é falha e imprestável, sendo tais razões absolutamente privadas de força convincente, principalmente quando procuram demonstrar que não há prova de acusação.

Com a referência ao escrivão, é evidente que ele deixou de exercer, em tempo oportuno, um dos seus deveres pre-cípuos, qual o de representar às autoridades superiores sobre as irregularidades que se estavam verificando na aludida coletoria e das quais tinha conhecimento, não sendo convincentes os motivos justificativos que alegou, na defesa, para tal proceder.

Assim fazendo, deixou o escrivão de cumprir o disposto no item V do artigo 224 do Estatuto dos Funcionários — *Representar aos seus chefes imediatos sobre tôdas as irregularidades de que tiver conhecimento e que ocorrerem na repartição em que servir, ou às autoridades superiores, por intermédio dos respectivos chefes, quando estes não tomarem em consideração suas representações* — incorrendo, pois, em falta de cumprimento dos deveres, punível com repreensão, na forma do art. 233 do mesmo Estatuto..

Cumprido, portanto, que se torne sem efeito a pena de suspensão, transformada em multa, aplicada ao referido escrivão.

Aliás, exatamente para evitar punição indevida dos servidores do Estado, foi expedida pela Secretaria da Presidência da República a Circular S.R.P. 11-42, cuja alínea f estabeleceu:

“f) as infrações dos artigos 224 e 225 do Estatuto referido serão punidas, respectivamente, com repreensão e suspensão”.

(O grifo não é do original).

Cumprido esclarecer, ainda, que o inquérito administrativo obedeceu, de modo geral, aos prazos estabelecidos na lei, tendo sido observadas tôdas as formalidades essenciais.

Não contém o mesmo, portanto, qualquer vício ou irregularidade capaz de subtrair o valor das provas produzidas, as quais subsistem plenamente.

Finalmente, vale consignar que o D.A.S.P. não entrou em maiores minúcias sobre o assunto, mediante relatório circunstanciado, como costuma fazer, em se tratando de inquéritos administrativos, porque o processo foi objeto de estudo cuidadoso do Ministério da Fazenda, consubstanciado em peças de igual finalidade calcadas em moldes idênticos aos observados pelo D.A.S.P.

Nestas condições, o D.A.S.P. opina:

a) por que seja demitido a bem do serviço público A. F. do cargo de coletor Federal de Silva Jardim, Estado do Rio de Janeiro, na forma do item VI do art. 239 do Estatuto dos Funcionários;

b) por que seja aplicada, ao escrivão F. G. C. a pena de repreensão, na forma do artigo 233 do Estatuto, por falta de cumprimento dos deveres;

c) por que seja cancelada a pena de suspensão, transformada em multa, imposta e já cumprida pelo referido escrivão; e

d) por que o processo seja encaminhado ao Ministério da Fazenda, para adoção das providências necessárias.

Aprovado. Em 22-5-46. — E. DUTRA.

(Publicada no *Diário Oficial* de 4-6-46. pág. 8312)

APOSENTADORIA EM CARGO DIFERENTE DO EXERCIDO

806

Opinando contrariamente à pretensão de determinado funcionário, que desejava ser aposentado em cargo diferente daquele que exercia, o D.A.S.P., esclareceu ao Sr. Presidente da República, que, não obstante fôsse o caso daqueles que merecem simpatia, a recompensa do funcionário já estava prevista em lei e a medida excepcional pleiteada não podia ser atendida por falta de amparo legal e por não consultar ao interesse da Administração.

Realmente, se as medidas destinadas a recompensar a dedicação funcional e o alto espírito público dos servidores consultam aos interesses da Administração, não é menos verdadeiro, entretanto, que alterações na estrutura dos cargos e das carreiras do Serviço Público só podem ter por objetivo a boa marcha dos trabalhos da repartição, sendo, pois, inconveniente qualquer medida parcial nesse sentido.

Isso foi o que salientou o D.A.S.P. na seguinte E. M. aprovada pelo Sr. Presidente da República:

“N.º 391 — De 21 de maio de 1946.

Aposentadoria de T.M.J., arquivista, classe K, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o qual, em requerimento dirigido à Presidência da República, pleiteia ser aposentado em cargo da carreira de Oficial Administrativo e com as vantagens correspondentes à classe L.

2. Enumerando, o requerente, as razões que o levaram a pleitear os benefícios de uma aposentadoria *sui generis*, alega os bons serviços prestados durante trinta e nove anos e seis meses de trabalho ininterrupto e a circunstância de haver exercido, outrora, o cargo de “1.º oficial” quando, por força de decreto de 23 de julho de 1934, foi nomeado para o cargo de arquivista. Não sendo este cargo, porém, de carreira, e não tendo portanto os seus ocupantes possibilidade de acesso julga-se o requerente prejudicado no seu “incontestado direito à promoção” concluindo por entender que se tivesse permanecido no cargo anteriormente ocupado, já teria sido promovido ao “pôsto” de “Diretor de Seção”, que era como antigamente se designavam os cargos depois transformados nos da classe L da carreira de Oficial Administrativo.

3. Vem o processo acompanhado de elogiosas referências ao peticionário, em que se exaltam suas qualidades funcionais e de cidadão e termina com uma exposição de motivos do Exmo. Sr. Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, opinando por que seja atendida a pretensão, do requerente e sugerindo que para tanto seja criado, em lei especial, um cargo da classe L, na carreira de Arquivista a que atualmente pertence o peticionário, a fim de que no mesmo seja ele aposentado.

4. Estudando o assunto, pareceu ao D.A.S.P. conveniente esclarecer, preliminarmente, que as nomeações somente podem ser feitas para os cargos de classes iniciais de carreira, sendo, por outro lado, que o acesso de funcionário para cargo de classe superior a que ocupa, tem, diante da sistemática administrativa, o caráter inconfundível de uma promoção.

5. O processamento das promoções, entretanto, observa condições pré-estabelecidas, realizando-se em períodos determinados por lei e, em hipótese alguma, entre carreiras profissionais diferentes. Constituiria, além do mais sério precedente, a existência de funcionário aposentado recebendo proventos correspondentes a um cargo que já mais exerceu e de que nem sequer tomou posse.

6. Por outro lado, já preceituou o Estatuto dos Funcionários Públicos que, o funcionário nomeado, promovido, ou transferido, perde as vantagens do cargo anteriormente ocupado, por isso que tais vantagens são inerentes ao próprio cargo, não constituindo, de forma alguma, direito subjetivo do seu ocupante.

7. Tende, entretanto, o Departamento Administrativo do Serviço Público, ao firmar a interpretação liberal da matéria, decidido que o funcionário não perderá os benefícios do cargo que ocupa, quando se tratar de transferência *ex-officio*, alega o peticionário que a sua nomeação para o cargo que ora ocupa, tendo sido processado, à sua inteira revelia, revestiu-se de todos os característicos de uma transferência no interesse da Administração.

8. O exame do processo não dá ao D.A.S.P. possibilidade de julgar do mérito daquela nomeação. Entretanto, não pode deixar de parecer estranho que o interessado não reclamasse na ocasião contra o ato administrativo que o nomeou, mormente porque, no presente processo, não vacila em afirmar que o mesmo lhe fôra "imposto sem qualquer fundamento legal".

9. Desta forma, o projeto de decreto-lei elaborado e anexado ao presente processo pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, não dá ao problema a solução desejada.

10. Realmente, só a transferência do peticionário para a carreira de oficial Administrativo poderia ser pleiteada como forma de provimento, sem infringir preceitos legais. Entretanto, convém notar que as transferências compreendendo carreiras profissionais diferentes, só se admitem mediante prova de habilitação e, embora satisfeita tal exigência, não é admissível que ela se processe de uma classe qualquer para outra mais elevada.

11. Como se observa, não há artifício jurídico capaz de justificar a aposentadoria do requerente em cargo de classe superior à que ocupa, mormente considerando que

a própria Constituição é taxativa quando determina que em caso algum, os proventos da aposentadoria possam exceder as vantagens da atividade.

12. Com o advento da Lei n.º 284 encontrou-se já, o requerente, ocupando cargo de arquivista. A sua nomeação para este cargo se processava em 1934, quando ainda não fôra introduzido no Serviço Público o sistema das carreiras profissionais, nem elaborado o Estatuto dos Funcionários Públicos, e as nomeações se realizavam sem qualquer uniformidade de critério.

13. Estruturou-se, então, a carreira de Arquivista, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ficando a mesma constituída de quatro classes, escalonadas da letra E à letra H, sendo, entretanto, considerado excedente o cargo do requerente, a fim de que respeitada a sua situação pessoal, pudesse o mesmo permanecer com as vantagens da classe K, a que correspondia os seus vencimentos.

14. A circunstância de não ter sido o requerente promovido nos onze anos que transcorreram da promulgação daquela lei a esta parte, prende-se, exclusivamente, ao fato de já ocuparem mesmo, a última classe da carreira.

15. Outro aspecto do processo que merece atenção é o relativo à criação de um cargo, especialmente para atender à pretensão do requerente. É evidente que a estrutura da carreira de Arquivista, recentemente uniformizada, obedeceu a imperativos de ordem técnica, decorrentes da análise funcional dos respectivos cargos. Não se justificaria, portanto, a sua reestruturação, com a única finalidade de beneficiar determinado servidor, sem embargo do seu incontestado merecimento — uma vez que tal medida importará na criação de uma nova classe que se não coaduna com as necessidades do serviço, nem com a sua natureza da carreira em que se enquadra.

16. Demais, é óbvio que alterações orgânicas na estrutura dos cargos públicos só podem ter por objetivo o interesse da administração, parecendo inconveniente qualquer medida parcial nesse sentido.

17. Não é menos verdade, entretanto, que também consultam os interesses da Administração as medidas tomadas no sentido de recompensar a dedicação funcional e o alto espírito público dos servidores. Note-se, contudo, que a aposentadoria do requerente em condições absolutamente normais, conforme lhe assegura o artigo 107, alínea b, do Decreto-lei número 1713, de 28-10-39, representa, já, um prêmio. "Prêmio aos bons serviços prestados", na forma em que o conceitua o Estatuto dos Funcionários Públicos.

18. O caso do requerente, indiscutivelmente, é daqueles que merecem simpatia, considerando o longo tempo de serviço prestados, e a excelência desses serviços.

19. Entretanto, a sua recompensa já está prevista em lei e a medida excepcional pleiteada não pode ser atendida por falta de amparo legal.

20. Diante do exposto, o D.A.S.P. restituiu o processo opinando pelo indeferimento do pedido. Indeferido.

Em 22-5-46. — E. DUTRA."

(Publicada no *Diário Oficial* de 4-6-46, pág. 8314)

DESIGUALDADE DE REMUNERAÇÃO

809

Esclarecendo que a pretensão dos interessados, caso fôsse atendida importaria, tão somente, numa radical reclassificação de todos os cargos públicos civis, o D.A.S.P. salientou que eram improcedentes as alegações de numerosos funcionários que reclamavam “contra a desigualdade de tratamento remuneratório” existente entre os servidores do Quadro Suplementar e os do Quadro Permanente do Ministério da Fazenda.

A situação atual dos funcionários dos dois Quadros decorre da que lhes foi assegurada pela Lei n.º 284-36, esclareceu a seguinte exposição de motivos:

“N.º 334 DE 30 DE ABRIL DE 1946

L. C. S., Presidente da Associação dos Servidores Públicos, Seção do Ceará, em nome dos funcionários do Quadro Permanente do Ministério da Fazenda, reclama contra a desigualdade de tratamento remuneratório, existente entre os servidores do Quadro Suplementar e os do Quadro Permanente do mesmo Ministério.

2. Após haver demonstrado aquelas desigualdades, conclui o requerente por solicitar se determine um reajustamento fundindo aqueles Quadros ou se ampliem os padrões do Quadro Permanente, a fim de equipará-los aos vencimentos do Quadro Suplementar.

3. O que à primeira leitura se depreende, é que o requerente, na maneira como elaborou o anexo memorial subverteu completamente o conceito administrativo daquelas divergências, encobrindo, involuntariamente, o critério que presidiu o seu estabelecimento.

4. Dando a entender, da forma mais simplista, que a criação de dois Quadros compostos por servidores com remuneração dispare, no exercício de funções idênticas, contraria o postulado constitucional da “igualdade de todos perante a lei”, vai o requerente à condenação precipitada daquela medida, sem procurar saber os motivos causais que, às vezes, fazem da aparente negação de um princípio, a sua própria confirmação.

5. A criação do Quadro Suplementar o que objetivou, realmente, foi o fortalecimento daquele preceito constitucional.

6. Com a Lei n.º 284, ao se classificarem os cargos públicos, fixaram-se os padrões de vencimentos correspondentes ao exercício dos diversos mistérios no serviço civil, tendo em vista as características funcionais de cada cargo.

7. Estabelecida, dessa forma, a remuneração devida no exercício de cada função, verificou-se a existência de grande número de servidores que, remunerados sem qualquer critério, como até então se fazia, tinham os res-

pectivos vencimentos em dasarmonia com a responsabilidade e as existências profissionais dos cargos que ocupavam.

8. Não era possível, entretanto, que o reajustamento geral de todos os servidores e a classificação profissional dos respectivos cargos, se pautasse pela situação singular de alguns funcionários, cujos vencimentos não guardavam, sequer entre si, a menor uniformidade.

9. Diante do exposto, e a fim de que fôsse observado aquele mesmo preceito constitucional, por cuja defesa clama o peticionário, estabeleceram-se dois Quadros paralelos, um definitivo, o Quadro Permanente, outro transitório, o Quadro Suplementar, cujas cargos estão destinados a ser suprimidos na medida em que vagarem.

10. O que se pretendeu, pois, com essa medida, foi estabelecer um sistema de remuneração equitativo e uniforme com a colocação, em Quadro Suplementar, dos servidores cujos vencimentos excedessem o *quantum* fixado para cada função, uma vez que o respeito por uma situação de fato não permitia se lhes diminuíssem os respectivos vencimentos.

11. Quanto à afirmação de que leis posteriores vêm dando maior amplitude ao Quadro Suplementar, tem este Departamento a informar, que não corresponde, absolutamente à verdade.

12. Quase todas as modificações introduzidas no Quadro Suplementar do Ministério da Fazenda, têm visado, unicamente, concretizar o objetivo para o qual ele foi criado, isto é, suprimir-lhe os cargos vagos, a fim de apressar-lhe o desaparecimento.

13. Todavia, algumas criações de carreiras tiveram lugar no Quadro Suplementar, quando a ocorrência de reestruturas no Quadro Permanente, visando corrigir anomalias que só o tempo revelava, renovou a mesma questão de desuniformidade que lhe dera origem.

14. Quanto às recentes modificações no Quadro Suplementar, procedidas através do Decreto-lei número 8625, de janeiro do corrente ano, a que se refere o requerente, foram plenamente justificadas pela exposição de motivos que acompanhou aquele decreto-lei:

“Tenho a honra de passar às mãos de V. Excia. o processo junto, originado da reclamação dos funcionários aduaneiros, prejudicados em categoria ou classe com a criação do atual Quadro Suplementar da Fazenda.”

donde se verifica que o aludido decreto-lei procurou, apenas, corrigir anterior engano de classificação, salvaguardando garantias pessoais.

15. Como se vê, o requerente, partindo embora de um premissa verdadeira, chegou, por uma falsa recíproca, a um silogismo vicioso.

16. Houvesse, entretanto, procedência na reclamação do peticionário, e a concretização da medida pelo mesmo sugerida importaria, tão somente, numa radical reclassificação de todos os cargos públicos civis.

17. O que se verifica, entretanto, é que a reclamação do requerente não tem o menor fundamento.

13. Nestas condições, o D.A.S.P. opina pelo arquivamento do processo. Arquite-se. Em 19-5-46. — E. DUTRA.

(Publicada no *Diário Oficial* de 4-6-46, pág. 8311)

E' LÍCITO DESISTIR DA EXONERAÇÃO A PEDIDO

808

Esclarecendo que ao Ministério competia providenciar, em tempo, para que se não consumasse a exoneração solicitada pelo funcionário que dela desistira, o D.A.S.P. opinou favoravelmente à anulação do ato, conforme solicitação do interessado, considerando que, à época, o mesmo já contava mais de 10 anos de Serviço Público.

O Senhor Presidente da República aprovou o parecer do D.A.S.P., nos seguintes termos:

"N.º 422 — 30-4-46 — G. G., ex-agrônomo, classe H, dc Q. P. do Ministério da Agricultura, solicita seja tornado sem efeito o ato que o exonerou, a pedido, do referido cargo.

2. Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.:

- a) que são acertadas as ponderações feitas pela D.P.A.;
- b) que, todavia, ao funcionário é lícito desistir de qualquer pedido, desde que o mesmo ainda não tenha produzido efeito;
- c) que, no caso em exame, o requerente desistiu expressamente da exoneração solicitada, antes de assinado o respectivo decreto;
- d) que, com efeito, o Ministério recebeu comunicação telegráfica do órgão em que estava lotado o interessado, dando conhecimento da situação do mesmo, no dia exato da assinatura do decreto de exoneração;
- e) que a publicação do referido decreto surpreendeu o funcionário em causa em pleno gozo de licença, concedida para tratamento de saúde;
- f) que, assim sendo, seria justo e equitativo tomar em consideração a desistência formulada, tanto mais quanto não havia dispositivo legal que se opusesse à medida e o funcionário tem mais de 10 anos de serviço público; e
- g) que, portanto, cabia ao Ministério providenciar, em tempo, para que não se consumasse a exoneração ou, na impossibilidade disso, promover os meios de tornar sem efeito o referido ato.

5. Nestas condições, o D.A.S.P., opina por que se torne sem efeito o decreto de exoneração do suplicante, na conformidade do que sugeriu o Ministério da Agricultura, ao qual poderá ser encaminhado o mesmo processo, para os devidos fins.

Aprovado. Ao Ministério da Agricultura.

Em 21-5-46. — E. DUTRA."

(Publicado no *Diário Oficial*, de 31-5-46, pág. 8113)

EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE

809

Salientando que, na forma do artigo 108 do Código Penal, aplicável ao caso em exame, a punibilidade se extingue pela morte do agente, o D.A.S.P. opinou favoravelmente à anulação do ato demissório de funcionário internado em Colônia de Alienados.

Foi a seguinte a Exposição de Motivos do D.A.S.P. ao Senhor Presidente da República:

"N.º 347 — Em 6-5-1946 — Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Z. S. O., viúva do ex-carteiro, classe C, J. S. O. alegando que o procedimento irregular de seu marido fôra ocasionado por perturbações mentais de que se teria tornado vítima, solicita, no anexo processo que V. Ex.^a submeteu ao estudo deste Departamento, seja tornado sem efeito o decreto que o demitiu a bem do serviço público.

2. O Ministério da Viação, apreciando o pedido da requerente, manifestou-se favoravelmente ao mesmo, acentuando:

- a) que aquele ex-carteiro faleceu em 13-4-43 e o decreto de sua demissão foi publicado no *Diário Oficial* de 14 do mesmo mês, o que veio tornar inoperante a aplicação daquela penalidade; e
- b) que o óbito ocorreu na Colônia de Alienados de Juqueri, onde o ex-servidor estivera internado.

3. Examinando o assunto, à vista dos esclarecimentos prestados pelo Ministério da Viação, este Departamento também opina favoravelmente à pretensão da interessada uma vez que com a morte do agente se extingue a punibilidade, como de forma taxativa dispõe o art. 109 do Código Penal, o qual tem aplicação analógica à espécie em exame.

4. Nestas condições, este Departamento tem a honra de restituir a V. Ex.^a o anexo processo e de opinar pelo deferimento do pedido da requerente, estando em condições de ser assinado o anexo projeto de decreto, apresentado pelo Ministério da Viação que torna sem efeito o decreto que demitiu, a bem do serviço público, J. S. O.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Ex.^a os protestos do meu mais profundo respeito. — *Abilio Mindello Balthar, Diretor Geral.*"

(Publicado no *Diário Oficial* de 11-5-46, pág. 6994)

READMISSÃO E APOSENTADORIA SIMULTÂNEAS

810

Apreciando pedido de readmissão formulado por ex-funcionário, com fundamento na decisão

judiciária que o absolveu ao processo-crime conexo ao administrativo de que resultou a sua demissão, o D.A.S. P. se manifestou favoravelmente à anulação do ato demissório e consequente aposentadoria do interessado.

O pronunciamento do D.A.S.P., foi baseado em fundamentos apontados em longa Exposição de Motivos, aprovada pelo Senhor Presidente da República nos seguintes termos:

“N.º 319 — Em 26-4-46 — Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

R.J.S.M., ex-terceiro escriturário da Caixa de Amortização, no anexo processo que V. Ex.^a submeteu à apreciação deste Departamento, pede readmissão no serviço público, com fundamento na decisão judiciária que o absolveu no processo-crime conexo ao administrativo, de que resultou a sua demissão.

2. Em abono de sua pretensão alegou, em resumo, o interessado;

a) que foi exonerado em virtude de inquérito administrativo, presidido por um seu desafeto, obedecendo a influência de terceiro;

b) que o correspondente processo-crime foi julgado na 3.^a Vara Federal, sendo o postulante absolvido;

c) que, por várias vezes, pleiteou a anulação do ato que o exonerou, ou que fôsse o mesmo convertido em aposentadoria, não tendo sido atendido, em virtude de pareceres deste Departamento, todos contrários à sua pretensão; e

d) que no processo deve ser encontrada uma exposição de motivos do anterior Ministro da Fazenda, favorável à sua readmissão e consequente aposentadoria.

3. O Ministério da Fazenda, encaminhando o pedido do requerente, esclareceu:

a) que o interessado pleiteia um ato de graça, uma vez que já se acham esgotados os recursos administrativos regulares;

b) que, além da absolvição, tem o requerente em seu favor um período de 28 anos de bons serviços prestados ao Governo;

c) que, em pedido anterior, já teve oportunidade de acentuar:

“Se não se pode afirmar que qualquer decisão judiciária inocentando o acusado importe por isso em reintegração, também não é lícito negar a relativa influência daquela decisão, especialmente quando o processo administrativo o antecipou. E’ este exatamente o caso de R. J. S. M., convindo ainda fazer ressaltar que conforme focalizou em parecer o Diretor da Divisão do Departamento Administrativo do Serviço Público (fl. 6, processo n.º 81.963-38), tendo o processo judiciário decidido pela inexistência da agravante de ajuste no crime julgado, desaparece com isso qualquer aspecto de co-delinquên-

cia na atuação do funcionário em aprêço. E daí se deve concluir precisamente que a apreciação da falta cometida por aquele funcionário, quando do processo administrativo, em 1931, merece ser ajustada às conclusões do processo judiciário, encerrado em 1934”. (Exp. 2 901-40); e

d) que, não cabendo, no caso, a reintegração solicitada e considerando-se a impossibilidade legal de uma readmissão em caráter definitivo, poderia ser expedido decreto-lei pelo qual se declarasse, mediante readmissão simultânea do ex-funcionário, a aposentadoria nos termos do art. 198 do Estatuto dos Funcionários — mais de 68 anos de idade.

4. Examinando o assunto, verificou este Departamento;

a) que esta é a 11.^a vez em que o requerente se dirige ao Governo, pleiteando reingresso no serviço público, e, nos pedidos mais recentes, consequente aposentadoria;

b) que, pronunciando-se sobre pedidos anteriores, sempre se manifestou a anterior Administração deste Departamento contrária à proteção do interessado; sob o fundamento de que a mesma carecia de amparo legal;

c) que pelo exame do processo se verifica haver o requerente sido demitido, a bem do serviço público, em 1931, em virtude de haver tido co-participação em crime de estelionato, revelando a terceiros a existência, na Caixa de Amortização, de várias apólices de dívida pública, cujos recebimentos de juros estavam acumulados;

d) que a prática deste fato acarretava para o requerente dupla responsabilidade, constituindo nas esferas administrativas e penal, respectivamente, falta grave e crime;

e) que, segundo consta do processo administrativo, então instaurado, teria o requerente recebido, em retribuição às informações prestadas, a quantia de Cr\$ 500,00, não havendo, contudo, prova robusta e convincente a êsse respeito;

f) que, entretanto, no processo criminal, a que também respondeu o interessado, reconheceu o Juiz que era “assás duvidoso que êle conhecesse os verdadeiros fins a que eram destinadas semelhantes informações” e bem assim que o “o dolo não transparece com a precisa nitidez do ato que praticou”, concluindo afinal que “absolvê-lo é obra de pura Justiça”;

g) que, em tese, como tem sido reiteradamente invocado neste processo, é ponto pacífico a interindependência entre as instâncias administrativa e judiciária, não tendo, assim a decisão absolutória proferida nesta última influência decisiva sobre o julgamento daquele;

h) que, entretanto, no caso em exame, cumpre ter em vista, como bem acentua o Ministério da Fazenda, que a decisão judicial foi proferida posteriormente à administrativa, em processo de maior amplitude de investigação;

i) que, além de sua absolvição no processo-crime, militam em favor do requerente as circunstâncias de possuir 28 anos de serviço público, sem qualquer nota desabonadora, e a de encontrar-se, desde 1921, em situação de extrema penúria, juntamente com sua família;

j) que o Ministério da Fazenda, a cujo quadro pertenceu o interessado, em mais de uma oportunidade manifestou-se favoravelmente à readmissão do mesmo, ao tempo em que era ela ainda possível, em face dos dispositivos estatutários;

l) que, atualmente, não sendo possível a readmissão do interessado, por contar mais de 68 anos de idade, propõe o referido Ministério, com o objetivo de ampará-lo na situação aflitiva em que se encontra, sua readmissão e subsequente aposentadoria, mediante a expedição de um decreto-lei;

m) que a persistência dessa atitude favorável ao interessado, por parte do Ministério da Fazenda, importa em uma revisão implícita do seu primitivo julgamento, ajustando-o à exata gravidade da falta praticada;

n) que, em se tratando de readmissão, consoante praxe estabelecida, é elemento de grande importância, senão decisivo, o parecer emitido pelo Ministério onde a mesma vai ocorrer, passando a contar com o readmitido dentre os seus servidores;

o) que a própria Administração anterior deste Departamento, não obstante haver opinado sempre pelo indeferimento da pretensão do interessado, por falta de amparo legal, não pode deixar de reconhecer, de certa feita, que "é ainda, o direito de graça em emergências como a estudada, o grande retificador de enganos dolorosos, como o dos apreciadores do processo de 1931, num momento de zelo patriótico justificabilíssimo, mas influenciado por uma aparência de crime gravíssimo, quando hoje, anos após, se esclarece ter havido somente falta funcional já duramente resgatada pelo suplicante", embora concluisse, afinal, que havendo "o requerente recebido, ilicitamente, dinheiro de terceiros, verdadeira propina, não tem idoneidade moral necessária para servir o Estado" (Parecer 853, de 17-12-938, proferido em Processo número 1 095-38);

p) que, efetivamente, o estudo sereno e imparcial deste processo, bem pesadas todas as suas circunstâncias, evidencia que o interessado já sofreu punição adequada à falta praticada, cuja gravidade não se pode esconder;

q) que, em casos como o presente, porém, o texto rígido da lei, na sua generalidade, deve ser atenuado para atender a circunstâncias excepcionais, como as que militam a favor do requerente, sob pena de chegar-se a decisões iníquas, pelo seu rigor, conquanto legais, incorrendo-se, assim, no *summum jus, summa injuria*; e

r) que, por todos estes motivos, este Departamento opina favoravelmente à proposta do Ministério da Fazenda, no sentido de que o requerente seja atendido em sua pretensão, a título de graça.

5. Nestas condições, este Departamento tem a honra de restituir a V. Excia. o anexo processo e de manifestar-se, de acordo com o Ministério da Fazenda, favoravelmente à readmissão e subsequente aposentadoria do interessado, estando em condições de ser assinado o anexo projeto de decreto-lei, que consubstancia as medidas propostas, caso V. Excia. haja por bem aprová-las.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Excia. os protestos do meu mais profundo respeito. — *Abílio Minello Balthar*, Diretor Geral.

(Assinado Decreto-lei n.º 9 237, em 6-5-946).'

(Publicado no *Diário Oficial*, de 9-5-46, pág. 6 834)

REVISÃO DAS APOSENTADORIAS PELO ART. 177

811

Aprovando circunstanciada Exposição de Motivos do D.A.S.P., o Senhor Presidente da República acaba de atribuir à Comissão de Anistia dos funcionários demitidos por crimes políticos, instituída no Ministério da Justiça e Negócios Interiores de acordo com o Decreto-lei n.º 7 474-45, o encargo de examinar os casos de aposentadoria de funcionários com fundamento no artigo 177, (já revogado) da Constituição vigente.

De caráter eminentemente político, não deviam os atos fundamentados em tal dispositivo ficar à margem de qualquer reexame.

Como o referido artigo 177 já foi revogado pela lei Constitucional n.º 12, de 7 de novembro de 1945, julgou o D.A.S.P. conveniente adotar critério uniforme para apreciação dos casos existentes.

Evidentemente, uniformidade de critério haveria desde que todos os casos fossem submetidos à apreciação de um mesmo órgão, considerando que, a respeito de anistia aos servidores públicos o Ministério da Justiça propuzera, com a Exposição de Motivos n. 34, de 2-3-46, a instituição da Comissão prevista no Decreto-lei 7 474-45, o D.A.S.P. julgou conveniente que à mesma tarefa ficasse afeto o exame dos casos relativos ao referido art. 177.

O Senhor Presidente da República aprovou a Exposição de Motivos do D.A.S.P. e, desse modo, todos os casos de aposentadoria pelo artigo 177 da Constituição serão revistos oportunamente, de acordo com a seguinte Exposição de Motivos:

"N.º 384 de 20 de Maio de 1946.

S.M.A., aposentado na forma do artigo 177 da Constituição Federal, como Inspetor de Imigração, classe H, do Quadro Único do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, solicitou a anulação do ato que determinou a sua aposentadoria.

2. Justificando o pedido, alegou o requerente:

a) que foi surpreendido com a sua aposentadoria nos termos do art. 177 da Constituição, revigorado pela Lei Constitucional n.º 2;

b) que, em virtude desse ato, será ainda afastado do seu cargo, embora contasse, àquela época, mais de 10 anos de serviço;

c) que a sua aposentadoria não resultou de inquérito administrativo, mas de relatório reservado do então Inspetor Regional de Imigração no Estado da Bahia;

d) que, apesar de se ter dirigido várias vezes ao Presidente da República de então, não logrou ver deferidos os seus pedidos; e

e) que a sua situação é bastante precária, uma vez que a aposentadoria lhe tirou os meios de subsistência, pois até esta data nada recebeu do Tesouro Nacional como aposentado.

3. O Ministério do Trabalho, informando a respeito, esclareceu

a) que, efetivamente, a aposentaria do requerente se verificou na forma por ele descrita;

b) que o fato de ter o funcionário mais de 10 anos de exercício não é impeditivo da aposentadoria;

c) que, em face da legislação vigente, as aposentadorias não eram, obrigatoriamente, precedidas de inquérito administrativo, indispensável nos casos de demissão;

d) que, do processo constam as várias peças a que alude o interessado; e

e) que, em relação aos proventos que deveria perceber como aposentado, escapa o assunto à sua competência, uma vez que o funcionário, logo que decretada a sua aposentadoria, passa para a jurisdição do Ministério da Fazenda, cortados, pois, todos os vínculos que o prendiam ao Ministério a que pertencia.

4. Examinando solicitação anterior do interessado, referente, ao mesmo assunto, o D.A.S.P. teve ensejo de acentuar, na sua Exposição de Motivos n.º 1927, de 2-11-4;

a) que o peticionário fôra aposentado por decreto de 17-6-39, nos termos da Lei Constitucional n.º 2, de 16-5-38;

b) que o mesmo, portanto, estava aposentado havia mais de 5 anos estando prescrito o seu direito de pleitear, na forma do art. 222, do Estatuto dos Funcionários; e

c) que, por conseguinte, o caso estava encerrado na esfera administrativa.

5. Reexaminado o assunto, verificou o D.A.S.P. que a situação do interessado continua inalterada, em face da prescrição apontada no item anterior, sendo, porém, digna de consideração a sua afirmativa de que até a presente data não percebe os proventos da aposentadoria a que tem direito.

6. E' que o Estado, ao dispensar os serviços do funcionário, quer aposentando-o, quer colocando-o em disponibilidade, obriga-se a pagar-lhe determinados proventos proporcionais ao tempo de serviço, obrigação essa que não assume graciosamente, mas que decorre do direito assegurado por lei ao funcionário, tornando-se necessário, portanto, ouvir o Ministério da Fazenda sobre o assunto.

7. Quanto aos argumentos do Ministério do Trabalho, procedem no que diz respeito à não exigência de processo administrativo para a aposentadoria do funcionário não sendo, porém, aceitável o seu ponto de vista de que a aposentadoria rompe todos os vínculos que prendem o funcionário ao seu antigo ministério (item 3).

8. A existência de tais vínculos decorre de vários dispositivos do Estatuto dos Funcionários entre os quais o Capítulo XIV do Título I — que dispõe sobre a reversão do aposentado — e o Capítulo XIV do Título II — que trata do direito de petição.

9. Realmente, se as disposições do Capítulo XIV do Título II do Estatuto dos Funcionários — referentes ao direito de pleitear na esfera administrativa — se aplicam aos ex-funcionários, como reiteradas vezes tem acentuado o D.A.S.P., com muito mais razão devem aplicar-se aos inativos, ainda pertencentes ao Serviço Público.

10. Considerando, por outro lado, competir ao Ministério a que pertencia o funcionário, à vista dos seus antecedentes funcionais, processar a cassação da aposentadoria e a posterior demissão do aposentado, não há como negar a existência de laços que vinculam um ao outro.

11. Todavia, embora existentes — sem embargo da opinião em contrário do órgão de pessoal do Ministério do Trabalho — tais vínculos não aproveitam à situação do interessado, cujo direito de pleitear, como já foi exposto (item 4), está prescrito, exceto no que diz respeito ao pagamento dos proventos, se estes não lhe tiverem sido pagos.

12. Entretanto, tendo sido a aposentadoria decretada com fundamento no art. 177 da Constituição e considerando que esse artigo já foi revogado pela Lei Constitucional n.º 12, de 7 de Novembro de 1945, o D.A.S.P. julga de conveniência a adoção de critério uniforme para apreciação dos diversos casos existentes de aposentadoria de funcionários com fundamento no referido art. 177, de caráter eminentemente político.

13. Tal uniformidade de critério poderia ser conseguida, desde que todos os casos fôssem submetidos a um mesmo órgão, na hipótese, a Comissão de que trata o art. 3.º do Decreto-lei n.º 7474, de 18-4-45, *verbis*:

“Os funcionários civis poderão ser aproveitados nos mesmos cargos semelhantes, à medida que ocorrerem vagas e mediante revisão oportuna de cada caso, procedida por uma ou mais comissões especiais de nomeação do Presidente da República”.

14. Dispondo sobre a anistia dos servidores demitidos por crimes políticos, parece ao D.A.S.P. que à Comissão ou às comissões de que trata o artigo transcrito no item anterior, deve ficar afeto também o exame dos casos de aposentadoria com fundamento no art. 177, já revogado da Constituição, considerando a analogia existente entre uns e outros — aposentados e demitidos por motivos políticos.

1. No caso presente, é verdade, não parece tratar-se de aposentadoria por esse motivo, mas, não há negar, as acusações formuladas contra o funcionário não foram positivadas ou sequer firmadas pelos informantes da auto-

ridade cujo "relatório reservado" produziu a aposentadoria em causa, sendo conveniente salientar, ainda, que os reiterados pedidos de inquérito, feitos pelo interessado, jamais foram atendidos.

16. Assim, atendendo a que, a respeito da anistia aos servidores públicos civis o Ministério da Justiça propôs, na Exposição de Motivos GM-34 de 2-3-46, fôsse instituída apenas uma das comissões de que trata o referido art. 3.º do Decreto-lei n.º 7474 (item 13), o que o Sr. Presidente da República houve por bem aprovar o D.A.S.P. julga que o processo lhe deve ser submetido, oportunamente, para o exame e a consideração que merecer.

17. Antes, porém, deverá ser ouvido o Ministério da Fazenda, para que informe sobre os proventos da aposen-

tadoria do interessado, promovendo o seu pagamento, se fôr o caso.

18. Nestas condições o D.A.S.P. sugere;

a) que o processo seja encaminhado ao Ministério da Fazenda, tendo em vista o exposto no item anterior;

b) que o Ministério da Fazenda, depois de examinar o assunto, providenciando sobre o que couber, encaminhe o processo ao Ministério da Justiça; e

c) que o Ministério da Justiça, finalmente submeta o assunto, oportunamente, à Comissão Especial de Anistia, de que trata a sua referida Exposição de Motivos G.M. 34, de 2 de Março de 1936. Aprovada. Em 22 de Maio de 1946 — E. DUTRA."

(Publicado no *Diário Oficial*, de 4-6-46, pág. 8311)

SELEÇÃO

Descentralizar a seleção ?

BELMIRO SIQUEIRA

A pergunta: *onde colocar a seleção?* constitui assunto para discussão proveitosa.

Para aqueles que se dedicam à administração de pessoal, a importância da seleção é lugar comum; muitos, porém — no que diz respeito à competência para selecionar — podem achar que ela deva ser função do próprio órgão necessitante de pessoal, ou, contrariamente, pensar que ela só se situa bem quando atribuída a um órgão central de administração auxiliar.

Os grandes organismos, os Ministérios, poderão, eles mesmos, encarregar-se de recrutar e selecionar pessoal para o desempenho de suas funções, de funções de suas unidades ou de unidades de órgãos ligados ou subordinados a eles: *é a seleção descentralizada.*

Opostamente, podemos ter a seleção a cargo de um Departamento de Administração Geral — como o D.A.S.P. — diretamente subordinado ao Chefe do Executivo: *é a seleção centralizada.*

Por que adotamos a seleção centralizada? Não seria mais natural que as próprias repartições selecionassem o pessoal de que necessitam? Em outros termos: centralizar ou descentralizar a seleção de pessoal para os serviços públicos?

O Conselho Federal do Serviço Público Civil tornou-se histórico não apenas por ter lançado as

mais fecundas sementes em diversos terrenos da Administração Pública Brasileira, mas, e principalmente, por ter sido o órgão pioneiro da seleção centralizada, ou seja, a pedra de esquina da implantação real e efetiva do sistema do mérito em nosso Serviço Civil.

Aliás, como vemos pelas letras *b*, *c*, *d* e *e*, do artigo 10 da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, a atribuição pivotante que coube ao referido Conselho foi a função de selecionar pessoal para os serviços públicos federais. Sem temeridade, podemos afirmar que a criação do C.F. S.P.C. constituiu, para a nossa Administração Pública, a primeira medida séria e valiosa para a adoção do regime de concursos — concursos públicos, livres e honestos — único processo técnico e democrático para provimento de funções e cargos públicos.

Ao D.A.S.P. — transformação natural do C.F.S.P.C. e cúpola do nosso sistema de administração geral — vem competindo a seleção de candidatos a cargos e funções do Serviço Civil Federal, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e os do magistério e da magistratura (Dec. 20.489 — 24-1-46 — art. 2.º, IV), e, por isso, é ele o atual órgão centralizador das atividades de seleção de pessoal para o S.P.F.

Anteriormente à citada Lei 284, tínhamos a seleção descentralizada; cada Ministério organizava, e organizava mal, os seus próprios concursos. Com o aparecimento do C.F.S.P.C. — ora substituído pelo D.A.S.P. — passamos a ter a seleção centralizada, a seleção racional e sistemática, a seleção que transformou conceitos, que modificou atitudes, que causou uma verdadeira revolução em nossos serviços públicos.

Seleção centralizada?

Seleção descentralizada?

Já experimentamos ambas, já vivemos as duas e, de um ponto de vista prático, podemos, portanto, julgar qual é a melhor e adotá-la com segurança.

Podemos escolher com segurança entre a seleção centralizada e a seleção descentralizada?

Pensamos que sim. Pensamos que sim não somente porque nos estribamos na experiência vivida, mas, e sobretudo, pelos esmagadores argumentos de ordem teórica que, de modo irrevogável, nos impõem a solução eficiente, isto é, a solução que nos dá o máximo e o melhor, a custo mínimo: a seleção centralizada.

Alguém, contudo, poderá argumentar: tivemos a seleção descentralizada e não foram satisfatórios os seus resultados porque, na época de sua prática, não havia, nos Ministérios ou nos grandes Departamentos ou Diretorias, órgãos próprios, especialmente destinados às funções auxiliares, como os temos agora; hoje, os meios são outros.

Por que a Divisão de Pessoal (ou órgão equivalente) de cada Ministério não pode organizar concursos, não pode selecionar pessoal para os numerosos órgãos que estão sob sua jurisdição, que integram o mesmo Ministério? Não estão ou não poderiam estar as Divisões de Pessoal ou os Departamentos de Administração Geral aptos para recrutar e selecionar pessoal para si e para os diversos órgãos de atividades específicas que se entrosam com eles?

Talvez. Preferíamos deixar a questão em aberto. Vamos, todavia, arrolar alguns argumentos e fatos que, pesadamente, nos obrigam a tender para e a defender a seleção centralizada.

Razões de ordem técnica, econômica, social, moral e política contra-indicam a seleção descentralizada. E razões de mesma ordem ponderam a favor da existência de um órgão central de seleção, isto é, da seleção centralizada.

A seleção é um trabalho de natureza especializada e, segundo princípio geral reconhecido pelos organizadores, é, por isto, realizada mais eficientemente por uma só repartição técnica, devidamente equipada — como o D.A.S.P. — do que por diversos órgãos que não disponham de aparelhamento apropriado. E esta é a primeira e forte razão de ordem técnica que pesa em favor da centralização dos concursos para provimento de cargos públicos.

Mas, não poderiam — no caso de descentralização — os órgãos que se incumbissem da seleção de pessoal (as Divisões ou Serviços de Pessoal dos Ministérios, por ex.) aparelhar-se para o desempenho de tal função? Sim, muito dispendiosa e deficientemente, porém.

Afirmamos que seria dispendiosíssimo o exercício da seleção pelos próprios órgãos de linha porque cada um deles teria que se equipar de mais uma seção — seção de concursos — e isto, como sabemos, envolve gastos em termos de pessoal, de material, de equipamentos, etc. Teríamos, no mínimo, dez unidades de seleção. Quanto custariam ao Tesouro tais unidades? E quantas vezes estariam elas realizando trabalhos paralelos, realizando concursos para carreiras gerais, comuns a mais de um Ministério?

Tais unidades de seleção agiriam deficientemente, podemos prever, porque dificuldades tremendas e inúmeras — tantas vezes enfrentadas e, a custo, vencidas por órgão central e prestigiado como o D.A.S.P. — esmagá-las-iam ou torná-las-iam inoperantes.

No Serviço Público, quando se fala em empregar, sabem os gabinetes quantas injunções melindrosas, de natureza eminentemente política ou ética, têm de ser anuladas!

Como agiriam as diminutas e absorvidas unidades de seleção que se instituíssem dentro dos Ministérios?

E se, junto mesmo dos ministros de Estado, fossem criadas comissões de seleção de pessoal?

Ainda assim não teríamos os resultados desejados: como órgão de aconselhamento funcionariam bem, como órgão de execução estariam fadadas ao fracasso.

Outro argumento técnico em favor da seleção centralizada: a seleção é um trabalho tipicamente constituído de pesquisas e estudos e, como sobejamente já se verificou e provou, tais atividades se

enquadrar perfeitamente em órgãos de cúpola, em órgãos centrais, e, quando atribuídas a órgãos de linha, deixam de ter a atenção que merecem e são substituídas pelas de rotina ou de simples execução. Aliás, essa tem sido uma das lições de nossa história administrativa.

Não negamos que, na realização total de um concurso para uma determinada carreira, não haja muito de execução, dizemos, porém, que o sucesso inteiro da seleção repousa em pesquisas e estudos sobre os mais diversos e amplos setores: mercados de trabalho, sistema educacional, seleção e orientação profissional, seleção de pessoal, classificação de cargos, análise do trabalho, remuneração, etc., etc.

Outro argumento de ordem técnica: a seleção centralizada é de mais completa e fácil articulação com os meios educacionais e com todas as outras fontes fornecedoras de pessoal para os serviços públicos. Fácil é, aliás, de compreender-se. Basta que lembremos: enquanto no regime centralizado há coordenação perfeita de informações a respeito das referidas fontes de suplência, enquanto as relações mais valiosas são estabelecidas reciprocamente sem nenhum embaraço, no regime de descentralização os contactos se tornam mais numerosos e, por conseguinte, mais descoordenados, menos racionalizados e, às vezes, totalmente perdidos.

Na seleção centralizada há inteira articulação do ensino com a seleção do que resulta mais desejável recrutamento e, conseqüentemente, mais elevados coeficientes de seleção.

A seleção centralizada oferece resultados superiores a menos custo. Que custaria mais ao Governo Federal, realizar um só concurso de Oficial Administrativo — carreira comum a todos os Ministérios — ou realizar, para cada Ministério, um concurso específico? Deixo a resposta aos leitores.

Ainda como argumento de ordem econômica, tornamos a afirmar que, do ponto de vista da Administração, é mais barata a manutenção de um só grande órgão, de integração indispensável — como a D.S.A. do D.A.S.P. — do que a manutenção de uma pluralidade de órgãos — diversas seções de seleção nos Ministérios — que, além de caríssimas, também, seriam deficientes. Da parte da clientela, dos candidatos aos concursos ou provas de habilitação, poderiam, outrossim, ser levantadas algu-

mas objeções, de caráter econômico, contra a seleção descentralizada. A título de exemplo, citamos o fato de que, destinando-se o concurso às vagas de um só Ministério, menores são as oportunidades que ficam aos candidatos de serem aproveitados, isto depois de gastos em livros, cursos, professores, taxas, inscrições, horas de estudo, etc.

A seleção, se efetuada pelos próprios Ministérios, não poderá estender-se aos Estados, não realizará o ideal, que vem vigorando em nossas Constituições, de que os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros. Como poderá o pobre candidato do interior vir à Capital da República para fazer concurso? Somente com a seleção centralizada, nos moldes que ora temos, desconcentrada por todos os Estados — quer por meio de postos de inscrição com respectivos delegados do D.A.S.P., quer por meio de delegação de competência passada a centenas de repartições localizadas no interior do país — é que atingimos o ideal referido, um ideal constitucional e, portanto, social.

Por que, se em nossas Constituição passadas 1891 — art. 73; 1934 — art. 170, § 2.º) sempre houve a exigência de concursos para o provimento de cargos públicos e somente depois de 1936 é que vem sendo cumprida? Porque se centralizou a seleção. O D.A.S.P., em um ano, tem realizado mais concursos do que os Ministérios realizaram em todos os anos passados de sua existência: é a efetivação do Sistema do Mérito que só se dá mediante a centralização dos concursos.

A seleção centralizada — em vista, principalmente, da independência do órgão que a executa — inspira mais confiança aos candidatos, estimula verdadeiros valores, levanta e mantém o moral dos concorrentes, pois sabem eles que se submetem a provas, tanto quanto possível perfeitas, que primam pela lisura.

A unidade de planejamento, de organização, de julgamento, de execução, a uniformidade, enfim, dos concursos só é conseguida pela seleção centralizada.

Outros argumentos poderiam ser apresentados em favor da seleção centralizada vigente entre nós, nos Estados Unidos e na Inglaterra. Terminamos, porém, dizendo: basta um argumento — a *moralidade nos concursos* — para justificar plena e cabalmente a existência da seleção centralizada.

Chave de correção para as provas do Concurso para a carreira de Detetive do M. J. N. I.

Comp'ementando a publicação feita no número anterior — Questões do C.118: concurso para a carreira de Detetive do M. J. N. I. — é apresentada a seguir a chave de correção de algumas daquelas provas.

DIREITO CONSTITUCIONAL, CIVIL E PENAL (*)

DIREITO CONSTITUCIONAL

- I — (X) Optando pela nacionalidade brasileira
- II — (X) Tribunal de Apelação do Estado do Rio
 - (X) Tribunal de Segurança Nacional
 - (X) Tribunal de Juri da cidade de Campinas
 - (X) Auditoria de Guerra do 2.º R.M.
 - (X) Juízo da 5.ª Vara Criminal
- III — (X) que, mediante processo adequado, tiver revogada a sua naturalização por exercer atividade política ou social nociva ao interesse nacional.
- IV — (X) à União
- V — (X) do Conselho Federal e da Câmara dos Deputados
- VI — (X) promover a organização corporativa da economia nacional
- VII — (X) à União
- VIII — (X) ao Presidente da República
- IX — (X) ao Conselho Federal
- X — (X) aos Estados.

DIREITO CIVIL

- I — (X) certidão de idade
- II — (X) o estrangeiro divorciado a vínculo no seu país de origem
- III — (X) os descendentes
- IV — (X) os loucos de todo o gênero
- V — (X) que deixar o filho ao abandono
- VI — (X) 18.

DIREITO PENAL

- I — (X) Roubo
- II — (X) Furto qualificado
- III — (X) Homicídio simples
 - (X) Lesão corporal seguida de morte
- IV — (X) corrupção passiva
- V — (X) Prevaricação
- VI — (X) Violência arbitrária
- VII — (X) Rufionismo
- VIII — (X) Resistência
- IX — (X) Não cometeu crime
- X — (X) Um indivíduo tendo achado um distintivo de Comissário, na rua, o exibiu, em um trem da E.F.C.B. a fim de eximir-se do pagamento da passagem, o que con-segue

(*) — Considere-se que nem tôdas as questões estão atualizadas.

- (X) Um indivíduo, exibindo um distintivo de Comissário que encontrou na rua, pratica diversos atos de autoridade que, entretanto, não acarretam prejuízos a terceiros.
- (X) Um indivíduo, mostrando apenas o número de uma carteira de Investigador que encontrou na rua, apresenta-se a um g.c. e transmite-lhe ordens absurdas sobre policiamento, ordens essas que não são cumpridas pelo referido g.c.

PRÁTICA DE SERVIÇO — ITEM 1

- 1 — 6 horas.
- 2 — Sim, em determinados crimes. Para fazer a prova material do crime.
- 3 — Prender em flagrante os responsáveis; providenciar socorro para as vítimas; arrolar testemunhas; fazer comunicação à autoridade competente; providenciar a interdição do local.
- 4 — Procurar reconstruir a maneira pela qual foi praticado o furto; impressões digitais; vestígios; descrição dos objetos furtados.
- 5 — Proteger o local onde existem as impressões para o respectivo levantamento pelos peritos. As impressões colhidas servem para identificar o ladrão, para pesquisas nos arquivos datiloscópicos.
- 6 — Gabinete de Exames Periciais, Instituto Médico Legal e Instituto Félix Pacheco.
- 7 — Verifica-se a prisão em flagrante delito: quando o criminoso é preso no ato de cometer o crime; quando é preso logo depois do crime; quando é preso em circunstâncias que façam presumir ser ele o autor do crime.
- 8 — Sim.
- 9 — Qualquer pessoa do povo pode e a autoridade deve.
- 10 — Não; a autoridade atrolará as testemunhas de apresentação.
- 11 — 24 horas.
- 12 — Vadiagem; jogo do bicho; tavolagem (para banqueiro); venda de loterias não autorizadas; falsa mendicância.
- 13 — No caso de ação pública, o autor é a Justiça Pública; no caso da ação privada, o autor é a parte interessada.
- 14 — Corpo de delito (imprescindível); qualificação do acusado; depoimento das testemunhas; declarações do acusado; identificação do acusado e relatório. Queixa, representação, ex-officio pela autoridade Policial ou por solicitação do M. Público.
- 15 — Queixa ou representação.
- 16 — Sim.

- 17 — Dito.
 18 — Processo datiloscópico. Foi inventor por
 19 —
 20 — Ação pública por iniciativa da autoridade ou M. Público; ação privada por iniciativa da parte interessada.

PROVA DE HABILITAÇÃO — ITEM II

- § Cobras — Fiscal — Vilegaignon.
 § Leopoldina; Rio Dourco; E.F.C.B.; L. Auxiliar; Leopoldina; L. Auxiliar; Leopoldina; L. Auxiliar; L. Auxiliar; L. Auxiliar; E.F.C.B.; L. Auxiliar; Leopoldina; E.F.C.B.; E.F.C.B.; E.F.C.B.; E.F.C.B.
 § R. Hilário Gouveia; Av. Mem de Sá; R. Sacadura Cabral; R. Júlio do Carmo; R. Sr. Matosinho; R. Teixeira Soares; R. São Cristóvão; R. Itabira; R. Ferreira Borges; Rua Formosa — I. Governador.
 § 4. Alacir Prata — Copacabana — 3.º D.P.; Coelho Cintra — Leme — 2.º D.P.; Rio Comprido — Laranjeiras — 14.º D.P.; João Ricardo — Saúde — 11.º D.P.
 § a b
 §
 § 16.º D. P.
 § 25.º D. P.
 § 23.º e 24.º D.D.P.P.
 §

- § M. Guerra — Pr. República; M. Aeronáutica — R. do México; M. Agricultura — R. Misericórdia; M. Fazenda — Av. Aparício Borges; M. Trab., Ind. e Com. — Av. Ap. Borges; M. Justiça e Neg. Interiores — R. Sen. Dantas; M. Viação e Obras Públicas — Praça 15 Novembro; M. Relações Exteriores — Av. Mal. Floriano Peixoto; M. Educação e Saúde — Av. Graça Aranha ou Araújo Porto Alegre; M. Marinha — Pr. Barão de Lário.

- § Ed. M. Fazenda — Av. Ap. Borges.

- §

- § Madureira — Penha

- §

- §

- § Pedro II — A. Maia.
 Barão de Mará

Francisco de Sá (L. Aux.)

- §

- §

- § 8.º D.P.

- § Não cumpri-la e representar.

- §

- § Música: Francisco Manuel da Silva.
 Letra: J. Osório Duque Estrada.

- §

- § 19 — 11 — 1889

- §

APERFEIÇOAMENTO

Cursos e escolas de formação e aperfeiçoamento profissional

OSVALDO FETTERMANN

II

EM nossas últimas notas, inseridas nesta Revista em seu número de junho próximo passado, enumerámos, de forma esquemática, os cursos e as escolas mantidas pela União, não só com a finalidade de preparar reservas para os seus diversos quadros, mas ainda com o intuito de proporcionar ao seu pessoal meios e recursos para se adestrar, aperfeiçoar e especializar.

Completando tal esquema, em que procurámos agrupar aquelas escolas e aqueles cursos, segundo

as grandes unidades administrativas a que estão vinculadas, falaremos, hoje, dos objetivos a que uns e outras visam. E, nesse sentido, guardando a mesma ordem ali observada, começaremos pelos

CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Os Cursos de Administração foram criados pelo decreto-lei n.º 2 804, de 21 de novembro de 1940, cujo artigo 1.º assim dispõe:

"Art. 1.º Foca o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) autorizado a organizar Cursos de Administração, destinados a promover o aperfeiçoamento e especialização dos servidores do Estado.

§ 1.º Poderá, ainda, o DASP organizar cursos de extensão e utilizar outros meios para divulgar conhecimentos relativos à administração pública.

§ 2.º A organização e o funcionamento dos Cursos de Administração serão regulamentados por decreto."

Justificando a proposta de criação desses Cursos, o Sr. Presidente daquele Departamento, em sua exposição de motivos n.º 2 067, da mesma data, dizia:

"8. Será de grande utilidade realizar cursos de administração destinados a especializar e aperfeiçoar os servidores do Estado, e outros, de extensão, com o objetivo de divulgar os conhecimentos relativos ao assunto.

9. A ciência administrativa assume importância cada vez maior nos dias que correm. Por isso mesmo, vem sendo objeto de ensino em diversos países, onde se multiplicam os cursos e escolas dessa natureza, sobretudo nos últimos anos.

10. Entre nós, afora o aspecto jurídico, a administração ainda não é objeto de ensino sistemático. A criação de cursos dessa ordem, não só para especializar e aperfeiçoar o funcionalismo, mas, também, para difundir os conhecimentos de modo geral, viria preencher a lacuna, em proveito de todos". (Rev. Serv. Público, n.º de abril de 1941, pág. 316).

Em 20 de abril de 1942, pela exposição de motivos n.º 653, "depois de um ano de observações e já em fase de sedimentação as conclusões delas oriundas", aquela mesma autoridade administrativa submeteu ao exame do sr. Presidente da República o projeto de regulamento dos Cursos, a qual, aceito, se transformou no decreto n.º 9 294, de 27 também do referido mês.

Por força do art. 1.º desse decreto, "os Cursos têm por finalidade executar o treinamento extra-funcional dos servidores do Estado, visando sua preparação, aperfeiçoamento e especialização." Compreendem:

I — Secções, isso é "o grupamento racional de cargos destinados, não só a proporcionar preparação sistemática em determinado setor do Serviço Público, mas também oferecer campo experimental para o trato de problemas gerais e dos peculiares à administração brasileira", (art. 3.º).

II — Cursos avulsos, isso é, "os cursos tomados isoladamente de uma secção ou os criados para fins especiais" (art. 12); e

III — Cursos extraordinários, que "são os que, embora não façam parte integrante do plano ordinário de treinamento, se tornam necessários à solução de casos especiais, como, por exemplo, os planejados e organizados para efeito de adaptação ou readaptação de servidores do Estado; ou, ainda, os que se fizerem necessários para ministrar instrução de emergência." (art. 13 e parág. único).

As secções compõem-se de cursos básicos obrigatórios e cursos de livre escolha ou de especialização (art. 3.º, parágrafo único, e art. 5.º) e, como se pode ver pelo gráfico anexo, "dividem-se em subsecções, constituída, cada uma, dos cursos básicos da secção e de um dos cursos de livre escolha" (Sic, art. 7.º). Eram, primitivamente, em número de quatro:

- "I Secção — Administração Geral,
- II Secção — Administração Especial,
- III Secção — Atividades Auxiliares de Administração, e
- IV Secção — Preparação de Chefes e de Supervisores de Treinamento."

A I Secção, que, na forma do art. 8.º, deverá atender "ao preparo do pessoal na área de Administração Geral, habilitando-o para as funções comuns a todos os órgãos do Serviço Público", é constituída dos seguintes:

I — CURSOS BÁSICOS:

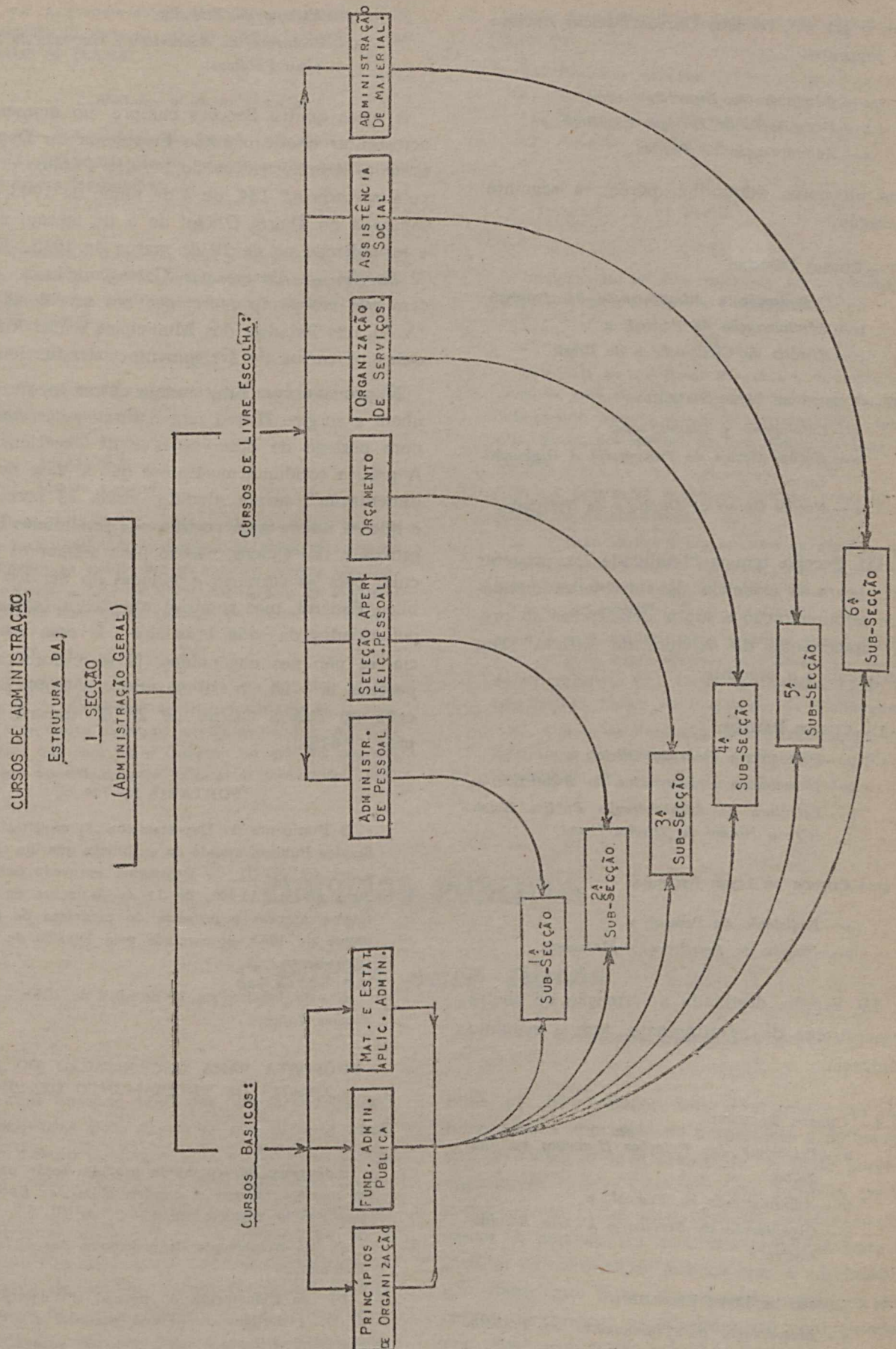
- a — Princípios de Organização;
- b — Fundamentos de Administração Pública e Estrutura do Serviço Público Brasileiro; e
- c — Matemática e Estatística Aplicada à Administração;

e destes:

II — CURSOS DE LIVRE ESCOLHA:

- a — Administração de Pessoal;
- b — Seleção e Aperfeiçoamento de Pessoal;
- c — Assistência Social;
- d — Orçamento;
- e — Administração de Material; e
- f — Organização de Serviços.

A II Secção cabe o preparo de pessoal destinado à gerência de serviços especiais, peculiares a determinados órgãos da administração; e, de acôr-



do com o art. 9.º, os seus *Cursos Básicos* deviam ser os seguintes:

- a— *Administração Especial;*
- b— *Organização de Serviços Especiais; e*
- s— *Administração de Pessoal.*

Atos ulteriores deram-lhe, porém, a seguinte organização:

I—CURSOS BÁSICOS:

- a— *Organização e Administração de Arquivos;*
- b— *Administração de Pessoal; e*
- c— *História da Civilização e do Brasil.*

II—CURSOS DE LIVRE ESCOLHA:

- a— *Catálogo e Classificação;*
- b— *Noções Gerais de Paleografia e Diplomática; e*
- c— *Noções Gerais de Direito e de Notariado.*

A III Secção tem a “finalidade de preparar pessoal para o exercício das atividades auxiliares da administração e suprir deficiências no preparo fundamental do servidor do Estado.” Sua constituição é a seguinte:

I—CURSOS BÁSICOS:

- a— *Português e Redação Oficial;*
- b— *Matemática e Elementos de Estatística; e*
- c— *Estrutura da Administração Pública Brasileira e Noções de Direito Usual.*

II—CURSOS DE LIVRE ESCOLHA:

- a— *Legislação de Pessoal; e*
- b— *Noções de Escrituração Mercantil.*

A IV Secção, destinada à formação de chefes e supervisores de adestramento, tem a seguinte organização:

I—CURSOS BÁSICOS:

- a— *Psicologia das Relações Humanas no Trabalho;*
- b— *Administração de Pessoal; e*
- c— *Organização de Serviço e Direito Administrativo.*

II—CURSOS DE LIVRE ESCOLHA:

- a— *Metodologia do Treinamento no Trabalho e Técnica de Exames e Provas;*

b— *Higiene do Trabalho; e*

c— *Problemas de Supervisão e Gerência de Serviços Públicos.*

A essas quatro Secções cumpre, no momento, acrescentar a que o então Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público criou pela portaria n.º 134, de 3 de junho de 1943, estampada no *Diário Oficial* de 5 do mesmo mês, e republicada no de 19 de março de 1945. É a V Secção — *Cursos por Correspondência*, que tem por escopo “proporcionar aos servidores da União, dos Estados, dos Municípios e das Autarquias os meios de treinamento extra-funcional.”

É provável que futuramente outras secções venham a surgir. E isso será natural, pois estamos num período de observações e de experiências. A prática cotidiana mostra-nos que a “fase de sedimentação”, acima aludida, ainda se processa; e que se impõe uma revisão nas finalidades e na estrutura dos Cursos, não só para melhor os articular com as carreiras e funções do Serviço Público Federal, mas também atender a certas peculiaridades da vida brasileira. E essa tendência, se não nos enganamos, já se vislumbra na portaria n.º 704, de 26 de abril de 1944, publicada no *Diário Oficial* de 28 do mesmo mês, págs. 7615-6:

“PORTARIA N.º 704

O Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público, usando da atribuição que lhe confere o art. 69, XVIII, do Regimento aprovado pelo Decreto número 11101, de 11 de dezembro de 1942, resolve aprovar a proposta do programa de treinamento de 1944, apresentada pela Divisão de Aperfeiçoamento.

Rio de Janeiro, em 26 de abril de 1944. — *Luiz Simões Lopes.*

PROPOSTA PARA ORGANIZAÇÃO DO PROGRAMA DE TREINAMENTO DE 1944

I

Adaptação dos cursos da primeira seção para que os mesmos passem a atender, além das finalidades previstas no regulamento dos C. A.:

a) ao treinamento de assistentes das divisões do D.A.S.P.:

b) ao treinamento do pessoal em exercício nas C. E. e divisões de pessoal, material e orçamento dos Ministérios; e

c) à preparação de candidatos a assistentes de organização, pessoal, seleção, aperfeiçoamento e material do D.A.S.P.

Medidas a serem tomadas

I—Redistribuição do tempo (um ano).

II—Reorganização de programas, de acordo com os órgãos interessados.

II

Instalação, de acordo com a sugestão da D.S., de um curso de aperfeiçoamento de dactilógrafos, com utilização de máquinas velhas, recuperadas para o serviço público.

III

Criação da VII Seção (Cursos Regionais), com a seguinte organização:

- a) Região Norte;
- b) Região Sul;
- c) Região Central.

Poderão ser criados nestas regiões cursos julgados de maior utilidade e capazes de preparar satisfatoriamente os candidatos ao serviço público, ampliando, assim, a área de recrutamento para os concursos e provas mais freqüentemente estendidos aos estados.

IV

Tendo sido pequena no período de 1943 a ação dos C. A. no sentido de orientar, através da imprensa e de outros meios, os servidores públicos, nas vantagens que lhes dá o Governo no que diz respeito a seu aperfeiçoamento cultural e profissional, urge

fazê-lo com antecedência, no presente período, por meio de

- a) Pequenos cartazes;
- b) Catálogo de cursos (em 3 línguas);
- c) "Shorts cinematográficos", e
- d) Anúncios radiofônicos.

V

Instalação da VI Seção.

VI

Equipamento de duas salas nas novas instalações dos C. A. para Desenho e Dactilografia.

VII

Distribuir as atividades dos cursos, de sorte que cerca de 80% delas se enquadrem entre as de aperfeiçoamento, reservando-se os restantes 20% presidirá, ainda, um sistema de prioridades, na base seguinte:

1. A futura VI Seção — embrião provável da Escola de Administração.
2. Cursos avulsos sobre assuntos de interesse exclusivo da administração pública e para os quais não haja outros centros de formação. Ex.: Curso de Técnica Orçamentária, Curso de Dactiloscopia.
3. Cursos avulsos sobre assuntos especializados, para os quais haja evidentes deficiências no mercado de trabalho. Ex.: Curso de Desenho, Curso de Secretariado, Cursos de Preparação de Bibliotecário.
4. Cursos de Formação para Atividades Gerais. Ex.: Curso de Formação de Escrivães, auxiliares de escritório, etc."

EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Créditos para obras

LIBERATO SOARES PINTO

É comum ouvir-se falar em "obras suntuárias" realizadas pelo Governo nos últimos anos, havendo mesmo tendência para atribuir aos investimentos dessa natureza sensível influência no fenômeno da inflação monetária. O fato decorre, provavelmente, de um erro de perspectiva, uma vez que no Rio de Janeiro, onde se cristalizam os movimentos de opinião, foram realizadas muitas obras, para fins administrativos, que à primeira vista poderiam parecer desnecessárias, e cujo vo-

lume, por impressionar mais diretamente ao público, gera a impressão de desperdício e de excessiva preocupação de exterioridade. É lícito, porém, argumentar que o Governo deve também preocupar-se com certas iniciativas de caráter menos essencial, mas que se destinam principalmente a facilitar os contatos do público com a administração, desde que fique demonstrado serem os encargos decorrentes economicamente compensados. Esse aspecto da questão, entretanto, não in-

teressa aos fins desta nota, cujo objetivo principal é mostrar, de um modo aproximado, o peso insignificante de algumas obras que se poderiam considerar não essenciais no conjunto das despesas públicas.

Para isso, foi considerado o período de oito anos compreendido entre 1939 e 1946. Convém frizar que muitos dos créditos incluídos no cômputo geral não foram utilizados, devendo assim as despesas ser consideradas apenas como um limite máximo, que, dada a ordem de grandeza das verbas, satisfaz, com aproximação suficiente, à finalidade principal deste trabalho.

Nêsse período, as obras foram atendidas por quatro espécies de crédito. De 1939 a 1943 vigorou, paralelamente ao orçamento ordinário para obras (verba 5), o “Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento de Defesa Nacional”. De 1940 em diante, foi suprimida do orçamento ordinário a verba 5, criando-se o “Plano de Obras e Equipamentos”, ainda em vigor. Há ainda os créditos adicionais para obras, abertos no período 1939-1945, que serão também focalizados abaixo, em separado.

Créditos para obras abertos no período 1939-1946

	Cr\$
1. Orçamento ordinário (1939-1943)	2.302.177.886,00
2. Plano Especial de Obras (1939-1940)	2.837.292.780,00
3. Plano de Obras e Equipamentos (1944-1946)	3.000.000.000,00
	8.139.470.666,00

Esses créditos foram distribuídos do seguinte modo :

	Cr\$
1. Edifícios Públicos	1.082.073.866,00
2. Defesa nacional	2.649.444.703,00
3. Estradas	2.643.929.637,00
4. Saneamento e obras contra as sêcas	818.943.737,00
5. Portos, rios e canais	229.684.000,00
6. Colonização e aproveitamento ri- quezas naturais	176.012.122,00
7. Serviços postais telegráficos	59.697.286,00
8. Pesquisas petróleo	120.000.000,00
9. Aeronáutica civil	48.265.000,00
10. Siderurgia	186.674.682,00
11. Territórios federais	66.113.737,00
12. Fábrica Nacional de Motores	15.408.873,00
13. Diversos	43.223.023,00

Temos assim que, da verba total de Cr\$. 8.139.469.566,00 destinada a obras, cabem as seguintes percentagens para os setores considerados :

1. Edifícios públicos	13,30%
2. Defesa Nacional	32,60%
3. Estradas	32,50%
4. Saneamento e obras contra as sêcas	10,05%
5. Portos, rios e canais	2,82%
6. Colonização e apr. riquezas na- turais	2,15%
7. Serviços postais telegráficos	0,75%
8. Pesquisas de petróleo	1,45%
9. Aeronáutica civil	0,60%
10. Siderurgia	2,28%
11. Territórios Federais	0,80%
12. Fábrica Nacional de Motores	0,18%
13. Diversos	0,52%

Como é na parte de edifícios públicos que devem ser pesquisadas as despesas “suntuárias”, já que as outras constituem iniciativas relevantes para o progresso geral do país, focalizaremos agora a parcela de Cr\$ 1.082.073.866,00 que representa o total de investimentos orçamentários naquele setor.

Em primeiro lugar, vejamos que porcentagem representa essa parcela no conjunto de despesas ordinárias da União. Para isso, tomemos em primeiro lugar as despesas orçamentárias, a partir de 1939. São elas as seguintes :

	Cr\$
1939	4.065.499.503,00
1940	4.421.841.857,00
1941	4.881.197.473,00
1942	5.026.071.893,00
1943	5.270.160.879,00
1944	6.403.531.910,00
1945	8.205.297.811,00
1946	9.281.739.768,00
Plano especial de obras (1939-1944)	2.837.292.780,00
Plano de obras e equipamentos (1944-1946)	3.000.000.000,00
	53.392.633.874,00

Verifica-se, portanto, que os créditos destinados a obras, no período considerado (oito anos), montam a aproximadamente 15,25% da despesa total prevista, cabendo dessa parcela, a *edifícios públicos*, a percentagem de aproximadamente 2%.

Analizemos agora a distribuição segundo as finalidades das obras, dos créditos destinados a edifícios. “Grosso modo”, podem ser assim divididos:

1. Hospitais (sanatórios tuberculosos, leprosários, hospitais psiquiátricos, hospitais gerais, centros de saúde, etc.)	238.918.000,00
2. Obras de finalidade agrícola (Fazendas experimentais, entrepostos, cooperativas, campos de sementes, etc.)	262.398.000,00
3. Obras do setor "Justiça" (Penitenciárias, colônias agrícolas, serviços de assistência a menores, etc.)	164.787.800,00
4. Obras do setor "Fazenda" (Alfândegas, mesas de rendas, delegacias, etc.)	68.481.677,00
5. Escolas	50.834.600,00
6. Liceu (Escolas profissionais) ...	64.605.284,00
7. Sedes postais telegráficas	47.147.200,00
8. Museus e obras patrimoniais de caráter histórico e artístico	20.565.000,00
9. Instituições científicas (Instituto Osvaldo Cruz, observatórios, etc.)	13.573.889,00
10. Bibliotecas	4.702.000,00

O que corresponde às seguintes percentagens do total:

1. Hospitais	22%
2. Obras de finalidade agrícola	24,30%
3. Obras setor "Justiça"	14,30%
4. Obras setor "Fazenda"	6,30%
5. Escolas	4,70%
6. Liceus	5,96%
7. Sedes postais-telegráficas	4,30%
8. Museus, etc.	1,90%
9. Instituições científicas	1,25%
10. Bibliotecas	0,43%
	85,44%

Os restantes 14,56% distribuem-se por serviços de natureza vária, estudos de planejamento, obras de conservação e reparação e sedes de serviços administrativos. Admitindo, para argumentar, que essa parcela se tenha destinado a obras "suntuárias", e que também sejam dêsse caráter as obras do setor "Fazenda", uma vez que às outras ninguém poderá negar a qualidade de indispensáveis, conclui-se que o Governo destinou para obras que poderiam em rigor ser adiadas, no período 1939-1946, créditos que montam a um total de Cr\$. . . 214.541.000,00, isto é, a 0,4% da despesa total prevista, correspondendo a uma média anual de Cr\$ 26.800.000,00.

Vejamos agora os créditos adicionais destinados a edifícios no período 1939-1944. O ano de 1945 não foi computado por não ter ainda sido publicado

o balanço da C.G.R. Tal falha, entretanto, pouco representa no caso, pelo fato de terem sido muito reduzidos os créditos para esse fim, em 1945.

O montante total dos créditos suplementares e especiais abertos no período indicado foi de Cr\$ 7.149.307.764,50, correspondendo a edifícios 2,38% dessa importância, isto é, Cr\$ 170.571.253,90, assim distribuídos:

	Cr\$
1. Sedes administrativas	91.525.626,30
2. Hospitais	27.484.923,00
3. Liceus industriais	21.610.873,60
4. Obras diversas, setor "Educação e Saúde"	9.867.275,00
5. Colônias penais	1.742.000,00
6. Sedes postais-telegráficas	5.341.636,00
7. Alfândegas e mesas de renda ...	4.311.600,00
8. Obras agrícolas	5.039.280,00
9. Serviços Justiça	358.247,80
10. Diversos	3.289.792,20

Em outras palavras, os créditos adicionais destinados a edifícios, no período 1939-1944 distribuíram-se, por natureza das obras, segundo as seguintes porcentagens em relação ao total de créditos (especiais e suplementares) abertos no mesmo período:

1. Sedes administrativas	1,28%
2. Hospitais	0,38%
3. Liceus industriais	0,30%
4. Obras diversas setor "Educação"	0,14%
5. Colônias penais	0,024%
6. Sedes postais-telegráficas	0,074%
7. Alfândegas e mesas de rendas ..	0,06%
8. Obras agrícolas	0,07%
9. Serviços Justiça	0,0055%
10. Diversos	0,0046%

As sedes administrativas são o edifício-sede do Ministério da Fazenda (despesa total), o do Ministério da Educação, cuja construção correu quase que exclusivamente pela verba 5 e os dois Planos, figurando acima com apenas Cr\$ 6.000.000,00 e o do Ministério do Trabalho, que entra com Cr\$ 417.000,00, para obras de adaptação. Essas obras e as que figuram no item 7 (alfândegas e mesas de rendas), são as únicas que poderiam, a rigor, ser consideradas "suntuárias". Nada, porém, é mais discutível do que esse conceito, uma vez que se considere o enorme dispêndio de energias que representava, não só para o público como para o funcionalismo, a localização em prédios diversos, as mais das vezes absolutamente impróprios, de

repartições interdependentes. Mas admitamos a classificação e vejamos, em resumo, a influência dos investimentos nessas e nas outras obras já citadas, no montante geral das despesas públicas. A despesa geral, no período 1939-1946 pode ser assim resumida :

	Cr\$
1. Orçamento ordinário	47.555.346.094,00
2. Plano Especial de Obras (1939-1943)	2.837.292.780,00
3. Plano de obras e equipamentos (1944-1946)	3.000.000.000,00
4. Créditos suplementares e especiais (1939-1944)	7.149.307.764,50
5. Créditos extraordinários (1939-1944)	267.280.000,00
Total	60.809.226.638,50
Despesas com edificios públicos no período 1939-1946	1.252.645.149,90
Despesas com obras que podem ser consideradas não essenciais (período 1939-1946)	321.858.103,30

Isso significa que, do total das despesas efetuadas pela União no período 1939-1946 (feita a ressalva

quanto aos créditos adicionais de 1945, que pouco representam no conjunto, e admitida como feita a despesa prevista no orçamento ordinário e no P.O.E. relativos ao corrente ano), 2,06% foram empregados em edificios, sendo que, em obras adiáveis, segundo o critério já exposto, os investimentos correspondem a apenas 0,53% da despesa global.

Isso mostra a influência mínima desse fator no processo de inflação monetária que se tem verificado nos últimos tempos. Apesar disso, a recente medida governamental quanto à restrição das obras, é altamente louvável, pois esse fato contribuirá para desafogar o mercado de materiais e mão de obra, favorecendo assim as iniciativas particulares, pelas maiores disponibilidades de meios de produção, e indiretamente o público em geral, pelo provável barateamento das construções.

Reiteramos o esclarecimento já feito acima, quanto aos dados que aqui figuram. Trata-se de um cálculo apenas aproximativo, mas que satisfaz aos fins colimados em vista da ordem de grandeza dos elementos em jôgo.

O D. A. S. P. previsto na futura Constituição

Embora no atual projeto da Constituição tenha saído vencedora a tese de que o orçamento da República fôsse elaborado pelo Ministro da Fazenda, uma reação bastante pronunciada em favor do DASP está sendo desenvolvida no próprio seio da Assembléia Constituinte. Assim é que, já no dia 7 de junho, o Prof. Euzébio da Rocha Filho, deputado por São Paulo, saiu a campo como pagueiro da manutenção no DASP das atuais funções orçamentárias, apresentando uma sugestão no sentido de ser extinto o parágrafo único do artigo 64, nos seguintes termos:

SEÇÃO IV

No art. 64

Suprima-se o parágrafo único.

Acrescente-se no Capítulo II:

Da elaboração dos orçamentos e da abertura de créditos extraordinários.

Art. Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições:

a) organizar, anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados.

b) estudar pormenorizadamente as repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e da eficiência as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua contribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com outros e com o público.

JUSTIFICAÇÃO

I — As modernas Constituições não devem ser apenas programáticas ou teleológicas; devem estruturar o siste-

ma administrativo do país — como tal, não deve ser esquecida nenhuma peça fundamental em suas disposições.

II — Dada a linha de evolução dos mais avançados sistemas administrativos, a elaboração orçamentária é o aspecto essencial de toda a administração pública — já que dela depende todo o fluxo de rendas governamentais e sua conseqüente utilização em atividades que visem o máximo bem-estar público.

III — Por conseqüência, já hoje seria falha qualquer Constituição que não estatuisse um sistema orçamentário dentro do mais avançado grau das modernas técnicas administrativas.

IV — Segundo sua evolução histórica, a elaboração orçamentária, nas mais evoluídas democracias modernas, ora esteve adstrita ao Parlamento (regime parlamentar inglês, p. ex.) ora a um órgão especializado, junto ao Presidente da República (o Bureau of the Budget dos U.S., p. ex.).

V — Por outro lado, deixar ao Ministério da Fazenda, como estatui o atual projeto da Constituição, a competência para organizar a proposta geral do orçamento (art. 64, parágrafo único — item I) seria uma involução seria voltar a antigos erros, já que o Ministério da Fazenda por sua natural competência é apenas um órgão de Administração Federal, especializado em arrecadar rendas e suprir o Tesouro Público. Atribuir-lhe hoje outras funções, seria perturbar-lhe fundamentalmente o ritmo de trabalho;

VI — Além do mais, o orçamento, hoje, não é uma simples lei de meios. É mesmo mais que um plano financeiro; é um plano econômico parcial, de fundas repercussões político-sociais.

VII — É necessário, pois, um órgão de planejamento orçamentário capaz de uma elaboração paciente e esclarecida, tangendo toda a transcendência dos problemas nacionais.

Rio de Janeiro, 7 de junho de 1946.

O D. A. S. P. e a solução dos problemas básicos do Brasil

O I.B.G.E. PROPÕE UM PLANO DE REORGANIZAÇÃO NACIONAL EM QUE O D. A. S. P. SERIA UMA DAS PEÇAS ESSENCIAIS

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística vem de apresentar, recentemente, um plano de reorganização nacional que merece a medita-

ção de todos aqueles que se interessam pelo levantamento do nível político, social, econômico e cultural do Brasil. Tal plano, como se anunciou, visa os seguintes objetivos, julgados por aquele Instituto como de urgência máxima:

“1. Investigar a fundo, através da geografia e da estatística, mediante novos recursos do registro, pesquisa e le-

vantamento que precisam ser criados, as necessidades e as possibilidades do país, bem como tôdas as expressões de sua existência física, demográfica, econômica, social e política.

2. Afastar os pretextos alegáveis contra a integridade territorial do Brasil (despovoamento, desocupação e exploração, que, não há negar, têm constituído até agora desfavoráveis e evidentes testemunhos de fraca capacidade da Nação, ou mesmo inércia, em face da responsabilidade de colonização dos territórios cuja posse mantemos).

3. Implantar a confiança e a satisfação entre as Unidades Federadas, dando-lhes a certeza de participarem de um sistema de rela confraternização, em que haja, ao mesmo tempo, a partilha equitativa do patrimônio comum, e a assistência efetiva e permanente da União às regiões menos favorecidas pelo progresso, a fim de criar, assim, entre todos os grupos da comunidade nacional, o sentimento de equivalência das possibilidades e de mútuo auxílio.

4. Suprimir as desigualdades territoriais, como condição primeira não só para alcançar o objetivo precedente, mas também para impedir que um fortuito fator de engrandecimento demográfico e econômico venha dar a alguns dos grandes Estados capacidade definitiva para resistir ao desdobramento e se tornar assim unidade hegemônica no seio da federação.

5. Contrabalançar, ao lado do espírito nacional, as influências do espírito regionalista, utilizando para isso as forças do espírito localista, de forma que se estabeleça um trinômio governamental bem equilibrado, sob a preponderância do primeiro e sem possibilidade de que qualquer dos outros dois pretenda dominá-lo.

6. Encaminhar, por meio do revigoramento do sentimento municipalista, a correlata contenção do sentimento regional, criando-se desde já a possibilidade de reajustamento do quadro "estadual", se a densidade "demográfica" e "econômica" da vida do país, considerada em seu conjunto, vier acaso a exigir no futuro, no que toca à grandeza territorial dos Estados, um padrão menor do que o necessário e aconselhável por agora.

7. Criar, para a obra de reconstrução nacional, em esforço simultâneo e geral, a rede de centros urbanos e metropolitanos cuja densidade não seja inferior ao mínimo necessário para dar expressão e eficiência à ocupação, povoamento e organização rural de toda a hinterlândia nacional.

8. Dotar rapidamente o país de uma rede de circulação que efetue a interligação de todos os centros metropolitanos, fazendo deles os sólidos pontos de apoio para a obra de reconstrução que se impõe.

9. Aliviar os atuais centros metropolitanos das massas demográficas que para eles acorreram e estão sobrando na sua organização social e econômica, em virtude da debilidade orgânica do país; mas, transformando-as, ao mesmo tempo, nos elementos necessários para a obra de ocupação e povoamento que urge realizar no interior.

10. Efetuar essa translação demográfica num esforço simultâneo que vise a regenerar, pela higienização, pela alimentação, pela educação e pela socialização intensiva, os elementos componentes das massas a deslocar, a fim de

que possam elas formar, nas regiões interiores a que se transferirem, uma sociedade normal e de alto teor de eficiência.

11. Operar, por outro lado, no mesmo sentido de valorização humana, sobre os elementos demográficos esparsos nas áreas semidesérticas, e que se encontram ao abandono e em ínfimo teor de vida; tendo-se em vista aqui, porém, a socialização no próprio ambiente a que tais elementos já estão afeiçoados e onde enquadrarão, como valores definitivos, bem ajustados ao meio e à sociedade, novas massas adventícias alienígenas ou não — que ainda careçam de ambientação ou assimilação.

12. Propiciar à administração brasileira, a começar pela federal, o máximo de eficiência, tanto pelo seu alto nível humano como pela perfeita estrutura social dos seus quadros, preparando-a assim, por um lado, para servir de instrumento hábil ao esforço de regeneração e progresso da vida nacional e, por outro lado, para oferecer o padrão — quando não o próprio núcleo inicial de uma estrutura a expandir-se progressivamente — da nova organização social cujo advento já agora parece inevitável.

13. Imprimir diferenciação lógica, solidariedade e sinergia, — mas em plena harmonia com os princípios democráticos, republicanos e federativos, do regime político brasileiro, — aos esforços das três órbitas governativas, a nacional (União), a regional (Estados Federados) e a local (Estados Associados *mais* Municípios).

14. Assegurar à obra do governo federal (para estendê-los depois análogamente aos governos regionais e locais) a unidade e a continuidade, o poder de efetivo controle e a capacidade de planificação racional; a par de uma perfeita solidariedade entre as atividades que visam à organização da defesa externa da Nação (civis ou militares) e as que visam à sua organização, vitalidade e segurança interna.

15. Transferir por etapas, em dois sucessivos deslocamentos, dos quais o primeiro preparará o segundo, a Capital do país para o interior, com o objetivo não só de defesa, mas ainda de equitativa influência sobre todo o país: vale dizer, como elemento de aglutinação e coesão nacional, capaz de neutralizar, pelo seu enérgico e equilibrado centrípétismo, as forças centrífugas que atuam tanto mais poderosa e eficazmente quanto mais periféricas, isto é, na razão direta do afastamento da Capital da República.

16. Resguardar sólidamente, como o mais sagrado e transcendente penhor da unidade e da grandeza nacional, ou seja dos destinos históricos da Nação, a unidade e a evolução controlada e uniforme da língua em todo o país, a suprir, assim, como de necessidade, e com o auxílio do espírito de tolerância e ausência de preconceitos (gerando a convivência cordial na diferenciação), a unidade de religião e a unidade de raça, que já faltam ao Brasil". (*)

Em seguida, transcrevemos trechos do plano de reorganização do I.B.G.E. que se esteia prin-

(*) Vide *Problemas de Base no Brasil* — resolução número 279, de 19 de julho de 1945, da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística, e seus anexos.

principalmente num *Gabinete Técnico* da Presidência e numa *reorganização do quadro ministerial*, de um lado; e num *órgão técnico de Estatística*, de outro. E o fazemos com a mais viva satisfação, uma vez que, na sua introdução, encontramos palavras de apreço que dizem do papel relevante que vem desempenhando o D.A.S.P. na solução de um dos mais importantes problemas do Brasil: a organização administrativa.

O D.A.S.P. COMO CHAVE DO PROBLEMA

"E' de justiça, pois, reconhecer que foi a criação do Conselho Federal do Serviço Público, depois transformado no Departamento Administrativo do Serviço Público, que trouxe a chave para a solução de um dos mais graves e mais prementes problemas da reorganização nacional. Solução deveras basilar, da qual dependiam a eficiência e o normal rendimento de toda a organização administrativa brasileira".

O D.A.S.P. COMO ÓRGÃO DE ORIENTAÇÃO DOS MINISTÉRIOS

"Não se retirou a gestão da máquina administrativa das mãos dos que a manejam — os Ministros; nem se diminuiu a autoridade deles. Pôs-se abaixo, apenas o tabu da autonomia ilimitada, o isolacionismo pernicioso em que viviam os Ministérios, como compartimentos estanques e aparelhos avulsos do sistema administrativo da Nação. Um poderoso centro de ação pôde atuar sobre a maquinaria da administração federal, considerando-a o que é de fato — um todo orgânico, e impondo-lhe normas e padrões uniformes. Os chefes tiveram de agir de acordo com essas normas e padrões, e os órgãos que lhes são subordinados, executando-lhes as ordens em seus campos específicos, ficaram, entretanto, sob o aspecto particularizado da racionalização administrativa, submetidos à orientação única do D.A.S.P., o qual teve em cada Ministério um órgão em íntima colaboração com ele e que, sem deixar de ser subordinado ao Ministro, era também uma projeção, uma delegação do D.A.S.P., preposta a implantar e fazer prevalecer a sistemática por este instituída e permanentemente controlada".

O D.A.S.P. COMO ÓRGÃO COORDENADOR DE TODA A AÇÃO EXECUTIVA

"As funções do "governo", no Estado Brasileiro, ainda não dispõem de um aparelho apropriado. A capacidade do seu chefe, por maior que seja, não pode superar as deficiências do "sistema". Os elementos em que diretamente se apoia, por excelentes que sejam, não têm os seus esforços submetidos às interconexões que a própria natureza dos problemas do governo exige. E, pois, não se orientam convergentemente, não entram em sincronia, não se unificam, em suma, na realização de uma vontade su-

perior, esclarecida, permanente, lógica — a vontade da Nação, determinada pelas suas próprias condições claramente sentidas e pela sua destinação histórica, reduzida a um lúcido estado de convicção e de deliberação.

Ora, essa unidade também é necessária. E tão necessária quanto as duas outras. Com uma organização administrativa descontrolada, o Estado Brasileiro se manterá fisiologicamente impotente. Sem o conhecimento das suas próprias condições de vida e das determinantes da sua existência, ele agiria no escuro, desorientadamente, incapaz de um progresso seguro e de uma defesa esclarecida. Mas sem compreensão clara e total das situações emergentes sem um perfeito "estado de consciência", entendido este na maior latitude do seu complexo significado, as possibilidades de erro por ação ou omissão se multiplicam, realizam-se experiências condenáveis, tomam-se iniciativas insuficientes, tardias ou contraditórias. Em suma, falta-lhe a "alma", o intelecto claro e harmonioso, agindo *ciente e conscientemente*, na determinação de uma vontade poderosa e prudente, em direções certas e definitivas.

Tudo indica, pois, a conveniência de que o "aparelho cerebral" da República, a sua máquina governativa — o Poder Executivo da Nação — se reorganize no sentido de dar-se a si mesmo as condições de plena expansão e segura eficiência. Assim como na organização administrativa, assim como nos levantamentos geográfico-estatísticos, também no que respeita ao governo, ou melhor, à governação da coisa pública, instaure-se a racionalidade do esquema, a interrelação dos setores e os fundamentos de um comando superior unificado, a exercer, como de mister, o triplice papel de coordenador, controlador e impulsionador da obra governativa nacional.

Quer isso dizer que esse transcendente aspecto da reorganização brasileira oferece duas faces. Ou melhor, três. Por um lado, a da instituição dos setores, subdividida no aspecto de sua esquematização ou diversificação, e no da interação e articulação entre estes; por outro lado, a face da unificação da obra governamental a cargo da Chefia do Governo.

Examinemos cada um deles.

Não é necessário grande esforço para que se percebam os inconvenientes e mesmo os erros que viciam o esquema da instituição dos setores gerais — os Ministérios — do Governo Federal. Dos mesmos assuntos tratam simultaneamente dois e mais Ministérios. Há objetivos comuns ou muito conexos entre o Ministério do Trabalho e o da Agricultura; entre estes, o da Fazenda e o do Exterior; entre o da Educação e Saúde e o do Trabalho e o da Agricultura; entre aqueles e o Ministério da Justiça; entre o Ministério da Viação e os Ministérios Militares; e assim por diante. E há assuntos que, a rigor, pertencem exclusivamente a um só Ministério, o das obras públicas, por exemplo, mas que deveriam ser distribuídos racionalmente, e harmonicamente conduzidos, por vários outros setores ministeriais. Enquanto isto, uma parte importante da administração civil, que talvez se pudesse incluir em grande parte na esfera das atribuições do Ministério da Viação, encontra-se na do Ministério da Aeronáutica, que é um Ministério nitidamente militar.

E' evidente que há um imperativo de ordem para tal organização. E essa ordem, no seu elemento primordial, deve ser a submissão do esquema estrutural que lhe serve de base, a uma fórmula racional.

Quais são os objetivos fundamentais da máquina do Governo? Tidos responderão sem divergir:

— primeiro, os que entendem com a *economia*, visando ao aspecto material da riqueza e da subsistência públicas;

— segundo, — os que se relacionarem com o *bem-estar social*, a assistência, que tende à valorização do homem;

— terceiro, — a *defesa* da coletividade na convivência internacional;

— quarto, — o exercício da *soberania*, visando à instituição e ao funcionamento do próprio Estado.

Como se vê, há aí dois binômios articulados entre si. Num deles aparecem em primeiro plano os interesses dos indivíduos que formam a comunidade: subsistência e convivência dos cidadãos. No segundo, passam à frente os interesses da personalidade política da sociedade, o próprio Estado. Mas, aí também se trata, primeiro, de subsistir e depois de conviver.

Esses quatro grandes setores não bastam, tão extensos e complexos são eles, para fundar a ordem ministerial. E' preciso subdividi-los. E tal divisão, como tôdas as cousas lógicas, é intuitiva.

No setor da "economia nacional" teríamos três Ministérios:

- o da Produção (extração, agricultura e indústria);
- o do Transporte (transporte propriamente dito, comunicações e obras públicas conexas);
- o do Comércio (comércio interno e externo, mercados, consumo).

No setor da "assistência nacional", três outras organizações ministeriais se impõem, objetivando proteger o homem na sua integridade física, na sua valorização cultural, na sua atuação social, a saber:

- o Ministério da Saúde;
- o Ministério da Educação;
- o Ministério do Trabalho.

No setor da "defesa nacional", impõem-se evidentemente (corrigidas impropriedades flagrantes das denominações tradicionais):

- o Ministério da Defesa Terrestre;
- o Ministério da Defesa Naval;
- o Ministério da Defesa Aérea.

Finalmente, no setor da "soberania nacional" (ou do "poder político"), apresentam-se os Ministérios correspondentes aos três aspectos da soberania, — o fiscal, o da justiça e ordem pública, o internacional, — isto é:

- o Ministério da Fazenda;
- o Ministério da Justiça e Negócios Interiores;
- o Ministério das Relações Exteriores.

A instituição, porém, dêste esquema, não basta. Depois da boa diferenciação, a boa coordenação.

Esta não pode ser feita, como julgam alguns espíritos habituados a apreciar sumariamente as coisas, nem pelos simples entendimentos entre os Ministros, nem pelas determinações do chefe do Governo.

Mediante o primeiro dêsses recursos, não se teria coordenação alguma, como não se teve em estatística e em organização administrativa antes do I.B.G.E. e do D.A.S.P. Os Ministros têm os seus programas, suas idéias, seus métodos. E é natural é humano que não se inclinem, espontaneamente, a subordinar suas iniciativas e decisões aos pontos de vista, aos interesses e às diretivas do titular de uma outra pasta, ainda quando se trate de assuntos conexos. Dessa forma, a cooperação entre eles a pleno efeito, sem a interferência de uma autoridade superior, é impossível".

O D.A.S.P. E O I.B.G.E. COMO ÓRGÃOS COLABORADORES NA UNIFICAÇÃO GOVERNAMENTAL

E termina o trabalho preconizando o D.A.S.P. e o I.B.G.E. como peças cerebrais do plano de reorganização nacional, com as seguintes palavras, altamente significativas:

"O que é preciso é um Gabinete Técnico, ou mesmo um "Estado-Maior", senão um "Departamento do Governo". Esse seria o órgão executivo de documentação, de análise, de planificação, de articulação e de controle da obra governamental, compreendida esta no seu sentido mais geral e mais elevado. As sugestões dos Ministros e as diretivas do Chefe do Governo seriam ali examinadas à luz dos interesses gerais do país e dos precedentes das experiências nacionais, consideradas em tôdas as suas repercussões. Em gráficos, em quadros sintéticos, em esquemas, em itens concisos, se submeteriam ao Presidente os resultados dêsses estudos; mas, ficando de logo sugeridas, para cada uma das determinações possíveis, as "ordens de serviço" e os seus "tempos" de execução, a serem comunicados aos diferentes órgãos que devessem colaborar em qualquer medida deliberada pelo Presidente. Fixadas essas diretivas, os Ministros dentro delas administrariam suas pastas, executando os programas que houvessem obtido a aprovação do Chefe do Governo, mas na certeza de que tudo quanto influísse no êxito dêsse programa e dêles próprios não dependesse, estaria sendo feito no devido tempo e forma, sob o controle permanente do órgão de supervisão governamental a serviço da Presidência, o qual traria o Chefe da Nação a par do andamento geral, e em cada uma de suas partes, dos planos em via de execução.

Para a plena eficácia dêsse controle e dessa permanente informação do Presidente em termos de compreensão geral da obra de governo, o Chefe do Gabinete Técnico ou Estado-Maior da Presidência, subordinado diretamente ao Presidente e como seu preposto, realizaria conferências pessoais com os gestores de Ministério ou de instituição autárquica. Por outro lado, promoveria conferências coletivas regulares com todos eles, mas, quanto aos Ministros, para cada um dos

quatro grandes setores do Governo separadamente, e quanto aos Institutos, conforme os grupos que formassem segundo as afinidades de objetivos. O "Ministério", só o reuniria o Presidente; mas as quatro seções ou conjuntos ministeriais, bem como os conjuntos formados pelas instituições autárquicas, teriam sucessivamente os seus titulares reunidos em conferência com o Chefe daquele órgão superior, permitindo-lhe assim acompanhar e ajustar "pari passu" a obra de governo em curso e levar ao Presidente, cada vez que com êle despachasse, não só as soluções dos casos especiais, em estudo, que interessassem a mais de um Ministério ou a mais de um Instituto, senão ainda uma resenha geral da marcha dos negócios públicos e da execução das diretrizes traçadas. O Presidente, ao seu turno, teria de tudo um efetivo controle. No seu despacho com os Ministros e com os Presidentes de Institutos que lhe fôsem diretamente subordinados, inteirar-se-ia dos trabalhos e do movimento dos diferentes setores administrativos, apreciando também a reação que os dirigentes da administração oferecessem às diretivas de governo que houvessem sido assentadas e à ação do órgão coordenador. Por outro lado, despachando com o Chefe do Gabinete Técnico ou Estado-Maior da Presidência, suas vistas cobririam o panorama geral da vida nacional e os seus grandes problemas, o ritmo geral dos negócios públicos em suas complexas interrelações, e informar-se-ia, além disso, da maneira por que os diferentes Ministérios e Institutos estariam colaborando nos planos governamentais. Assim ficaria

habilitado a remediar no momento oportuno as deficiências, os retardamentos, as dificuldades que fôsem surgindo na gestão geral dos serviços públicos. E sempre teria à mão, naquele órgão, não somente os técnicos de "élite" para o conselho e a elaboração dos planos que desekasse, mas ainda a documentação e os elementos de comprovação, confronto e investigação de que carecesse para a solução de determinado problema, ou para ajuizar com segurança sobre determinada ordem de fatos, de configuração complexa ou que afetasse mais de um setor ou mais de uma órbita da administração, senão da própria vida nacional. O Gabinete Técnico, por sua vez, sendo o mais eminente dos órgãos que se destinariam à grande síntese e unificação da obra governamental, teria necessariamente a colaboração integral por êle mesmo programada dos outros dois — o Departamento Administrativo do Serviço Público e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; — mesmo porque, se os problemas de governo têm de ser resolvidos com base na boa ordem e na eficiência da organização administrativa, suas soluções devem orientar-se pela documentação e pela análise estatístico-geográfica.

Qualquer espírito que medite um pouco sobre êsse empolgante aspecto da reorganização nacional, há de logo sentir-se dominado por uma perfeita consciência da necessidade do órgão superior que se propugna e da transcendência de sua missão. Mais não será preciso, pois, acrescentar para justificar-lhe a criação".

O D. A. S. P. e a indústria privada

Uma das grandes e inestimáveis vantagens das democracias funcionais é a possibilidade irrestrita do controle externo sobre os negócios públicos. Hoje, com a evolução constante do nível cultural do povo e o crescente interesse das atividades privadas no andamento da máquina governamental, esta modalidade de controle vem aumentando ininterruptamente. Dêsse modo, se no século XVII os camponeses ingleses começaram exigindo apenas o controle das receitas tributárias, hoje, o cidadão comum, o homem da rua — o contribuinte, enfim — está sempre interessado nos mínimos movimentos dos responsáveis pelos negócios públicos. Sentindo os problemas nacionais no próprio cerne, a indústria privada é hoje em cada país uma sentinela avançada. Ligada cada vez mais estreitamente aos destinos do país pela gradação crescente do intervencionismo, a indústria privada é levada a postar-se permanentemen-

te alerta, sondando governantes, estudando tendências, auscultando diretrizes, zelando enfim pela própria sorte.

Tais circunstâncias explicam por que, em fins do ano p.p., receosos de mudanças radicais em nossa Administração — dada a instabilidade política de então — os dirigentes do Instituto de Organização Racional do Trabalho, de São Paulo, dentre os quais temos o prazer de salientar os nomes do Sr. Aldo Mário de Azevedo, diretor de honra daquela entidade, do Sr. Moacir E. Álvaro e Gastão Vidigal, presidente e vice-presidente, do Senhor Abelardo Vergueiro César e Joaquim A. Sampaio Vidal, diretores, Sr. Horácio de Melo, da Associação Comercial de São Paulo, Sr. Joaquim G. Penteado, da Diretoria da Federação de Indústrias, Sr. M. A. Xavier da Silveira, da Bolsa de Mercadorias, Srs. Roberto Mange, Italo Bologna e outras figuras altamente representativas

da Indústria Brasileira, que dirigiram um apêlo ao então Ministro da Justiça, no sentido de que os governos federal e estaduais não se afastassem de suas características quanto ao serviço civil, mantendo o D.A.S.P. e os D.S.P. estaduais — que representam no Brasil o corolário estrutural das idéias mais avançadas a respeito de administração específica e geral, discernidas cientificamente desde o livro clássico de Willoughby, velho campeão da democracia americana.

Como se vê, estão de parabens o D.A.S.P. e os D.S.P. assim como os continuadores da valiosa obra iniciada por Armando de Sales Oliveira — fundador, e primeiro presidente de honra do Idort — pelo interesse louvável com que procuram acompanhar a atual evolução dos rumos administrativos do país, procurando com estimável solicitude sobreestar possíveis enganos dos nossos atuais dirigentes, — tudo dentro de uma notável demonstração de vigoroso caráter cívico.

CRÍTICA

VINTE E QUATRO LIVROS RECOMENDADOS

Iniciamos, no número anterior, a publicação do roteiro bibliográfico de administração, organizado pelo Dr. Harry Arthur Hopf.

Em prosseguimento — e finalizando o seu trabalho — oferecemos aos leitores a presente lista de vinte e quatro livros, os quais o Dr. Hopf recomenda como fontes subsidiárias de obtenção de conhecimentos mais amplos e específicos sobre problemas administrativos. (N.R.).

A terceira parte da lista compreende um total de vinte e quatro trabalhos. Cada um deles é recomendado ao leitor com uma discussão segura e esclarecedora do campo sobre que versa. Em alguns casos, esses trabalhos são de qualidade tão acentuada, que se torna difícil estabelecer linhas de demarcação entre eles e os doze trabalhos caracterizados como indispensáveis. Tomadas como um todo, as vinte e quatro obras dão uma base inteiramente suficiente para a aquisição de um conhecimento extenso da substância da administração.

1. *Science and Practice of Management*. By A. Hamilton Church The Engineering Magazine Company, N.Y. 1914.

Em virtude de reconhecer que a "aplicação de idéias não concatenadas, embora valiosas no setor especial em que possam estar, não constitua uma ciência", o autor procurou substituir as idéias desconexas, inicialmente representadas nos elementos da administração científica, por um ponto de vista em que os princípios reguladores da administração fôssem reduzidos aos seus termos mais simples. Assim, visou "dar uma classificação básica para a atividade administrativa sobre a qual uma estrutura pormenorizada pudesse posteriormente ser construída". O estudo que resultou é, no mais amplo sentido da palavra, um esforço de fundamental importância e valor. Infelizmente, a contribuição de Church não foi bem sucedida em atrair uma atenção duradoura, fato devido, provà-

velmente, à falta de uma publicidade exuberante. As referências à obra começaram a desaparecer das páginas dos livros mais novos antes do decurso de alguns anos. E' um privilégio libertar esse trabalho do desprezo em que o colocaram, incitando os estudantes a se familiarizarem com a notável síntese da administração que êle contem.

2. *Higher Control in Management*. T.G. Rose, Fourth Edition, Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd. London, 1944.

Desde o tempo em que foi publicada a primeira edição, em 1934, este trabalho, de um competente consultor técnico no campo de administração, vem conquistando uma aceitação sempre crescente, por parte do público britânico. E' inteiramente escrito do ponto de vista de prover o tipo de informações necessárias para que um diretor administrativo exerça controle eficiente sobre o progresso da empresa por cujo sucesso é responsável. Ainda que o material usado para fins ilustrativos tenha sido colhido da prática britânica, os leitores americanos nele obterão uma clara visão das técnicas que poderão ser aplicadas na fixação de um controle mais eficiente das suas empresas.

3. *The Technique of Executive Control* — Erwin Haskell Schell. Second Edition. McGraw-Hill Book Company N.Y. and London, 1934.

Quando esse pequeno trabalho apareceu em 1924, um revisor do New-York Times emitiu opinião de que a publicação desse opúsculo constituia uma sábia e acertada atitude tomada pelo seu autor. Essa opinião resistiu ao tempo por isso que, atualmente, há tanto a ser obtido na apreciação da filosofia do Prof. Schell, quanto havia no período menos documentado e mais pobre de 20 anos atrás. O autor, um dos nossos mais eminentes educadores de administração privada, expressa, no seu sólido tratado, pontos de vista tolerantes e construtivos, de inegável utilidade para chefes executivos de qualquer tipo. Sua contribuição para o que deve sempre continuar como uma difícil arte é de valor permanente.

4. *Dynamic Administration*. The Collected Papers of Mary Parker Follett. Edited by Henry C. Metcalf & L. Urwick. Management Publications Trust, Ltda. New York and London, 1941.

Qualificada pelos editores, na introdução desse trabalho como filósofa, de primeira linha, de ciência política e de administração, Mary Parker Follett foi uma pessoa de excepcionais dotes que dedicou uma vida excessivamente dinâmica — vida essa que finalizou em 1933 — ao estudo de grandes problemas políticos, sociais e industriais, com especial ênfase à parte de organização e de administração. Essa coleção de seus escritos, editada por dois vultos que, a par de possuírem qualificações especiais para a tarefa, em virtude de sua formação cultural básica, tinham a vantagem inestimável de ter relações pessoais com a autora, expressou uma filosofia profunda cujos ensinamentos deverão tornar-se conhecimento comum entre os administradores de qualquer setor de empresas.

5. *The Elements of Administration*. L. Urwick. Harper & Brothess, N.Y. 1944.

Administração é um dos termos mais frequentemente malentendidos e, portanto, mais mal aplicados no vocabulário de um chefe-executivo. Em virtude de os problemas de administração se terem tornado cada dia mais complexos, surgiu a necessidade de suplementar a insuficiente literatura sobre o assunto com uma exposição autorizada de seus princípios fundamentais. Essa tarefa foi empreendida por Urwick, conhecido escritor inglês de administração e de assuntos correlatos; o resultado representa uma contribuição de real valor, que está conquistando aprovação de estudantes interessados no assunto. O contato com a substância desse volume está destinado a estimular o pensamento em muitas direções colaterais, não sugeridas no seu título.

6. *Administrative Procedure* — Comstock Glaser. American Council on Public Affairs.. Washington, D.C. 1941.

Esse trabalho, que se relaciona inteiramente com negócios do governo, contém, na folha de rosto, a afirmativa de que é um manual prático para o analista administrativo. Dr. Glaser é demasiadamente modesto em descrever dessa maneira o

caráter de seu tratado, visto que nesse trabalho não somente ele penetra profundamente nos “processos de administração e anatomia das organizações administrativas”, mas, também, enuncia uma filosofia concernente à administração em geral, o que constitui uma de suas características mais estimulantes e mais valiosas. O autor está fortemente familiarizado com a literatura da matéria. Teve um grande cuidado em definir os mais importantes termos usados no texto, tendo sido bem sucedido na produção de um trabalho que é muito ameno e interessante. Os estudantes de administração, quer estejam ligados ao governo, quer à indústria considerarão o conhecimento adquirido nesse tratado como essencial a uma melhor compreensão dos problemas administrativos.

7. *Administrative Proficiency in Business* — Erwin Haskell Schell. McGraw-Hill Book Company. N.Y. and London. 1936.

Julga o autor que numa nação industrial não há grupo mais significativo de pessoas que o dos administradores. O prof. Schell gastou muitos anos em preparar indivíduos para a plena aceitação das mais altas responsabilidades no setor administrativo.

Dessa longa e variada experiência, extraiu uma certa filosofia, cultivou uma atitude mental, uma concepção de vida, as quais estão refletidas nos seus escritos.

O objetivo desse livro é analisar e delinear “aquelas qualidades atingíveis de personalidade e caráter que reforçam a eficiência”. E’ dirigido não somente a pessoas que já são versadas na técnica de administração, mas também “aos mais jovens e promissores homens de negócios que cedo se dispuseram a preparar-se, do ponto de vista educacional, de treinamento e experiência, para os futuros cargos industriais de grande responsabilidade”. Para ambos os grupos, o autor traz uma mensagem que não pode deixar de impressionar pelo seu caráter autorizado, pelo seu calor de eloquência, e pelo estímulo à ação. O trabalho é admiravelmente concebido e dotado de grande potencial de utilidade.

8. *Fundamentals of Business Organization* — Webster Robinson, McGraw-Hill Book Company. N.Y. and London, 1925.

Este trabalho constitui uma das primeiras tentativas para formular uma síntese no campo da

organização. Dr. Robinson nele antecipa a opinião (absolutamente inaceitável há vinte anos atrás), de que, não obstante o tamanho e o caráter de uma empresa, há certas relações e fatores básicos que lhe são essenciais para sua eficiente organização. O livro é dedicado à apresentação e discussão dos oito princípios fundamentais de organização; estes são tão claramente apreendidos pelo autor que permanecem válidos, apesar das enormes modificações de condições econômicas, sociais e políticas, que ocorreram nesse meio tempo. À luz de conhecimento e experiência acumulados, uma reafirmação de princípios fundamentais, já agora considerados, resultaria indubitavelmente num deslocamento da importância que lhes foi atribuída e na inclusão de outros fatores adicionais. O livro é relativamente pequeno de âmbito, mas muito bem escrito, e será extremamente útil para fins de orientação geral.

9. *Principles of Organization* — Henry P. Dutton. McGraw-Hill Book Company, N.Y. and London, 1931.

Este trabalho, que apresenta um tratamento moderno do assunto em qualquer de seus ângulos, salienta-se pelo aspecto científico com que considera a organização, o qual abrange fatores não comumente trazidos a discussão por outros autores. Nos cinco primeiros capítulos o autor faz uma exposição clara e convincente dos princípios fundamentais compreendidos no problema geral de organização. Os quatro capítulos seguintes se referem ao campo mais concreto abrangido pela padronização, pelo planejamento, pela divisão de trabalho e pela organização da "linha" executante. Outros quatro capítulos abrangem aspectos psicológicos da organização, representados pelo indivíduo e seus objetivos, o indivíduo e seu grupo, o grupo de decisão e o grupo de planejamento. Três dos quatro capítulos finais consideram os problemas práticos compreendidos pela seleção e treinamento, incentivos e disciplina. O último capítulo é dedicado à organização e suas relações exteriores. O autor está fortemente embebido no seu assunto e suas referências às fontes materiais são discriminadas e refletem um setor amplo de seleção. Seu estilo é de modo a despertar interesse permanente.

10. *Principles of Industrial Organization* — Dexter S. Kimball and Dexter S. Kimball, Jr. Fifth Edition, revised, McGraw-Hill Book Company. New York and London, 1939.

Esgotaram-se nos últimos trinta anos as cinco edições desse livro, publicado originariamente em 1913, e ainda permanece sendo procurado como um livro padrão no campo que abrange. Na preparação da quarta e quinta edições, Dr. Kimball, Deão Emérito do Colégio de Engenharia da Universidade de Cornell, obteve a colaboração de seu filho, Dexter S. Kimball, Jr. igualmente professor e engenheiro industrial, com tirocínio na profissão. O produto de seus trabalhos se estende além da discussão de princípios de organização industrial, considerando também a evolução da indústria, os efeitos econômicos e sociais de invenções, o crescimento de empresas industriais e outras tendências industriais. O texto do trabalho contém uma abundância de material sobre as principais fases de organização; entre os capítulos finais, os que se referem a determinação de custo da produção, remuneração do trabalho, medidas de gerência e relações industriais podem ser selecionados para especial referência às suas qualidades e aos seus valores. Os estudantes encontrarão nesse trabalho uma fonte de informações, apresentadas de modo autorizado e compreensivo.

11. *Business Organization and Management* — Elmore Petersen and E. Grosvenor Plowman. Richard D. Erwin, Inc. Chicago, 1941.

Tendo-se em vista o fato de que esse livro possui aproximadamente seiscentas páginas, com cerca de outro cento mais dedicado à apresentação de material suplementar para objetivos de ensino, uma excelente bibliografia e um índice muito bem construído, pode-se concluir que a sua elaboração constituiu um trabalho longo e intenso dos seus autores. Trabalharam com boas intenções, pois embora o tratamento da matéria não tenha sido planejado da melhor maneira — na verdade em alguns aspectos foi um tanto primário — o resultado constitui uma discussão sólidamente concebida, bem integrada e exaustiva da teoria básica e dos princípios. Esse trabalho destina-se especialmente a ser usado como um livro didático, mas, uma pessoa com prática amadurecida no trato do problema nele descobrirá muita coisa útil para es-

clarecer a sua percepção de tais questões. Os inúmeros diagramas, organogramas e outras ilustrações, muitos dos quais se originam dos próprios autores, são uma de suas características mais apreciáveis.

12. *Organization Engineering*. Henry Dennison, McGraw-Hill Book Company. New York and London, 1931.

No conteúdo desse pequeno livro o autor sintetizou, de maneira admirável, o distilado de tudo que aprendeu sobre administração durante um período de longa atividade como chefe executivo e líder dedicado à causa das ciências e humanidades. Mr. Dennison prefacia seu texto com a afirmativa de que esse livro pretende ser mais sugestivo do que interpretativo e de que "um esforço especial é feito para oferecer uma sistematização de todo o assunto, a qual servirá para um posterior desenvolvimento ordenado da ciência e da arte de organização, e para documentar a soma de pesquisa a ela dedicada". A significação do trabalho deriva da autoridade com que Mr. Dennison escreve: seu valor é realçado pela sua filosofia amadurecida e pelo emprego adequado de expressões simples e incisivas.

13. *Principles of Industrial Management for Engineers*. L.P. Alford, The Ronald Press Company, N.Y. 1940.

O autor da presente obra terminou-a em menos de dois anos antes de sua morte prematura em 1942. Esse trabalho pode ser caracterizado como uma síntese dos resultados de suas permanentes atividades e pesquisas no campo de administração. Em virtude de sua última ligação com todas as etapas da evolução nesse setor, desde o nascimento do movimento de administração científica, Dr. Alford estava em posição singular para fazer um texto extensivo que pudesse apresentar, em forma definitiva, os princípios e os métodos de administração industrial. Essa tarefa, ele a efetivou com grande sucesso. Além disso, conduzido pelo seu treino como engenheiro e seus hábitos de pensar, fez uso apropriado da análise matemática a fim de fornecer respostas quantitativas aos problemas específicos de administração. Ainda que esse trabalho tenha sido escrito originalmente para fins didáticos, ele se qualifica também como um valioso livro de referência para chefes executivos.

14. *The Science of Production Organization* — E.H. Anderson and G.T. Schwenning. John Wiley Sons. Inc. N.Y. 1938.

Dois humanistas empenhados no ensino de administração na Universidade de North Carolina reuniram seus esforços para produzir esse trabalho, reconhecendo a necessidade de ser publicado um livro que ponderasse e integrasse os pensamentos de inúmeros autores nos vários aspectos de organização. Abrangendo uma literatura muito ampla relativa à matéria, como talvez não se encontre em nenhum trabalho de qualquer outro autor no campo da organização, Drs. Anderson e Schwenning prepararam um texto que constitui um tratamento científico do estudo da organização. Os autores se colocaram na posição de que há uma ciência de organização e que esta é mais um produto de evolução, que uma simples teoria. Não se precisa concordar com todas as suas conclusões para se verificar que eles trouxeram uma contribuição magistral para um melhor entendimento de problemas que estão entre os maiores com que atualmente se defrontam a indústria e a sociedade. Este é um livro completo, quer em forma, quer em conteúdo e que, pela abundância de definições que contem, deve ser um complemento muito bem aceito numa biblioteca de administração.

15. *Personnel Administration. Its Principles and Practice*. Ordway Tead and Henry C. Metcalf. Third Edition McGraw-Hill Book Company, N.Y. and London, 1933.

Publicado originariamente em 1920, essa obra se coloca entre as primeiras que tratam amplamente do campo das relações humanas na indústria. Nos últimos 25 anos depois que esta obra veio a público ocorreram muitas mudanças radicais nas condições econômicas e sociais, que criaram naturalmente a necessidade de rever os primitivos conceitos da substância e dos objetivos da administração de pessoal. Um paralelo entre a primeira e a terceira edições desse trabalho demonstra, contudo, que, muito embora o texto do último tenha sido ampliado em alguns aspectos e diminuído em outros, o padrão do original foi construído de maneira tão fundamental e penetrante, que exige muito pequena modificação. Os autores, um dos quais (Dr. Metcalf) morreu há 3 anos, compararam no próprio desenvolvimento de suas

ideias as mais significativas etapas de evolução do movimento de administração de pessoal. Com efeito, como pioneiros no setor, eles contribuíram em não pequena quantidade para o crescente reconhecimento de princípios vigorosos e de práticas esclarecedoras.

16. *Personnel Management and Industrial Relations* — Dale Yoder. Prentice-Hall, Inc.; N. Y. 1942.

Baseado em trabalho anterior sob título ligeiramente diferente, esse volume, de caráter e proporções enciclopédicas, apresenta um tratamento tão completo do assunto, que é suficiente para satisfazer até as mais severas exigências. Nas suas 848 páginas (incluindo o índice) o autor considerou cuidadosamente não somente as várias fases de administração de pessoal desde a seleção até a aposentadoria, mas também os aspectos mais dinâmicos de relações industriais, tais como se desenvolveram durante a última década e meia. Os antecedentes do Dr. Yoder como economista e sua variada experiência em posições importantes no serviço público equiparam-no para aplicar uma larga visão na consideração de problemas de pessoal e para dar o devido valor à função essencial da pesquisa científica na solução dos mesmos. As freqüentes referências aos materiais e métodos estatísticos dá uma característica fora do comum a um livro dessa ordem, justificadas, sem dúvida, pela crescente necessidade de a ciência predominar num campo em que a opinião mal informada e facciosa frequentemente tem frustrado a obtenção da verdade.

17. *Personnet Relations* — J.E. Walters. The Ronald Press Company. N. Y. 1945.

Escrito principalmente com base na experiência ampla e variada de seu autor, esse trabalho considera o problema de relações pessoais no modo por que deve ser encarado numa democracia. Em contraste com estudos feitos por outros escritores, o autor inicia sua discussão por definir trabalhadores, administração e governo como os principais determinantes das relações de pessoal e assim prossegue desenvolvendo o assunto. O leitor percebe imediatamente a dinâmica da associação de classes: aí então, ele é apresentado aos conceitos organizados de relações de pessoal, tais como tem sido aceitos pela administração. A terceira parte,

compreendendo 12 capítulos, permite uma visão clara e extensa do conjunto de técnicas que devem ser utilizadas a fim de fazer justiça aos problemas práticos específicos. Os cinco capítulos da quarta parte se referem aos conflitos da regulamentação e da cooperação governamental e a última parte apresenta o esforço para maior cooperação entre aqueles três elementos determinantes, com um sumário dos objetivos que devem ser atingidos. Este é o último trabalho que apareceu sobre o assunto. É um estudo fundamental, objetivo e documentado, que deve ser julgado como uma contribuição excelente para a literatura de administração de pessoal.

18. *Management and the Worker* — F.J. Roethlisberger and W.J. Dickson. Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1939.

Esse trabalho é uma espécie de relatório descritivo de talvez a mais extensa e substancial investigação científica de que se tem notícia sobre o fator humano no trabalho. A famosa Experiência de Hawthorne — uma série de inquéritos sobre o efeito do trabalho e das condições de trabalho sobre o homem — foi iniciado nos Hawthorne Works da Western Electric Company, Chicago, em 1927 e prosseguiram até 1932. Durante o período seguinte de 6 ou 7 anos, os cientistas relacionados com as várias fases da investigação dedicaram-se à preparação e à publicação dos resultados, conclusões e outros dados provenientes da investigação. F.J. Roethlisberger, professor de Pesquisa industrial da Harvard Graduate School of Business Administration e W.J. Dickson, Chefe do Departamento de Pesquisas das Relações com o Empregado, da Western Electric Company, mantiveram-se permanentemente presos ao projeto; como autores desse livro eles prestaram relevante serviço a quaisquer estudantes de administração. É de lamentar que muito poucos funcionários estejam familiarizados com o conteúdo desse trabalho.

19. *Executive Salaries and Bonus Plans*. John Calhoun Baker. McGraw-Hill Book Company, N.Y. and London, 1938.

Entre os problemas mais difíceis com que se deparam atualmente as empresas estão os referentes à remuneração dos chefes executivos. Relativamente pouco tem sido escrito sobre esse assunto.

to, devido provavelmente ao fato de que, há uma década atrás mais ou menos, não havia fatos referentes às práticas em uso, exceto em forma muito sumária. Excetuado o estudo de F.W. Taussig e W.S. Barker, publicado no "Quarterly of Economics", de Nov. de 1925, esse trabalho é o primeiro a tratar analiticamente do problema, na base de ampla documentação estatística. O autor — à época da publicação de seu estudo era Diretor do Bureau de Pesquisa da Graduate School of Business Administration da Universidade de Harvard — obteve sua fonte de material na Federal Trade Commission e na Securities and Exchange Commission. Embora não tivesse tido pretensões de ter desenvolvido uma teoria ou uma filosofia sobre remuneração dos chefes executivos ele deu a público os resultados da pesquisa, os quais, apesar das rápidas modificações em condições de vida, são de interesse atual e podem constituir estímulos e guias para investigações posteriores.

20. *Salary Determination* — John W. Riegel. Bureau of Industrial Relations, University of Michigan, Ann Arbor, Michigan, 1940.

A determinação de um salário equitativo é uma das medidas, ou instrumentos, mais eficientes que podem ser empregados pela direção para estimular as atitudes dos empregados e para implantar um sólido alicerce para crescentes realizações. O estudo do Dr. Riegel é baseado numa pesquisa que fez dos métodos em uso e de práticas selecionadas em 40 corporações americanas empenhadas em diversas atividades, incluindo manufaturas, serviços de utilidade pública, saldos, bancos, seguros, etc. Delimitando a área de sua investigação, ele se confinou ao segundo e ao terceiro dos seguintes quatro grupos: (1) empregados, (2) assalariados de rotina (3) gerentes e técnicos com menos de 10 mil dólares por ano, e (4) altos chefes. Seu objetivo primordial foi o de organizar e esclarecer os mais importantes aspectos incluídos no problema de determinação de salários. Reuniu uma grande quantidade de informações úteis sobre vários aspectos de administração de salários e apresentou-a numa sequência lógica, com espírito de síntese. Familiarizar-se com o conteúdo desse livro é útil aos chefes executivos que lutam com os intrincados problemas nele discutidos.

21. *Motion and Time Study*. Ralph M. Barnes, 2nd Edition, John Wiley & Sons. Inc. N.Y. 1940.

A análise de tempos e movimentos se coloca entre as mais conhecidas e admiráveis técnicas criadas e utilizadas pelos pioneiros da administração científica. Taylor criou o estudo de tempos a fim de prover uma base para determinação de tarefas; os Gilbreth desenvolveram o estudo dos movimentos em prosseguimento às pesquisas dos princípios e técnicas que fornecessem o melhor caminho para efetivar uma tarefa. Dr. Barnes, membro da Congregação do College of Engineering, da Universidade de Iowa, de há muito vem sendo conhecido pelo seu interesse científico sobre o assunto de tempos e movimentos e pelos resultados das pesquisas em que ele e seus associados frequentemente se empenham. A primeira edição desse trabalho foi publicada em 1937, e a segunda edição, aumentada de certas características e de mais material ilustrativo, apareceu três anos mais tarde. Esse livro obteve uma grande aprovação como "vademecum" para estudantes e empregados.

22. *Wage Incentive Methods* — Charles Walter Lytle. Revised Edition, The Ronald Press Company, N.Y. 1942.

O trabalho do prof. Lytle originariamente publicado em 1929, apareceu 13 anos mais tarde em edição revista e ampliada. Como o próprio autor salientou nessa ocasião, o lapso de tempo ocorrido entre a publicação da 1.^a e a da 2.^a edição permitiu a evolução da política de salários-prêmio a um ponto em que "os princípios e as técnicas que agora puderam ser apresentados quase que se tornaram uma ciência. Esse trabalho esgota a matéria, analisando-a de modo autorizado e é estimulante para o leitor que desejar informar-se sobre a teoria e a prática num campo importante, mas altamente técnico, de administração. Como um professor e profundo estudioso, o Professor Lytle provê o seu trabalho de um grande número de ilustrações gráficas e quadros de grande valor prático para o leitor. Eles estão muito bem reproduzidos e depõem a favor da habilidade do impressor.

23. *Middle Management*. Mary Cushing Howard Niles. Harper Brothers. N.Y. and London, 1941.

Chefes intermédios — é a expressão, que parece boa, escolhida pela autora para indicar os ocupantes daqueles níveis da estrutura organizacional, situados imediatamente abaixo dos altos chefes executivos. A autora os descreve como "junior administrators" e classifica-os como chefes de departamento, com responsabilidade pela supervisão indireta de uma centena (ou várias centenas) de pessoas. O livro considera os problemas do "junior administrator". Com base na sua variada experiência como consultora técnica, principalmente de companhias de seguros, Mrs. Niles inclui no âmbito desse trabalho os produtos de aguda análise dos fatores ambientais e das relações humanas, penetrados de um sólido conhecimento dos mais amplos aspectos de administração. Escrito de modo simples, com "seriedade e com objetividade digna de nota, êsse livro é de grande valor prático para o "junior administrator" desejoso de obter o máximo de suas possibilidades e oportunidades.

24. *Textbook of Office Management* — William Henry Leffingwell and Edwin Marshall Robinson. McGraw-Hill Book Company, N.Y. and London, 1943.

Apesar do fato de a literatura incluir um certo número de livros relativos a administração de escritórios, êsse trabalho do falecido William Henry Leffingwell, o qual originariamente apareceu em 1932, deve ainda ser classificado como o texto líder dessa natureza. A revisão do Prof. Robinson tem o efeito de dar maior coerência à estrutura do livro e de aprimorá-lo em outros aspectos para efeitos de ensino. Em todos os seus pontos essenciais, incluindo o estabelecimento de princípios que Leffingwell tão capazmente apresentou e expôs, o livro permaneceu substancialmente inalterado. Êle constitui o produto da longa experiência de uma ilustre autoridade e deve ser lido e meditado por todos os administradores de empresas que desejam pensar e agir em termos de princípios fundamentais.

*

* *

Finalizando esta revisão geral de livros, não será fóra de propósito salientar o fato de que o princí-

pio orientador adotado para fazer justiça no problema de seleção foi escolher, quando possível, trabalhos que pudessem contribuir para o alargamento dos horizontes intelectuais do leitor. Ainda que eu reconheça integralmente o importante papel da especialização na obtenção de resultados práticos, os seus efeitos negativos sobre a administração que tenho observado com freqüência — não me permitem permanecer contente senão com aquela orientação.

Em administração necessitamos de mais homens educados e de menos especialistas. Necessitamos mais da faculdade de pensar em termos de princípios fundamentais do que da capacidade de manusear facilmente instrumentos de precisão. Necessitamos de mais filósofos com espírito de investigação, dominados por ampla visão, e de menos técnicos cujo tratamento habitual dos problemas frequentemente os limita a um ponto de vista demasiado estreito.

Acima de tudo, precisamos de homens cuja formação intelectual capacite-os a aceitar e agir na base do conjunto dos fatores relacionados com o problema.

Se da leitura dos livros indicados na lista resultar um alargamento de perspectivas e um mais permanente estímulo intelectual para um punhado de estudantes de administração, não terá sido em vão o trabalho devotado ao preparo dessa lista.

INDICAÇÕES

REPORT OF THE COMMITTEE ON THE TRAINING OF CIVIL SERVANTS

Êste é o relatório do Comité nomeado, em fevereiro de 1943, para examinar a questão de treinamento dos servidores civis ingleses.

A tarefa não foi das mais fáceis, visto que quanto mais se estuda o problema, tanto mais se verifica a importância vital do treinamento para o servidor público de qualquer categoria.

Ainda que a determinação legal tivesse restringido as atividades do Comité a questões de treinamento, êsse assunto, pela sua própria natureza, acarretou considerações em torno de recrutamento, lotação, estágio probatório, transferência e promoção.

Com a crescente intensificação de esforços nos diversos campos da atividade humana, novos pa-

drões de eficiência são solicitados. O Serviço Civil necessita ser dirigido para ideais mais altos e realizações mais expressivas e isto se conseguirá através de um treinamento planejado, elemento impar de obtenção de maior eficiência.

A parte introdutória do relatório apresenta a origem do Comité, o propósito e o método do inquérito realizado e um sumário de recomendações.

Depois de estudar os princípios gerais de treinamento, indica os meios de aplicá-los às diferentes classes de servidores. O esquema apresentado visa aumentar a competência do funcionário, desenvolvendo ainda, uma concepção mais sólida e mais entusiástica do valor que representa o seu esforço para o bem estar geral da comunidade em que vive.

Encontramos, assim, nêsse pequeno fascículo que veio do British Council um estudo percuciente e valioso de primordial capítulo da administração de pessoal.

RECRUITMENT TO ESTABLISHED POSTS IN THE CIVIL SERVICE DURING THE RE- CONSTRUCTION PERIOD

Desejando reiniciar o recrutamento de pessoal para o serviço civil, tão cedo terminasse a guerra, o governo britânico determinou ao National Whitley Council o estudo das bases em que se deveria efetivar essa medida.

O primeiro problema seria o de formular um conceito das futuras atividades do Serviço Civil, visto que, pelas injunções e decorrências da guerra, as responsabilidades dos governos cresceram em volume e diferiram, até certo ponto, em natureza, das que lhes cabiam antes da conflagração.

Por outro lado necessário seria dar um tratamento equitativo e democrático aos possíveis candidatos. O mercado de escolha deveria incluir, assim, tanto as pessoas que perderam a oportunidade de entrar no Serviço Civil por motivo da interrupção acarretada pela guerra, quer as que atingissem as idades normais à época do reinício do recrutamento. Atenção especial mereceriam ainda os que fossem regressando das forças armadas.

Essas e outras cogitações relativas a métodos de recrutamento se encontram nesse interessante relatório apresentado ao Parlamento Inglês em novembro de 1944.

HEALTH AND SOCIAL WELFARE — 1945 — 1946

Tendo em vista o progresso da Medicina Social, o desenvolvimento da Medicina Industrial, os novos esquemas de Reconstrução Social e contingências outras impostas pela guerra, a presente edição de *Health and Social Welfare* teve de sofrer uma grande revisão no seu texto primitivo a que foram incorporados ainda novos elementos.

Consta de uma série de artigos escritos por autoridades nos diversos assuntos apresentados, além de legislação e de estrutura administrativa dos órgãos britânicos incumbidos de saúde e assistência.

Classifica-se, assim, como um trabalho de referência, de utilidade para quaisquer interessados em matéria de saúde pública e bem estar social.

LIVROS PARA CONCURSOS

A Editora Getúlio Costa gentilmente enviou à Redação dessa Revista uma série de livros sobre matérias exigidas em concursos oficiais.

Êsses pontos foram feitos de acôrdo com os programas estabelecidos para êsses concursos e são apresentados nos seguintes volumes :

1. Direito Administrativo — Sr. Pompeu de Barros.
2. Pontos de Merceologia — Prof. Tenório de Albuquerque.
3. Manual de Telecomunicação — Sr. Pompeu de Barros.
4. Correção de Frases — Prof. Tenório de Albuquerque.
5. Para bem escrever — Prof. Tenório de Albuquerque.
6. Pontos de Português — Prof. Tenório de Albuquerque.
7. Pontos de Análise — Prof. Tenório de Albuquerque.
8. Pontos de Matemática — Prof. Tenório de Albuquerque.
9. Pontos de Corografia — Prof. Tenório de Albuquerque.
10. Problemas bancários — Prof. Tenório de Albuquerque.
11. Pontos de Direito Penal — Sra. Ivete Camargo.

Êsses livros estarão na Biblioteca do DASP à disposição dos candidatos interessados.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

Health and Social Welfare — 1945-1946 — Advisory Editor The Rt. Hon. Lord Horder — Londres.

Revista de Direito Municipal — Doutrina, Administração, Urbanismo, Jurisprudência e Legislação — Salvador — Bahia.

Revista da Academia Amazonense de Letras — Janeiro de 1946 — Amazonas.

Revista de Educação Pública — Secretaria Geral de Educação e Cultura — Vol. 3 — n.º 12 — outubro-dezembro — 1945 — Rio.

85 Dias na Direção do Lloyd Brasileiro — Thiers Fleming — Rio.

Balanço de Atividades — Conselho Nacional de Desportos — João Lira Filho, presidente — 1946 — Rio.

Boletim da União Panamericana — Março e abril de 1946 — Washington, D.C.

Relatório — Ministério da Justiça e Negócios Interiores — Apresentado pelo Presidente do Conselho Nacional de Trânsito — Ano de 1945 — Rio.

Boletim Municipal — Prefeitura Municipal de Porto Alegre — Vol. VIII — 1945 — n.º 22 — Outubro e dezembro — Porto Alegre.

The Journal of the American Dental Association — Vol. 33 — number 9 — May — 1946 — Chicago.

Wilson Library Bulletin — Volume 20 — Number 9 — May 1946 — New York.

Reader's Choice of Best Books — A Monthly Selection — May 1946 — New York.

Boletim — Ministério de Hacienda de La Nación — Año I — n.º 3 — abril, 1946 — Republica Argentina.

Boletim Trimestral do Serviço de Biometria Médica — Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos — Ano II — II Trimestre de 1945 — N.º VI — Rio.

Revista — Imposto da Renda — Ano IX — Fevereiro-março — ns. 2 e 3 — Rio.

The United States Quarterly Book List — Volume I — number 4 — December, 1945 — Washington, D.C.

Agricultura e Pecuária — Revista de Divulgação e Estudo — Ano XVII — n.º 275 — Março de 1946 — Rio.

Boletim — The Municipal Digest of the Americas — Publicación mensual de La Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal — Año VII — Abril de 1946 — n.º 4 — La Habana, Cuba.

El Indicador Industrial — Año 3 — Abril 1946 — n.º 4 — New York.

Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior — Ano IX — Ns. 2 e 3 — Fevereiro e março de 1946 — Rio.

Revista Forense — Mensário Nacional de Doutrina, Jurisprudência e Legislação — Vol. CIV — Ano XLII — Fascículos 508 e 509 — Rio.

Gaceta Judicial — Órgano de La Corte Suprema de Justicia de la Republica del Ecuador — Año II — Série VI — n.º 13 — Quito, Ecuador.

El Exportador Americano — Vol. 138 — n.º 4 — Abril de 1946 — New York.

The Journal of BUSINESS EDUCATION — A Magazine for Teachers of Business Subjects — April 1946, vol. XXI, number 8 — Official Publication of the National Council for Business Education — New York.

Brasil Moderno — Mensuário Informativo de La Oficina Comercial del Gobierno del Brasil en Guatemala — Boletim Mensual n.º 9 — Marzo de 1946.

Banco de Vizcaya — Revista Financeira — Bilbao — Noviembre-diciembre 1945 — Año XIV, n.º 63.

Civil Engineering — Published by the American Society of Civil Engineers — South District, Pumps-Chicago — Vol. 16, n.º 5, may 1946.

Inapiários — Órgão dos funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — Ano VIII — Abril de 1946 — N.º 96 — Rio.

Para Bem Escrever — A. Tenório D'Albuquerque — Editora Getúlio Costa — Rio.

Pontos de Matemática — Pontos para concursos oficiais, organizados pelo Dr. M. Tenório D'Albuquerque — 2.ª Edição revista — Editora Getúlio Costa — Rio.

Pontos de Corografia — Organizado pelo Professor A. Tenório D'Albuquerque da Academia Brasileira de Filologia, da Sociedade Hombres de Letras del Uruguay e da Sociedad Argentina de Estudios Linguisticos — 3.ª Edição revista — Editora Getulio Costa.

Direito Administrativo — Para Concursos Oficiais, organizados pelo Prof. Gessner Pompílio Pompêo de Barros — Orientação e Revisão do Prof. A. Tenório D'Albuquerque — Editora Getulio Costa — Rio.

Problemas Bancários — Pelo Professor A. Tenório D'Albuquerque — Editora Getulio Costa — Rio.

Pontos de Legislação Fazendária e de Fazenda — João da Silva Pimenta — Orientação e Revisão do Prof. A. Tenório D'Albuquerque — Editora Getúlio Costa — Rio.

Legislação Fazendária e de Fazenda — João da Silva Pimenta — Editora Getúlio Costa — Rio.

Constituição — Dos Estados Unidos do Brasil, 1937 e Leis Constitucionais 1, 2, 4, 5, 6, 7 e 8: Para Concursos Oficiais — Editora Getúlio Costa — Rio de Janeiro.

Pontos de Merceologia — Pontos para Concursos Oficiais do Prof. A. T. D'Albuquerque — Editora Getúlio Costa — Rio de Janeiro.

Manual de Telecomunicação — Legislação e Orientação — Ensino Técnico Profissional — Gessner Pompílio Pompêo de Barros — Editora Getúlio Costa — Rio.

Pontos de Direito Constitucional — De acordo com o programa do D.A.S.P., organizado pelo Dr. Tardieu Pereira — Orientação e Revisão do Prof. A. T. D'Albuquerque — Editora Getúlio Costa — Rio.

Departamento de Assistência ao Cooperativismo — Publicação n.º 139 — 140 — 131 — 142 — 143 — de

junho, julho, agosto, setembro, outubro de 1945 — São Paulo.

Letourneau Co-Operator — Tournatrailers At Idlewild — Vol. 8 — N.º 2 — March, 1946 — New York.

Boletim de Hacienda — Suplemento — Revista de Índices Econômicos — Raul A. Previtali — Año 3 — Abril de 1946 — N.º 26 — Montevideo — R. O. del Uruguay.

Planning — Child Health and Nutrition — A broadsheet issued by Pep (Political and Economic Planning) — N.º 248 — April 18, 1946 — London.

Providencial Stanne's London — Join the C.S.C.A. — Vol. III — Ns. 9 e 10 — February-march, 1946 — London.

In London's Streets — Published for the British Council by Longmans Green & Co., Ltd. — London.

Current List of Medical Literature — March 22, 29, abril 5, 12, 19 e 26 de 1946 — Ns. 12, 13, 14, 15, 16 e 17 — Washington, D.C.

Ohio's Water Resources — Ohio State University Studies Engineering Series — Vol. XV — N.º 1 — May, 1946 — By C. V. Yougquist — Ohio.

Preçário de Livros da Biblioteca Histórica de Portugal e Brasil — Portugal.

Good Government — Vol. LXIII — N.º 2 — March-april — 1946 — New York.

Boletim Judiciário — Índice do Volume XXVII — Jurisprudência.

Bufarali — Vol. II — N.º 1 — Abril de 1946 — Rio.

The Journal of the American Dental Association — Vol. 33 — N.º 8 — Abril — 1946 — Chicago.

Taxes — The Journal of the Inland Revenue Staff Federation — Vol. 29 — Ns. 1, 2 e 4 — January, february, april — London.

Boletim Fluviométrico — Divisão de Águas do Ministério da Agricultura — Amazonas.

The New Statesman and Nation — The Week-end Review — Vol. XXXI — N.º 785 — March — London.

Opinion — Civil Service — Vol. 23 — N.º 270 — March — 1946 — London.

Brasil Médico — Revista Semanal de Medicina e Cirurgia — Ano LX, Rio de Janeiro, 4 e 11 de maio de 1946 — Ns. 18 e 19 — Rio de Janeiro.

State Service — The Journal of the Institution of Professional Civil Servants — Vol. XXV — Ns. 6, 8, 9 e 10 — November, 1945 — January, february, march, 1946 — London.

Belgique Amerique Latine — Bulletin Mensuel D'Information de la Maison de L'Amérique Latine A.S.B.L. — Nouvelle Série — N.º 6 — 20 Mars 1946 — Bruxelles.

Cemento Portland — Revista del Instituto del Cemento Portland Argentina — N.º 8 — Abril 1946 — Argentina.

Revista Rotaria — Mayo, 1946 — Publicada mensualmente em Chicago, Illinois, E.U.A., por Rotary International.

The Ministry of Labour Gazette — Vols. LIII, LIV — Ns. 11, 12 e 1 — November, december, 1945 — January, 1946 — London.

Municipal Journal — Local Government Administrator — Ns. 2.774, 2.776, 2.777 — Vol. 54 — Friday, march 29 — Friday, april 12 e 29 — 1946 — London.

Revista das Estradas de Ferro — Ano XXII — N.º 461 — Abril de 1946 — Rio.

Boletim Paraguaio — Ano I — Março de 1946 — N.º 2 — Assunção.

Escola Técnica de Vitória — Ano III — N.º 22 — Março de 1946 — Vitória.

Nação Brasileira — Ano XXIV — Maio de 1946 — N.º 273 — Rio.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I

VOLUME I

N. 1 — novembro (esgotado).....	1937
N. 2 — janeiro (esgotado).....	1938
N. 3 — fevereiro (esgotado).....	1938
N. 4 — março.....	1938

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....	1938
N. 2 — maio.....	1938
N. 3 — junho.....	1938

VOLUME III

N. 1 — julho.....	1938
N. 2 — agosto.....	1938
N. 3 — setembro.....	1938

VOLUME IV

N. 1 — outubro.....	1938
N. 2 — novembro.....	1938
N. 3 — dezembro (esgotado).....	1938

ANO II

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....	1939
Ns. 2 e 3 — fevereiro e março.....	1939

VOLUME II

Ns. 1 e 2 — abril e maio.....	1939
N. 3 — junho.....	1939

VOLUME III

Ns. 1 e 2 — julho e agosto.....	1939
N. 3 — setembro.....	1939

VOLUME IV

Ns. 1 e 2 — outubro e novembro.....	1939
N. 3 — dezembro (esgotado).....	1939

ANO III

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....	1940
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1940
N. 3 — março (esgotado).....	1940

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....	1940
N. 2 — maio (esgotado).....	1940
N. 3 — junho (esgotado).....	1940

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....	1940
N. 2 — agosto (esgotado).....	1940
N. 3 — setembro.....	1940

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....	1940
N. 2 — novembro (esgotado).....	1940
N. 3 — dezembro.....	1940

ANO IV

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....	1941
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1941
N. 3 — março.....	1941

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....	1941
N. 2 — maio (esgotado).....	1941
N. 3 — junho (esgotado).....	1941

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....	1941
N. 2 — agosto (esgotado).....	1941
N. 3 — setembro (esgotado).....	1941

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....	1941
N. 2 — novembro (esgotado).....	1941
N. 3 — dezembro.....	1941

ANO V

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....	1942
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1942
N. 3 — março (esgotado).....	1942

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....	1942
N. 2 — maio (esgotado).....	1942
N. 3 — junho (esgotado).....	1942

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....	1942
N. 2 — agosto.....	1942
N. 3 — setembro (esgotado).....	1942

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....	1942
N. 2 — novembro.....	1942
N. 3 — dezembro.....	1942

ANO VI

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....	1943
N. 2 — fevereiro.....	1943
N. 3 — março.....	1943

VOLUME II

N. 1 — abril.....	1943
N. 2 — maio.....	1943
N. 3 — junho.....	1943

VOLUME III

N. 1 — julho.....	1943
N. 2 — agosto.....	1943
N. 3 — setembro.....	1943

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....	1943
N. 2 — novembro (esgotado).....	1943
N. 3 — dezembro (esgotado).....	1943

ANO VII

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....	1944
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1944
N. 3 — março (esgotado).....	1944

VOLUME II

N. 1 — abril.....	1944
N. 2 — maio.....	1944
N. 3 — junho.....	1944

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....	1944
N. 2 — agosto.....	1944
N. 3 — setembro.....	1944

VOLUME IV

N. 1 — outubro.....	1944
N. 2 — novembro.....	1944
N. 3 — dezembro.....	1944

ANO VIII

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....	1945
N. 2 — fevereiro.....	1945
N. 3 — março.....	1945

VOLUME II

N. 1 — abril.....	1945
N. 2 — maio.....	1945
N. 3 — junho.....	1945

VOLUME III

N. 1 — julho.....	1945
N. 2 — agosto.....	1945
N. 3 — setembro.....	1945

VOLUME IV

N. 1 — outubro.....	1945
N. 2 — novembro.....	1945
N. 3 — dezembro.....	1945

ANO IX

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....	1946
N. 2 — fevereiro.....	1946
N. 3 — março.....	1946

VOLUME II

N. 1 — abril.....	1946
N. 2 — maio.....	1946
N. 3 — junho.....	1946

VOLUME III

N. 1 — julho.....	1946
-------------------	------



AS ESTATÍSTICAS DEMONSTRAM QUE MILHARES DE PESSOAS, PROVINDAS DOS MAIS DIFERENTES RECANTOS DO PAÍS, INGRESSAM NOS QUADROS ADMINISTRATIVOS ADQUIRINDO CONHECIMENTOS ESPECIALIZADOS NAS PÁGINAS DA REVISTA

DO
SERVIÇO
PÚBLICO