

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO VIII
Vol. III — N. 1
Jul. 1945

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO: **DASP**

PRESIDENTE:

Luiz Simões Lopes

DIRETORES DE DIVISÃO:

Moacyr Ribeiro Briggs

Organização e Coordenação

Astério Dardeau Vieira

Estudos de Pessoal

Henrique Domingos Ribeiro Barbosa

Orientação e Fiscalização do Pessoal

Murilo Braga de Carvalho

Seleção

Benedicto Silva

Aperfeiçoamento

Mário de Bittencourt Sampaio

Material

Arízio de Viana

Orçamento

Jorge Oscar de Melo Flôres

Edifícios Públicos

DIRETORES DE SERVIÇO:

Felinto Eptácio Maia

Administração

Alfredo Nasser

Documentação

CONSULTOR JURÍDICO:

Carlos Medeiros Silva



DASP - BIBLIOTECA
BRASILIA

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO VIII

JULHO DE 1945

Vol. III - N. 1

SUMÁRIO

EDITORIAL

Política e Serviço Público.....	3
---------------------------------	---

COLABORAÇÃO

Taylor e a organização científica:	
Introdução — WILLIAM REX CRAWFORD	5
Taylor e o desperdício — PAULO ACIOLI DE SA	7
Taylor e a unidade de comando — BENEDICTO SILVA	8
Taylor e a organização científica do serviço público — ARAÚJO CAVALCANTI.....	11
Taylor e Fayol — CLEANTHO DE PAIVA LEITE	14
A contribuição de Taylor para o progresso industrial — ALDO AZEVEDO.....	16
O federalismo brasileiro — HARVEY WALKER	22
Os acordos de Bretton Woods — RICHARD LEWINSOHN	26
Da necessidade de estudos de Administração — J. PINTO LIMA	32
Renda — medida tributária — J. SALDANHA DA GAMA E SILVA.....	35
O objeto da ciência da Administração — CELSO DE MAGALHAES.....	41
Problemas de saúde no Território Federal de Ponta Porã — RANDOVAL MONTENEGRO	44
Observações sobre o alcance do controle — ALBERTO DE ABREU CHAGAS.....	53
O Instituto de Cardiologia — ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO	56

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

Os dissídios trabalhistas das empresas incorporadas ao patrimônio nacional e o problema da jurisdição — M. CAVALCANTI DE CARVALHO	81
Pareceres — Julgados.....	92

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Afastamento de servidores brasileiros para trabalho junto à U.N.R.R.A.	101
Notas para o funcionário.....	101

APERFEIÇOAMENTO:

Sétimo concurso de trabalhos de utilidade para a administração pública	107
Segunda reunião mensal de 1945 — “Horários de trabalho”	109

SELEÇÃO:

Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Examinador de Marcas.....	116
---	-----

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil	121
Servidores do Estado e atividade política — Uma entrevista do Presidente do D.A.S.P.	125
A localização da Cidade Universitária — Fala a “A Noite” o Presidente do D.A.S.P.	127
Prof. William Mosher — Faleceu o grande mestre da administração de pessoal.....	129

BIBLIOGRAFIA

Crítica — Indicações — Publicações recebidas.....	131
---	-----

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda — 6.º andar — Sala 615

Rio de Janeiro — Brasil

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

Enderêgo telegráfico: REVISDASP

Diretor: PAULO LOPES CORRÊA

Expediente

Assinatura anual Cr\$ 50,00

Assinatura anual para o exterior Cr\$ 100,00

Número avulso... Cr\$ 5,00

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

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

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

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

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

Política e Serviço Público

ALGUNS dos mais conceituados luminares da Teoria Política, entre eles GASTON JÈZE e W. W. WILLOUGHBY, sustentam, baseados em considerações de alto teor ético, que o servidor público, estipendiado pelos cofres públicos, para os quais contribuem direta ou indiretamente todos os habitantes de uma nação, não deve tomar parte saliente nas lutas políticas, cumprindo-lhe, ao contrário, manter uma atitude discreta em relação às mesmas.

Os costumes políticos desenvolvidos nos países mais genuína e tradicionalmente democráticos do mundo — Inglaterra e Estados Unidos — traduzem, na prática, os ensinamentos desses autorizados representantes das correntes teóricas. Com efeito, segundo foi recentemente documentado pelo Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público, Sr. Luiz Simões Lopes, em entrevista concedida ao “Correio da Manhã”, tanto na Inglaterra como nos Estados Unidos as leis regulam rigorosamente as atividades políticas dos empregados públicos, impondo-lhes a discreção compatível com a sua qualidade de servidores da coletividade, considerada no seu todo, e impedindo-lhes, destarte, que se façam agentes políticos de grupos ou partidos, sejam estes os mais respeitáveis e tenham por alvo a realização dos mais alevantados programas.

Cumprir observar que nos citados países, cujas tradição e autenticidade democráticas ninguém pode contestar, os servidores públicos não relutam, nem relutam, em agir segundo as conveniências de sua situação, porque, naqueles países, a cultura política já chegou ao nível de desenvolvimento em que qualquer leigo em Teoria Política compreende nitidamente que uma função pública é um encargo de confiança do público, ou seja do povo em geral.

Essa discreção política, preconizada pelos teóricos da mais lídima linhagem e consagrada pelos costumes dos povos mais democráticos do mundo, não implica abstenção política nem isenta o servidor público do cumprimento do dever de votar e contribuir, assim, para a escolha dos representantes e governantes do povo. Tanto na Inglaterra como nos Estados Unidos, o funcionário público vota como qualquer outro cidadão, tem preferências políticas e é não apenas livre de externá-las senão também estimulado a secundá-las, nos dias das eleições, com o seu comparecimento às urnas.

Há, entretanto, uma distinção clara e insofismável entre a atitude do servidor público obrigado, pela sua condição, a não distinguir entre os milhões de cidadãos componentes dos vários grupos políticos e partidários das diferentes ideologias e a tratá-los, a todos, com a mesma solicitude e a mesma neutralidade — que bem se poderá equiparar à dos magistrados — e a atitude do servidor que se filia ostensivamente às correntes políticas, fazendo campanha pela sua vitória e, muitas vezes, hostilizando pessoas e grupos pertencentes às demais correntes.

Na entrevista que o Presidente do D. A. S. P. concedeu ao "Correio da Manhã", ficou lisa e serenamente demonstrado, com uma lealdade e isenção de ânimo insuscetíveis de dúvida, que a discreção política é certamente a única atitude compatível com a função pública. O servidor público é hoje, depois da profissionalização dos quadros e da adoção pacífica do princípio da estabilidade, o elemento permanente da administração. Os legisladores e os governantes, os políticos e seus lugares-tenentes estão naturalmente sujeitos aos vaivéns da luta democrática, aos períodos áureos e aos anos de ostracismo, segundo as preferências do povo. Mas o servidor público, empregado do povo, pago com o dinheiro do povo e pôsto a serviço de todos os cidadãos, sem distinção de côr política, religião, raça ou quaisquer outros critérios discriminativos, tende a permanecer tôda a vida na carreira pública. A sua participação ativa nas campanhas eleitorais é certamente incompatível com a função que exerce. Não lhe cabe o direito de distinguir, como servidor público, entre as diferentes facções. Timbrando em cumprir rigorosamente o dever de participar, como eleitor, nos prélhos políticos, cõscio e zeloso do direito de ter as idéias e preferências políticas que lhe aprouver, o servidor público, entretanto, deve abster-se de participação em movimentos que o incompatibilizem com qualquer dos grupos sociais integrantes da nacionalidade.

Êstes conceitos não se prestam, sem dúvida, a interpretações emocionais, porque são inspirados no mais puro desejo de contribuir para a elevação do prestígio do serviço público, mediante a adoção, por parte dos seus componentes, de um código de conduta autenticamente democrático e civilizado, e cujas origens estão precisamente nos países mais democráticos do mundo. Ao emití-los, inspirada nas declarações do Presidente do D. A. S. P. — que vão, aliás, transcritas na íntegra em outro local da presente edição — não é intuito desta Revista censurar quem quer que seja, ou insinuar, ainda que de leve, a doutrina anti-democrática e indesejável de que o servidor público deve ser apolítico.

Conforme tantas vêzes frizou o Presidente do D. A. S. P., com uma preocupação evidente de deixar bem claro o seu pensamento, sustentamos sem reservas que o servidor público, mais do que o direito, tem também o dever de apoiar os candidatos e as ideologias de sua preferência e sagrá-los, uns e outras, livremente nas urnas, levado nesse ato tão sòmente pelo seu desejo de concorrer para entregar a direção dos negócios públicos aos homens melhores e mais capazes. O que a mais aceitável das teorias políticas e os bons princípios de ética social contra-indicam é que êle deixe, pela sua atividade partidária ostensiva, de ser o depositário da confiança do povo, como um todo, para passar a merecer tão sòmente a confiança de um partido ou de uma coligação de partidos.

Taylor e a organização científica

A Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. realizou no dia 25 de abril último, no auditório do Ministério da Educação e Saúde, sua primeira reunião de estudos de 1945, dedicada à memória de FREDERICK WINSLOW TAYLOR, cujo 30.º aniversário de falecimento passara em 21 de março anterior.

A homenagem constou de uma conferência dividida em seis partes e confiada a seis oradores diferentes, que focalizaram os aspectos mais significativos da vida e da obra do fundador da organização científica do trabalho.

A primeira parte, que consistiu numa apreciação geral introdutória, coube ao Prof. William Rex Crawford, adido cultural à Embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro.

Falaram depois sobre "Taylor e o desperdício", "Taylor e a unidade de comando", "Taylor e a organização científica do serviço público", "Taylor e Fayol" e "A contribuição de Taylor para o progresso industrial", respectivamente, os Srs.: Paulo Acioli de Sá, Diretor do Instituto Nacional de Tecnologia; Benedicto Silva, Diretor da Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P.; J. M. dos Santos Araújo Cavalcanti, Técnico de Administração do D.A.S.P.; Cleantho de Paiva Leite, Chefe da Seção de Coordenação da D.C. do D.A.S.P.; e Aldo Azevedo, Diretor do Centro de Indústrias de São Paulo, que, não podendo comparecer à reunião, teve seu trabalho lido pelo Sr. Anibal Maya, da D. A., àquela data.

Transcrevemos, a seguir, a íntegra das conferências, na ordem em que foram pronunciadas.

INTRODUÇÃO

WILLIAM REX CRAWFORD

QUE o trabalho não é tudo na vida, nem a suprema finalidade da mesma, é uma verdade tão evidente que é desnecessário insistir nela. Não precisamos das lições, aliás muito bonitas, de LIN YUTANG, para demonstrar-nos que a verdadeira civilização é outra, que o homem é mais do que as coisas, que a vida se completa com a criação artística, a compreensão filosófica, e o emprêgo dos mais altos valores. Até podemos sonhar com um dia em que — estética, filosofia e ética — serão uma só expressão suprema da alma humana. Que isso seja dito logo de início para que não sejamos mal compreendidos no que se segue.

O trabalho, que é um meio e não um fim, é, porém, um meio indispensável, quase "conditio sine qua non" do florescimento do espírito. A história do trabalho não é desprezível. O aperfeiçoamento e aumento da produção para satisfazer às necessidades humanas, se bem que não possam ser considerados os últimos fins da vida, merecem nossa consideração. Um homem como FREDERICK TAYLOR, que deu expansão aos limites do poder humano sobre a natureza, merece as homenagens que trazemos comovidos à sua memória, como grande pioneiro que foi.

Com que direito estou usando hoje da palavra, não sei dizer. Possivelmente, o fato de terem chegado à colônia na mesma época, a família de FREDERICK TAYLOR e a minha, ou o fato de ter nascido TAYLOR no bairro de Germantown, ligado desde 1683 à minha família, ou o fato de eu passar diariamente de trem ou de automóvel, rumo à Universidade, pela "Midvale Steel Company" onde TAYLOR trabalhou vários anos e aperfeiçoou seus métodos, me autorize a dizer alguma coisa em sua memória. Ou possivelmente ainda, o fato de ser sociólogo; é bem sabido que nós, os sociólogos, somos todos da opinião do dramaturgo: "*Homo sum, et nihil humanum mihi alienum puto*".

Da vida de TAYLOR seria fatalmente fácil fazer uma "success story" à maneira americana, bonita lição de democracia demonstrada na vida de um "self-made man", que começou simples operário e tornou-se, em poucos anos, gerente da companhia. Os fatos são verídicos, bem americanos, mas deve-se acrescentar que o jovem Frederick, antes de começar seu trabalho de operário, com aquela falta completa de snobismo que é comum nos Estados Unidos, recebeu uma boa educação na França, na Alemanha, e numa das mais conhecidas escolas particulares da Nova Inglaterra. Podemos, porém, estar seguros de que seus cursos não incluíam nada sobre "Labor Economics", e que nas reformas que ele introduziu em Midvale e outras companhias, há uma grande parte de originalidade. Ninguém, na civilização moderna, é completamente original; e, no caso do "Scientific Management", podemos assinalar adombrações das idéias de TAY-

LOR. CHARLES BABBAGE, já em 1832, publicou "The Economics of Machinery and Manufacturers", chamando a atenção dos leitores para a necessidade de maior especialização do trabalho; TOWNE, em 1885, frisou a relação entre o salário pago e a produção. E' precisamente a união das duas idéias que caracteriza o pensamento de FREDERICK TAYLOR.

Passando do trabalho com os operários para a direção da empresa, TAYLOR trouxe consigo um conhecimento completo da maneira de trabalhar dos operários, ou melhor dito, de não trabalhar, seja numa forma organizada, sistemática e proposital, seja simplesmente porque havia pouco ou nenhum interesse de fazer mais do que os menos hábeis ou capazes. Pagar segundo a produção individual de cada operário não lhe parecia um sistema muito prático, porque fatalmente, com o aumento da produção, a empresa sentiria a necessidade de reduzir os pagamentos, o que resultaria em desgosto entre os operários. Para TAYLOR, a solução indicada foi uma análise do tempo de que necessitava o operário para realizar cada parte de seu trabalho e quanto precisava para completá-lo, pagando-se então a um nível bastante alto os que chegassem a realizar o ideal, e a um nível sensivelmente inferior os que não trabalhassem com a eficiência desejada. Como ele via claramente, é um sistema que exige certas condições — uma tarefa grande e bem definida, feita sob condições "standard", e a escolha de operários aptos para cada operação; quer dizer que, antes de dar uma tarefa ao operário, TAYLOR designou uma função difícil para o gerente. Este é que teria que ser científico, no estudo e análise das operações e dos homens.

A introdução do sistema Taylor não se fez sem certas dificuldades. Uma greve, por exemplo, numa fábrica de munições, produziu um inquérito do governo, com um grande número de testemunhas contraditórias. Os operários nem sempre aceitaram o que parecia uma escravidão mais científica, e eram exatamente os operários mais capacitados que recebiam a análise de seu trabalho. Mesmo fora dos sindicatos houve quem dissesse que TAYLOR estava introduzindo uma especialização exagerada, ou quem assinalasse certa falta de base para se empregar a palavra *científico*, com relação ao novo sistema de pagamento.

Mesmo numa homenagem a um espírito genial, pode-se ouvir a voz da crítica, que já se fez

ouvir nos Estados Unidos. O operário não é só operário, elemento de produção; é homem, e, se quiserem, alma com alguma coisa de divino; não é só um meio, um recurso, do qual se extrai o máximo possível; é um fim em si, para o qual a produção das coisas se destina. E' por razões dessa ordem que o sistema Taylor, tal como ele o idealizou nos últimos anos do século passado e nos primeiros do presente, não ficou inalterado. Como não procuramos a sociologia de hoje nas páginas de AUGUSTE COMTE, nem a biologia atualizada nas de CHARLES DARWIN, não devíamos estranhar o fato de ter o pensamento de TAYLOR sofrido mudança com o decurso do tempo. A melhor homenagem que podemos oferecer a um grande pioneiro é continuar o seu trabalho, e não deixá-lo estagnar estérilmente, impedindo o movimento dinâmico da ciência. Cada passo no sentido de um Taylorismo mais humano e científico devia ser do agrado do genial precursor. Ele também não foi meramente o frio cientista; foi o homem que sonhou com uma ciência, com uma arte que reconciliasse o capitalista e o operário, tornando ambos cientes de suas funções naturais, foi o idealista que ofereceu seus serviços gratuitamente a quem desejasse seguir seus conselhos, foi o pai que deixou três filhos adotivos, e o amigo cujos discípulos deram com afeição o nome de Taylor à "Society of Scientific Management."

A obra fecunda de TAYLOR começa hoje, com a tradução de seu livro principal para o português, a agir ainda mais, no campo vasto que é a vida industrial deste grande país. Não queremos que seus preceitos sejam cegamente obedecidos, nem que a especialização chegue a privar o operário da satisfação íntima de impor sua personalidade no produto de seu "instinct of workmanship". Com nossa experiência, nossa crescente ciência da psicologia industrial, não receemos corrigir o velho mestre TAYLOR. Guardaremos sempre alguma coisa de sua insistência na necessidade de trabalhar eficientemente para melhorar o padrão da vida, na necessidade de manter o ideal pregado aqui há muito tempo por RUY BARBOSA, "the right man in the right place", e na necessidade de um país como o Brasil de treinar muitos homens para que sejam "right men" nos mil lugares em que são precisos inteligência, lealdade e trabalho. Eis em termos gerais a lição que devemos aprender do venerando homenageado de hoje, FREDERICK W. TAYLOR.

TAYLOR E O DESPERDÍCIO

PAULO ACIOLI DE SÁ

NA página primeira do livro clássico em que define as idéias essenciais do taylorismo, põe FREDERICK WINSLOW TAYLOR o problema do desperdício. “Vemos” — diz êle — “as nossas florestas que desaparecem, as nossas quedas de água que se desperdiçam”. Mais grave, porém, do que êsse malbaratar das cousas da natureza, dos recursos materiais que esperam a ação humana para seu aproveitamento eficaz, há outro desperdício ao qual TAYLOR se refere, linhas mais adiante da mesma página. “O desperdício do esforço humano, que se processa em atos descoordenados, mal dirigidos, ineficientes, embora menos visível, menos tangível... é maior do que o desperdício em cousas materiais”.

Desperdício de matéria prima mal aproveitada; desperdício de esforço humano mal controlado e trabalhando a rendimento baixo: já se calculou que por essas duas brechas nas paredes da economia, perde a produção 20, 30, 40, 60 % da energia que despende.

Não foi evidentemente TAYLOR o primeiro a chamar a atenção para essas perdas: seria fácil, e daria talvez ares de erudição, citar precedentes milenários que apontavam as falhas dos processos de trabalho com as quais se gastava, sem aproveitamento, muito do material empregado ou do esforço feito no empregá-lo.

Tôda a ciência prática se destina, desde a origem, a poupar trabalho ao homem, a aproveitar melhor as suas energias.

“A ciência é uma economia do pensamento” repetia ERNST MACH — “A ciência é uma economizadora do esforço”, pode-se talvez assim traduzir a fórmula do físico contemporâneo.

A lei do menor esforço, que, bem entendida e interpretada da maneira mais ampla, é uma das regras essenciais da inteligência humana, é, afinal de contas, a origem primeira de tôda a campanha contra o desperdício, a fonte profunda de onde nasce todo o taylorismo.

Não será, por isso, paradoxal transformar a constatação evidente dêsse fator em elogio sincero à preguiça: o taylorismo assim entendido — e a ciência como a compreendia MACH — são, um e a outra, filhos bem formados da preguiça.

Essa, ao invés de ser a mãe apenas de todos os vícios, poderia contar, entre a sua prole numerosa, todo o conhecimento científico e tôdas as suas aplicações à organização racional e taylorizada do trabalho...

Se TAYLOR não é assim, nem pretendia ser, o iniciador da campanha contra o desperdício, que méritos nela lhe cabem, que posição nela ocupa?

A contribuição de TAYLOR está exatamente no restituir aos processos de execução de serviços cristalizados já pela rotina, o mesmo critério científico que outrora os tinha criado. A revolução tayloriana, como quase tôdas as revoluções (e aí está o grande valor que podem ter), consiste em fazer voltar (é o sentido de revolução) os métodos de trabalho a sua origem de definição científica e racional.

Se o operário da Bethlehem Steel não carregava por dia mais de 12 ½ toneladas de gusa quando TAYLOR lá chegou, seria infantil e ingênuo supor que êsse modo de carregar era irracional e errado. Os métodos de carregamento existentes representavam evidentemente o resultado de uma elaboração mental que, de acôrdo com a já citada lei do esforço mínimo, chegara a defini-los da melhor maneira possível no momento em que foram adotados. O mal — o mal único — consistira em não se ter continuado a aplicar a mesma lei: organizado cientificamente o trabalho, a rotina dêle se apoderara para conservá-lo nessa organização indefinidamente. A contribuição de TAYLOR — sua única e admirável contribuição — consistiu exatamente em repetir o que tinham feito séculos antes os cientistas — conscientes ou inconscientes — que estabeleceram as regras primitivas para aproveitar a força humana no deslocamento dos pesos. À maneira cartesiana — nesse ponto e nesse grau justificável — TAYLOR repôs o problema em equação, revoltou-se contra os conservadores que sempre consideram tabus invioláveis as situações existentes, e, com os recursos novos que a ciência em outros ramos lhe fornecia, duvidou da justeza dos processos em uso, fê-los passar pelo crivo de uma análise cronometrada e minuciosa, eliminou os pecados contra o menor esforço, acabando com os movimentos inúteis; restituiu à “santa” preguiça o seu papel humaníssimo de fazer o músculo e o espírito descansar tôda a vez que possível; e sintetizando depois os movimentos úteis e não elimináveis, recompôs o *puzzle* do esforço trabalhador e

conseguiu que cada homem, com menos cansaço, com mais lazer, com satisfação aumentada, ao invés das 12 ½ toneladas, carregasse num dia de menos horas de trabalho tanto quanto 47 e 48 toneladas de gusa!

Novidade? Nenhuma — Nada há de novo de baixo do sol... ou das coberturas das fábricas.

Deus Nosso Senhor, primeiro taylorista na natureza, já adotara a mesma regra economizadora de esforço: e o coração humano — conforme já se sabia antes, mas conforme melhor se sabe depois da análise harmônica dos electrocardiogramas — o coração humano, poupando contrações desnecessárias, descansando 2/3 do tempo na parada periódica das diástoles, é um trabalhador infatigável, que evita o desperdício de esforço e trabalha taylorizadamente na mais racional e na mais admirável das tarefas executadas nos domínios da energética.

Antes de terminar êstes ligeiros comentários à margem de um problema cujo estudo não caberia nem nos 10 minutos de duração desta oratória, nem na diminuta competência dêste orador, parece-nos que não seria mau ir mais longe do que a pesquisa da solução do problema; e aplicando ao taylorismo o mesmo espírito crítico com que TAYLOR estudou as condições industriais do seu tempo, indagando se o problema existe na realidade, se há de fato desperdício de esforço humano que se deva evitar com uma organização mais científica do trabalho.

A indagação merece estudo.

Quando refletimos que antes da guerra aumentavam paralelamente a produtividade dentro das fábricas e as filas de produtores sem trabalho à porta das agências de socorro, é natural que nos perguntemos: convirá fazer estudos de duração, análises minuciosas de movimento, para poupar braços humanos quando tantos aí estão esperando um trabalho que não encontram?

No último congresso da C.I.O. nos E.U.A., a primeira questão posta em debate, e a mais grave de todas, foi justamente a de encontrar ocupação para os 60.000.000 de trabalhadores que a desmobilização militar e a interrupção do fabrico de material bélico irão despejar no mercado da mão de obra.

Num paradoxo que talvez só o seja na aparência, não será conveniente procurar métodos menos eficientes de produção, de modo a dar traba-

lho a toda essa multidão que não poderá viver à custa dos "bonus" de desemprego ou das obras de assistência mal disfarçadas?

Não será mais racional desracionalizar os métodos de produção ao invés de continuar, no mito da eficiência, a procurar rendimentos cada vez mais altos?

O número de setembro p.p. da "Product Engineering" contava entre outros o caso de uma fábrica americana que, empregando 200 operários antes da guerra, dá agora ocupação a 3000 dêles. Que fazer com o excesso quando a paz voltar? A solução encontrada consistiu exatamente em organizar uma indústria nova de grande consumo de mão de obra (no caso, a fabricação de torradeiras elétricas, aparelhos para *waffles* e análogos).

E', assim, de um certo modo uma tendência inversa à de TAYLOR (embora evidentemente, e como o frisamos, dentro dos mesmos princípios que levaram à revolução tayloriana): não diminuir mas aumentar a porcentagem de mão de obra na composição industrial do produto.

Fique a dúvida paradoxal apenas como estímulo à crítica dos mais competentes.

E acabemos assim as nossas considerações não com a pretensão de um ponto final; mas com a humildade sincera de um simples ponto de inter-rogação.

TAYLOR E A UNIDADE DE COMANDO

BENEDICTO SILVA

A OBEDIÊNCIA a um só senhor é norma de conduta humana, conhecida e observada desde épocas imemoriais. Com efeito, o segundo livro da Bíblia — o Êxodo — perpetua a tradição de que essa norma de conduta, hoje chamada princípio da unidade de comando, foi enunciada pelo próprio Jeová, no Monte Sinai, ao entregar a Moisés as Tábuas da Lei, cujo primeiro artigo dizia: "Não servirás a dois senhores..."

Embora historicamente retracável a essa origem tão distante, o princípio da unidade de comando chegou intacto aos nossos dias, conservado vivo e operante pelos usos e costumes.

Vendo nêle um princípio de organização científica em plena validade, teóricos do século XX en-

sinam que a sua violação outra coisa não gera senão desordem e ineficiência.

Trata-se, pois, de uma verdade histórica aparentemente irredutível, constante dos textos remotos e presente nos dias atuais.

Mutatis mutandis, podemos dizer do princípio da unidade de comando o que uma vez dissemos da *eficiência* (1), ou seja: um postulado que permanece assim no rol das noções úteis durante não sabemos quantas idades; que, surgido no simbolismo da Bíblia como primeiro mandamento da lei de Deus, é considerado princípio válido de organização no século XX; que atravessa dêsse modo uma cadeia de mil gerações, de Moisés a Walter Rathenau, certamente sofreu, ao longo de tão prodigiosa trajetória, tôdas as provas, resistiu a tôdas as críticas, sobreviveu a tôdas as vicissitudes. Tem a vetustez formidável das verdades milenárias e traz o sinete da sabedoria dos povos.

Só um espírito eminentemente revolucionário, tocado da centelha genial que inspira ao homem a ousadia criadora de ver as coisas através de novos prismas, de vê-las como nunca foram vistas antes por milhões de outros homens, seria capaz de se insurgir contra um princípio imemorial, tão longa e absolutamente incorporado à experiência humana.

Pois FREDERICK WINSLOW TAYLOR, neto de um pescador de baleia, desafiou o princípio da unidade de comando, formulando, para o substituir, o princípio do comando múltiplo.

O objetivo do presente trabalho impõe-nos a tarefa de examinar as razões em que se estribou a poderosa inteligência de TAYLOR — talvez o maior inventor social até hoje aparecido no Novo Mundo — para tentar destronar um princípio que tinha atrás de si uma fieira interminável de séculos e que viera diretamente dos textos sagrados para as atividades profanas.

Para demonstrar a superioridade do comando funcional, TAYLOR recorreu ao expediente de analisar o problema da direção numa empresa industrial imaginária (2). Tomando por núcleo de referência um grande estabelecimento de fabricação

de máquinas, cuja organização lhe parecia das mais difíceis, afirmou que, na prática, todos os estabelecimentos dessa categoria são organizados em hierarquia militar, em que se respeita rigorosamente o princípio da unidade de comando. As ordens do general são transmitidas, linha hierárquica abaixo, através dos coronéis, dos maiores, dos capitães, dos tenentes, dos sub-oficiais, até os soldados. Também nas empresas industriais, as ordens descem do diretor geral aos chefes de serviço, dêstes aos chefes de oficina, dêstes aos adjuntos, dêstes aos chefes de turma e dêstes, finalmente, aos operários. Parece claro que, nos estabelecimentos dêste gênero, o problema da direção assume complexidades esmagadoras, porque os deveres dos chefes de oficina e dos chefes de turma são tão variados, exigem tal soma de conhecimentos, reunidos a uma tal riqueza de aptidões, que não podem ser cumpridos satisfatoriamente senão por homens de extraordinário valor, com anos e anos de treinamento. A dificuldade — muitas vezes a impossibilidade — de encontrar pessoas capazes de desempenhar essas funções com a proficiência desejada, é responsável pelo período de hesitação mais ou menos longo, e que não raro acaba em falência, dos novos estabelecimentos de construção mecânica, fundados para produção em grande escala.

Em virtude do tipo de organização militar, a que TAYLOR se refere com certo desdém, o chefe de oficina, além de ser responsável pela boa marcha dos trabalhos a seu cargo, deve satisfazer vários requisitos e possuir outros tantos predicados, a fim de exercer a contento um conjunto complexo de nove obrigações, enumeradas e descritas por TAYLOR. Homens detentores de tantas aptidões e de tão larga experiência são raríssimos como diamantes de alto quilate. Quando se encontra um dêles, empregá-lo como chefe de oficina é desperdício, pois que se trata de pessoa exemplarmente qualificada para ser um diretor geral, um inspetor de fábricas, um chefe de empresas.

Levando em conta a circunstância de ser mais fácil a descoberta de pessoas capazes de cumprir quatro ou cinco daquelas obrigações, TAYLOR considera evidente que o trabalho de direção deve ser subdividido e as diversas funções confiadas aos homens mais aptos a desempenhá-las. TAYLOR afirma, enfaticamente, que grande parte da arte de dirigir consiste em organizar o trabalho dêsse modo e sustenta que se obtêm melhores resultados quando se abandona o tipo de organização militar

(1) BENEDICTO SILVA, *Ensaio de análise do Estado Moderno*, III, in "Revista do Serviço Público", jan. de 1944, pág. 21.

(2) FREDERICK WINSLOW TAYLOR, *Shop Management*, New York, 1911, págs. 99/146.

e se introduzem na direção, duas mudanças radicais, a saber :

- 1.^a Em tudo que seja possível, tanto os operários como os chefes de turma e os chefes de oficina devem ser completamente libertos do trabalho de organização, bem como de todo trabalho escrito.
- 2.^a Em toda administração se pode abandonar o tipo de organização militar e substituí-lo pelo que éle, TAYLOR, denominou organização funcional.

A organização funcional consiste em seccionar e distribuir a tarefa da direção de tal modo que, do chefe adjunto para baixo, cada indivíduo colocado na escala hierárquica tenha o mínimo possível de atribuições.

Na organização tradicional ou de tipo militar, os trabalhadores são distribuídos em grupos, subordinados a um só chefe. Êste é o único agente através do qual os diversos serviços de direção entram em contacto com aquêles. A característica exterior mais saliente da gerência funcional, imaginada por TAYLOR, consiste, pelo contrário, em que cada operário, em lugar de estar em relação imediata com a direção através de um só ponto de contacto, recebe as ordens cotidianas diretamente de vários chefes distintos, cada um dos quais incumbido de uma função distinta.

Para dar uma indicação prática do sistema de chefias múltiplas funcionais, preconizado por TAYLOR, imaginemos uma dactilógrafa que, em questões de ortografia e acentuação gráfica, recebesse ordens de um professor de Português; em questões de distribuição e arranjo da matéria nas páginas, recebesse ordens de um desenhista; em questões de uso de borracha e papel carbono, recebesse ordens de outro especialista; em questões de dactilografia de quadros estatísticos, recebesse ordens de outra pessoa; em questões de conduta no trabalho, devesse obediência a um inspetor; em questões de seqüência de trabalho, recebesse ordens de outro chefe, etc. Se cada um dos chefes se ativesse estritamente às suas funções, e se fôsem realmente indicados para exercê-las, aí teríamos um caso de chefias funcionais semelhantes ao sistema Taylor. As ordens e instruções dadas à dactilógrafa não seriam contraditórias, porque cada chefe ou dirigente cuidaria apenas de seu setor, com a vantagem de poder concentrar as energias, atenções e capacida-

de de progredir num faixa estreita de atividades (3). Está claro que é mais fácil orientar trabalhadores apenas em questões de emprêgo de material de consumo, do que em muitas atividades.

Nem por tôdas essas razões TAYLOR evitou as críticas. Ao contrário, a idéia do comando funcional múltiplo atraiu contra éle o fogo das baterias ortodoxas de muitos filósofos da organização. Examinemos apenas duas dessas críticas — a de FAYOL e a de GULICK.

Sem regatear as homenagens de sua admiração à obra de TAYLOR, FAYOL sustentou que a negação do princípio da unidade de comando é uma idéia falsa e perigosa, cuja circulação cumpria ser evitada, sob pena de embarçar o desenvolvimento da Teoria Administrativa e da Ciência da Administração (4).

GULICK foi mais incisivo do que FAYOL. Para éle, o princípio da unidade de comando pode ser enunciado da seguinte maneira : “um trabalhador sujeito a ordens de vários superiores se tornará confuso e ineficiente; sujeito a ordens apenas de um, pode ser metódico, eficiente e responsável. A unidade de comando diz respeito aos comandados, não aos comandantes e a significação dêste princípio, no processo de coordenação e organização, jamais deve ser olvidada. Quando se constrói uma estrutura de autoridade, freqüentemente surge a tentação de subordinar a mais de um chefe o trabalhador cujas funções apresentem mais de uma relação. Mesmo um grande filósofo da organização, como TAYLOR, incorreu nesse erro ao preconizar chefes separados para tratar do maquinismo, do material, da velocidade, etc., cada um com o poder de expedir ordens diretamente ao trabalhador individual. Admitimos que a observância rígida do princípio da unidade de comando pode apresentar os seus absurdos. Êstes, entretanto, são insignificantes, em comparação com a certeza da desordem, ineficiência e irresponsabilidade, que resultam de sua violação” (5).

A questão de se apurar se TAYLOR, com a organização e o comando funcionais, violou efetivamente o princípio da unidade de comando, como

(3) Vide bibliografia no fim.

(4) HENRI FAYOL, *Administración Industrial y General*, trad. esp., Buenos Aires, 1940, pág. 106.

(5) LUTHER GULICK, *Notes on the Theory of Organization*, in “Papers on the Science of Administration”, New York, 1937, pág. 9.

querem os críticos citados, ou se conciliou esse princípio com as vantagens da chefia funcional, naturalmente mais capaz e adequada, permanece em aberto. O que está exuberantemente provado, porém, pelos fatos concretos da moderna indústria, é que, ao conceber a chefia multipessoal, parte integrante do seu sistema de organização científica do trabalho, TAYLOR trouxe para o progresso do bem-estar da espécie humana uma contribuição sem precedentes — pela genialidade, pela harmonia teórica e pelos resultados práticos. Nada mais justo, pois, do que a consagração do grande engenheiro, concebida e expressa nas simples palavras de seu epitáfio: *Frederick Winslow Taylor, pai da Organização Científica*.

BIBLIOGRAFIA

- DONALD, W. J., *Handbook of Business Administration*, New York, 1931, págs. 543/4.
- DUTTON, HENRY P., *Principles of Organization*, New York and London, 1931, págs. 142/3.
- FAYOL, HENRI, *Administración Industrial y General*, trad. esp., Buenos Aires, 1940, pág. 106.
- GULICK, LUTHER, *Notes on the Theory of Organization*, in "Papers on the Science of Administration", New York, 1937, pág. 9.
- KIMBALL and KIMBALL., *Principles of Industrial Organization*, New York, 1939, pág. 192, 196/7.
- NILES, MARY C. H., *Middle Management*, New York, 1941, pág. 29.
- Scientific Management Since Taylor*, Apud HENRY P. KENDALL — Coletânea de trabalhos reunidos por Edward Eyre Hunt, New York, 1924, pág. 26.
- SILVA, BENEDICTO, *Ensaio de análise do Estado Moderno*, III, in "Revista do Serviço Público", jan., 1944, pág. 21.
- TAYLOR, FREDERICK WINSLOW, *Shop Management*, New York, 1911, págs. 92 e 99/146.

TAYLOR E A ORGANIZAÇÃO CIENTÍFICA DO SERVIÇO PÚBLICO

J. M. DOS SANTOS ARAÚJO CAVALCANTI

DIFÍCIL, senão de todo impossível, dizer coisas novas ou dar, em 10 minutos, um depoimento razoável sobre "Taylor e a Organização Científica do Serviço Público".

Tema em verdade fascinante e de proporções assustadoras quanto à sua natureza, amplitude e complexidade; julgamos, todavia, ser possível traçar-lhe os delineamentos gerais num grande esforço de síntese e apêgo aos dados essenciais da matéria.

O importante é, no caso, descer à planície dos fatos concretos: trocar a especulação filosófica pelos dados brutos da experiência quotidiana, tendo, sempre à vista, a terra firme das realidades brasileiras.

E essa experiência aí está, nos ensinando que a organização é apenas um esforço perene de utilização inteligente e adaptação racional dos recursos disponíveis — financeiros, materiais ou humanos — aos fins que temos em vista, isto é, aos nossos próprios objetivos.

Pelo menos é assim que no-la apresenta P. CHARPENTIER, através da visão simples e clara do seu espírito gaulês (1).

A organização como uma forma de atividade humana planificada — processo, meio, técnica especial, instrumento de ação — enquadra-se rigorosamente no âmbito do sistema Taylor e pressupõe, antes de tudo, no consenso geral dos especialistas:

- a) divisão do trabalho;
- b) constituição dos órgãos indispensáveis ao exercício de suas funções;
- c) estabelecimento de uma estrutura racional;
- d) fixação e definição das responsabilidades;
- e) determinação dos objetivos a serem atingidos;
- f) aprimoramento contínuo;
- g) concentração e convergência dos esforços e recursos para obtenção dos objetivos colimados.

Não nos esqueçamos nunca de que tais objetivos poderão ser bons ou maus: daí a subordinação de qualquer organização à ética, o sentido moral de que se revestem os seus atos, a sua integração na ordem jurídica.

Semelhante conceito de organização é bastante amplo e apresenta características de universalidade.

(1) CHARPENTIER — *Organisation industrielle*, Paris, 1927, Dunod: "Qu'est-ce que l'organisation? Dans la nature, l'homme l'a trouvée comme une adaptation des organes aux fonctions, et pour son activité, elle n'est aussi qu'une adaptation constante des moyens les plus appropriés au but qu'il poursuit"; "organiser, c'est procéder avec méthode dans l'adaptation des moyens au but poursuivi; et la méthode doit s'inspirer constamment du rendement et de l'économie" (*Avant-Propos*, pág. VI, XI). Decorre daí que o grande princípio de organização "consiste à savoir adapter les moyens les plus appropriés aux conditions dans lesquelles on se trouve et au but que l'on poursuit" (*op. cit.*, pág. 272).

de; tanto se pode aplicar aos indivíduos como aos grupos sociais.

Por exemplo: um industrial planejando a sua atividade produtiva; um bando de cangaceiros tramando o assalto de uma fazenda; um estado-maior esquematizando planos de defesa, ou pon-do-os em prática; um Município qualquer prestando serviços ao povo; uma escola, uma fábrica, um hospital, um sindicato, uma simples repartição pública — aí estão organizações diversas que variam enormemente em tamanho, volume, densidade de poder e grau de complexidade.

E' de origem tayloriana a observação de que todos os tipos de organização se enquadram em uma das duas categorias seguintes:

- a) Organização empírica ou
- b) Organização científica.

Quer nas entidades privadas, quer nos serviços públicos, o tipo comum de organização que encontramos é, via de regra, o empírico — a organização sem mística, corriqueira, em que "tudo se deixa como está para ver como fica". (As razões são quase sempre de ordem psicológica: a reação natural contra as inovações, a apatia, o misoneísmo).

A organização empírica é a que se contenta com resultados normais; falta-lhe a ânsia do aprimoramento contínuo; falta-lhe a reorganização permanente.

A situação ainda é mais grave na maioria dos serviços públicos que integram a maior de todas as organizações — o Estado; é que nas entidades privadas a obtenção de lucros é condição de sobrevivência; daí uma certa sistematização de esforços no sentido da obtenção dos resultados.

No Serviço Público — tanto vale dizer, no bôjo da imensa organização estatal que os abrange — não existe aquilo que se poderia denominar a onipresença de uma autoridade central ou, mesmo, algo que se possa comparar ao Gerente de uma empresa industrial, interessado na obtenção de resultados positivos imediatos, verdadeiro dinamismo propulsor do andamento rápido da empresa.

No Serviço Público, como é sabido, a autoridade se dilui, as relações entre dirigentes e dirigidos são imprecisas ou vagas, tornando-se extremamente difícil definir e fixar responsabilidades.

Embora necessários, os controles múltiplos e o enquadramento das iniciativas na rigidez dos

regulamentos acarretam para os serviços públicos deficiências inevitáveis, fatais a quaisquer empreendimentos particulares.

As contingências do mundo moderno impõem, contudo, aos serviços públicos, o dilema euclidiano: progredir ou desaparecer.

Neste ponto, precisamente, surge como um imperativo, a que se não poderá fugir, a necessidade da organização científica, cujas bases foram lançadas por TAYLOR entre 1880 e 1890.

Mas em que consiste, exatamente, a organização científica?

Responde o próprio TAYLOR, numa tentativa de condensação de seu conhecido sistema: "A organização científica em sua essência consiste em uma certa filosofia baseada na combinação de quatro princípios fundamentais de administração:

- 1.º a transformação do trabalho em uma verdadeira ciência, pela investigação de todos os seus elementos e substituição dos processos obsoletos;
- 2.º a seleção científica dos trabalhadores;
- 3.º desenvolvimento e utilização das potencialidades do fator humano pela sua educação sistemática;
- 4.º cooperação estreita e permanente entre todos os trabalhadores que integram a organização, dirigentes ou dirigidos".

A aceitação universal da organização científica foi solenemente proclamada em duas ocasiões diferentes: — a 1.ª, quando CLEMENCEAU, em 1918, reuniu os seus chefes militares e determinou-lhes o estudo e a aplicação dos seus métodos; a 2.ª, também em abril de 1918, quando NIKOLAI LENIN declarou: "Devemos introduzir o estudo e o ensino do sistema Taylor, bem como a sua experimentação e adaptação sistemáticas" (2).

Não é temeridade afirmar que a formidável expansão industrial da Rússia moderna muito deve à organização científica dos seus serviços públicos; todos sabemos que o *stakanovismo* é um rebento precioso do sistema Taylor adaptado às condições especiais da União Soviética.

(2) EDWARD HUNT, *Scientific Management Since Taylor*, McGraw-Hill Book Co., 1924, New York — Introdução, pág. XI.

No caso brasileiro, a aplicação da organização científica deveria começar pelos serviços industriais do Estado, seguindo-se, após, o ciclo das entidades autárquicas, os serviços públicos municipais e as próprias municipalidades.

Gradativamente, sem precipitações, seriam posteriormente atingidos os diversos órgãos do Estado.

Sem maiores sobressaltos, ter-se-ia, assim, operado uma legítima racionalização e o D.A.S.P. prestaria grande serviço à nação se apressasse o movimento renovador.

Da organização científica decorrem inúmeras vantagens que a justificam, consoante a própria doutrina de TAYLOR :

- a) ampla utilização da pesquisa e da experimentação como única base aceitável para a solução dos problemas administrativos ;
- b) estabelecimento de padrões de execução e controle do trabalho tornando possíveis a medição e a coordenação dos resultados ;
- c) o imperativo da cooperação pelo reconhecimento de que uma entidade organizada só vale tanto quanto os elementos que a constituem.

A cooperação garante a obtenção de rendimento elevado pela conjugação dos esforços de cada unidade operatória da entidade.

Inúmeros outros argumentos impõem a organização científica dos serviços públicos :

- a) na organização empírica as decisões se baseiam em pontos de vista, opiniões puramente pessoais, quando não em meras suposições ou palpites. Na organização científica as decisões têm por base fatos, conhecimentos objetivos, a ciência do trabalho ;
- b) na organização empírica há um verdadeiro antagonismo entre dirigentes e dirigidos ; prevalece a crença de que os interesses da administração e dos trabalhadores são opostos. Na organização científica predomina a certeza de que os interesses dos trabalhadores e da administração são idênticos. Estabelece-se uma comunidade de interesses recíprocos indispensável ao aumento da produção ;

- c) na organização científica o emprêgo constante da pesquisa resulta em benefícios gerais: melhoria das condições do trabalho, aumento da produção em termos de quantidade, qualidade e rapidez, bem-estar social generalizado ;
- d) a organização científica implica forçosamente em uma crescente especialização dos trabalhadores, cooperação consciente e voluntária, altos salários e baixos custos de produção (3).

A verdade sincera é que jamais se fez sentir, tão aguda quanto agora, a necessidade de organizar em bases realmente científicas os nossos serviços públicos ; tanto nos agrupamentos humanos do interior como nas cidades litorâneas, o povo brasileiro se sente fustigado pelos açoites da guerra atingido pelas consequências da catástrofe.

O povo sofre as aperturas da inflação ; na sua angústia apela para o Estado, porquanto só o Estado será capaz de resolver os problemas que tanto o afligem — êsses torturantes problemas quotidianos de alimentação, vestuário, habitação, transportes, desenvolvimento cultural e tranquilidade de espírito.

Em uma palavra : o povo quer se libertar da miséria e da insegurança e tem direito de fazer exigências cada vez maiores.

Exigências que o Estado não poderá atender pelos processos rotineiros tradicionais.

Daí o apêlo à organização científica.

Não há, senhores, como fugir à alternativa : ou se racionaliza a Administração Pública na base da organização científica dos serviços que a constituem, ou a ação administrativa do Estado se diluirá na agitação dispersiva de órgãos desarticulados, de custo elevado e baixa produtividade.

Um outro aspecto assaz discutido do sistema Taylor se encontra nas suas vastas possibilidades de aplicação, quer no âmbito das indústrias privadas, quer no amplo setor dos serviços públicos em que começa a ganhar terreno ; a experiência já demonstrou as vantagens oriundas da aplicação de alguma de suas contribuições.

(3) J. E. WALTERS — *Modern Management*, 1937, pág. 12/13.

A análise metódica do trabalho e dos trabalhadores; o estudo dos tempos e dos movimentos gastos na execução de uma tarefa; o exame minucioso dos instrumentos utilizados; a separação das atividades de planejamento das de execução; o emprêgo da direção funcional, etc., são conhecidos preceitos taylorianos cuja aplicação resulta quase sempre na elevação do rendimento e melhoria das condições de funcionamento da empresa.

Criticada, ampliada e aperfeiçoada pelos seus discípulos, a doutrina de organização científica do grande engenheiro americano resistiu aos críticos e resistiu ao tempo; na sua essência e nos seus fundamentos, ela se acha perfeitamente adaptada às novas condições produzidas pelo progresso industrial.

Duas guerras mundiais puseram-na à prova, consagrando-a, porquanto, sempre que surge a necessidade de elevar índices de quantidade, rapidez e qualidade da produção, forçoso é pôr em execução, no todo ou em parte, a doutrina de organização científica forjada por F. W. TAYLOR — cidadão exemplar de uma grande democracia, torturado pela obsessão do rendimento.

TAYLOR E FAYOL

CLEANTHO DE PAIVA LEITE

FALAR de diferenças e analogias entre a obra de TAYLOR e os trabalhos de FAYOL, significa examinar os pontos de contacto e as divergências entre a formação de cada um, as suas atitudes em face dos problemas de organização e os ângulos dos quais visaram certas questões fundamentais para a administração privada e para a administração pública.

Como observou LÉON WALTHER, TAYLOR é pouco sistemático e o seu pensamento passa frequentemente de um assunto a outro, sem pausas e sem um plano prefixado (1).

FAYOL, ao contrário, desenvolve a sua doutrina dentro de um esquema mais ou menos firme. Como o seu ilustre antecessor, concede uma importância desigual aos diferentes assuntos de que trata, mas isso se deve à maior ou menor quantidade de observações que havia acumulado sobre os dife-

rentes setores do plano adotado. No entanto, este, em qualquer hipótese, orienta o desenvolvimento da sua doutrina.

Ambos coincidem acerca da necessidade de treinar e de aperfeiçoar os elementos da empresa. O autor da "Administração Industrial e Geral" dá grande destaque a este ponto e chega mesmo a dividir o seu trabalho em duas partes: 1.º a necessidade e possibilidade de um ensino administrativo; e 2.º a divulgação dos princípios e elementos de administração. Muitas páginas dedica à formação dos agentes na indústria mineira e metalúrgica, descrevendo a missão das escolas superiores, secundárias e primárias, das oficinas, da família, do Estado.

TAYLOR, por outro lado, confere à instrução e ao aperfeiçoamento dos operários um lugar de excepcional importância na aplicação do sistema de administração científica. O operário orientado, adestrado, especializado, é a base sobre a qual repousa o êxito de todos os estudos de tempos ou de movimentos que visam à racionalização do trabalho. A todos os oito inspetores ou capatazes que representam a funcionalização das atividades de preparação e orientação do trabalho, confere TAYLOR o dever de ensinar ao operário como executar a sua tarefa.

Mas, aqui também, diferem os estudos dos dois grandes mestres da organização. Qual o homem cuja formação preocupava o autor francês? O engenheiro de minas, o administrador, o chefe dos níveis mais elevados de direção. Enquanto isso, a obtenção do operário especializado, veloz, perfeito conhecedor da melhor forma de executar a sua tarefa, é o desejo predominante do engenheiro americano.

O problema da comparação entre as doutrinas de TAYLOR e de FAYOL não consiste, porém, no colocar frente a frente as suas opiniões ou as atitudes de cada um deles em face de determinados problemas. Em geral, eles não examinaram as mesmas questões, mas aspectos especiais de uma questão muito ampla e genérica: a organização racional do trabalho humano.

TAYLOR dedicou-se mais acentuadamente à execução do trabalho e mesmo quando dá opiniões sobre a direção das empresas pensa na realização das tarefas na primeira linha de execução. Tal é o caso, por exemplo, da instituição do gabinete de

(1) LÉON WALTHER — *Tecnopsicologia do trabalho industrial* — Pág. 22.

estudos para orientar e facilitar a atividade das oficinas.

De outro lado, é notória a preferência de FAYOL pelos estudos sobre a organização da empresa, como um todo, e, mais ainda, pelo problema particular de uma das suas funções, a função administrativa, exatamente a que se acha mais afastada da linha de execução.

Se tomássemos como referência a própria classificação de funções proposta por FAYOL, poderíamos dizer que TAYLOR se preocupou muito mais com a função técnica e, só como uma decorrência, incidentemente, com as demais funções, inclusive, é claro, a administrativa. FAYOL, de outro ângulo, viu na organização e no desempenho desta função o fator principal do bom ou mau êxito das empresas e a ela dedicou o melhor de sua experiência acumulada e os maiores esforços de divulgação da doutrina.

Uma das diferenças, que parece significativa, entre TAYLOR e FAYOL é a que se refere às atitudes de ambos em relação à importância do conhecimento experimental.

TAYLOR tem um grande entusiasmo pelo método científico. A sua doutrina deve origem, inspiração, ou pelo menos conteúdo filosófico, aos princípios de DESCARTES, que foram, sem dúvida, um dos principais fatores do desenvolvimento da moderna experimentação. Chamou o seu sistema, segundo alguns, aceitando o batismo de outrem — “a administração científica”. O seu objetivo é a luta contra o empirismo, contra a chamada “administração ordinária”, a ser substituída por uma racionalização total do processo de produção. Os quatro princípios fundamentais nos quais repousa a sua teoria da organização das empresas são igualmente “científicos”.

FAYOL tem uma atitude inteiramente diversa. Não o preocupa demasiado dar aspecto científico ao seu trabalho. Pelo contrário, declara, desde logo, que a doutrina é fruto de uma longa experiência; de notas tomadas no decorrer da sua larga atividade à frente de uma empresa industrial; repousa em dados da observação empírica e não planejada que desenvolveu na labuta diária dos postos de direção.

Permitimo-nos conjecturar que essa diferença pode ser atribuída à diversidade dos tipos de formação dos dois mestres da ciência da organização.

TAYLOR, como se sabe, começou como aprendiz da fábrica onde chegou a diretor; estudava de noite e era quase um autodidata, não teve formação universitária regular. Daí a admiração entusiástica pela ciência e a sua confiança nas realizações do método experimental.

É interessante verificar que FAYOL não teve a preocupação de dar um fundamento científico ou uma informação filosófica à sua doutrina.

TAYLOR, pelo contrário, fez da natureza científica e das exigências analíticas do sistema o centro da exposição em todos os seus trabalhos. A sua contribuição mais importante à teoria da organização — o estado-maior — revela a importância que concedia, no tipo ideal de estrutura administrativa que imaginara, aos órgãos de pesquisa e de planejamento. Um de seus temas prediletos é exatamente a separação entre as funções de pura execução e as de estudo, com o fim de entregar as últimas a um órgão especial, a elas exclusivamente dedicado.

Por outro lado, com a preocupação de obter maior rendimento do trabalho operário, TAYLOR discorreu largamente sobre a necessidade de ser a atividade do trabalhador decomposta em suas menores partes e analisada e medida de maneira exaustiva. Os movimentos do operário deveriam ser objeto de uma observação rigorosa, cronometrados, submetidos enfim a um processo de discriminação realmente minucioso.

FAYOL, nos seus estudos da administração, não concedeu ao trabalho da Comptentry a mesma importância que TAYLOR reservara às suas experiências pessoais nas oficinas da Bethlehem Steel. O seu horizonte ganha amplitude mais rapidamente. As idéias gerais e os grandes problemas, não só os puramente administrativos, mas também políticos e humanos, estão a cada passo na sua variada produção.

WILBOIS e VANUXEM (2) acentuam que as divergências aparentes entre FAYOL e TAYLOR decorrem das características diversas dos métodos que usavam para estudar o problema moderno da força humana. TAYLOR estuda o trabalho manual, cronometra os gestos do operário, dificilmente vai além da oficina. FAYOL, pelo contrário, estuda o pensamento que dirige, não cronometra, pois não

(2) J. WILBOIS e P. VANUXEM — *Essai sur la conduite des affaires et la direction des hommes*.

é possível medir a imaginação criadora. Começa por organizar o dia de trabalho de um diretor geral e desce pouco a pouco, através dos chefes de serviço, até o contra-mestre e o operário.

Mais adiante, ressaltando a semelhança entre os dois grandes doutrinadores, afirmam categoricamente: "Não pode haver oposição entre o "sistema" Taylor e o "sistema" Fayol, porque, apesar da palavra, nem FAYOL nem TAYLOR quiseram fazer "sistemas". Ambos se contentaram em reunir e divulgar os resultados de suas respectivas experiências. Os princípios, conselhos ou normas que propõem são sempre acompanhados da ressalva de que devem ser aplicados com elasticidade e bom senso.

FAYOL descreve no seu livro fundamental, de uma forma sumária, os aspectos gerais da obra de TAYLOR, tais como eles tinham sido enunciados no "Shop Management" (que é anterior, de vários anos, aos "Princípios de Administração Científica"). Ao concluir, diz que as duas idéias fundamentais de TAYLOR são: 1.^a — a necessidade de reforçar a ação dos chefes de oficina e dos contra-mestres mediante a criação de um estado-maior; 2.^a — a negação do princípio da unidade de comando. Depois de elogiar a primeira solução, recomendando-a para as oficinas de reparação dos grandes estabelecimentos mineiros e metalúrgicos, diverge claramente da pluralidade de chefes para o mesmo trabalho.

Posteriormente, no entanto, fayolianos legítimos buscaram demonstrar que também aqui não há divergência entre as duas doutrinas. Na realidade, dos 8 chefes que imaginou TAYLOR, 5 ficam no gabinete de estudos, incumbidos da preparação das ordens, esquemas e folhas de instrução. Restam os três que entram em contacto direto com o operário: o chefe do grupo, ou capataz, os chefes da verificação e o chefe da disciplina. Ora, tanto com o chefe da disciplina como com o chefe da verificação, o operário tem ligações muito espaçadas e apenas em setores bem determinados, sem que haja lugar para a confusão que resultaria, inevitavelmente, da pluralidade de comandos. Na verdade, o operário tem de fato um chefe único, sem que haja violação do chamado princípio da unidade de comando, assunto já examinado por outro conferencista desta tarde.

Deve ser assinalado que FAYOL, apesar de manifestar, na "Administração Industrial e Geral", as

suas reservas em relação à organização científica de TAYLOR, alguns anos depois declarou expressamente que a "cronometragem metódica pode dar na administração das empresas industriais e do Estado serviços tão grandes como os que presta na organização das oficinas" (3).

Embora seja limitada a aplicabilidade dos processos de medição do tempo na grande maioria dos serviços públicos, é de uma grande eloquência essa manifestação de apoio de FAYOL em relação a um dos mais característicos e mais discutidos aspectos da doutrina tayloriana.

Chegamos pois à conclusão de que, distanciados pelo tempo e pela diversidade de experiências, os dois grandes mestres contribuíram de modo diferente para o progresso da organização científica do trabalho.

A TAYLOR, porém, devemos sobretudo o ter elevado o problema à categoria que ele hoje representa nos estudos de economia industrial. O ideal da eficiência, da redução do preço de custo, da celeridade do funcionamento dos serviços, da eliminação de fases inúteis — hoje tão comum na administração pública — deve também ser levado a crédito do grande engenheiro americano.

A CONTRIBUIÇÃO DE TAYLOR PARA O PROGRESSO INDUSTRIAL

ALDO M. AZEVEDO

GRAÇAS ao conhecimento científico e tecnológico hodierno, é facultado ao investigador estudioso traçar e indicar, retrospectivamente até suas origens remotas, operações, materiais e processos que finalmente resultaram em dado produto. Mas, para isso, é condição necessária ser o objeto da investigação conhecido e examinado em todas as suas particularidades. Assim, enquanto os aliados não apreenderam uma bomba-foguete completa, com seu aperelho de projeção, estavam impossibilitados de reproduzir sua construção e funcionamento. Obtido, porém, o primeiro exemplar inteiro, em menos de um mês foi possível conhecer minuciosamente o que os alemães gastaram anos para estudar e aperfeiçoar.

(3) HENRI FAYOL — *Les P.T.T. : l'incapacité industrielle de l'Etat* — Pág. 108.

2. Anàlogamente, só o conhecimento exato e objetivo do estado da indústria moderna pode oferecer o reconhecimento e a avaliação de seus fatores constitucionais e evolutivos, no longo processo de seu desenvolvimento até nossos dias. E é então que a figura singular de FREDERICK WINSLOW TAYLOR aparece magnífica, como um marco inconfundível das novas idéias e novas técnicas. Seu trabalho de semeador pioneiro ficou, como o de PASTEUR, inacabado e irreconhecido durante sua vida, porque muitas sementes não tiveram tempo, terreno e clima propícios para germinar e crescer.

3. Como outros gênios da civilização, TAYLOR viveu adiantado em relação à mentalidade de sua época, que o não entendeu, chegando até a combatê-lo. Como outros gênios da civilização, TAYLOR pressentiu claramente o alcance de seus trabalhos, muitas vêzes apoucados por seus contemporâneos. Como outros gênios da civilização, TAYLOR foi modesto em seu próprio prognóstico, talvez impressionado pela resistência conseqüente da inércia intelectual dos homens, ou pela oposição benevolamente justificada por pseudos sentimentos humanitários.

4. Tudo isso aparece muito nitidamente hoje, na perspectiva dos sessenta anos decorridos desde seus primeiros esforços racionalizadores, quando TAYLOR observava a descarga de vagões, justamente porque nós já atingimos o nível de compreensão do problema do trabalho e da produção organizada, antecipadamente alcançado pelo genial engenheiro da "Midvale Steel Company".

5. Ninguém mais duvida agora da poderosa influência que os estudos de TAYLOR exerceram sobre a industrialização do mundo. E' justo afirmar que sem TAYLOR não haveria essa industrialização tal como hoje a conhecemos. VRINAT divide a história econômica dos Estados Unidos em três períodos:

- 1.º — O período do artesanato e da pequena indústria, até 1830;
- 2.º — O período de grande extensão industrial, até 1890;
- 3.º — O período de organização metódica das usinas, até nossos dias (1).

(1) RENÉ VRINAT — *L'Effort Industriel et Social aux Etats-Unis* — Albin Michel, Editeur. Paris, 1927 — Pág. 12: —

6. A chamada "Revolução Industrial" já havia produzido suas conseqüências políticas nos meados do século XIX (2) e a guerra civil americana tinha fixado na evolução econômica dos Estados Unidos um marco divisório que é, ao mesmo tempo, o ponto de partida para sua reorganização industrial em bases científicas. Foi então que surgiu a figura surpreendente de TAYLOR, com seu jeito de puritano, procurando "moralizar" o trabalho, viciado e desintegrado pelo que ficou conhecido como "vadiação sistemática". Porque, o grande engenheiro compreendeu desde logo que a organização do trabalho, como tão bem exprime MAURO, "*é piuttosto una questione di mentalità che non della adozione di un numero più o meno grande di ricette più o meno dettagliate*" (3).

7. Foi essa mentalidade, que mais propriamente poderíamos denominar atitude mental, que TAYLOR procurou introduzir e formar no trabalho industrial americano, o que conseguiu finalmente, depois de quase meio século de lutas inglórias de que participaram também seus mais destacados e valerosos discípulos. Suas obras estão assinaladas por um esforço tremendo para conquistar e convencer a razão do próximo, no que TAYLOR ainda demonstra um grande respeito pela opinião alheia.

8. Na introdução do livro contendo os princípios da organização científica do trabalho, TAYLOR explica, mais como uma desculpa do que como uma justificação, que escreveu aquela obra:

"1.º — para mostrar, por uma série de exemplos simples, a imensa perda que o país inteiro sofre diariamente em todos os atos da vida;

2.º — para convencer o leitor que o remédio está em uma organização sistemática e não na busca de homens extraordinários;

3.º — para provar que a melhor organização é uma verdadeira ciência baseada em regras, leis e princípios bem definidos; que os princípios de organização científica são aplicáveis a todas as

"D'une façon générale, on divise l'histoire économique des Etats-Unis en trois périodes: 1.º La période de l'artisanat et de la petite industrie jusqu'à 1830; 2.º La période de grande extension industrielle jusqu'en 1890; 3.º La période de l'organisation méthodique des usines de 1900 jusqu'à nos jours."

(2) VICTOR S. CLARK — *History of Manufactures in the United States* — McGraw-Hill Book Company Inc., New York, 1929 — Vol. II — Pág. 1.

(3) FRANCESCO MAURO — *Le Osservazioni di un Ingegnere negli Stati Uniti d'America* — Seconda Edizione ENIOS, 1928 — Pág. 65.

formas da atividade humana, desde as mais simples ações individuais até os trabalhos nas grandes companhias, que exigem cooperação mais estudada; que quando esses princípios são corretamente aplicados, os resultados são notáveis" (4).

9. Em sua obra fundamental, TAYLOR mesmo relata com singeleza como iniciou suas pesquisas: — "Atravessávamos o fim do longo período de depressão que sucedeu ao pânico de 1873 e os negócios estavam tão ruins que era impossível, para muitas fábricas, conseguirem pedidos. Por essa razão, êle (o autor) foi obrigado a começar como simples servente e não como mecânico" (5). Assim começaram suas experiências e aventuras, como operário, apontador e contra-mestre das usinas da Midvale Steel Company. Partindo de zero, TAYLOR construiu todo um sistema objetivo de métodos e observações, que lhe permitiu medir exatamente os resultados e os diversos efeitos das variações de inúmeros fatores contribuintes para aqueles resultados. Assim, numa barulhenta usina de aço dos Estados Unidos, nasceu a Organização Científica do Trabalho que, como seu criador previu, pouco a pouco estendeu seus ramos por todos os campos da atividade humana.

10. A situação da indústria americana nos primórdios das investigações de TAYLOR, como se vê da descrição de vários autores, era impressionantemente semelhante à da indústria brasileira hoje, sessenta anos depois. ATKINS informa: — "A

(4) FREDERICK WINSLOW TAYLOR — *Principes d'Organisation Scientifique* — Traduction de JEAN ROYER — Préface de HENRY LE CHATELIER — Édition définitive — Dunod, Paris, 1929 — Págs. 20/1:

"Cet ouvrage a été écrit:

1.º Pour montrer par une série d'exemples simples, la perte immense que le pays tout entier subit chaque jour, dans tous les actes de la vie;

2.º Pour convaincre le lecteur que le remède est dans une organisation systématique et non dans la recherche d'hommes extraordinaires;

3.º Pour prouver que la meilleure organisation est une véritable science basée sur des règles, des lois et des principes bien définis; que les principes fondamentaux d'organisation scientifique sont applicables à toutes les formes de l'activité humaine, depuis les plus simples de nos actes individuels, jusqu'aux travaux de nos grandes sociétés qui exigent la coopération la plus étudiée; que lorsque ces principes sont correctement appliqués, les résultats obtenus sont remarquables."

(5) FREDERICK WINSLOW TAYLOR — *Principes d'Organisation Scientifique* — Pág. 46:

"C'était vers la fin de la longue période de dépression qui suivit la panique de 1873 et les affaires étaient si mauvaises, qu'il était impossible, pour beaucoup d'ateliers, d'obtenir des commandes. Pour cette raison, il fut obligé de débiter comme simple manoeuvre à la journée et non comme mécanicien."

atividade e contribuição de TAYLOR atenderam às necessidades do segundo estágio da revolução industrial, a qual se tornou expressa cerca de 1880, quando a capacidade produtiva claramente principiou a sobrepujar a capacidade do mercado em absorver mercadorias a preços lucrativos. Ao passo que anteriormente se salientava grandemente a obtenção de capital, e a expansão das fábricas e do equipamento, as limitações crescentes do mercado tornaram então imperativo um uso mais eficiente do equipamento produtivo a fim de cortar o preço de custo e aumentar os lucros. TAYLOR foi o primeiro expoente cômico dessa necessidade, e a Organização Científica que êle fundou espalhou-se desde então pelos países industriais do mundo" (6).

11. Concorde com esse último autor, PERSON, por sua vez, diz: "O movimento para a Organização Científica apareceu espontaneamente nos primeiros anos de 1880 como o resultado de forças que fizeram os industriais americanos cômicos do problema da gestão das empresas: uma nova tecnologia, cuja introdução foi acelerada pelos resultados da Guerra Civil; extensão dos mercados por causa da construção de estradas de ferro e alargamento da fronteira; aumento e mecanização das fábricas em consequência dos maiores mercados e maior demanda de capitais; a dificuldade de adaptar o trabalho de imigrantes e nativos à operação de máquinas; a depressão dos anos de 1870, que cortou severamente os lucros" (7).

(6) WILLARD E. ATKINS — *Taylor, Frederick Winslow (1856-1915)*, in "Encyclopaedia of Social Sciences" — EDWIN R. A. SELIGMAN, Editor-in-Chief, The MacMillan Company, New York, 1935, Vol. XIV — Página 542:

"Taylor's activity and contribution responded to the needs of the second stage in the industrial revolution, which became pronounced about 1880 when productive capacity began distinctly to outrun the capacity of the market to absorb goods at profitable prices. Whereas previously emphasis had been placed largely upon obtaining capital, expanding plant and equipment, increasing limitations of the market now made imperative a more efficient use of productive equipment to cut cost and raise profits. Taylor was the first conscious exponent of this necessity, and the scientific management which he founded has since spread throughout the industrial countries of the world."

(7) H. S. PERSON — *Scientific Management* in "Encyclopaedia of Social Sciences" — Vol. XIII — Página 605:

"The management movement appeared spontaneously in the early 1880's as the result of forces which made American industrialists conscious of problems of management: a new technology, whose introduction was speeded by results of the Civil War; extension of markets by railroad construction and expansion of the frontier; enlargement and mechanization of plants in response to larger

12. Os baixos lucros, os salários diminutos, reduziram o poder aquisitivo americano, favorecendo uma estagnação dos negócios que, por sua vez, propiciou a eclosão do movimento racionalizador, como também indica WISSLER, quando justifica o aparecimento de TAYLOR e de sua Organização Científica (8). E acrescenta: — "TAYLOR fez três importantes grupos de contribuições ao progresso da empresa moderna:

1.º — introduziu o sistema de "mestres funcionais" e o "princípio de exceção" na prática da gestão;

2.º — desenvolveu, principalmente pelo método empírico da tentativa-erro, o aço rápido, a arte de cortar os metais e outros produtos semelhantes, por meio de fórmulas, técnica da régua de cálculo e leis de operação de máquinas; e

3.º — organizou o modo de proceder para o estudo dos tempos e dos movimentos como base justa para a prática usual da gestão" (9).

13. Cumpre notar, porém, que o sistema de mestres funcionais não foi geralmente aprovado na prática, como observa DUTTON, devido à confusão conseqüente do múltiplo contato do operário com tantos chefes (10). Mas, coube ainda a

markets and greater fixed capital requirements; the difficulty of adapting native and immigrant labor to the operation of machines; the depression of the 1870's, which cut severely into profits."

(8) WILLIS WISSLER — *Business Administration* — First Edition — McGraw-Hill Book Company Inc., New York, 1931 — Pág. 83:

"But operating profits became embarrassingly urgent. Here was a situation ripe for the development of high-pressure management. It brought to the surface, appropriate to the occasion, scientific management and Frederick Taylor. Taylor saw the need for something more than a mere tightening up of lax administration, more than mere systematization; he insisted upon a new deal in management."

(9) WILLIS WISSLER — *Business Administration* — Pág. 84:

"Taylor made three important sets of contributions to the progress of modern industrial enterprise: (1) he introduced 'functionalized foremanship' and the 'principle of exceptions' in the practice of management; (2) he evolved, largely by empirical trial-and-error method, high-speed steel, the art of cutting metals and like products in formulae, slide rule technique, and laws of machine operation; and (3) he organized the procedures for 'time-and-motion' study as a just basis for standard practice management".

(10) HENRY P. DUTTON — *Principles of Organization* — First Edition — McGraw-Hill Book Company, New York, 1931 — Pág. 143:

"In practice, the direct contact of a workman unversed in organization principles, with so many people, had some disadvantages. The plan has been modified to clear essentially the same group of functions through a single

TAYLOR lançar a pedra fundamental da seleção profissional, reconhecendo a diferenciação dos tipos e sua adequação aos diversos trabalhos. E o fez de forma curiosa, quando afirmou: — "*Une des premières qualités que doit posséder un homme qui veut faire son métier de la manutention de la fonte, est d'avoir l'esprit si lourd et si obtus qu'il ressemble intellectuellement plutôt à un boeuf, qu'à n'importe quel autre type. L'homme dont l'esprit est alerte et aiguë est, pour cette seule raison, absolument impropre à un travail aussi monotone que celui-ci*" (11).

14. A obra monumental de TAYLOR — "que foi não somente o inventor dos aços de corte rápido, mas o animador e organizador metódico da indústria moderna" — no dizer de VRINAT (12), pode ser definida como uma constante análise sistemática das condições do trabalho individual e da organização das empresas, de modo a isolar cada fator variável e poder conhecer sua influência funcional. Assim, TAYLOR ficou realmente habilitado a recompor todos os elementos primários das operações, na formação e combinação economicamente mais eficiente, "substituindo o acaso e fatores variáveis por constantes em função das quais podem ser feitos cálculos e planos" (13).

15. Assim como há trinta e dois passos elementares do bailado clássico, combinando os quais realizam-se tôdas as dansas, TAYLOR conseguiu separar os movimentos elementares de tôdas as

foreman, who in addition to his own special but more limited responsibilities, now acts to coordinate, transmit and confirm the instructions of the various supervisory departments to the workman."

(11) FREDERICK WINSLOW TAYLOR — *Principes d'Organisation Scientifique* — Pág. 53/4.

(12) RENÉ VRINAT — *L'Effort Industriel et Social aux Etats-Unis* — Pág. 16:

"... et le plus modeste apprenti n'est pas sans connaître le nom historique de Taylor, qui fut non seulement l'inventeur des aciers à coupe rapide, mais l'animateur et l'organisateur méthodique de l'industrie moderne."

(13) H. S. PERSON — *Scientific Management*, in "Encyclopaedia of Social Sciences" — vol. XIII — Págs. 604/5:

"Research, investigation and experiment, with their processes of analysis, measurement, comparison and the like, constitute the only sound basis for determinations of purpose, policy, program, project, product, material, machine, tool, type of ability or skill, method and other factors and the coordination of these in purposeful effort. If the results of research, investigation and experiment are to be useful to an enterprise, they must be made available to executives and workers in the form of defined and published standards in management terminology which serve as common goals, facilities and methods, replacing chance and variable factors by constants in terms of which calculations and plans may be made."

operações. Como escreve WISSLER — “Para TAYLOR, pareceu que, em vez de manipular cada trabalho de novo, deveria haver elementos intercambiáveis que constituem as partes componentes de todos os trabalhos. Armar êsses movimentos para formar uma biblioteca nacional dos padrões dêsses movimentos elementares se tornou, então, seu objetivo” (14). Conseqüentemente, foi-lhe possível realizar *ad-libitum* sínteses operacionais para todos os serviços e tarefas.

16. Pondera, com muita razão, DUTTON, ao dizer que “as combinações inusitadas de experiências são muitas vezes frutuosas. Assim, TAYLOR introduziu a técnica do engenheiro nos problemas do homem de negócios com resultados revolucionários. O médico como psicologista, o advogado como homem de negócios, o especialista em estudo de movimento como estudante de cirurgia, têm a vantagem de aplicar uma técnica estabelecida em um novo campo” (15). Introduzindo novos métodos experimentais e novas técnicas *sintéticas* para as operações executadas até então segundo o costume tradicional, TAYLOR realizou paciente e pacificamente uma nova revolução industrial e social, no sentido de que conseguiu, simultaneamente, produzir mais e melhor, por menor custo e ainda remunerando relativamente mais, tanto os operários como os capitalistas.

17. A cronometragem, que hoje se tornou uma técnica indispensável e universal para a avaliação das operações e a análise dos movimentos estritamente necessários, tem sua origem em uma reminiscência da juventude de TAYLOR, como conta seu grande discípulo francês LE CHATELIER: — “*L'emploi de cette méthode fut suggéré à TAYLOR par un souvenir de collègue; son professeur de mathématique chronométrait déjà le temps que ses*

(14) WILLIS WISSLER — *Business Administration* — Págs. 325/6:

“To Taylor it seemed that instead of handling each job de novo, there should be interchangeable elements which constitute the component parts of all jobs. To assemble these motions into a national library of elementary motion standards became, then, his objective.”

(15) HENRY P. DUTTON — *Principles of Organization* — Pág. 53/4:

“Unusual combinations of experience often result fruitfully. Thus, Frederick W. Taylor brought the technique of the engineer to bear on the problems of the business man, with revolutionary results. The physician as a psychologist, the lawyer as a business man, the motion-study expert as a student of surgery, have each the advantage of applying an established technique in a new field.”

différents élèves mettaient à faire leurs devoirs” (16).

18. Podemos resumir a obra de TAYLOR, em sua maior contribuição para a indústria moderna, nos seguintes pontos principais:

1.º — O estabelecimento de uma definição prática da arte de experimentar “como a determinação do efeito produzido pela variação dum elemento, conservando todos os outros constantes” (17).

2.º — A descoberta, conjuntamente com WHITE e BARTH, dos aços denominados de corte rápido, que permitiram extraordinários progressos nas indústrias mecânicas de construção de máquinas;

3.º — A técnica, posteriormente desenvolvida por GILBRETH, da análise e cronometragem dos movimentos e operações elementares dos operários, o que propiciou a eliminação dos atos inúteis;

4.º — A possibilidade da fixação, de modo objetivo e justo, do valor do trabalho e do respectivo salário, contribuindo assim para melhor entendimento entre a direção e a mão de obra das empresas;

5.º — O reconhecimento das diferenciações fisiológicas e psicológicas dos homens, donde nasceu a seleção e a orientação profissional, fator de melhor aproveitamento de cada trabalhador;

6.º — A divisão das funções de direção executiva, destacando aquelas que se entrelaçam usualmente, desde as de planejamento prévio até as da verificação da execução determinada;

7.º — A escolha prévia e a predeterminação de padrões, tanto de materiais e produtos, como de processos e operações executivas, do que resultou a produção em série com grande baixa de custo;

8.º — Finalmente, a sistematização dos princípios que regem a organização do trabalho, estimulando sua aplicação generalizada a tôdas as atividades humanas.

Por essa obra grandiosa, ainda hoje incabada, FREDERICK WINSLOW TAYLOR recebeu merecidamente o título de “Pai da Organização Científica do Trabalho”.

(16) HENRY LE CHATELIER — *L'Industrie, La Science et L'Organisation au XXe. Siècle* — Trois Conférences — Dunod, Paris, 1935 — Pág. 61.

(17) HENRY LE CHATELIER — *L'Industrie, La Science et L'Organisation au XXe. Siècle*”, citando F. W. TAYLOR — Pág. 41:

“Dans ses expériences sur la taille des métaux, F. W. Taylor s'exprime ainsi: — ‘L'art d'expérimenter doit être défini comme la détermination de l'effet produit, par la variation d'un élément, tous les autres restant constants.’”

BIBLIOGRAFIA

- The adjustment of wages to efficiency* — 1896.
- An explanation of scientific management*, by F. W. Taylor and H. L. Gant.
- Can. Mfr. 1911, v 31, p. 38-42.
- Shop management* — New York — 1911.
- Concret costs*, by F. W. Taylor and S. E. Thompson. 4.^a ed. New York. Sok Wiley. S. V.
- La direction des ateliers*. Traduction de L. Descroix. Paris, Dunod, 1930, 190 p.
- (Existe também em tradução espanhola. Barcelona, 1914).
- Government efficiency* (In Taylor Society Bulletin, December, 1916 — p. 7-13).
- Notes on belting* (In American Society Mechanical Engineers — Transactions, 1893, v 15, pág. 204-59).
- On the art of cutting metals*. (In American Society Mechanical Engineers — Transactions, 1907, v 28, p. 31-350).
- Piece rate system*. (In American Society Mechanical Engineers — Transactions, 1895, v 16, pág. 856-903).
- Pratique de la construction, en béton et mortier de ciment armés ou non armés, avec établissement rationnel des prix de revient*, by F. W. Taylor and S.E. Thompson. Traduit et adapté par M. Danas 3.^a ed., 1924, 724 p.
- The Principles of Scientific Management*. New York and London, Harper and Brothers Publishers, 1934, 144 p.
- Paris, Dunod, 1929, 117 p.
- Berlim, R. Oldenborug, 1913, 156 p.
- Publications posthumes de F. W. Taylor*, traduites par M. F. Shwers, 1917, 37 p.

NOTA BIOGRÁFICA

FREDERICK WINSLOW TAYLOR, engenheiro norte-americano, nasceu em Germantown (Estado de Pensilvânia) em 1856 e morreu na mesma cidade em 21 de março de 1915.

Desde cedo sentiu intensa vocação para a engenharia. Fêz dois cursos no Colégio de Exeter, a fim de ingressar

na Universidade de Harvard. Uma enfermidade dos olhos, porém, contraída aos 18 anos, o obrigou a abandonar aquele Colégio, pouco depois de começar os estudos. Ingressou então, como aprendiz, nas oficinas mecânicas da casa *William Sellers and Co.*, de Filadélfia.

Ao cabo de quatro anos nessa empresa, terminou a aprendizagem com pleno conhecimento de sua especialidade.

Em 1878 entrou como simples operário nas oficinas da *Midvale Steel Company*, onde pouco depois foi nomeado chefe da seção de ferramentas. Ali observou deficiências no trabalho de cortes de metais e considerável desperdício da mão de obra, originado pela rotina e empirismo. Desde essa época germinaram em seu cérebro as idéias que mais tarde iriam constituir os fundamentos da sua "organização científica do trabalho".

Em 1880 matriculou-se nos cursos noturnos do Instituto de Tecnologia Stevens, para aperfeiçoar seus conhecimentos. Durante esse período, passou de primeiro contra-mestre a chefe mecânico, a diretor do escritório de estudos e finalmente, em 1884, a engenheiro-chefe das oficinas, tendo sob suas ordens 6.000 operários.

A partir dessa época, embora sofrendo resistência dos operários, pôs em prática suas idéias, sistematizando as primeiras leis de sua teoria.

Em 1890 saiu da *Midvale* para ingressar, como diretor geral, na *Manufacturing Investment Company*, onde ficou só até 1893, depois do que consagrou sua atividade ao estudo do corte dos metais. Em 1896 deu entrada na poderosa empresa metalúrgica *Bethlehem Steel Company*, como engenheiro, pondo em prática muitos de seus conceitos sobre a organização científica do trabalho.

Até 1906 esteve ligado a empresas industriais, obtendo mais de 50 patentes de invenção. A partir dessa data dedicou-se à divulgação de seus métodos de trabalho e organização, cuja aplicação, pode-se dizer, estendeu a todos os campos da atividade humana. Hoje é considerado, com justa razão, o "Pai da organização científica".

Foram seus principais colaboradores: G. M. Sinclair, H. L. Gant, Maunsel White e Carlos G. Barth.

Em março de 1915 foi convidado por um grupo de industriais para visitar o *Middle West*, onde deveria expor suas idéias.

Atacado, durante a viagem, por uma pneumonia, terminou, assim, sua vida de lutador infatigável.

O FEDERALISMO BRASILEIRO

HARVEY WALKER

*Prof. de Administração Pública na
Universidade de Ohio.*

(Trad. de CLEANTHO DE PAIVA LEITE).

"State Government", órgão do "Council of State Governments", de Chicago, iniciou uma série de artigos a respeito dos problemas do federalismo em diversos países. O presente artigo, do Prof. Harvey Walker, dedicado ao Brasil, foi publicado no número de março deste ano, da referida publicação.

O autor de "Public Administration in the United States" viveu algum tempo em nosso país, como oficial do exército norte-americano, e esteve no Rio em fins de 1943, durante cerca de uma quinzena, pronunciando nessa ocasião duas conferências no D.A.S.P. Participou também, com os Professores Hahnemann Guimarães, Filadelfo Azevedo, Oscar Saraiva e com o Técnico de Administração L. V. Belfort de Ouro Preto, de uma "round-table" dedicada ao estudo dos processos de legislação na estrutura da Constituição de 1937. Participou, ainda, com alguns altos funcionários brasileiros, de outra discussão à mesa redonda, na qual foram debatidos os problemas de pessoal no serviço público. Todo esse material foi por nós divulgado, em nossas edições de dezembro de 1943, janeiro, março e abril de 1944.

Voltando aos Estados Unidos, o Prof. Harvey Walker continuou interessado no estudo da nossa realidade de política e administrativa, o que é testemunhado pelo estudo que publicamos agora.

OS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL iniciaram sua vida como república federal em 1891, com a aprovação da primeira Constituição republicana que se seguiu ao fim do Império e à abdicação do Imperador D. Pedro II, em 1889.

A partir de 1930, o povo e o governo do Brasil têm atravessado um período de difícil reajustamento social e governamental, que resultou numa revolução vitoriosa e duas novas constituições, uma em 1934 e outra em 1937. Esta última constitui o fundamento jurídico da administração brasileira de hoje e, quando não houver outra indicação, é à Constituição de 1937 que me quero referir neste artigo.

EVOLUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Em virtude da Constituição de 1891, as províncias do Império foram transformadas nos atuais

Estados da União Federal. O Império era um estado unitário e as províncias eram simples distritos administrativos que possuíam apenas os poderes que lhes tinham sido delegados pelo Governo Imperial. O Rio de Janeiro, capital do país, constituía uma área municipal neutra, a qual deu nascimento ao primeiro Distrito Federal. A Constituição de 1891 também reservou um segundo "distrito federal" no interior do país, no atual Estado de Goiás, no qual poderia ser futuramente construída a capital federal. Aquela área de 1.167 km² se tornaria um estado, quando a capital fôsse transferida para essa última região.

No momento, o Brasil tem 20 estados, 7 territórios e 1 Distrito Federal. Os 20 estados são: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe. Os 7 territórios são: Acre, Amapá, Fernando de Noronha, Guaporé, Iguazu, Ponta Porã e Rio Branco.

O Acre é um território desde a sua aquisição da Bolívia em 1903. Fernando de Noronha foi desmembrado do Estado de Pernambuco e transformado num território federal em 1942. Todos os outros 5 territórios foram criados por decreto presidencial em 1943. Com exceção do Acre, todos os territórios são constituídos de áreas desmembradas dos Estados já existentes. Todos eles se acham situados ao longo da fronteira do país com os outros países sul-americanos, exceto Fernando de Noronha, que é uma ilha situada a cerca de 200 milhas a leste do ponto mais oriental do Brasil continental, no Oceano Atlântico. O Amapá guarda a fronteira com as Guianas Francesa e Holandesa; o Rio Branco com a Guiana Inglesa e a Venezuela; o Acre e Guaporé com a Bolívia; Ponta Porã com o Paraguai, e Iguazu está na fronteira com a Argentina.

Esses novos Territórios foram criados com o propósito declarado de promover a defesa nacional e facilitar a exploração dos seus recursos naturais.

O fato de que os Territórios possam ser criados com desmembramento de partes dos estados e por ação exclusiva do Governo federal, constitui uma das mais importantes diferenças entre o sistema federal brasileiro e o nosso. Nos Estados Unidos, a integridade territorial dos Estados é garantida pela Constituição e seus limites só poderão ser modificados com o consentimento das legislaturas dos estados interessados assim como do Congresso nacional. No Brasil, de acordo com a Constituição atual, o Governo federal pode não somente adquirir território por meio de compra ou outra forma qualquer, como também pode transformar temporariamente qualquer Estado ou parte dele num território (artigo 8.º) e pode subsequenteemente elevar tal território à categoria de Estado (artigo 4.º).

PREDOMINÂNCIA DO PODER CENTRAL

As disposições da Constituição relativas aos poderes do Governo federal e dos Estados mostram ainda mais a posição de subordinação em que se acham as unidades da federação. Além do poder exclusivo de legislar para o Distrito Federal (que é idêntico ao direito que tem o nosso Congresso em relação ao Distrito de Columbia), o Governo nacional brasileiro tem poderes privativos, de acordo com o art. 15 da Constituição, quanto às seguintes matérias :

- 1) manter relações internacionais com potências estrangeiras e celebrar tratados;
- 2) declarar a guerra e fazer a paz;
- 3) determinar os limites do território nacional;
- 4) organizar a defesa externa do país;
- 5) autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material de guerra;
- 6) manter serviços postais;
- 7) explorar serviços públicos ou concedê-los a entidades privadas;
- 8) criar e manter serviços de alfândega;
- 9) estabelecer as bases da educação nacional;
- 10) realizar o recenseamento geral;
- 11) conceder anistia.

Os assuntos vedados ao Governo federal pela Constituição são : 1) criar distinções entre os brasileiros natos; 2) estabelecer desigualdades entre os Estados e municípios; 3) subvencionar ou manter cultos religiosos ou interferir no livre exercício da religião; e 4) cobrar taxas que não sejam uniformes para todo o território nacional.

O Governo federal tem igualmente um amplo poder privativo para legislar sobre diversas matérias, de acordo com o art. 16 da Constituição. Entre as matérias reservadas à competência exclusiva da União figuram : limites; defesa nacional; naturalização; entrada e saída de estrangeiros; imigração; expulsão e permanência de estrangeiros no território nacional; finanças, moeda; pesos e medidas; monopólios; comunicações e comércio interestadual e para o exterior; navegação de cabotagem; polícia marítima, direito civil; comercial, penal, aéreo e do trabalho; regulamentação e fiscalização das companhias de seguro; marcas e patentes etc. Finalmente, todas as rendas das alfândegas, impostos de consumo, taxas sobre transferência de fundos para o estrangeiro, e taxas sobre atos oficiais regulados por lei federal, são reservados para uso exclusivo do Governo federal. As taxas de serviços públicos mantidos pela União são também arrecadadas com esse fim.

A Constituição permite a fusão, divisão ou desmembramento de Estados para anexação a outros Estados ou para formar novos Estados com o consentimento das assembleias legislativas estaduais respectivas e do parlamento nacional. O Presidente da República pode submeter tais propostas a um plebiscito das populações interessadas. São expressamente proibidas as barreiras alfandegárias e outros impedimentos ao comércio interestadual. Este dispositivo é uma sugestão para a solução do nosso problema das barreiras ao comércio entre os Estados.

Os Estados podem adotar Constituições próprias, desde que não estejam em conflito com a Constituição nacional. Podem organizar serviços de interesse local, legislar com ou sem aprovação do governo federal com o fim de suprir as deficiências das leis federais e atender às peculiaridades locais; criar impostos sobre a propriedade territorial rural, sobre transferência de propriedade, vendas e consignações, exportação de seus produtos e sobre as indústrias e profissões; arrecadar

taxas pela prestação de serviços públicos estaduais. Entre as proibições fixadas para os Estados e para o Distrito Federal está a de realizar empréstimos de dinheiro sem a aprovação prévia do Conselho Federal. Tudo isto mostra que, apesar de possuírem os Estados os poderes residuais e implícitos de acordo com a Constituição brasileira, eles ficaram definidamente restritos aos assuntos de interesse local.

MODIFICAÇÕES CONSTITUCIONAIS DOS ÚLTIMOS ANOS

A Constituição de 1937 estabeleceu, de forma bem definida, a supremacia do executivo sobre os demais poderes do governo. Em 1938, no exercício da autoridade que lhe fora conferida por esse documento, o Presidente da República dissolveu o Congresso, em vista das circunstâncias decorrentes da situação européia (1). Desde então, ele tem governado o país por meio de decretos presidenciais (2). Esses decretos são expedidos de acordo com os membros do gabinete mais relacionados com o assunto, e comumente recebem a assinatura, não somente do Presidente, como também da maioria dos ministros.

Um dos primeiros decretos-leis do atual regime foi um de 1939 criando governos para os Estados e municipalidades do país (3). Como não tem havido oportunidade, dentro do regime da Constituição de 1937, para a promulgação de constituições estaduais, esta lei orgânica se aplica a todos os Estados. Os interventores, nomeados pelo Presidente da República, substituíram os governadores que eram escolhidos por meio de eleição; as assembleias estaduais foram dissolvidas e os interventores passaram a governar os Estados por meio de decretos, de acordo com o modelo fede-

ral. Os conselhos municipais foram uniformemente dissolvidos por decretos dos interventores, tendo sido nomeados prefeitos em substituição dos antigos chefes dos executivos locais eleitos pela população de cada município. Até hoje continua a funcionar esse regime altamente centralizado, do tipo executivo. Entretanto, o Presidente Vargas prometeu que, logo tenha passado a situação de emergência nacional, serão realizadas eleições e restabelecidas as instituições democráticas.

O Brasil sofreu muito com o fato de que, embora houvesse um excesso de instituições democráticas, na realidade, havia pouca democracia. A Constituição de 1891 foi francamente calcada na dos Estados Unidos. Mas não se pode esperar que um povo pouco instruído obtenha sucesso com instituições feitas para uma democracia extensamente alfabetizada. A taxa de analfabetismo antes de Vargas era alarmante. As estimativas falam em cerca de 70 %. Sempre houve um certo grupo realmente culto: as famílias ricas e poderosas que governavam o país. Mas, até o governo de Vargas, as massas tinham pouco contato com as escolas, exceto no sul e nas grandes cidades. Pela primeira vez na história do Brasil se está fazendo um esforço real no sentido de estender a educação às camadas populares. Talvez, com mais alguns anos, o povo possa participar do processo de eleições por meio de *ballot* (4).

O D.A.S.P.

A Revolução de 1930, por meio da qual o Presidente Vargas chegou ao poder, foi uma revolta

(1) Há um equívoco do autor. A dissolução do Congresso consta das próprias disposições transitórias da Carta de 1937, e os motivos invocados para outorga da Constituição foram de ordem nacional e não relacionadas diretamente com a situação européia. (N. do T.).

(2) Os "decretos presidenciais" são os decretos-leis da nossa terminologia jurídica. (N. do T.).

(3) O decreto-lei a que se refere o Prof. Harvey Walker é o 1.202, de 8 de abril de 1939. Não houve, porém, criação de governos estaduais e municipais, mas apenas uma regulamentação do regime de intervenção federal previsto no art. 176, parágrafo único da Carta de 1937 e pôsto em execução pelo governo imediatamente após o 10 de novembro, com a nomeação dos interventores (N. do T.).

(4) O *ballot* é o nome dado a um determinado processo de realização das eleições, de origem australiana, e introduzido, em 1888, nos Estados Unidos. O *ballot* é, de fato, o nome dado à cédula oficial onde se acham impressos os nomes de todos os candidatos inscritos legalmente para as eleições pelos diferentes partidos. O eleitor, por ocasião da votação, recebe a cédula, dirige-se ao gabinete secreto e ali marca os nomes de sua preferência, colocando-a depois na urna que se acha na mesa da eleição. Há duas espécies de *ballot* nos Estados Unidos: o *ballot* de Indiana e o *ballot* de Massachusetts. No primeiro (adotado por 31 Estados), a cédula contém uma coluna para cada partido, encimada com o emblema partidário, e na qual estão os nomes de todos os candidatos apresentados pela agremiação para os diferentes cargos; o eleitor assinala os nomes de seu agrado; ou, se quiser votar na chapa cerrada do partido, basta assinalar o lugar onde está o emblema. No *ballot* de Massachusetts (adotado em 16 Estados), há uma coluna para cada cargo a ser preenchido; na coluna estão os nomes dos candidatos dos diferentes partidos, com a indicação, ao lado, da agremiação a que pertencem (N. do T.).

da nova e crescente classe média contra o controle da aristocracia. Mesmo depois da queda do Império a aristocracia tinha persistido e trouxera para a administração todos os males do controle oligárquico. Era tremenda a influência do nepotismo e do favoritismo nas nomeações para os cargos públicos; os contratos do governo eram concedidos aos favoritos do poder; a desonestidade campeava no governo e as normas financeiras deixavam muito a desejar.

Vargas mudou tudo isso. Em 1938, depois de algumas reformas gradativas, foi expedido um decreto-lei criando um Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) como um órgão de *staff* do Presidente. As suas funções compreendem, entre outras, a supervisão e o controle da organização e do funcionamento de toda a administração, tudo quando diz respeito ao pessoal, desde o recrutamento à aposentadoria, compras e orçamento. A criação de uma nova carreira no serviço público — a de técnico de administração — fez com que o novo órgão contasse com profissionais realmente especializados. Para o quadro inicial a escolha recaiu em funcionários jovens, porém com experiência nos ministérios já existentes. Muitos deles foram enviados aos Estados Unidos para estudar os nossos métodos.

Como no Brasil não há um ensino de administração pública em nível universitário, foram criados, no Rio de Janeiro, cursos destinados à preparação prévia dos candidatos à carreira de técnico, assim como para outros objetivos do treinamento do pessoal. Esse trabalho tem conseguido um sucesso notável sob a direção do Dr. Mário de Brito.

O Dr. Luiz Simões Lopes, Presidente do D.A.S.P., está profundamente interessado na administração pública dos Estados Unidos e convidou vários professores e especialistas deste país para auxiliá-lo no aperfeiçoamento da organização e dos métodos de sua repartição.

Muitos dos chefes de seção e divisões do D.A.S.P. completaram os seus estudos em nosso país. Esses funcionários, jovens e dotados de senso prático, demonstraram uma capacidade notável para

selecionar o que há de bom na nossa administração e rejeitar o que é deficiente ou inadequado às suas necessidades. Como resultado disso, a organização do D.A.S.P., em alguns aspectos importantes, está bem à frente das melhores práticas deste país. Chegou a hora de começarmos a estudar os progressos do Brasil como um esquema para a ação futura a ser desenvolvida nos nossos Estados Unidos.

Essa repartição federal destinada ao aperfeiçoamento da administração tem tido uma influência considerável nos governos estaduais. Em quase todas as regiões do país, foram feitos estudos relacionados com a reorganização da estrutura administrativa dos Estados. Muitos deles criaram órgãos de administração geral, com o nome de departamentos do serviço público, para exercer, nos Estados, funções semelhantes às que o D.A.S.P. desempenha na esfera federal.

*

* *

Resumindo, pode-se dizer que, no atual momento, o federalismo no Brasil está adormecido. Para todos os efeitos, os Estados Unidos do Brasil são um país unitário. Mas, há todas as razões para acreditar que, quando forem reestabelecidas as eleições democráticas, o federalismo, mais uma vez, adquirirá sentido. E' difícil saber, entretanto, se os Estados terão então poderes importantes e autônomos, ou se eles serão sobretudo meras unidades administrativas para o exercício de funções federais que lhes forem delegadas. O que é certo, porém, é que, se não for modificada a Constituição de 1937, eles não possuirão jamais a autonomia e o vigor de que gozam em nosso país. Além disso, segundo a opinião de muitas pessoas em nosso país, estamos caminhando na direção que hoje é representada pelo Brasil: o poder central tratará de todos os assuntos de importância nacional e terá direito de vida e de morte sobre os Estados. Talvez o Brasil nos dê uma antecipação do que podemos esperar no século vindouro, quando a centralização federal tiver atingido o seu extremo lógico e nós nos houvermos transformado num Estado unitário.

Os acordos de Bretton Woods

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. TENDÊNCIAS GERAIS

EM JULHO DE 1944, uma conferência de 45 Nações Unidas — entre elas o Brasil — elaborou e aprovou em Bretton Woods, Estado de New Hampshire, um estatuto destinado a dar base sólida e uniforme às relações monetárias e financeiras internacionais. A fim de que todos os países interessados dispusessem do tempo necessário ao exame aprofundado do plano e aos preparativos técnicos de sua realização, foi previsto, nos próprios Acordos de Bretton Woods, que estes não começariam a vigorar antes de 1.º de maio de 1945. Todavia, para não prolongar indefinidamente os debates, os países que quisessem figurar como membros fundadores dos dois principais instrumentos do plano — o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional de Reconstruções e Desenvolvimento — deverão declarar sua adesão definitiva até 31 de dezembro de 1945.

A primeira destas datas passou sem que — pelo menos que o saibamos — nenhum país tenha ratificado os referidos acordos. Contudo, os obstáculos que se antepuseram à convenção, nos diversos países, foram transpostos. Nos Estados Unidos, onde as críticas ao plano foram particularmente vivas, a Câmara dos Representantes aprovou os acordos em 7 de junho último, com larga maioria de votos (348 contra 18), e parece que também no Senado a oposição será menor do que se supunha há ainda alguns meses atrás. É provável, pois, que num futuro próximo o mundo seja dotado de uma organização monetária e financeira internacional, ou mais precisamente intergovernamental, sem precedentes.

É verdade que amplos acordos internacionais, monetários e financeiros, já foram realizados. Recordemos a União Latina, que no século XIX, a partir de 1865, ligou a França, a Bélgica, a Itália, a Suíça e vários outros países europeus por um estalão comum e permitiu a livre circulação de

moedas metálicas daqueles países no território da União. Até há pouco sobreviveram resquícios dessa organização. Ainda há uns quinze anos não era raro receber-se, na França, mesmo em caixas públicas, moedas de cobre com efígies senhoriais de outros países componentes da antiga União. Uma tentativa mais recente foi o Acôrdio Tripartite, concluído em 1936 entre os Estados Unidos, a Inglaterra e a França, acôrdio que visava à coordenação da política monetária dos três grandes países e à defesa em comum de suas moedas contra os ataques da especulação nos mercados cambiais.

Entretanto, os Acordos de Bretton Woods constituem, não só por seu caráter universal como pela amplitude de seus objetivos, absoluta inovação. Nunca, até o presente, se chegara a reunir a quase totalidade dos países independentes do mundo para adotar um regime monetário internacional rigorosamente uniformizado e controlado. O antigo regime da moeda-ouro — do ouro como meio de pagamento efetivo e não somente como unidade de cálculo ou padrão puramente teórico — tal como existiu nas últimas décadas do século passado e até 1914, era um sistema internacional de fato, mas sem qualquer organização ou obrigação. Funcionava porque as grandes potências econômicas e financeiras o haviam pouco a pouco adotado e os países jovens e menos favorecidos eram forçados a submeter-se a êle, muitas vezes com graves prejuízos para sua própria economia.

O sistema futuro, o de Bretton Woods, esforça-se, por meio de uma estreita cooperação e vigorosa organização, por estabelecer um equilíbrio monetário permanente para todos os países, impedindo que o mundo retorne à situação cambial caótica que prevaleceu no decênio 1931-40, “o período mais triste do egoísmo na vida das nações” (1). Os autores dos Acordos de Bretton

(1) Conferência realizada em 27-10-1944, na Associação Comercial de S. Paulo, pelo Ministro da Fazenda, Sr. ARTHUR DE SOUZA COSTA, sobre os Acordos de Bretton Woods.

Woods consideram a estabilidade cambial condição indispensável ao equilíbrio internacional. Esta tese, que à primeira vista parece banal, está, ou esteve, longe de ser geralmente aceita. Antes da guerra, eminentes economistas, bem assim os dirigentes da política monetária de diferentes países, eram de opinião que o equilíbrio econômico e a estabilidade cambial são praticamente inconciliáveis. Para preservar ou corrigir o desequilíbrio econômico, seria necessário modificar continuamente a paridade das moedas, nas boas e nas más conjunturas. Os Acordos de Bretton Woods não excluem a possibilidade de um ajustamento das paridades das moedas, mas, salvo em limites muito reduzidos, submetem a decisão à organização internacional e proibem, às autoridades monetárias nacionais, agir ao seu arbítrio.

Um velho provérbio diz que a melhor moeda é aquela de que menos se fala. A moeda nunca devia desempenhar senão o papel passivo de instrumento auxiliar da economia. A doutrina moderna, notadamente sob o impulso de JOHN MAYNARD KEYNES, rejeita esta concepção. Considera a moeda fator psicológico e técnico dos mais importantes para a vida econômica. A expansão ou contração do volume monetário deve servir de regulador das flutuações da conjuntura, prevenindo a depressão e os excessos da especulação. A moeda, que é apenas um crédito que a comunidade concede a si mesma sobre suas atividades futuras, deve estimular o espírito de empreendimento, evitando contudo os perigos da inflação, e isso tanto na economia nacional como na internacional.

Os Acordos de Bretton Woods levam em conta este ponto de vista. Para facilitar e estimular as trocas internacionais de mercadorias e serviços, prevêm a constituição de fundos substanciais em ouro ou em divisas. Um deve servir para regular os pagamentos internacionais relativos ao comércio exterior: é o Fundo Monetário Internacional. O outro destina-se a investimentos a longo prazo, ou seja, à transferência de capitais, e será administrado pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. Mas, porque uma separação exata destas duas categorias não seja possível, os dois organismos deverão colaborar intimamente. Serão elementos complementares de um plano concebido como um todo.

II. O MECANISMO DO "FUNDO MONETÁRIO"

O plano de Bretton Woods não é obra unicamente da própria Conferência. Funda-se essencialmente em dois ante-projetos, um dos quais de autoria de Lord KEYNES, e outro do Diretor da Divisão de Pesquisas Monetárias do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, Sr. HARRY D. WHITE. Foi sobretudo este último projeto, o americano, que deu característica ao plano definitivo (2). Não obstante, há algumas diferenças importantes entre os esquemas originais e a redação final do plano.

Nos ante-projetos, sugeria-se a criação de uma moeda internacional que se chamava, no plano KEYNES, "bancor" e, no plano WHITE, "unitas". Esta idéia, e os nomes ainda mais, interessou vivamente a opinião pública e tomou lugar destacado nas discussões preliminares. O valor do *bancor* não era indicado por KEYNES, mas devia ser fixado em termos de ouro, submetidos a revisões. Segundo as idéias fundamentais de KEYNES, seria talvez mais exato dizer: o valor do ouro, da mesma maneira que o das moedas nacionais, devia ser definido em "bancor", que, no fundo, não seria mais que uma moeda de conta, para dar às diferentes moedas existentes um denominador geral, uma base de comparação comum. A concepção de WHITE era mais concisa e conservadora. Sua "unitas" foi definida como igual a uma quantidade de ouro correspondente ao pêso de 10 U.S. dólares atuais; e uma vez que a partir de 1934 o dólar vale 0,88867 gr de ouro fino (oficialmente: \$35 = 1 *fine troy ounce*, ou \$1 = 15 5/21 *grains of gold*, 9/10 *fine*), uma "unitas" devia equivaler a 8,8867 gr de ouro.

A Conferência de Bretton Woods não adotou nem a definição demasiado vaga de KEYNES nem

(2) O texto inglês — o único texto oficial — dos Acordos de Bretton Woods foi publicado pelo Departamento do Tesouro dos Estados Unidos: "International Monetary Fund and International Bank of Reconstruction and Development" (U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1944). — Uma tradução portuguesa foi feita e divulgada pelo Ministério da Fazenda, sob o título "Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas" (Rio de Janeiro, 1944). — Os principais ante-projetos foram reunidos, em espanhol, pela Academia de Ciências Econômicas da Argentina: "Planes de Estabilización Monetaria" (Buenos Aires, 1944). — O texto dos Acordos, o plano Keynes e o plano White encontram-se em inglês, como apêndices, no livro de GEORGE N. HALM, *International Monetary Cooperation* (The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1945).

a demasiado precisa de WHITE, que, psicologicamente pelo menos, parecia dar posição privilegiada ao dólar; renunciou à idéia de uma moeda internacional com nome e definição próprias.

Na realidade, o ouro permanece ou torna-se novamente o único metro internacional. Todos os países membros do Fundo Monetário Internacional deverão exprimir direta ou indiretamente o valor de suas respectivas moedas em termos de ouro, ou seja, em gramas ou grãos. A relação entre os pesos das diferentes moedas determina a paridade cambial. Se, por exemplo, o cruzeiro fôsse definido como equivalente a 0,088867 gr de ouro fino, a paridade do dólar seria de vinte cruzeiros. Mas os países podem também abster-se desse procedimento e exprimir o valor de sua moeda simplesmente em termos de dólares dos Estados Unidos, de pêsos e título vigorantes em 1.º de julho de 1944, isto é, na base metálica acima mencionada.

Qualquer que seja sua preferência, os países membros fundadores do Fundo são forçados a fixar a paridade de sua moeda alguns meses antes da vigência do Acôrdio monetário, pois que uma disposição do Convênio de Bretton Woods estabelece que o valor par deverá basear-se “nas taxas de câmbio prevaletentes no sexagésimo dia anterior à vigência do presente Acôrdio” (Cláusula XX, Art. 4.º, a, do Acôrdio sobre o Fundo Monetário Internacional).

Em princípio, a paridade inicial de cada moeda é considerada definitiva. Mas, após as diversas experiências da última década anterior à guerra, a opinião quase unânime hoje entre os economistas é a de que uma estabilidade cambial absoluta e permanente não é possível nem desejável. Em tempo de guerra, pode-se — e ainda aí com repercussões profundas — manter artificialmente a paridade de todas as moedas. Em tempo de paz, tal coerção seria contrária às finalidades dos Acordos de Bretton Woods, de intensificar as trocas internacionais e reforçar a economia interna dos países membros.

“Stability does not mean rigidity and rigidity in the past has resulted in extreme instability” (3). Cumpre, pois, admitir, em caso de necessidade, certa flexibilidade das paridades monetárias. Os

Acordos de Bretton Woods prevêm três espécies de modificações no que se refere ao valor par da moeda de um país:

- a) Modificações até 10 % acima ou abaixo da paridade inicial poderão virtualmente ser realizadas sem ingerência do Fundo. Neste caso, também, o Fundo deverá ser preliminarmente consultado, mas o Convênio diz expressamente que “o Fundo não fará objeção alguma” a alterações dessa espécie.
- b) Quando se tratar de modificações entre 10 % e 20 % acima ou abaixo da paridade inicial, o Fundo decidirá, podendo autorizá-las ou vetá-las. Sua decisão será comunicada ao país solicitante dentro de 72 horas.
- c) Se se tratar de alteração que exceda 20 % a paridade inicial — levando sempre em conta as modificações anteriores — o Fundo reserva-se o direito de decidir e não é obrigado a manifestar-se imediatamente.

Se um país não está em condições de modificar sua paridade monetária sem prejuízo para outros países, e se esta modificação exceder 10 % de sua paridade e fôr indispensável para corrigir um desequilíbrio fundamental, o Fundo o assistirá nesta operação.

A não ser em tais casos, que interessam apenas a um país, são previstas alterações uniformes da paridade-ouro. Esta disposição é particularmente importante no caso de graves crises internacionais, tal como a de 1930-33, em que mesmo os países financeiramente mais fortes se viram obrigados a reduzir a paridade das respectivas moedas, mas pode também aplicar-se no sentido oposto, quando uma alta desmedida dos preços ameaça perturbar o equilíbrio econômico. Ademais, a faculdade de modificar o preço do ouro pode servir para regular a sua produção, que, por várias vezes, exerceu influência nefasta sobre a conjuntura econômica mundial.

Todas estas modificações das paridades monetárias, portanto, individuais ou coletivas, são consideradas medidas excepcionais, admitidas somente “para a correção de um desequilíbrio fundamental”. Ora, a maior parte das dificuldades que entravavam as trocas internacionais, antes da guerra, tinham outro caráter. Resultavam de um desequilíbrio momentâneo, de falta de meios de pagamentos, é dizer, ouro e divisas. Estas per-

(3) E. A. GOLDENWEISER and ALICE BOURNEUF, *Bretton Woods Agreements*, Separata reimpressa do “Federal Reserve Bulletin”, setembro, 1944. Editada pela “Board of Governors of the Federal Reserve System”, Washington.

turbações na balança dos pagamentos provêm de má colheita ou de depressão particular relativamente a tal ou qual mercadoria, sendo uma das principais causas das flutuações cambiais. Elas acentuar-se-iam ainda mais se tôdas as moedas se estabilizassem. Um deficit, digamos de 10 %, na balança do comércio exterior poderia, no que se refere a um país que não dispõe de reservas de ouro e divisas, acarretar sérias dificuldades, e no conjunto — pois que tais casos são bem frequentes e quase inevitáveis — seriam um elemento de permanentes perturbações na economia mundial.

Para eliminar ou pelo menos atenuar o perigo, os Acordos de Bretton Woods instituem o Fundo Monetário Internacional (*). O plano KEYNES pressupunha que uma organização internacional tão poderosa, reunindo quase todos os governos do mundo, seria suficientemente forte para criar seus próprios recursos, segundo o princípio geral de crédito bancário. Um país que necessitasse de meios de pagamentos para comprar no estrangeiro receberia — dentro de certos limites, bem entendido — um crédito da organização central, pelo qual seria debitado, enquanto os países que lhe fornecessem mercadorias seriam creditados pelo montante respectivo, nos livros da organização central. Os credores poderiam utilizar livremente suas disponibilidades para efetuar compras em outros países. Ainda que o mecanismo abranja o mundo inteiro, é, por assim dizer, um circuito fechado; a organização central jamais poderá encontrar-se em dificuldades para descontar um cheque (4).

A Conferência de Bretton Woods não aceitou esta sugestão, engenhosa mas temerária, e sobretudo para prevenir uma super-expansão do crédito seguiu o plano White, que prevê a criação de um fundo de crédito substancial. O Fundo Monetário Internacional não concederá créditos senão utilizando os meios que lhe forem de antemão fornecidos pelos países membros. O Fundo — no sentido material — será constituído não por cotizações contínuas, mas por uma contribuição inicial.

O capital total do Fundo foi fixado, em Bretton Woods, em 8,8 bilhões de dólares e repartido se-

gundo um sistema de quotas. Os Estados Unidos subscreverão 2.750 milhões, a Inglaterra, 1.300 milhões e a Rússia 1.200 milhões de dólares. O Brasil participará com 150 milhões de dólares. 25 % da quota subscrita serão pagos em ouro e o resto em moeda nacional. Diversas cláusulas suplementares facilitam o modo de pagamento, notadamente para os países gravemente atingidos pela guerra.

O valor das quotas limita, ao mesmo tempo, os créditos que os países membros poderão obter do Fundo. O montante máximo dos créditos — formalmente o “direito de adquirir do Fundo moeda de outro membro, em troca de sua própria” — será limitado, para cada país, em 200 % da respectiva quota e, durante doze meses, não poderá ultrapassar 25 % da mesma, a não ser em circunstâncias especiais. Isto significa que o Brasil, por exemplo, que tem uma quota de 150 milhões de dólares, poderá tomar emprestado até 300 milhões, mas, normalmente, apenas 37,5 milhões em um ano.

É evidente que o novo sistema monetário exige um aparelho de controle permanente. Não se visa à ingerência do órgão central do Fundo — o Conselho de Governadores, na política econômica e financeira dos países membros, salvo no caso em que se imponha um saneamento com a assistência do Fundo. O Fundo não coopera diretamente com os exportadores e importadores, mas unicamente com as autoridades monetárias de cada país: Tesouro, Banco Central, Fundo de Estabilização ou outra entidade fiscal semelhante. Os órgãos nacionais competentes deverão fornecer ao Fundo as informações relativas à posição cambial do país — disponibilidades em ouro e divisas, comércio exterior, balança de pagamentos, investimentos internacionais, etc. — e também diversos outros dados sobre a economia, tais como a renda nacional e os índices de preços. No entanto, os Acordos declaram expressamente que “os países membros não ficam obrigados a prestar informes que, pelos seus detalhes, possam afetar a inviolabilidade dos negócios de indivíduos ou empresas”.

Numerosas disposições, parcialmente muito complicadas, tratam da forma de reembolso dos créditos, transferência do capital e da importante questão das “moedas escassas”, ou seja o abastecimento do Fundo em moedas particularmente procuradas para fins de comércio exterior, tal como o dólar. Malgrado esta tendência de regulamentação, tanto quanto possível antecipada,

(*) Infelizmente, os textos de Bretton Woods utilizam o mesmo termo “Fundo” tanto para a organização como para o fundo de crédito.

(4) Lord KEYNES, *Proposals for an International Clearing Union*, I, 5.

do mecanismo do Fundo, até os mínimos detalhes, muitos pontos restarão ainda por esclarecer ou interpretar. No seu conjunto, todavia, o Acôrdio sobre o Fundo Monetário Internacional constitui um verdadeiro instrumento de trabalho e não apenas uma "Magna Charta" do futuro sistema monetário.

III. CONSEQUÊNCIAS DO NOVO SISTEMA

A introdução do novo sistema monetário coloca os países membros frente a decisões de extraordinária importância. A primeira e talvez a mais difícil deverá ser tomada imediatamente, antes da vigência dos Acordos. Refere-se à fixação do valor par da moeda nacional. Como demonstramos, modificações posteriores da taxa inicial do câmbio, sem autorização do Fundo, não serão possíveis senão em limites muito restritos. A fixação dessa taxa far-se-á unilateralmente. De certo, o Fundo não será obrigado a aceitar tal ou qual valorização, ou desvalorização, absurda. Mas, nos limites do razoável, cada país tem a liberdade de determinar, e se lhe parecer necessário rever, a paridade-ouro de sua moeda antes da inauguração do sistema de controle internacional.

É singular que os Acordos de Bretton Woods não dêem qualquer indicação sobre os critérios segundo os quais deve ser efetuada a fixação do valor par. Parece que os autores do plano julgam que o valor par inicial não terá importância decisiva para as balanças de pagamentos, uma vez que, num sistema de moedas estáveis, o valor par é apenas uma unidade de cálculo. Se, por exemplo, o Brasil quisesse aumentar o valor de sua moeda de 100 % em relação ao dólar, não receberia o dôbro por suas mercadorias, no mercado mundial, e se quisesse reduzir o valor par de 50 % não receberia a metade em divisas e sim, provavelmente, mais ou menos a mesma importância que receberia se deixasse sua paridade tal como está.

Se, com a organização do Fundo Monetário Internacional, o mundo fôsse criado novamente, esta concepção seria perfeitamente exata. Mas, porque a economia constitui um *processus* contínuo, uma taxa de câmbio desproporcionada poderia ter, durante o período de transição, repercussões muito desagradáveis. A justa determinação da taxa será, pois, uma tarefa extremamente delicada.

Qualquer que seja a taxa de câmbio, sua fixação implica ao mesmo tempo, tanto para o Brasil como para muitos outros países, uma reforma do

respectivo sistema cambial. O Brasil possui diferentes taxas de câmbio e não uma taxa única. A taxa oficial de Cr\$ 16,50 para o dólar serve de base para uma parte dos pagamentos internacionais, principalmente da dívida externa. No comércio exterior, entretanto, predominam outras taxas. Os exportadores, obrigados a entregar suas divisas (letras de exportação) ao Banco do Brasil, recebem em geral 30 % do montante à taxa oficial e 70 % à chamada taxa "livre", igualmente fixada pelo Banco do Brasil e que se eleva atualmente a Cr\$ 19,30 por dólar. Resulta daí um preço médio de aproximadamente Cr\$ 18,50 para o dólar. Os importadores, ao contrário, devem adquirir as divisas de que necessitam à taxa de Cr\$ 19,50 por dólar e, para certas espécies de transações, procurar as divisas no mercado do câmbio livre especial, onde o dólar oscila ligeiramente em torno de 20 cruzeiros.

Tôda esta diferenciação de taxas deverá ser extinta, pois os Acordos de Bretton Woods exigem uma taxa única para cada país e vedam "a política de múltiplos valores da moeda", admitindo facilidades somente para o período de transição. A adaptação do sistema vigorante no Brasil às disposições do Acôrdio sobre o Fundo Monetário Internacional terá também repercussões de ordem fiscal, uma vez que a diferença entre as taxas de venda e de compra das letras de exportação provêm, em grande parte, da taxa sobre operações cambiais, cujas receitas figuram no Orçamento do Plano de Obras e Equipamentos para 1945, com um montante de 300 milhões de cruzeiros. Os 80 milhões de cruzeiros inscritos na Renda Extraordinária do Orçamento Geral, na rubrica "Diferenças de Câmbio", são contrabalançados por montante igual na Despesa. Entretanto, também não haverá mais razão de ser para esses itens, uma vez que a estabilidade monetária se tornará regra universal.

Dêsse modo, as consequências mais decisivas do novo sistema monetário consistem no seu efeito sobre o movimento dos preços no mercado interno. Os Acordos de Bretton Woods nada prescrevem a esse respeito. Além disso, não atingem a estrutura monetária interna dos países membros. Cada país poderá emitir tanta moeda papel ou metálica quanta queira, proteger ou não seu meio circulante por um lastro ouro, fazer as emissões diretamente pelo governo ou por intermédio de um banco central e fixar livremente todos os outros elementos que caracterizam uma moeda na-

cional; serão somente obrigados a abolir tanto quanto possível o controle do câmbio e a não estabelecer qualquer restrição aos pagamentos internacionais sem autorização especial do Fundo.

A estabilidade obrigatória das paridades, portanto, restringe inevitavelmente a liberdade da política monetária. Todos sabem hoje que um forte aumento da moeda em circulação, não acompanhado de um correspondente aumento da produção, faz subir os preços internos. Sob um regime de paridades variáveis tal situação leva frequentemente a uma queda da moeda respectiva, nos mercados estrangeiros de câmbio, ou então a uma desvalorização, pelo próprio país, com o fim de ajustar os preços internos aos externos e facilitar a exportação de seus produtos. Num sistema de estabilidade monetária internacional, tal adaptação não será possível, pelo menos sem autorização do Fundo. Se o país ameaçado pela alta desmedida de preços não quiser recorrer ao *dumping*, isto é, vender seus produtos ao estrangeiro a preços inferiores aos do mercado interno — o que seria contra o espírito, se não mesmo contra a letra, dos Acordos de Bretton Woods — ele perderá seus mercados externos.

Para prevenir estas consequências danosas, todos os países membros deverão, pois, impor-se uma severa disciplina no que concerne à sua política econômica, financeira e monetária, para não se deixarem conduzir ao caminho da inflação.

Se, por um lado, o novo sistema monetário internacional restringe, em determinadas circunstâncias, a liberdade monetária dos países membros, por outro, o Fundo lhes oferece vantagens substanciais e os protege contra os perigos que tantas vezes ameaçaram sua liberdade econômica e financeira. Quando eles se encontrarem em situação precária, não terão necessidade de dirigir-se a bancos estrangeiros para obter empréstimos, em condições às vezes onerosas e até humilhantes. Poderão, apoiando-se no seu direito estatutário, recorrer aos créditos do Fundo Monetário Internacional e conseguir créditos a taxas de juros — o texto inglês diz "a service charge", a tradução portuguesa, "uma comissão" — bem módicas.

Decerto, tais créditos não são limitados. Especifiquemos, para que dêles se possa fazer idéia mais precisa: o máximo de 200 % da respectiva quota, que cada país pode pedir emprestado, significa, em relação ao Brasil, apenas a metade do ouro e das divisas que ele possui presentemente,

e o crédito anual de 25 % da quota corresponde a cerca de 7 % de suas exportações em 1944. Entretanto, créditos de tal monta podem contribuir largamente para transpor dificuldades temporárias e restabelecer o equilíbrio da balança de pagamentos.

Mais difícil é avaliar os efeitos do Fundo sobre as flutuações cíclicas da conjuntura. Os próprios autores do plano de Bretton Woods estão longe de ser otimistas a este respeito. Recentemente ainda, um dos mais próximos colaboradores do Sr. WHITE, o Diretor Assistente da Divisão de Pesquisas Monetárias do Departamento do Tesouro Americano, Sr. E. M. BERNSTEIN, escrevia: "It will not be possible to maintain international balance if in any of the great industrial countries there is a large and prolonged unemployment" (5).

Não se deverá também sobrestimar a influência do Fundo Monetário Internacional sobre a expansão do comércio mundial. À primeira vista, um fundo de 8,8 bilhões de dólares parece colossal, porém, segundo o estatuto de Bretton Woods, somente 25 % desse Fundo, ou sejam 2,2 bilhões, poderão ser postos, durante um ano, à disposição dos países membros. E, na realidade, os créditos serão sempre muito inferiores a este limite teórico, porque alguns países, particularmente os Estados Unidos, cuja quota representa quase um terço do total, não terão necessidade de recorrer ao Fundo. Pode deduzir-se daí que os créditos concedidos pelo Fundo aos países membros não excederão um bilhão e meio de dólares por ano. Ora, as exportações mundiais atingiam, já em 1938 — ano de depressão geral — 22,6 bilhões de dólares, e espera-se que após a guerra serão sensivelmente mais elevadas. Os créditos do Fundo não representam, assim, senão alguns por cento do comércio mundial, e de um tal sustentáculo não se podem esperar milagres.

A eficácia do plano de Bretton Woods e, em particular, sua influência sobre a economia dos países jovens e menos ricos dependerão, em larga medida, das atividades do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. Esta questão, bem como a da organização administrativa das duas instituições — Fundo e Banco, essencialmente paralelas, serão examinadas em nosso próximo artigo.

(5) E. M. BERNSTEIN, *A Practical International Monetary Policy*, "The American Economic Review", dezembro de 1944, pág. 783.

Da necessidade de estudos de administração

J. PINTO LIMA

Do Serviço de Documentação do Ministério da Agricultura

QUANTO mais a vida se complica e novos problemas vão surgindo, a exigir constantes ajustamentos às situações que se criam, mais se evidencia a necessidade de orientar objetivamente a formação do indivíduo, segundo as imposições do seu meio social. Daí as modernas doutrinas educacionais, que já não restringem a Escola à função de ministrar o ensino metódico de umas tantas disciplinas, conservando-se inteiramente alheia à realidade da vida.

É justamente nesta realidade que se inspira a Pedagogia para aconselhar o ensino na base do interesse do educando. Desejamos aprender o que nos seja útil, para aplicar no que fazemos ou pretendemos realizar. E todos os nossos empreendimentos, sejam particulares ou no domínio do serviço público, requerem conhecimentos de Administração. Dêles não prescindem, para serem acertadas, até mesmo as simples decisões de natureza estritamente pessoal que devemos tomar no dia-a-dia da nossa vida. Em face das situações que se nos deparam, aplicamos normas administrativas, muitas vezes sem perfeita consciência de que o fazemos. É que existe em nós, em estado potencial, a Ciência da Administração — não como ciência, mas de maneira difusa, em vagas idéias, que ditam a nossa conduta diante de um problema, e certos lampejos que inundam de luz as situações mal definidas, indicando-nos o melhor caminho.

Por que não cultivar essa maravilhosa intuição que nos orienta na vida? Por que não se procura arrancá-la da latência sub-consciente, transformando-a num verdadeiro bem consciente, em estado francamente dinâmico?

Todos nós já planejamos algum trabalho, todos tivemos oportunidade de organizar alguma coisa, do mesmo modo que dirigimos, controlamos, coordenamos — baseados em que? Únicamente

em dispersos conhecimentos que, como tantos outros, adquirimos ao acaso da nossa experiência social, sem o deliberado propósito de aprender.

Por que, ao invés, não ministramos essas noções na Escola, sistematizadas num corpo autônomo de conhecimentos e doutrinas, constituindo uma disciplina? Se a Escola deve prover tôdas as condições necessárias à educação, ela não estará completa enquanto deixar a "função administrativa" se desenvolver à margem de suas cogitações e à medida que a experiência da vida vai sedimentando confusas idéias e conceitos pouco nítidos, para formar o que se convencionou chamar de "bom senso".

O ensino da Administração, como preconizava Henri Fayol, deve fazer parte do currículo escolar, desde noções rudimentares na escola primária, até estudos desenvolvidos na escola superior, com a gradação intermediária para o ensino secundário.

Para documentar essa tese, não buscaremos argumentos nos livros nem nos valeremos de considerações de ordem teórica que, mesmo quando brilhantes, ressentem-se do toque de realidade que só os fatos vividos podem ter. Trazemos, por isso, nossa experiência pessoal. É a de uma formação sem diretrizes administrativas, só conseguidas quando se tornou maduro o nosso espírito.

Tentaremos mostrar a necessidade dos conhecimentos administrativos e os prejuízos que nos causaram os responsáveis pela nossa educação, por não terem revelado à nossa mente a ciência da Administração. Como fatos limitados a êsse tema central, recolhidos aqui e além, ao sabor da memória, na vida de um cidadão comum, êles poderão ser julgados sem interesse. Se os citamos é porque nos parece que assim focalizamos um problema comum a milhões de brasileiros que, como nós, perderam sem o sentir horas e

dias preciosos com coisas totalmente inúteis, em fases da vida nas quais era impossível discernir e escolher rumos.

Qual foi o nosso currículo no curso secundário, há mais de 15 anos? Um roteiro escolástico pelo qual transitamos à margem da vida. A escola não via com bons olhos a iniciativa do educando, ignorava a educação física e tinha uma estranha concepção de "cultura geral", obrigando-nos a aprender os nomes dos satélites de Saturno, de tal maneira que ainda hoje os citamos de cor: Mimos, Thetis, Enceladus, Dione, Rhea, Titan, Imperion e Japeto. E esta é a primeira vez que nos valemos deste conhecimento...

As contingências da vida real, que deveríamos enfrentar, não abalavam aqueles graves senhores a nos ensinar, por exemplo, o que era uma fatura. Preferiam assombrar-nos com as vertiginosas alturas das montanhas de Kenia e KilimaNdjaro, ou fazer-nos bocejar com as futricas da Côte francesa. Em anos seguidos de uma luta épica, Bolívar transforma colônias espanholas em nações vizinhas nossas, e lança as bases do panamericanismo. Nenhuma palavra, porém, sobre isto.

Não se aprendia a observar, a raciocinar, a tirar conclusões dos fatos e a classificar as coisas com método. Todo o processo educativo era obstruído por consideráveis barreiras de conhecimentos inúteis.

Atingimos, porém, a idade em que se começa a ter concepção realista das coisas, graças à qual perdemos o interesse pelas noções abstratas que teimavam em nos ensinar. Passamos a resumir nossas atividades escolares no objetivo único de transpor essas barreiras, mediante esforços que já percebíamos sem outro proveito que o de "passar nos exames". Ficamos, assim, em muitos assuntos, no estágio primário da aprendizagem: a informação, logo esquecida antes de se transformar em verdadeiro conhecimento.

Todos os detalhes que nos davam sobre o curso do Danúbio e as guerras púnicas eram nitidamente sentidos como de utilidade muito problemática, ao passo que ansiávamos por traçar rumos à nossa vida, arquitetando projetos para o futuro. Queríamos adquirir conhecimentos que nos servissem de instrumento para isso — e foi com alegria que recebemos a notícia de poder abreviar o enfadonho curso, por meio de "exames par-

celados", aos quais nos atiramos, sem prever suas danosas conseqüências.

Não nos competia, aliás, fazer tal previsão, e sim às autoridades do ensino, cuja falta de senso administrativo permitiu esse condenável sistema, que nos facultou terminar um curso de "humanidades", e ingressar depois numa escola superior, sem ter tido qualquer contato com a Filosofia e a Literatura, por exemplo.

A desordem do ensino veio, assim, juntar-se à nossa natural desorientação, dando um resultado que não poderia ser dos mais brilhantes: uma cultura frouxa como base de futuros estudos, que nela se deveriam apoiar firmemente.

A política educacional, sem larga visão das necessidades do educando, sem o cuidado prévio de determinar para o nosso meio o que Bobbitt chamou as "áreas da vida", sem o menor senso de medida dos programas — numa palavra, sem adotar métodos de Administração, desmandava-se em mirabolantes reformas e não conseguia um rumo definido, que constituísse verdadeiro sistema de preparo básico e objetivo para o exercício de qualquer função na sociedade, nem para o livre ingresso na escola superior.

A falta de previsão, que não poderia existir se houvesse Administração de fato, foi a responsável pelo "regime parcelado", ao qual aderimos afoitamente, abandonando o "curso seriado", que — (tarde o descobrimos) com todos os seus defeitos, ainda lhe era superior. Tal regime foi a desordem, de vez que deixava à livre escolha de cada um as matérias a estudar. Cada estudante, numa idade em que era impossível agir com segurança, traçava o seu próprio currículo. Estudávamos atabalhoadamente, em casa ou no colégio, quatro ou cinco matérias por ano, sem levar em conta a relação de umas com as outras, tendo em vista o único objetivo de prestar *exames finais* no Colégio Pedro II.

Tínhamos, assim, em pouco tempo, todos os preparatórios. Mas que abismos na nossa formação cultural! Abismos mal suspeitados aos 15 anos, como também, a princípio, mal percebíamos nossa incapacidade para qualquer gênero de atividade. Isto se tornou em breve muito claro ao nosso espírito. De fato, não sabíamos as coisas mais simples e necessárias, como fazer compras com critério, prestar socorros de urgência, desenguiçar uma fechadura, descontar um

cheque, administrar nossos modestíssimos negócios, comer racionalmente, estabelecer um programa de ação.

Circunstâncias adversas impediram-nos o ingresso imediato na escola superior, obrigando-nos a passar um ano numa propriedade rural. E este ano, que considerávamos perdido, foi extraordinariamente rico de experiências, abrindo aos nossos olhos perspectivas até então não imaginadas. Verificamos que, realmente, nada sabíamos da vida. Diante daquelas pessoas que plantavam, criavam porcos, cuidavam das galinhas, enxertavam laranjeiras, produziam riquezas, compravam e vendiam, previam lucros, mandavam, dirigiam, trabalhavam, éramos a personificação da inutilidade, apesar de sermos, ali, os únicos capazes de demonstrar com precisão o princípio de Arquimedes.

O seguinte fato mostra claramente como estávamos situados fora da realidade. Associamo-nos certa vez a um amigo com o fim de arrendar determinado trato de terra para fazer uma cultura de algodão. Tocaria a cada um entrar com três mil cruzeiros. De nossa parte, não dispúnhamos dessa importância, mas contávamos como certo conseguí-la por empréstimo no Banco, quando chegasse a data marcada para o pagamento. Deixáramos de prever, entretanto, a hipótese de não ser obtido o capital, o que viemos a saber à última hora, porque só à última hora tratamos de ir ao Banco, onde não pudemos explicar minuciosamente, por não sabermos, como seria aplicado aquele pretendido dinheiro e qual seria o nosso "avalista". Ficamos sabendo, destarte, que os bancos exigem garantias para o dinheiro que emprestam...

No começo da vida profissional tivemos alguns dissabores, que depois pudemos relacionar com a falta de conhecimentos de Administração. O domínio destes conhecimentos dá aos nossos atos e resoluções uma segurança que nos leva à autoconfiança, condição necessária ao bom desempenho de qualquer função. Entretanto, a escola superior, onde tais estudos devem ser mais desenvolvidos, deles não cogita, sequer ligeiramente. O veterinário e o agrônomo, quer nos cargos públicos, quer na atividade particular, devem ori-

entar o fazendeiro, organizar serviços, dirigir culturas e criações, exercer contróle sobre toda a vida produtiva de propriedades rurais, precisam saber mandar, manejar com trabalhadores, *administrar*. A eles se aplica, portanto, tudo o que Fayol já disse com referência aos engenheiros.

Devemos considerar, ainda, que no mundo moderno cada vez mais se restringe o campo para as realizações individuais. Trabalhando em grupo, recebemos influências estranhas que muitas vezes modificam nossas idéias e nosso comportamento, e, por outro lado, exercemos influência idêntica sobre os demais. Como atingir um fim comum sem uma diretriz pretraçada, sem articular opiniões, sem organizar planos, sem controlar o seu desenvolvimento por meio de uma direção única?

Chegamos, assim, às seguintes conclusões:

- 1 — A capacidade administrativa é necessária, em maior ou menor grau, em todos os ramos da atividade humana. Não deve, por isso, ser adquirida ao acaso, mas formada na escola.
- 2 — A educação exerce papel preponderante na formação de uma mentalidade equilibrada. Para aumentar sua influência neste sentido, o ensino da Administração deve ser parte obrigatória do currículo escolar — pelo menos nos cursos secundário e superior — por constituir a cristalização de tudo que é sentido prático das coisas, indispensável à boa condução dos negócios domésticos, das empresas, dos serviços públicos.
- 3 — A posição do Brasil como país agrícola e grande criador de gados recomenda a máxima atenção no preparo de agrônomos e veterinários, que devem ter sua formação técnica completada pelo estudo da Administração, durante seis meses de curso, sabido como é que a maioria desses profissionais se destina, mais cedo ou mais tarde, a cargos de mando ou de chefia, que sempre exigem essa espécie de conhecimentos especializados.

RENDA --- MEDIDA TRIBUTÁRIA

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

Técnico de Orçamento

A CONCEITUAÇÃO de renda é tão difícil que tem levado à confusão muito tratadista renomado. Fenômeno que resulta hoje mais da mobilidade do crédito que da intensidade da produção, a renda, na sua trajetória de produto do capital que a êle tende ou não a incorporar-se, confunde-se muitas vezes com rendimento; outras, com os juros; ainda outras, com o produto real; outras, ainda, com o simples incremento do capital; etc. Como se vê, há toda uma gama de nuances em que se espraia “o fluxo da renda”, como chamou SELIGMAN.

É bem certo que podemos lançar mão de definições “fáceis”, como esta, da *Enciclopedia Espasa Calpi*: “renda é a utilidade ou o benefício que rende anualmente uma coisa”. A verdade é que a facilidade da forma, aí, esconde toda a complexidade do conceito. Lembre-se, porém, que esta complexidade nem por isso tem conseguido esmorecer o fisco para uma de suas mais velhas pretensões: a eleição da renda à categoria da mais perfeita medida tributária.

Não há dúvida de que o conceito de “renda tributável”, seguindo o de renda do capital — o lucro — cada vez mais se afasta do seu primário conceito econômico: se a renda, em sentido lato, é qualquer produto da natureza, do capital, ou do trabalho, fiscalmente falando é, acima de tudo, um *produto do contribuinte* — o que circunscreve sua caracterização a intransponíveis fatores de subjetivismo.

E aí está a razão por que o atual impôsto sobre a renda ainda se ressent de uma base mais segura em que se firmar. Embora seu embrião venha rolando desde a mais remota antiguidade, ainda hoje êle pode ser considerado um “fenômeno moderno”, como o fez SELIGMAN. Assim, embora a busca dêste precioso instrumento de mensuração tributária venha das mais antigas sociedades organizadas, ainda hoje o fisco titubeia diante da capacidade contributiva de cada indi-

víduo, no momento mesmo de incidir sobre aquilo que se julga o *optimum* tributável.

Eis por que, hoje, simplificadas as linhas evolutivas do impôsto, se vê com facilidade que a sua história pode ser confundida com a história das conquistas cotidianas pela evolução da justiça tributária — o que equivale a dizer — a conquista pela mais ampla função social dos impostos, que, passando por TURGOT e ADAM SMITH, MALTHUS e RICARDO, iria culminar na teoria *sócio-política do impôsto*, com que WAGNER (1) houve por bem teorizar toda a tributação.

Dêsse momento em diante toda a tributação vai terminar escandida em arma de dois gumes: — de um lado, o Estado; de outro, o indivíduo. E vai coincidir com êste período o seu elevamento a arma política — chave-mestra do protecionismo, livre-cambismo, etc. — crescendo desde então como fator de humanização do poder público, eternizando-se mesmo os impostos como fontes das mais ardentes discussões políticas.

Resultado dêste fenômeno são todas as teorias surgentes para a racionalização do impôsto sobre a renda, que beiram a própria economia matemática. Dessa maneira, se a ganância fiscal tem aumentado sempre, a paciência e a aplicação dos nossos mais caros economistas continuam a lição de ADAM SMITH, atenuando as crises e salvaguardando a bolsa privada.

Ao alvorecer do século XX, vamos encontrar todos os grandes países integrados nos mais avançados rumos da tributação, que procuram então o equilíbrio entre a economia individual e a economia estatal. Da *juxta bonorum facultatem* medieval, os ingleses criaram a moderna teoria da *ability* — hoje universal — destinada a solver as crises entre o tesouro público e o contribuinte.

(1) ADOLF WAGNER — *Traité des Sciences des Finances* — Paris, 1909 — Vol. II, pág. 407.

Do medievo princípio da grosseira proporcionalidade do sacrifício, passou-se hoje ao princípio da *progressividade* que, modernamente, deve ser calculada em função da hierarquização das necessidades, de um lado, e das utilidades finais, de outro, como queria a escola holandesa de PIERSON, TREUB e outros, princípio de que a escola alemã de SCHÄFFLE, STEIN, GUSTAVE CÖHN e outros iria deduzir a teoria do *decréscimo gradativo da utilidade final*. Assim, vai-se conseguindo uma progressividade em bases econômicas, já hoje glossada no clássico princípio de CÖHN — a *progressividade aplicada às utilidades é igual à proporcionalidade aplicada às disponibilidades*.

Atualmente, todo o pensamento a respeito está vasado na teoria do *equal marginal sacrifice*, de EDGEWORTH, segundo a qual os sacrifícios dos contribuintes, além de relativamente iguais entre si, devem representar um *minimum* — apuração que só é economicamente perfeita se forem levadas em conta as variações das utilidades marginais dos patrimônios.

Como se vê, todo um mundo de teorizações profundas foi construído sobre esta base ardua que é a *renda*.

*
* *
*

Desde a antiguidade vem o fisco pretendendo racionalizar sua atuação. Excetuados certos períodos de crise absolutista — como o dos Médicis, em Florença, ou de Luís XIV, em França — geralmente o Estado tem procurado aperfeiçoar gradativamente melhores instrumentos para a operação de transferir o dinheiro da bolsa do contribuinte para as arcas do tesouro.

Vemos mesmo que os governos têm sempre procurado vencer os obstáculos opostos aos tributos, obstáculos que podem ser grupados em dois fogos que se cruzam: o primeiro, a aversão do contribuinte ao impôsto; o segundo, a dificuldade de o fisco distribuir com equanimidade o gravame. O primeiro vai sendo vencido por uma doutrinação pertinaz que procura despertar no cidadão a “consciência do tributo”, a *tax-consciousness*, como a chamam os americanos do norte. Neste ponto, o fisco enfrenta duas situações: o contribuinte é pobre e o tributo lhe é um sacrifício; ou o contribuinte é abastado e, julgando prescindir das vantagens dos serviços governamentais, sente-se desobrigado de para eles contribuir. Hoje

é assim; e foi sempre assim. Um filósofo grego, que também bebeu cicuta, chegou mesmo a escrever a respeito: “todos nós gostamos de fazer de nossas casas um abrigo onde a lei não ouse entrar”... (2).

De outro lado, para a consecução daquela equanimidade tributária tão querida dos autores socialistas, tem o fisco tentado vários caminhos. A princípio, o instrumento de que lançou mão era o mais tóxico e fácil de encontrar — o próprio contribuinte: era a *capitation humaine*. Logo, porém, o patrimônio passou a ser mais importante que o indivíduo. E, mesmo nos primórdios dos impostos de capitação, lançados promiscuamente sobre todos os cidadãos, surgiram os impostos sobre a propriedade. O patrimônio, de simples medida acessória, passa depois a ser o principal instrumento de mensuração da capacidade contributiva, situação que terá seu *climax* com o surto comercial das cidades medievais.

Ainda na Idade Média reponta um outro critério de mensuração fiscal: as despesas do contribuinte — consequência do progresso econômico que provocara diferenciação de classes, patente mesmo pelos gastos individuais. Nota-se então um fenômeno singular: o fisco hesita entre o capital e seus produtos que, então, começam também a diferenciar-se. Impotente para gravar esclarecidamente aqueles últimos, o fisco apela para as despesas, como meio *indireto* de atingi-los.

Nos séculos XVII, XVIII e princípios do XIX, começam a ser usados como instrumento fiscal, não mais o indivíduo, nem seu patrimônio indistinto, nem suas despesas. É que surgem então os próprios produtos, como fontes tributárias. É a época em que o fisco principia a interessar-se pelos produtos agrários, pelos alugueres de casas, etc. Salientam-se as *taxas reais* — gravames que incidiam diretamente sobre os *bens*. Assim, por exemplo, na época das *talhas*, o fisco onerava indistintamente *todos os produtos brutos*.

A injustiça de tais práticas foi logo evidenciada. Se, por exemplo, se conseguia de um pedaço de terra determinado produto, sem grande esforço, este não podia ser equiparado a um produto igual, conseguido, porém, em condições mais penosas, sendo despendidos adubos, maior trabalho, etc.

(2) PHOCION — *Entretenimentos sobre a relação da Moral com a Política* — Trad. de José Mendes da Costa Coelho — Bahia, 1826 — Pág. 19.

Assim, era iníquo que se taxassem com igual rigor os dois produtos, pois que o beneficiário do segundo seria flagrantemente injustiçado. Daí tentar-se, em última etapa, uma diferenciação entre o *produto bruto* e o *produto líquido* — este último, o *produto limpo*, isto é, com todo o seu custo de produção deduzido (3).

Começa depois o fisco a encarar o produto, não mais através da riqueza que o produziu, mas em função do seu proprietário — é o último estágio fiscal que já pode ser pressentido na época em que as *talhas*, na França, procuram atender à diversidade individual dos contribuintes. Daí, pela primeira vez, surgir frente ao fisco a idéia de *renda*, isto é, o produto encarado através do seu proprietário. Como disse SELIGMAN (4), “uma vez que, sob o regime da propriedade privada, toda espécie de propriedade pertence, em última análise, a um indivíduo, gravar o produto de um bem redundante, finalmente, na realidade, em gravar a renda de um indivíduo”.

Chegávamos, portanto, ao último estágio evolutivo daquele instrumento de mensuração da capacidade de pagar, há tantos séculos demandado. Mas a evolução da propriedade privada, que vai inflexivelmente afastando os fatores econômicos da terra para o crédito — em outras palavras: do trabalho para o capital — foi denunciando novos aspectos a serem levados em conta.

As rendas, já então diferenciadas do capital, passam a diferenciar-se entre si. E começaram a interessar ao fisco as *fontes* da renda. Regulares? Não regulares? Fungíveis? Não fungíveis? Psicológicas?

Daí o dilema: se a distinção das rendas passou a ser feita pela *sua natureza*, a gradação da taxa não podia continuar a ser feita apenas em função do *seu montante*.

Ficou evidenciado que há toda uma gradação que vai do *homem* — fonte imediata de renda — até a *renda da renda*, que é aonde levam os atuais jogos do crédito. Era possível continuar o fisco tratando igualmente o *braço* que trabalha

e a *mão* que apenas arrebanha uma parcela do produto ganho com o esforço alheio?

E tivemos então a distinção clássica entre *rendas* ganhas, ou não, com esforço. As *earned* ou *unearned incomes* — da teoria inglesa; e as *fundirte* ou *unfundirte einkommen*, da teoria alemã. E daí toda uma extensa discriminação de rendas, segundo a qual o moderno fisco procura salvar o *trabalho*, do *capital*, chegando mesmo já hoje a sopesar também as condições individuais de cada contribuinte, procurando, por meio de abatimentos e deduções, preservá-lo, segundo um mínimo de subsistência. Dêsse modo, passa o contribuinte que produz a ter um *valor econômico passível de consumação*, como nos lembra um dos maiores economistas ingleses da atualidade — FRASER (5).

Tem hoje o fisco dois capitais a considerar: o capital humano — o braço que trabalha — e o capital moeda — o valor que se transfere. A mobilidade desses dois capitais vai engendrando todo um aranhol de jogos capciosos, que o fisco vai tentando surpreender a todo transe.

Taxar apenas o *produto líquido* já era uma conquista. Mas, era possível avançar mais: taxar o *produto líquido*, afinal, representa taxar a *renda bruta*. Se, por exemplo, o cidadão cultiva um terreno hipotecado, é claro que o produto deve ser também utilizado para o resgate da dívida. Como se vê, o produto, no caso, não coincide com a renda líquida. Eis por que a renda líquida passou a ser caracterizada como o resultado da diferença entre a renda bruta (ou produto líquido) e toda a *renda utilizada para que o capital não pereça* (6).

Hoje, dentro de toda a intrincada rede de investimentos pessoais (*investments*); investimentos em sociedade (*corporations*); economias (*savings*), etc. — perde-se o fisco em surpreender, analisar, desbastar, muitas vezes, onde está realmente aquele elemento preciso de mensuração tributária — a renda líquida — para então classificá-la judiciosamente e gravá-la com equidade.

(3) RICARDO chegou mesmo a escrever: “se eu tenho 1.000 de renda e me cobram 100, o tributo é sobre a renda se eu gastar 900; mas se eu continuo gastando 1.000, é sobre o capital”. — In “Des Principes de L'Economie Politique et des Impôts” — Paris, 1819 — Vol. I, págs. 242.

(4) SELIGMAN — *L'impôt sur le revenu* — Paris, 1913, pág. 13.

(5) LINDLEY M. FRASER — *Economic Thought and Language* — Londres — Págs. 337/338 — V. nota a respeito das isenções referentes a “personal allowances” e “exemption Minima”.

(6) O produto líquido é igual ao produto bruto, deduzido o custo de produção.

Daí hoje todo um complexo de leis, regulamentos, etc. — que procuram nos países mais avançados moldar o impôsto sobre a renda — já hoje um difuso sistema de tributos, sub-tributos, adicionais, etc.

*
* *
*

Do que tentamos expor até aqui, deduz-se que a renda já hoje deve ser caracterizada como o que SELIGMAN (7) chamou “um influxo de benefícios ou utilidades expressos em dinheiro”. Isto é: *lucro*.

A renda, pois, seria o resultado concreto da mobilidade do capital, transformando-se afinal na base do atual capitalismo, pois que de tal modo o seu valor econômico se firmou nos sistemas atuais, que autores como este mesmo SELIGMAN resolveram o velho círculo vicioso — segundo o qual se pergunta se a renda deriva do capital, ou vice-versa — respondendo que “a renda é primária; o capital é que é secundário” (8).

Como se percebe, tal afirmativa vem demonstrar que o fisco andou com acêrto, ao eleger imemorialmente a renda como o melhor instrumento de aferição da capacidade contributiva. Todavia, além dos problemas, cada vez mais caóticos, de discernir dentre os intrincados jogos do capitalismo o que é realmente *renda tributável* — isto porque, como já vimos, ela pode ser confundida com qualquer outro tipo de incremento do capital — ainda há outros fatores que têm desafiado a argúcia dos fiscalistas, durante séculos. E estes dizem respeito ao segundo aspecto da renda como medida tributária, qual seja: com que intensidade deve ser taxada a renda tributável? Sim, a renda deve ser o índice da capacidade tributária. Mas *como* taxá-la corretamente? Como deve o fisco operar para que descubra com exatidão o afluxo periódico daqueles benefícios e utilidades de que nos falam os economistas, e gravá-lo justa e oportunamente?

As rendas não são uniformes, vêm de fontes diversas, podem ou não agregar-se ao capital, representam ou não um esforço socialmente honesto. Como individualizá-las sem enganos, de tal modo que as taxas lançadas representem o ideal da justiça tributária? Como qualificá-las, de tal modo

que o gravame oscile entre as facilidades dos impostos reais e as vantagens dos impostos pessoais?

As soluções baseadas no princípio da progressividade têm sido as mais variadas e vêm permeando as práticas fiscais, século por século. A civilização grega, por exemplo, nos deixou uma experiência salutar, a respeito. O *éisfora*, que para autores como GLOTZ (9) é considerado verdadeiro impôsto sobre a renda, legou-nos, a respeito, uma longa linha de evolução. Tendo atingido seu apogeu durante a decadência da civilização helênica, o *éisfora* representa um dos esforços do fisco para “driblar” a crise econômica causada por um fenômeno insuspeitado: a mercantilização da agricultura — que levava a renda do campo para o capitalismo das cidades. Emancipando-se da gleba, a riqueza tornou-se fundamentalmente mobiliária. Daí o *éisfora*, que surgiu como um impôsto sobre o capital latifundiário, chegar a vero impôsto sobre a renda, como o entendem WAGNER, GLOTZ e outros.

A medida da capacidade contributiva funcionava então mediante um mecanismo que se baseava na própria divisão de classes iniciada por SOLON — verdadeira hierarquização de base econômica. Segundo nos contam BÖCKH, MEYER, GLOTZ e outros, o fisco chegou a conseguir “organizações cadastrais”, de acôrdo com a caracterização de cada contribuinte. Sabe-se mesmo que a prática fiscal em prol da progressividade culminou neste ponto: num determinado momento, o fisco fazia uma “capitalização imaginária” de todas as rendas de cada cidadão. Conseguia-se dêsse modo artificial um “patrimônio tributável”, que então era gravado por uma taxa fixa. Mas não se pense que o fisco caía no erro crasso da *proporcionalidade grosseira*. Ao contrário, conseguiu por fim uma progressividade perfeita, não em função das taxas, como hoje, mas em função do acêrvo de rendas. Em verdade, o *patrimônio tributável* representava para o fisco *doze anuidades*, isto é, doze anos de renda capitalizada. Ficava, assim, o fisco, para cada caso, de posse de doze unidades distintas e iguais entre si. E, então, vinha a gradação progressiva: para os *pentacomédinos*, a taxa incidia sobre as doze unidades; para os *cavaleiros*, sobre 10 unidades; e para os *zeugitas*,

(7) SELIGMAN — *Studies in Public Finance* — N. York, 1925 — Pág. 99.

(8) SELIGMAN — *Idem, idem*, págs. 103 a 105.

(9) G. GLOTZ — *La cité Grecque* — Paris, 1928 — Pág. 362.

sobre 6 2/3 unidades (10). Mais tarde, as exigências de guerra levaram o tributo até a última classe de SOLON, o que levou o fisco a *também* graduar, por fim, a *própria taxa*.

Como se vê, os gregos conseguiram uma perfeita progressividade, uma progressividade bilateral, variando com o *capital* e com a *taxa*.

Já com a civilização romana não evoluiu o conceito fiscal de renda. O *tributum civium romanorum* ou a *lustralis collatio* — formas romanas do *éisfora* — nada mais foram que grosseiras figuras de capitação graduada, simples *empréstimos compulsórios*.

A Idade-Média, porém, ia ser uma riquíssima fonte de experiências. Foi comum nas cidades italianas o uso da *décima*, inovação florentina que começou gravando exclusivamente o capital, passou a gravar indistintamente rendas e capital e terminou gravando só as *rendas*, no auge do mercantilismo florentino.

Foi em Florença que o impôsto aprimorou a progressividade de base helênica, chegando o fisco a instituir dois regimes: um, da *regola* ou *norma*, tabelas de taxas fixas; outro, *arbitrário*, segundo o qual o próprio contribuinte escolhia uma taxa para ser gravado... É bem verdade que, como deixa entrever um clássico italiano, GUICCIARDINI (11), tôdas estas medidas visavam muitas vezes encobrir a pilhagem dos tiranos, como os Médicis; não há dúvida, porém, de que, cientificamente falando, tais medidas eram verdadeiras conquistas, e a *décima graduada* — *decima scalata* — representou na Idade Média um novo marco na mensuração da renda tributável — aliás, o primeiro marco de base estritamente capitalística.

Com a extinção gradativa do feudalismo, surgem os primeiros estados nacionais organizados. E ainda aí a renda continua a ser encarada pelo fisco como um ideal instrumento aferidor da capacidade contributiva. Ainda no século XIII, a *talha* — vero impôsto sobre a renda — vai espalhar-se por toda a Europa — perseguindo o capital — desde sua formação à sua consumação — tomando ora o aspecto de impôsto real, ora de im-

pôsto pessoal. Subsistindo até o século XVIII, a *talha* chegou em França a ser um apurado tributo, que levava mesmo em conta uma *qualificação* dos contribuintes. E embora terminasse manejada apenas pela fantasia de reis absolutistas, chegou a *talha* à categoria de vero impôsto nacional, incidindo sobre as rendas individuais, e servindo de combate às iniquidades dos impostos indiretos, como as *cises*, *accises*, a *gabelle*, etc.

*

* *

A evolução do moderno impôsto sobre a renda começa em 1799, na Inglaterra, com o primeiro ministro PITT. Dêse ano em diante o impôsto se tem alastrado pelo mundo inteiro, chegando hoje a ser o alicerce de todos os esquemas tributários mais importantes. E durante toda a evolução desta figura tributária temos visto a repetição cíclica de todos os estágios por que passara a renda desde a antiguidade, como medida tributária. O próprio PITT lançou um *income-tax* que era uma miscelânea de impostos a gravar a renda por todos os lados: através do capital, benefícios, despesas, etc.

Hoje, levantadas as perspectivas históricas que circunstanciam os fenômenos, percebemos que a atuação do fisco frente à renda se tem repetido com freqüência: a experiência helênica nos mostra o fisco a gravar primeiro a renda, através do capital, mediante uma capitalização artificiosa. Esta prática — quer dizer: gravação da renda através do capital — vai-se dissolvendo pela Idade Média, com o aperfeiçoamento da *decima scalata* e das *talhas*, que já evidenciam a determinação fiscal de gravar a renda pela renda, isto é, a renda como medida tributária ideal da própria renda.

PITT, em 1785, esclarecido pelo exemplo holandês, tentou mesmo um método drástico, quando, sob o nome de *assessed-taxes*, reuniu vários impostos sobre criados masculinos, carruagens, cavalos, etc. tributos domésticos sobre o luxo, como eram chamados, criando a figura da *renda presumtiva*, renda medida através das despesas.

Hoje, chegada a época em que se vêm concretizadas as bases do crédito, fenômeno que leva a economia a tender inflexivelmente para uma realização em valores cada vez mais abstratos; chegada a época em que, como disse SPENGLER, só se pensa em termos de dinheiro; chegada a

(10) Veja-se a respeito também FREDERICO LÜBKER — *Lessico Ragionato della Antichità Classica* — Trad. italiana da 6.ª edição alemã — Pág. 414.

(11) *Opere Inedite di Francesco Guicciardini* — Publicate per cura dei conti Piero e Luigi Guicciardini — Firenze, 1858 — Vol. II, pág. 69.

época em que a moeda, ao invés de *representar* os bens é *investida* em bens (12); chegada a época em que o “dinheiro funcional”, pelos seus giros capciosos, distancia cada vez mais o homem, do produtor, e o trabalho, da produção; era natural que se pensasse em termos socialísticos. Assim, nesta época de tal dinamismo econômico que os fenômenos da produção são relegados a um plano secundário de *estática* econômica, de mero fenômeno vegetativo, era natural que, no momento em que se procurasse cercear os vícios do capitalismo, o fisco tentasse gravar o próprio capital. E o tem feito mesmo *através* das rendas. Isto nos tem levado a inverter a velha situação: ao invés de, como os gregos de A.C., tentar capitalizar as rendas, o fisco, cioso da vertiginosidade dos fenômenos do crédito, hoje passou a conceber o próprio capital em *termos de renda*. Ao invés de uma capitalização artificiosa das rendas, o fisco, ansioso hoje de sustar o dinamismo do crédito, vai sutilmente inovando uma (perdoem-nos o neologismo) *rentificação do capital*.

É este fenômeno que explica a plethora dos atuais impostos sobre a renda, que são, em cada país, um complexo sistema de tributos também sobre o capital, em que a renda aparece as mais das vezes apenas com as características de um multiforme *instrumento de mensuração*, e não de *fonte tributária* independente.

(12) SPENGLER — *La decadencia de Occidente* — Trad. Morientes — 2.^a edição Calpi — 1925 — Vol. IV, pág. 322.

Embora gravando o rendimento líquido, com tabelas proporcionais, gravando a renda líquida, com tabelas complementares progressivas, o fisco brasileiro, por exemplo, nada mais pretende que, estreitando paulatinamente o campo tributável, ferir com maior precisão os capitais em giro.

Nem são outras as razões que os Estados Unidos têm em mira quando, além de subdividirem o seu imposto por dois níveis de governo, o diversificam por todo um acúmulo de tributos — ora pessoais, ora reais — que por sua vez ainda se diversificam por todo um acúmulo de sub-tributos, como a *Taxation of Business Profits*, que se ramifica em *Excess Profits Tax*, *National Defense Contribution* e *Taxation of Remaining Profits*.

Vê-se, pois, quão alerta tem andado o fisco, amoldando-se maneiramente às injunções daquele rentalismo econômico que o dinamismo de nossos dias lhe vai impondo. E em verdade, possibilitando ao Estado os meios seguros para, através das rendas, ferir desigualmente fortunas desiguais, vai o fisco moderno, esclarecido e oscilante, tentando corrigir as imemoriais iniquidades sociais, levando-nos mesmo a acreditar afinal naquele milagre previsto por EDGEWORTH — “os mais ricos devem ser gravados em benefício dos mais pobres, até que se obtenha a igualdade absoluta das fortunas” (13).

(13) EDGEWORTH — *The Pure Theory of Taxation* — Apud SELIGMAN — *L'impôt progressif* — Op. cit., pág. 290.

O objeto da Ciência da Administração

CELSO DE MAGALHÃES

Técnico de Administração

DENTRO do Estado, a administração pública é o mecanismo encarregado de executar os planos concebidos pelos órgãos do governo.

O governo fixa a diretriz, traça os rumos que a nacionalidade deve seguir; a administração assegura a realização dos fins traçados, mantendo a caminho a nau do Estado.

Consoante os fins para que se constituiu, cria o Estado uma estrutura política, social, econômica, mais ou menos orgânica, diretamente ligada a seu próprio caráter jurídico. Entretanto, para a realização desses fins, precisa ainda dum conjunto de órgãos que, articulados em sistema, constituem a Administração Pública. Os problemas que esse sistema de órgãos tem de resolver pertencem à Ciência da Administração.

Ora, toda ciência tem um objeto, todas elas tendem para um fim que é sua própria razão de ser; mas na Ciência da Administração, esse objeto não parece muito nítido, resulta mesmo algo indistinto, fazendo com que certas pessoas lhe neguem a existência. Negada a existência do objeto, estaria, *ipso facto*, negada a própria ciência, uma vez que sua condição essencial de vida reside no que lhe fôra negado.

E' verdade que às vezes se torna difícil distinguir entre o Direito Administrativo, a Política, as diversas técnicas de que se valem os servidores do Estado, e aquilo que propriamente constitui o objeto da Ciência da Administração. Não obstante, esse objeto existe e não deve ser confundido com os objetos peculiares a outras ciências.

Só quando uma estrutura de conhecimentos corresponde a dado aspecto, a dado ponto de vista, segundo o qual certa categoria de fatos apresentam peculiaridades especiais, próprias e uniformes, é que se constitui uma ciência, por nítida e fácil caracterização.

Para chegar a esse resultado, necessário se torna definir o objeto, a finalidade desse sistema de conhecimentos. E' preciso considerar os fatos por

critério diferente daquele já adotado em outras ciências, i.é, por um novo ponto de vista.

Isso significa que não basta delimitar os fatos para caracterizar uma ciência; é necessário, sobretudo, determinar o novo critério pelo qual os fatos deverão ser considerados.

Por exemplo, todas as ciências ditas morais estudam as mesmas categorias de fatos; cada qual o faz, porém, sob aspecto diferente, sob diferente critério, sem o que não seriam ciências autônomas: história, lingüística, direito...

Quando se procura encontrar um ponto de vista especial, um novo critério segundo o qual devam ser estudados certos fatos, cumpre evitar a observação de casos muito particulares, porquanto, sem esse cuidado, impossível seria apreender nos fenômenos suas características gerais e uniformes.

Por falta de observância desse princípio, o caráter jurídico do Direito Administrativo e o caráter técnico da Pedagogia poderiam, por exemplo, confundir-se com o caráter meramente administrativo da Ciência da Administração.

Em verdade, nunca se encontra fenômeno jurídico puro, fenômeno técnico puro, ou puro fenômeno administrativo; mas, por abstração, admite-se que existam, e é justamente essa abstração que permite distinguir uma ciência de outra.

Só depois de haver isolado, por abstração, o fenômeno jurídico, o fenômeno técnico e o fenômeno administrativo, é que se torna possível conhecer o ponto de vista de cada uma das disciplinas que os estudam, i.é, qual o objeto do Direito, qual o da Técnica, qual o da Ciência da Administração.

Um fato educativo, por exemplo, pode ser estudado quanto ao processo pedagógico a que fica sujeito, quanto à *técnica* de educar e de instruir; pode ser estudado quanto às relações entre alunos e professores, quanto às normas que regulam o processo de educar, quanto ao caráter *jurídico* da instrução; e pode ser estudado ainda quanto à ma-

neira pela qual deve proceder a Administração Pública para difundir o ensino, para saber o que mais convém em dado caso, se ensino gratuito, se facultativo, se diurno, etc., o que constitui o aspecto *administrativo* do fato.

O ponto de vista técnico, o ponto de vista jurídico e o ponto de vista administrativo são assim perfeitamente distintos.

O Direito regula exteriormente as relações entre vários sujeitos, recorrendo, para isso, à coação; é ele que delimita a atividade de cada um, mas não é ele que diz qual deverá ser a atividade para conseguir certo objetivo.

Ele dirá, por exemplo, como pode o estudante matricular-se na escola, como deverá provar sua habilitação, que prerrogativas lhe serão conferidas pela terminação do curso, quais as vantagens e as obrigações dos professores, etc.. Mas não lhe cabe dizer como deverá o professor ensinar dada disciplina, nem como deverá colocar-se o aluno para melhor apreensão da matéria lecionada; isso compete à *técnica*, à Pedagogia.

Ainda que reunidos, Direito e Técnica são incapazes de dizer quais os fins do Estado, quais os meios que deverão ser empregados para a respectiva efetivação.

E' verdade que Direito e Técnica apresentam ao Estado os meios utilizáveis na consecução do fim em vista. Mas, como esses meios são inúmeros, terá o Estado de recorrer a outras fontes para escolher, dentre muitos, o mais conveniente.

Nessa escolha, deve o Estado orientar-se pelo velho princípio hedonístico do máximo de rendimento, com o menor dispêndio de energia.

Essa é a norma geral, o princípio básico, donde, por dedução, se passará a outras normas, de âmbitos cada vez menores, que irão indicando, com precisão crescente, os meios a serem empregados na consecução dos fins.

Disso tudo resulta um complexo de normas, de métodos e de princípios para efetivação da vontade do Estado quando este procura resolver os problemas da prestação dos serviços públicos.

A esse complexo de normas, de métodos e de princípios, é que se dá o nome de Ciência da Administração.

*
* *

O Direito Administrativo ensina que a Administração Pública é regulada por normas jurídicas; que ela tem por objeto o patrimônio coletivo e os

serviços públicos; que as relações jurídicas entre a Administração e quaisquer indivíduos surgem por ato jurídico lícito ou ilícito; que essas relações jurídicas são tuteladas por sanções civis ou penais, com responsabilidades dos agentes do Estado, e que se torna necessário um complexo de ações e de jurisdição para efetivá-las.

Mas, quando surge um caso concreto, não é ao Direito Administrativo que caberá dizer quais os meios idôneos de solução, se basta, por exemplo, uma atividade meramente lícita que não faça surgir relação jurídica, ou se, pelo contrário, deve surgir essa relação, e se ela deverá ser ainda de direito público ou de direito privado.

O Direito Administrativo não diz a que instituto jurídico se deverá recorrer para realizar o objetivo da Administração; também não é ele que irá dizer quais as alterações a introduzir no instituto aconselhado.

Segundo FERRARIS, na sua obra — *Saggi di Economia Statistica e Scienza dell'Amministrazione*, o âmbito do Direito Administrativo fica limitado às *pessoas* e às *ações* da antiga divisão românica, excluindo-se de sua autoridade as *coisas* da Administração Pública: *personae et actiones, sed non res*.

E' o trato das *coisas* que dá nascimento a uma disciplina autônoma, independente de qualquer vínculo com o Direito Administrativo, a qual, valendo-se da Política, da Estatística, da Economia, etc., investiga os meios de que o Estado pode dispor para tornar-se instrumento de ação coletiva e assim prestar ao povo os serviços necessários ao seu bem-estar e progresso: é a Ciência da Administração.

Por sua vez, a Técnica não indica os meios mais idôneos para atingir os objetivos em vista; ela nada mais faz que enumerar todos os modos possíveis para atingir aquêle fim, sem preocupar-se com as razões da escolha. A Técnica é capaz de dizer a atividade necessária à realização de dado objetivo, mas não poderá dizer *como* nem *em que condições* essa atividade deve ser exercida.

Portanto, é a Ciência da Administração que se encarrega de indicar a melhor solução para o problema administrativo; o Direito e a Técnica só lhe podem fornecer os elementos para tal solução.

*
* *

E' preciso também não confundir Ciência da Administração com Ciência Política. Indiscutivelmente, a Ciência da Administração é uma ciência política, mas não é a Ciência Política.

A determinação dos fins específicos do Estado e da atividade necessária à sua realização — quando essa atividade exclui a prestação de serviços — constitui um vasto campo de pesquisas que se situa inteiramente dentro da Ciência Política.

E' a Ciência Política que deve estudar as forças sociais, determinando-lhes as respectivas leis de evolução, as condições em que surgem, a forma que apresentam, o modo como agem, o grau de intensidade, o interesse que as anima. Só assim pode o Estado decidir o melhor modo de as satisfazer e aproveitar no interesse coletivo.

Mas quando a energia duma força social, controlada pelos princípios da Ciência Política, obriga o Estado a propor-se a realização de fim específico, surge o problema administrativo; a atribuição se desloca para outro setor que não o privativo da Política.

Ora, tais problemas exigem solução científica e não empírica; logo, deve existir uma ciência para equacioná-los e resolver.

Como já foi dito, a Ciência da Administração não cogita dos fins específicos do Estado, não determina, nem estuda todos os meios para atingir a esses fins; mas é ela que identifica os casos de prestação de serviços e que escolhe, entre os vários meios oferecidos, qual o então preferível.

A Ciência Política é essencialmente o estudo da dinâmica e da estrutura do Estado, em face de outros Estados, acrescido do estudo das forças sociais e individuais que sobre ele influem. A Ciência da Administração, pelo contrário, estuda quais são os fins para cuja realização se faz necessário intervir a Administração Pública, distinguindo ainda a natureza e os limites dessa intervenção.

Por isso, a Ciência da Administração é uma ciência política, mas não é a Ciência Política; ela estuda o emprêgo de forças importantes para realização dos fins do Estado, mas não estuda quais são esses fins, nem o emprêgo de tôdas as forças postas à disposição do Estado para conseguí-los.

G. MEYER, no *Manuale dello Schönberg* (trad. italiana), bem como SABBATINI, na *Scienza dell'Amministrazione* e *Diritto Amministrativo*, concebem a Ciência da Administração principalmente como "política da administração". Aham eles que há uma doutrina da administração que con-

siste na exposição de princípios científicos referentes à Administração Pública. Esses princípios, por sua vez, se dividiriam em dois ramos: o Direito Administrativo e a Política da Administração. O primeiro teria por objeto os princípios de uso privativo da Administração; o outro trataria das considerações de conveniência dos vários meios de aplicação.

Alguns autores, como VIVIEN, nos *Études administratives*, e MACRI, em *Diritto Amministrativo* e *Scienza dell'Amministrazione* — concebem a Ciência da Administração de forma a que, contrapondo-se ainda ao Direito Administrativo, ficaria o objeto dêste último limitado à legislação administrativa do Estado, num certo tempo, enquanto que aquela, a Ciência da Administração, teria por objeto o direito racional anterior a essa legislação administrativa.

Os adversários dessa conceituação alegam que o direito positivo não tem por objeto construir institutos fundamentais, nem teorias jurídicas; a êle cabe, apenas, regular as relações mais compatíveis com as necessidades sentidas em dado momento pelas populações. Ora, a ciência jurídica e o direito racional são incapazes de identificar essas necessidades e, conseqüentemente, também o são para determinar os institutos jurídicos e as respectivas modalidades de aplicação.

Em suma, o Direito Administrativo estuda a atividade da Administração, os institutos típicos, as normas que podem ser coordenadas num único princípio geral, sem preocupações de indicar o mais conveniente dêses institutos nas aplicações aos casos ocorrentes. A Ciência da Administração, valendo-se tanto do Direito Administrativo, como da Técnica, encarrega-se de indicar, entre vários meios possíveis, aquele que, no momento dado e no caso em aprêço, satisfaz melhor ao princípio geral: o máximo de rendimento, com o menor dispêndio de energia.

Pois bem, dos vários fins propostos à Administração Pública, dos caracteres comuns a esses fins, dos vários modos de os realizar, das dificuldades encontradas e das diversas maneiras de superá-las, deriva um acervo bastante grande para ser confrontado, discutido, analisado e de cuja comparação com ações diferentes podem resultar leis a serem aplicadas na solução de quaisquer problemas administrativos.

A formulação dessas leis é que constitui o objeto da Ciência da Administração.

Problemas de saúde no Território Federal de Ponta Porã

RANDOVAL MONTENEGRO

Médico e Assistente de Organização

A NECESSIDADE de criar-se um serviço de saúde no Território Federal de Ponta Porã para atender às exigências locais é uma oportunidade para discussão de alguns problemas comuns a quase todos os serviços que no país se dedicam a esse tipo de atividade.

Qualquer unidade de saúde, em função da variedade de técnicas que utiliza — as quais requerem um equipamento humano especial e um equipamento material complexo — apresenta um mínimo de dispêndios para montagem e manutenção, que bem merece ser confrontado com a qualidade e o vulto dos serviços que pode prestar.

O rendimento de um centro de saúde, com uma dúzia de especialistas, dispondo de um laboratório, um aparelho de raio X e outros recursos técnicos, pode ser compensatório em uma cidade como Cuiabá — para citar um exemplo regional — que tem a seu alcance uma população de 20 mil habitantes e pode ainda atender grande número de núcleos menores situados nas adjacências, em pontos acessíveis servidos por boas estradas.

O rendimento de um posto de higiene, que emprega um número mais reduzido de técnicas, pode ainda ser compensatório em núcleos não muito pequenos ou em núcleos menores mas situados na contigüidade de outros que dêle possam servir-se graças a uma propícia relação de vizinhança ou facilidade de acesso.

Nos Estados com serviço de saúde satisfatório nota-se sempre essa característica do fácil contato entre as unidades existentes e a clientela a servir. Ao passo que em outros — como em Mato Grosso e Goiás — esses serviços encontram sempre sérios óbices no problema das distâncias a vencer e da disseminação da população a cobrir.

E' assunto fora de discussão que nas áreas de população rarefeita tôdas as campanhas tenden-

tes a melhorar o padrão de vida são de difícil realização. Já sabemos que no Território de Ponta Porã cerca de 80% da população se derrama pela área rural. O restante se distribui por pouco mais de uma dúzia de pequenos núcleos, sendo um de 4.000 habitantes, dois de 3.000, um de 2.000, um de 1.000 e o resto de menos de 1.000.

Não é possível planejar um serviço de saúde para o Território de que nos ocupamos aqui, sem levar em conta, além de outros elementos, a distribuição da população e suas primitivas condições de vida, a extensão da área a cobrir, os meios de comunicações existentes — estradas, transportes, correios, linhas telegráficas — as necessidades reais da clientela quanto à assistência do campo próprio da saúde pública, a exequibilidade do padrão de assistência que se deseja prestar, a cooperação possível de outros órgãos da administração, etc..

A eficiência das unidades de saúde depende de determinados elementos, que, se estão sempre à mão em certas áreas ou aglomerações, em outras são sempre deficientes.

Com um bom programa de trabalho, uma boa previsão de meios e uma equipe bem selecionada, é quase certo conseguir-se muito.

Mas um bom programa de trabalho, como se viu, deve procurar atender às necessidades da população a cobrir dentro das possibilidades do aparelhamento com que se pode contar. Ninguém cogitaria de improvisar uma campanha para melhorar a alimentação do sertanejo, embora todos saibam que a alimentação precária é uma das principais características de sua vida primitiva e um dos mais importantes obstáculos à valorização do homem do interior. Para isso seria necessário um longo trabalho preparatório dependente da cola-

boração de diferentes setores da administração: instrução, agricultura, etc.

Uma boa previsão de meios depende do estabelecimento prévio de uma política bem definida e de um conhecimento tão extenso quanto possível das particularidades das técnicas envolvidas e das condições peculiares ao ambiente onde se pretende atuar.

A formação de uma boa equipe oferece certas vezes dificuldades consideráveis. Se fôsse possível atender aos serviços locais com equipes recrutadas no próprio ambiente seria o ideal. Mas isso, como se sabe, nem sempre é realizável. Daí a necessidade de trazer especialistas de fora e estes, via de regra, procuram compensar o constrangimento que lhes causa essa segregação forçada, ou exigindo vantagens pecuniárias, ou entregando-se a atividades privadas nem sempre compatíveis com a moral e a eficiência dos serviços a que estão ligados.

As equipes destinadas a realizar trabalhos de saúde pública devem ser bem selecionadas, ter um treinamento completo nos respectivos ramos de trabalho, receber uma remuneração adequada à qualidade do serviço que prestam e às condições em que terão de realizá-lo — de desconforto, de riscos, de desgaste, etc. — e sujeitar-se a um regime de tempo integral.

O aproveitamento de clínicos locais, como sanitistas, nos serviços das unidades de saúde nem sempre ou raramente dá bons resultados. Falamos baseados numa experiência de seis anos de contato com o interior de uma dezena de Estados da Federação.

O aproveitamento de médicos à base de tempo parcial só se tem revelado eficiente com relação a certas modalidades de trabalho ou então em núcleos cercados de facilidades, como em centros grandes e adiantados com uma clientela de nível regular (1).

(1) "The full-time personnel of the health department will be utilized for those activities which require continuous rendition of service, such as epidemiological studies, activities aimed toward direct prevention of communicable disease, vital statistics, public health nursing, sanitation services, laboratory activities, etc. The health officials will organize, direct and co-ordinate the necessary clinical activities for promotion of the health of individuals in the community. But all the clinical work of the health department — at least in the larger local health departments — will be done by resident practicing physicians." — WILSON G. SMILLIE — *Public Health Administration in the U.S.*

Numa área como a do Território de Ponta Porã, um serviço de saúde deveria preferentemente orientar-se pelos moldes dos serviços rurais.

Se no Brasil os serviços de saúde são eficientes apenas em núcleos urbanos ou em áreas de população condensada, o que se deduz é que não procuramos dar às unidades criadas o sentido de penetração que elas devem ter, e isto só será possível quando não dermos feição de serviço urbano àqueles que se propõem a resolver problemas de saúde rural.

Devemos reconhecer que a nossa experiência em matéria de higiene rural — salvo quanto aos serviços especiais — é praticamente nula. E infelizmente não se registrou ainda um esforço no sentido de modificar a velha rotina a fim de poder dar às unidades do interior a eficiência e a utilidade que os problemas de saúde rural estão a exigir.

Os serviços distritais e os centros de saúde continuam a viver, praticamente, à custa das populações urbanas. São estas que enchem de números os relatórios.

Quem viaja pelo Brasil verifica que a população do interior vive em completo abandono em matéria de saúde pública. Até ela não chegam as atividades dos centros de saúde nem das unidades menores. Neste caso estão 80.000 dos 100.000 habitantes do Território de Ponta Porã, e seus problemas de saúde não se resolverão nem com a criação de centros de saúde, nem com a instalação de hospitais, nem com a construção de redes de esgotos, nem com outras manobras que só aproveitam às populações urbanas.

Unidades adequadamente instaladas, convenientemente distribuídas e devidamente orientadas para resolver tanto quanto possível os problemas fundamentais de saúde da população dispersa nas respectivas jurisdições é o que se faz necessário no Território de Ponta Porã e, da mesma forma, em outras áreas que ofereçam condições semelhantes.

Já começamos a falar em "unidades volantes" — espécie de posto de higiene ambulante — mas realmente não temos uma idéia clara do meio pelo qual elas poderão tornar-se úteis, que programa de trabalho devemos dar-lhes, qual o ciclo de inspeção indicado em cada caso, etc.

O que parece óbvio é que uma unidade de saúde rural adequadamente organizada deve estar em

condições de atender a todos os problemas de saúde existentes na área que lhe corresponde. A unidade, propriamente, não deve ser móvel, mas seu pessoal, que deve estar sempre nos lugares onde há problemas a solucionar. E esses problemas, via de regra são de uma simplicidade impressionante.

2. SERVIÇOS FEDERAIS

Há três órgãos do Departamento Nacional de Saúde, cuja ação no Território de Ponta Porã deve ser considerada como indispensável.

I. O Serviço Nacional de Febre Amarela, que tem a seu cargo exclusivo tôdas as atividades ligadas à profilaxia da febre amarela;

II. O Serviço Nacional de Malária, cuja ação poderá verificar-se segundo um plano de colaboração ou de execução integral.

III. O Serviço Nacional de Lepra, cuja atuação será objeto de considerações especiais no curso deste trabalho.

Deixamos de apontar outros serviços federais cujo concurso poderá oportunamente tornar-se necessário, como o Serviço Nacional de Doenças Mentais, o Serviço de Saúde dos Portos e outros.

Ao Serviço Nacional de Febre Amarela será suficiente dar as garantias que lhe assegura a legislação federal existente (Dec. 21.434) e as facilidades que se tornaram indispensáveis à execução de suas tarefas, naquilo em que o referido Serviço depender da administração do Território.

As atividades relacionadas com a profilaxia da malária, pelo menos na sua fase de reconhecimento e levantamento, deveriam ser atribuídas ao Serviço Nacional de Malária ou, caso isso não fôsse possível, ficar a cargo do Território, mas com a assistência que pudesse ser prestada pelo referido Serviço.

Seria de toda a conveniência que a princípio as atividades de profilaxia da malária ficassem separadas das do serviço de saúde Territorial, isso com o intuito de não agravar o excessivo peso dos encargos das unidades distritais na sua fase inicial.

Por isso seria interessante para a administração territorial que o S.N.M. concorresse, como já faz em várias unidades da Federação, com sua

atuação direta e exclusiva para solucionar os problemas referentes a esse ramo de profilaxia.

Quanto à profilaxia da lepra, talvez fôsse interessante procurarmos, para realizá-la, caminhos diferentes dos seguidos até aqui.

Como se sabe, o Governo Federal vem se conduzindo nesse setor segundo uma política apenas de colaboração com as administrações estaduais. Construir e equipar leprosários, organizar cursos para formação de especialistas, prestar assistência técnica e realizar censos — eis o programa do Serviço Nacional de Lepra.

As administrações estaduais e territoriais fica, pois, a parte executiva da profilaxia da lepra.

Dentro desse regime já contamos com eficientes serviços no país, em alguns Estados (São Paulo, Espírito Santo, Sta. Catarina), e, em outros, temos serviços que podemos considerar regulares. Mas nem sempre as administrações estaduais e dos territórios estão em condições de conduzir com eficiência a parte dessa profilaxia que lhes delega o Governo Federal. Seria oportuno citar aqui o caso de Mato Grosso, não só pelo muito que ele é do nosso conhecimento mas também pela influência que provavelmente exercerá sobre a eficiência dos trabalhos de profilaxia da lepra que se realizarem futuramente no Território.

Somos forçados a reconhecer que a profilaxia da lepra no Estado de Mato Grosso está sofrendo uma séria crise. Vejamos alguns dados capazes de justificar esta afirmação:

Doentes de lepra existentes no Estado, segundo cálculos de técnicos leprologistas (entre 700 e 900)	800
Doentes no asilo-colônia em dezembro de 1941	163
Em dezembro de 1942	257
Em dezembro de 1943	266
Em outubro de 1944	259
Capacidade das instalações do asilo-colônia (leitos)	188
Área do asilo-colônia em hectares	253

Dotações para manutenção do asilo-colônia de S. Julião (2) :

VERBAS	DOTAÇÕES CONCEDIDAS				DOTAÇÕES MÍNIMAS ACEITÁVEIS		
	Até set. 1944		Atuais		P/259 doentes		P/800 doentes
	Anuais	Dpc (1)	Anuais	Dpc (1)	Anuais	Dpc (1)	Anuais
Alimentação (2)...	140.000	1,28	270.000	2,46	(2) 540.000	5,00	1.460.000
Medicamentos	32.000	0,30	49.000	0,50	94.500	1,00	292.000
Outras.....	319.000	3,62	282.000	3,34	665.500	4,00	1.168.000
Totais.....	491.000	5,20	601.000	6,30	1.200.000	10,00	2.920.000

(1) Diária *per capita*.

(2) Alimentação calculada para 300 pessoas, inclusive saos.

Pelos dados acima vê-se quanto é penosa a situação da profilaxia da lepra atualmente a cargo do Estado. A assistência aos doentes hospitalizados é precária e os trabalhos de recolhimento de novos doentes estão, como se viu, praticamente paralisados. As fugas são freqüentes e o asilo-colônia dispõe apenas de um médico à base de tempo parcial com remuneração inadequada.

Já existe uma experiência de vários anos — o asilo-colônia foi inaugurado em 1941 — a demonstrar que o aparelhamento de saúde pública do Estado de Mato Grosso não é capaz de desempenhar-se satisfatoriamente de suas incumbências no campo da profilaxia da lepra — problema cuja importância e alcance social é desnecessário encarecer.

Opõem-se à eficiência da profilaxia da lepra no Estado de Mato Grosso, principalmente os seguintes fatores :

a) dotações inadequadas, especialmente para remuneração dos técnicos. O Diretor do asilo-colônia percebe vencimentos mensais de Cr\$ 1.500,00 e os cargos de assistentes — há muito tempo vagos — correspondem a vencimentos mensais de Cr\$ 1.200,00. O "turnover" tem sido grande — 3 diretores em 3 anos e longos períodos de vacância do cargo;

b) regime de trabalho impróprio. Os técnicos não fazem tempo integral. Os médicos se distraem nas aventuras da clínica privada.

(2) *Diário Oficial* do Estado de Mato Grosso, edições de 12-12-43 e 5-9-44.

Seria difícil tarefa para a administração estadual a eliminação desses fatores de ineficiência, isso por motivos óbvios.

Se o Serviço Nacional de Lepra assumisse a direção da colônia de S. Julião e tomasse sob sua responsabilidade a profilaxia da lepra no Estado de Mato Grosso, poderia estender sua ação ao Território de Ponta Porã. Isto traria para o Território uma solução imediata a um problema que, ficando a seu cargo segundo as normas comuns do regime de cooperação até agora observado, levaria cerca de três anos ou mais para ser solucionado.

Um argumento favorável a essa política é o de que, graças à grande facilidade de intercâmbio existente entre o Território e o sul de Mato Grosso, o fenômeno da migração de leprosos em busca de um regime mais favorável aos interesses privados seria certamente um elemento de estorvo a considerar, se o Território optasse pela orientação de constituir serviço próprio. E' verdade que a questão das fronteiras é já bem conhecida dos nossos leprologistas, mas certamente na generalidade dos casos ela não se manifesta tão agudamente como no caso do Território, que tantas e tão fortes afinidades tem com o sul de Mato Grosso.

Queremos crer que, ao menos como uma solução provisória, a intervenção do S.N.L. tomando a seu cargo a execução dos trabalhos de profilaxia e submetendo a uma direção única essas atividades tanto no Estado de Mato Grosso quanto no Território de Ponta Porã, seria o caminho mais recomendável para fazer face às dificuldades que ambos atualmente suportam para prestação desse serviço.

3. SUGESTÕES PARA UM PLANO DE SAÚDE

A) ESTRUTURA — De acordo com o plano de organização administrativa apresentado pela comissão para isso designada pelo D.A.S.P., as atividades de saúde pública no Território Federal de Ponta Porã ficarão a cargo de um órgão denominado *Divisão de Saúde*, diretamente subordinado

ao Governador (3). Tal Divisão poderá obedecer ao esboço de estrutura que abaixo apresentamos :

- I — Diretor.
- II — Laboratório (L.)
- III — Turma de Administração (T.A.)
- IV — Serviços Distritais (S.D.).

I. A Divisão de Saúde será dirigida por um Diretor em comissão, escolhido pelo Governador.

II. O Laboratório se incumbirá da realização de exames e pesquisas de interesse para a Divisão de Saúde e da preparação de soros, vacinas e outros artigos destinados a uso profilático ou terapêutico com fins profiláticos.

III. A Turma de Administração se encarregará dos trabalhos referentes aos serviços auxiliares de comunicações, pessoal, orçamento, material e estatística.

IV. Os Serviços Distritais constituirão um conjunto de unidades — os Distritos Sanitários — a cuja competência fica a execução da política sanitária da Divisão de Saúde.

O Território ficará, para efeito da execução dos trabalhos de saúde pública da alçada da Divisão de Saúde, dividido em 6 distritos sanitários, tendo por sedes, respectivamente, as seguintes localidades : Ponta Porã, Bela Vista, Porto Murtinho, Miranda, Maracaju e Dourados.

São atribuições das unidades distritais, nas áreas das respectivas jurisdições, as seguintes atividades :

1.º — Polícia sanitária, compreendendo inspeção das instalações de residências, de logradouros públicos, hotéis, restaurantes, cafés, casas de diversões, oficinas, fábricas e outros locais onde essas

inspeções se façam necessárias para estabelecer e manter condições de higiene satisfatórias no que interessa à segurança da saúde coletiva. A inspeção de gêneros alimentícios expostos à venda, de leite, carne e outros alimentos. O controle de entorpecentes e a fiscalização do exercício da medicina. A higiene dos transportes coletivos como trens, embarcações e outros.

2.º — Higiene escolar, compreendendo visitas periódicas às unidades escolares, exame físico dos alunos, ovohelmintoscopias, testes de tuberculina, premunições usuais, etc. Nessas visitas será objeto também de atenção a higiene das instalações escolares, bebedouros, etc.

3.º — Controle das doenças transmissíveis, compreendendo a constituição de um aparelhamento capaz de indicar a existência de entidades mórbi-das de notificação necessária, investigações epidemiológicas e emprego de medidas tendentes a impedir tanto o desenvolvimento de surtos epidêmicos quanto a propagação de doenças transmissíveis incidindo em casos isolados ou esparsos. Premunições usuais.

4.º — Controle da sífilis e das doenças venéreas, compreendendo diagnóstico e tratamento dos casos em evolução, educação sanitária referente e tratamento dos focos.

5.º — Higiene pré-natal, compreendendo exame físico das gestantes, exames de laboratórios, reações sorológicas específicas, tratamento da sífilis e de outras condições mórvidas peculiares, prejudiciais ao desenvolvimento da gestação. Registro e fiscalização das curiosas. Assistência no parto.

6.º — Higiene infantil e pré-escolar, compreendendo exame e tratamento dos menores, prescrição de regimes alimentares, ovohelmintoscopias e administração de vermífugos, premunições usuais.

7.º — Controle da tuberculose, compreendendo exames de escarro e, quando possível, levantamento de censo torácico. Fornecimento de subsídios para a organização de um serviço ou para a construção de um hospital.

Outras atividades que tenham porventura escapado poderão ser acrescentadas à relação acima. Por outro lado, nem todas as relacionadas deverão ser obrigatoriamente desempenhadas pelas várias unidades — o que dependerá certamente das possibilidades das equipes disponíveis, dos recursos existentes e das condições do meio, em cada caso.

(3) "... Os requisitos para o planejamento administrativo — departamentalização mista à base do lugar — devem ser encontrados na ordem dos principais problemas : administração geral; defesa e segurança; saúde e saneamento; organização e fomento da produção; educação e cultura; engenharia e obras; política financeira. Desde que se trata de administração direta da União, seria de alta significação dar ao governo territorial o caráter de um grande departamento abandonando-se a orientação clássica que subdividia a secretaria geral em departamentos de execução. As divisões, que se subdividiriam em seções e serviços auxiliares, representariam meios pelos quais os órgãos correspondentes do Governo Federal pudessem realizar, dentro de uma fórmula de cooperação, um plano misto, de preferência quinquenal" — OCÉLIO DE MEDEIROS — *Territórios Federais* — Editora Nacional de Direito Ltda. — 1944 — Rio de Janeiro — Págs. 81/82.

B — PESSOAL — Preliminarmene seria interessante estabelecer certos princípios tendentes a facilitar a solução dos problemas de pessoal, que são talvez dos mais agudos do Território :

- a) o pessoal médico e demais técnicos deveriam ser tomados em função de tempo integral e com remuneração adequada;
- b) o pessoal médico deveria ser recrutado de preferência entre elementos recém-formados, indivíduos física e moralmente sadios, com disposição para trabalhar;
- c) o treinamento do pessoal médico e demais técnicos deveria ser providenciado pelo Diretor, que para isso designaria as unidades de saúde mais eficientes e completas e ao mesmo tempo mais acessíveis. Esse treinamento será provavelmente indispensável e deve ter um cunho rigorosamente prático. Nêle se visará familiarizar os médicos com as técnicas e rotinas indispensáveis ao funcionamento das unidades do interior; e as enfermeiras e guardas com os vários aspectos dos serviços que dêles serão exigidos (4);
- d) durante o treinamento a remuneração atribuída deveria ser inferior (de metade ou de um terço) à que se estabelecesse a título definitivo para as várias funções.

Outras preliminares poderiam talvez ser acrescentadas às precedentes.

Além do pessoal fixo, que deve, como se viu, ser admitido em função de tempo integral, convém considerar a necessidade de utilizar serviços, à base de tempo parcial e pagos por dotações especiais (Verba 3, Serviços de Saúde e Higiene e Serviços Clínicos e de Hospitalização), de médicos especialistas de olhos, ouvidos, nariz e garganta, de dentistas, de veterinários, de técnicos de laboratório e outros, quando necessários e acessíveis, nas áreas trabalhadas.

(4) "... it must be said that the presence of trained young men in the field is rapidly changing the whole public health picture. It reverses the vicious cycle which has hindered us so long; that is, health officer incompetence, insecure tenure, inadequate appropriation, lack of results, still less adequate appropriations, greater incompetence, less secure tenure". — W.P. SHEPARD — *American Journal*, Oct. 1939.

MUSTARD define uma unidade rural típica como uma "four piece health unit", constando dos seguintes elementos :

- 1 sanitarista
- 1 enfermeiro
- 1 inspetor sanitário (guarda)
- 1 empregado burocrático.

Essa unidade sanitária constitui, no dizer daquele autor, "a espinha dorsal da moderna administração sanitária rural".

Não estão ainda estabelecidas as proporções que devem ser guardadas entre a população a ser atendida e a quantidade e qualidade do pessoal a ser utilizado (MUSTARD).

A "American Public Health Association", estudando a organização sanitária do Canadá e dos Estados Unidos, encontrou 27 condados em 46, com a seguinte organização para uma população de 100.000 habitantes (FREEMAN), igual portanto à do Território de Ponta Porã :

Empregados com tempo integral	17,6
Sanitaristas	3
Enfermeiras	7,4
Inspetores Sanitários	2,9
Empregados de escritório	3
Técnicos	0,8
Inspetores médicos escolares	0,1
Dentistas	0,4

Ao examinarmos a lotação proposta para a Divisão de Saúde do Território de Ponta Porã, ver-se-á que ela, embora possa parecer acanhada, é contudo mais larga que a do esquema acima. Adaptada ao esquema teremos :

Empregados com tempo integral	61
Sanitaristas	6
Enfermeiras	12
Inspetores sanitários	12
Empregados de escritório	21
Técnicos	3
Inspetores médicos escolares	0
Dentistas	0

O pessoal necessário ao desempenho das atividades da Divisão de Saúde nas condições acima estabelecidas poderá ser assim discriminado:

I. Um Diretor em comissão, que, além das atribuições de caráter administrativo normais, terá as de direção técnica das unidades distritais subordinadas, as do planejamento da política sanitária da Divisão de Saúde e as de fiscalização periódica das atividades dos serviços distritais.

O Diretor terá um Assistente Técnico que o auxiliará no estudo dos assuntos técnicos e nas inspeções de campo dos 6 distritos sanitários.

II. Laboratório:

- 1 Médico Laboratorista
- 1 Auxiliar de Laboratório
- 1 Servente.

III. Turma de Administração:

- 1 Chefe de T.A.
- 1 Enc. de Comunicações
- 1 Enc. de Material
- 1 Enc. de Orçamento
- 1 Enc. de Pessoal
- 1 Enc. de Estatística
- 1 Datilógrafo
- 1 Servente.

IV. Unidades Distritais — Cada unidade disporá do seguinte pessoal:

- 1 Médico
- 2 Enfermeiras
- 2 Guardas sanitários
- 1 Auxiliar microscopista
- 1 Datilógrafo
- 1 Servente.

Feitas as previsões acima quanto às necessidades de pessoal para executar as tarefas inerentes à Divisão de Saúde, poderemos sugerir o seguinte plano de remuneração mínima, que se baseia nos padrões do S.E.S.P. e dos serviços especiais do D.N.S., no regime de trabalho que se objetiva, no custo da vida, nas condições do meio

e nas atuais dificuldades de recrutamento e seleção de pessoal aproveitável:

	Cr\$
Diretor	4.000
Assist. Técnico	3.500
Médicos	3.500
Médico Laboratorista	3.500
Auxiliar de Laboratório	1.500
Enfermeiras até	1.200
Guardas sanitários até	1.000
Auxiliar de Microscopia até	800
Enc. de Turma	1.000
Auxiliar de Escritório	600
Serventes	500

C — ORÇAMENTO — A previsão das despesas da Divisão de Saúde para o exercício de 1945, obedecida a organização esboçada e o plano de remuneração sugerido, poderá ser fixada como se segue (5):

	Cr\$
Verba 1 — <i>Pessoal</i>	1.243.200
Verba 2 — <i>Materiais</i>	678.000
Verba 3 — <i>Serviços e Encargos</i> ...	800.000

(5)

VERBA I — PESSOAL

Consignação I

01 — Pessoal permanente	Cr\$	Cr\$
1 Diretor	48.000	48.000

Consignação II

04 — Pessoal extranumerário		
8 médicos a Cr\$ 3.500 ..	336.000	
1 auxiliar de laboratório ..	18.000	
12 enfermeiras a Cr\$ 1.200 ..	172.800	
1 chefe de T.A.	18.000	544.800

05 — Mensalistas

1 Guarda sanitário	12.000	
2 Guardas sanitários a Cr\$ 900	21.600	
4 Guardas sanitários a Cr\$ 800	38.400	
5 Guardas sanitários a Cr\$ 700	42.000	
1 Auxiliar de Microscopia ..	9.600	
2 Auxiliares de Microscopia a Cr\$ 700	16.800	
3 Auxiliares de Microscopistas a Cr\$ 600	21.600	
5 Auxiliares de Escritório a Cr\$ 1.000	60.000	
7 Auxiliares de Escritório a Cr\$ 600	50.400	272.400

4. CONCLUSÕES

O esquema apresentado neste trabalho pode aplicar-se talvez, mediante certas modificações, às atividades de saúde pública dos demais territórios recentemente criados e mesmo às atividades de saúde rural de que tanto necessitam, de modo geral as outras unidades da Federação.

Na concepção do presente plano evitou-se tanto quanto possível o lirismo de uma organização ideal que se propusesse a resolver todos os problemas que afligem a saúde das populações do interior. Em lugar disso, foram focalizados, de preferência, os aspectos mais importantes e urgentes e, ao mesmo tempo, mais acessíveis do ponto de vista de exequibilidade.

Tentou-se estabelecer o mínimo das necessidades da população quanto à assistência do campo

06 — Diaristas		
8 serventes a Cr\$ 500	48.000	48.000
08 — Novas Admissões	50.000	50.000

Consignação III

	Cr\$	Cr\$
10 — Zona insalubre	35.000	35.000
12 — Serviços extraordinários	5.000	5.000

*Consignação IV**Indenizações*

22 — Ajuda de custo	40.000	40.000
23 — Diárias	200.000	200.000

Total da Verba Pessoal 1.243.200

VERBA 2 — MATERIAL

	Cr\$
03 — Livros, etc.	10.000
13 — Máquinas, utensílios, de lab ^o , etc.	300.000
16 — Animais, etc.	20.000
17 — Art. de expediente, etc.	50.000
25 — Matérias primas, etc.	30.000
26 — Produtos químicos	100.000
28 — Vestuário, etc.	20.000
29 — Acondicionamento, etc.	10.000
30 — Água, etc.	3.000
31 — Aluguel, etc.	40.000
33 — Assinatura de recortes	10.000
35 — Despesas miúdas	10.000
37 — Iluminação	3.000
38 — Publicações, etc.	2.000
40 — Ligeiros reparos, etc.	5.000
41 — Passagens, etc.	60.000
42 — Telegramas, etc.	5.000
<i>Total da Verba de Material</i>	678.000

VERBA 3 — SERVIÇOS E ENCARGOS

35 — Serviços Clínicos e de Hospitalização	300.000
52 — Serviços de Saúde e Higiene	500.000
<i>Total da Verba de Serviços e Encargos</i>	800.000

próprio da saúde pública, ao mesmo tempo que se procurou prever o máximo que se pode honestamente esperar do aparelhamento com que pode contar o governo.

Quanto aos serviços de natureza puramente assistencial, como instalação e manutenção de hospitais e ambulatórios de clínicas, há de haver surpresa da parte de muitos ao verificar que não foram eles incluídos no presente plano.

Deve dizer-se que as atividades de caráter assistencial existem sempre, em graus variados, graças à iniciativa particular, em quase todos os núcleos de população. Hospitais de caridade e casas de saúde sempre existem em núcleos maiores. Em núcleos menos importantes, médicos residentes, farmacêuticos, práticos de farmácia, curiosos e curandeiros, com ou sem o beneplácito da lei, enchem as horas de seus dias "curando, aliviando e consolando" os que sofrem.

O médico anônimo é por excelência o guardião do trabalho colonizador. A despeito de dizer-se freqüentemente que ele se recusa a sair do conforto dos grandes centros, vamos encontrá-lo em tôdas as latitudes enfrentando as condições primitivas da vida no sertão, como verdadeiro bandeirante do progresso. E' admirável vê-lo todos os dias a percorrer grandes distâncias para aliviar o sofrimento alheio, modesto, humilde e humano.

Já quando se quer dar uma idéia da importância de uma vila ou cidade, diz-se: tem tantos médicos. E assim logo se percebe como se distribuem eles tão bem e de acôrdo com a densidade da população.

Realmente cabe ao governo completar a obra de assistência de iniciativa particular. E' então que ele deve manifestar-se, ora subvencionando as instituições existentes, ora contribuindo com fundos para a criação de novas organizações, ora criando serviços seus para atender aos que não dispõem de recursos suficientes.

Entretanto, as atividades peculiares às organizações de saúde pública, atividades de higiene, de medicina preventiva, que importam na proteção da saúde coletiva contra a agressão das endemias e a ameaça dos surtos epidêmicos, atividades de caráter educativo e muitas vezes de natureza policial — essas não encontram apoio na iniciativa particular e, se as não realiza o governo, ficam abandonadas.

E' esse o quadro que presenciamos no Território Federal de Ponta Porã, simples repetição do que existe por toda parte. Numa área de 100 mil quilômetros quadrados e povoada por 100 mil habitantes, apenas um posto de higiene foi tudo quanto encontramos em matéria de saúde pública, ao passo que os serviços assistenciais de iniciativa privada, rudimentares embora, já vêm de há muito beneficiando grande parte de sua população. Pelo menos podemos contar com recursos médicos nas localidades de Ponta Porã, Dourados, Posto Indígena Francisco Horta, Maracaju, Miranda, Porto Esperança, Porto Murtinho, Nioac, Bela Vista, Campanário, etc. Em Ponta Porã, há mesmo um hospital construído pelo governo, que atualmente é administrado por uma associação de caridade e que já tem prestado excelentes serviços.

Essas considerações nos levaram a deixar de lado, ao propor um plano de saúde territorial, os problemas estritamente assistenciais. Não estão em situação idêntica os outros territórios, assim parece. Nêles a falta de recursos médicos é certamente sensível, devido talvez aos níveis ínfimos de densidade demográfica existentes, e, assim, nos

planos de saúde para eles propostos domina sempre o aspecto assistencial (6).

Não cabe no feitiço deste trabalho, e nas proporções a que deve ele ser limitado, entrar em apreciações mais extensas sobre este assunto, muito embora seja ele de grande interesse.

Entretanto, fica como sugestão aos que posteriormente disso se ocuparem, que mais precisam de assistência médica os moradores afastados das grandes aglomerações do que os nelas residentes. Quem mais precisa de assistência é o *caboclo*, é o homem do campo que tudo dá para a nação, que constitui uma massa de 70% de seus trabalhadores (mais de 12 milhões) e que quase nada recebe em paga do muito com que contribui para a vida do país. Para esse vale a pena criar o governo hospitais de clínica, quando puderem estes ser bem localizados e aparelhados com equipamento de comunicações e transportes adequados de modo a poder prestar socorros eficientes e oportunos (7).

(6) Ver J.M. DOS SANTOS ARAUJO CAVALCANTI — *Administração Territorial* (Relatório apresentado aos Srs. Presidente da República e do D.A.S.P. — Boa Vista, 25-9-44).

(7) J.M. DOS SANTOS ARAUJO CAVALCANTI — *Organização e Administração dos Territórios Federais* — Artigo na "Revista do Serviço Público" — Abril, 1945.

Observações sôbre o alcance do contrôle

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

Técnico de Administração

POUCOS assuntos, em organização do trabalho, são tão imprecisos, tão rebeldes a um tratamento por método científico, tão suscetíveis de se prestar a falsas teorizações quanto o alcance do contrôle.

A razão disto é que, tal como acontece no domínio dos fenômenos vitais, por exemplo, estamos aí diante de uma verdade, de uma contingência que se afirma por sua inexorabilidade, porém que, ao mesmo tempo, está longe de admitir uma explicação completa.

GULICK afirma e todos nós repetimos com êle que

“assim como a mão humana pode abarcar sômente limitado número de notas ao piano, a mente e a vontade do homem podem apenas abarcar limitado número de contatos gerenciais” (1).

E essa asserção decorre de tal modo dos atributos humanos que qualquer homem ignorante, ainda o que mais o fôsse, submetido a adequada inquirição maiêutica, a faria nos mesmos termos. Consequentemente, a afirmação é, em si mesma, muito cômoda. A dificuldade surge ao se ter de marcar limites àquele limitado número da segunda parte do princípio enunciado.

Todavia, marcar limites em termos de mais e de menos, por isso mesmo que não envolve o perigo de conduzir à prestação de prova real, ainda está no âmbito das responsabilidades assumíveis. Daí que, embora céticos da significação de fórmulas numéricas a respeito, mesmo no que tange à fixação de diretivas gerais, julgaríamos ocioso criticar qualquer postulado que, pretendendo apenas indicar amplitude de flutuações, seja traduzido em expressão quantitativa.

(1) LUTHER GULICK — *Notes on the Theory of Organization*, no “*Papers on the Science of Administration*”, editado por LUTHER GULICK e L. URWICK, NEW YORK, 1937, pág. 7.

É, porém, demasiado artificioso, malgrado a boa intenção porventura presente no caso, querer dar às possibilidades de qualquer pessoa, para o estabelecimento de contatos gerenciais, em não importa qual circunstância, foros de ciência exata.

Estamos emitindo juízo que vai claramente endereçado a GRAICUNAS.

De fato, a análise de GRAICUNAS, que até logrou espelhar-se numa curva representativa, é marcada por sua indesejável tendência para sugerir índices certos e bem determinados para o alcance do contrôle (2).

Diz-se indesejável a tendência porque, tratando-se dum fenômeno cujas manifestações, como se verá adiante, se devem caracterizar por extraordinária variabilidade, não há como deixar de fugir, ao intentar seu exame, a todo caminho através do qual os *espíritos de geometria* possam chegar a descobrir motivo para padronizar coisas impadronizáveis.

Mas nem sômente por isso a análise é inquinada, que o raciocínio que a conduz carece de segurança, também. Para alçar esta observação ao terreno da evidência, tomemos do *Papers on the Science of Administration* o exemplo singelo que, segundo parece, serviria a positivar a procedência da curva de GRAICUNAS e examinemos, sucessivamente, as diversas hipóteses de relacionamento indicadas.

O exemplo é o dum grupo de trabalho em que um superior — Tom — dispõe de dois subordinados — Dick e Harry.

Segundo se entende da exposição de GRAICUNAS, Tom preside a três ordens de relações ou contatos: relações individuais diretas com êle próprio, relações grupais ainda diretas, e também com êle, e, por último, relações cruzadas, isto é, relações dos outros membros do grupo entre si.

(2) Sôbre esta e as seguintes referências aqui feitas a GRAICUNAS, ver V. A. GRAICUNAS — *Relationships in Organization*, no “*Papers on the Science of Administration*”, já indicado, págs. 181 e seguintes.

Sejam então, as três ordens de relações:

1) *Relações diretas simples:*

Foram discriminadas duas relações, resultado razoável, pois que Tom se dirige a Dick e a Harry em separado.

2) *Relações cruzadas:*

As representações gráfica e tabular registram duas relações desta natureza, sejam uma entre Dick e Harry e outra entre Harry e Dick, ambas articuladas sob as vistas de Tom ou, melhor, ambas interessando a Tom apenas indiretamente.

Impossível é deixar de qualificar de puramente fantasioso o processo de identificação de relações seguido nesta parte, visto não se estar tratando senão de revelar vias ou trajetórias de entendimentos.

E cabe mesmo perguntar: Poder-se-ia, porventura, ter em mira outra coisa que não a mera possibilidade (que, assim meramente considerada, jamais, em nenhum instante, seria dúplice) de comunicação entre os dois subordinados de Tom, desde que o grupo de trabalho, tomado em abstrato, como o estará sendo, tem de ser visto apenas de um ponto de vista de suas condições estáticas?

Não, certamente.

Logo, a imaginiosidade do processo, à qual não falta graça, talvez, mas que é irracional, torna-se patente.

Se, todavia, o que se pretende é indicar todos os sentidos em que os entendimentos podem marchar, então o número de relações diretas simples terá de ser acrescido de duas unidades, correspondentes estas às comunicações de Dick a Tom e de Harry a Tom.

É uma hipótese admitida para discussão, mas desprovida de significação prática.

3) *Relações diretas grupais:*

Cabem aqui as mesmas críticas feitas ao tratamento do caso anterior, dado que é indiferente, para o exame da situação estática do grupo de trabalho em foco, saber-se se a comunicação potencial do grupo Dick-Harry a seu chefe partiria, ao tornar-se atual, de Dick ou de Harry.

Assim, a análise de M. GRAICUNAS peca pela rigidez do critério de individualização de rela-

ções possíveis e por uma certa dose de arbitrariedade na aplicação do mesmo critério. A rigidez, testemunha-a a preocupação de revestir de côres de ciência exata a formação de grupos de relações no seio de uma coletividade de trabalho. Realmente, em sendo n o número de subordinados, o total desses grupos, registrado por GRAICUNAS numa base mínima, isto é, na base de um grupo para cada possível combinação de subordinados, é a soma dos números de combinações de n objetos, tomados 2 a 2, 3 a 3, ..., n a n . A arbitrariedade mostra-se, por exemplo, no ponto em que, assinalando duplo sentido às relações internas do grupo Dick-Harry, se entende, ao mesmo tempo, que as relações entre o superior Tom e qualquer dos subordinados Dick e Harry têm só um sentido.

Vimos de fazer referência a uma base mínima usada por GRAICUNAS em sua análise mais ou menos fantasista, à qual base demos conceito segundo o autor. Vamos, portanto, abrir lugar, também, ao conhecimento da correspondente base máxima: essa base é a em que a cada subordinado, em cada possível combinação de subordinados (2 a 2, 3 a 3, ..., n a n), corresponderia um contato, critério ainda mais exagerado e estranho do que o anterior.

Afinal, é difícil dizer-se com segurança se GRAICUNAS quis ser original, se foi apenas um crédulo ou se, sentindo a importância, inquestionável, do alcance do controle para a condução satisfatória do trabalho coletivo, decidiu chamar para o assunto a atenção dos estudiosos, por qualquer meio bastante eficaz, usando, por isto, o poderoso recurso que é uma exposição impressionista. Mas, o que parece poder-se afirmar é que, salvo o efeito indireto que seu trabalho — vistoso trabalho — possa produzir, não nos deu ele valioso subsídio para o esclarecimento do controvertido tema que versa, em que pese à consagração da acolhida lograda por seu ensaio.

Sereno e ponderoso exame do problema do alcance de controle fez Mrs. NILES que, aliás, comentando a assertiva de GRAICUNAS, de que

"the addition of one person to a group of five increases the capacities by 20 per cent but may increase the human complications by 100 per cent",

observa que

"the idea has value but is based on assumptions which often appear not to accord with the actual business situation" (3).

A autora americana, depois de breves mas judiciosas considerações a respeito do número, maior ou menor, de pessoas que podem estar diretamente vinculadas a um só supervisor, observa que

"o alcance do controle praticável varia de acordo com as situações particulares" (4).

No entender de Mrs. NILES, os fatores influentes na variação do alcance do controle são:

- 1) a clareza e praticabilidade do plano de organização;
- 2) a interdependência das pessoas objetivadas e do trabalho supervisionado;
- 3) a qualidade das pessoas consideradas, isto é, a aptidão organizacional e administrativa do chefe e a capacidade e formação (5) dos subordinados;
- 4) o tipo de trabalho;
- 5) a estabilidade do ofício e de seu pessoal e a frequência com que dêse conjunto emergjam novos problemas.

Pensamos que na indicação e caracterização (maior o número de interrelações, menor o número dos que podem estar vinculados diretamente) do segundo fator acima — interdependência das pessoas e dos respectivos trabalhos — houve a influência de GRAICUNAS, pois nem sempre a interdependência é elemento desfavorável, senão

(3) NILES — *Middle Management*, 1.^a ed., 1941, pág. 34.

(4) NILES — *Op. cit.*, pág. 35.

(5) A palavra *formação* aqui empregada está em correspondência com a expressão *make-up* do texto inglês, à qual parece ter o autor querido dar a acepção de formação educativa geral e não apenas profissional.

que, por vêzes, convertendo-se, por aproveitamento hábil, em instrumento de controle, se comporta como ampliador do campo de gerência imediata de uma só pessoa.

Salvo isso, não há como deixar de proclamar que, por por sua penetração, as conclusões de Mrs. NILES revelam o *expert* no assunto em foco, um *expert* tanto mais respeitável porque despretensioso, e parecem quase ou de todo insuscetíveis de retoque.

O alcance do controle é realmente, em termos objetivos e sem falsos atavios, uma função de muitas variáveis, ainda pouco estudada e que, por esta razão, não pode, ainda agora, ser interpretada senão em termos da mais ampla generalidade. Resultam, pois, sem consistência os limites que correm mundo, predeterminados; não é, porém, o caso de exprobar os que os recomendam equilibradamente, sensatamente, e sim o de não querer tirar aos limites seus simples foros de uma entre muitas probabilidades.

Mas, a coerência, não apenas com a nossa opinião crítica deixada acima, porque também com o próprio acatamento testemunhado ao trabalho de Mrs. NILES, traz-nos o imperativo de dizer que preferiríamos que o *Middle Management* não contivesse aquêle *quadro de níveis de supervisão* (6) que o adorna. Mais: estivéssemos em condições de fazê-lo e sugeriríamos a Mrs. NILES a omissão do quadro.

E isto porque:

- 1) o quadro não quereria ter caráter normativo, em face do brilhante parecer que o precede; mas
- 2) para valer como tabela de somas e produtos, o quadro é de uma inutilidade flagrante.

(6) NILES — *Op. cit.*, pág. 37.

O Instituto de Cardiologia

Reportagem de ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO

FOI em 1938. A Academia Nacional de Medicina realizava naquela noite brilhante sessão solene, comemorativa do 109.º aniversário de sua fundação. O Professor Aloysio de Castro, Presidente da egrégia instituição, falando a seus pares e a seletos auditório, teve ensejo de tratar, além da auspiciosa data, do sério problema da assistência social aos doentes das afecções do coração.

No meu canto, na última fila do auditório, tomava notas para o "Correio da Manhã".

Saí da Academia impressionado com o que ouvira e, cá fora, enquanto caminhava para o largo da Lapa, ao encontro do bonde que me conduziria ao jornal, levei por duas vezes a mão ao coração, a ver se o seu tic-tac estava regular... Natural. Quem, como eu, nada entende de medicina e ouve certas coisas tristes sobre doenças, não deixa de ficar um pouco cismado... E se então aparecem as estatísticas fúnebres, em cifras elevadas, há mesmo motivo para apreensões. Quanto a mim, já no dia seguinte, não me lembrava mais da possibilidade de morrer de um colapso cardíaco. Mas passei a ler de vez em quando nos jornais uma nota ou outra sobre a "falta de assistência aos cardíacos no Rio de Janeiro, enquanto em Buenos Aires há muito ela existia organizada".

E o tempo foi passando, nessa intermitência muito espaçada de notícias "cordiais".

No começo do mês passado, porém, vi-me atrapalhado com um caso sério de doença do coração em pessoa muito amiga. Precisava interná-la com urgência para o devido tratamento. Tudo caro e difícil. Ocorreu-me então telefonar ao meu colega Gilberto Pimentel, que "faz" Prefeitura para o "Correio da Manhã".

— Pimentel, preciso internar com urgência pessoa amiga em quarto particular de qualquer hospital da Prefeitura, mas bem sei que isso não é fácil.

— Que é que ela tem?

— Taquicardia e outras complicações do coração.

— Se é assim como você diz, talvez se possa dar um jeito e interná-la no Instituto de Cardiologia.

— Instituto de que?

— De cardiologia. Então você não conhece? E' ali na praça da República, entre o Pronto Socorro e um grande edifício de apartamentos, perto da rua Frei Caneca.

E assim fiquei sabendo que no Rio já havia um Instituto de Cardiologia! E para quem ouviu o discurso do Professor Aloysio de Castro — como eu ouvira — essa informação só podia alegrar, e alegrou de fato.

Fui conhecer de perto a grande obra de assistência social inaugurada há pouco mais de um ano pelo atual Secretário Geral de Saúde e Assistência, Dr. Ary de Oliveira Lima, e dirigida pelo eminente cardiologista, Professor Genival Londres.

Vislumbrei logo a possibilidade de escrever uma reportagem para a *Revista do Serviço Público*, revelando a seus leitores não só uma organização nova, de criação recente, mas, sobretudo, útil, utilíssima para o carioca, que já está sendo por ela beneficiado e também para o nosso mundo médico, que ali terá, sem dúvida, magnífico centro de estudos das doenças cárdio-vasculares.

Antes de iniciar minha nova reportagem, achei conveniente ler alguma coisa sobre a campanha que precedeu a realização daquela obra. Não desejava cansar, de forma alguma, os meus futuros entrevistados... E, assim, me reporteí ao que se tem publicado na imprensa médica e na diária sobre assistência a cardíacos e ouvi também um ou outro amigo sobre o assunto. Consegui dessa forma fazer boa provisão de material, que, depois de bem "mastigado", me proporcionaria, de certo, facilidades à melhor compreensão do que me fôsse dito e mostrado na visita, como repórter, às várias secções do Instituto de Cardiologia.

Então, vou começar a falar aos leitores de *Revista do Serviço Público* sobre a

CAMPANHA DE ASSISTÊNCIA AOS CARDÍACOS NO RIO DE JANEIRO

A campanha em prol da assistência aos cardíacos no Rio de Janeiro pode ser dividida em três fases. Naturalmente se ressentirá de falhas essa divisão de minhas observações. Mas, também, há uma coisa que se chama *indulgência* e não é de mais que conte com ela no julgamento dêste meu modesto trabalho, que, embora muito fraquinho ao lado de outros que técnicos ilustres escrevem para a *Revista do Serviço Público*, serve, ao menos, como demonstração do meu esforço pessoal e do meu sincero entusiasmo por uma obra meritória, que sempre há de recomendar à gratidão pública os seus felizes realizadores.

Bem. Então vamos à campanha:

Primeira fase

Foi a de propaganda difusa realizada pelos pioneiros — clínicos gerais, cardiologistas e homens de laboratório como os Srs.: Professôres Oswaldo de Oliveira, Helion Póvoa, Waldemar Berardinelli e Genival Londres e Drs. Oscar Ferreira Júnior, Raphael Pardellas, Nelson Coelho de Oliveira, Waldemar Deccache, Roberto Segadas, J. P. Lopes Pontes e Floriano de Lemos. A citação de nomes é sempre perigosa, bem o sei... Não levem, portanto, a mal qualquer omissão.

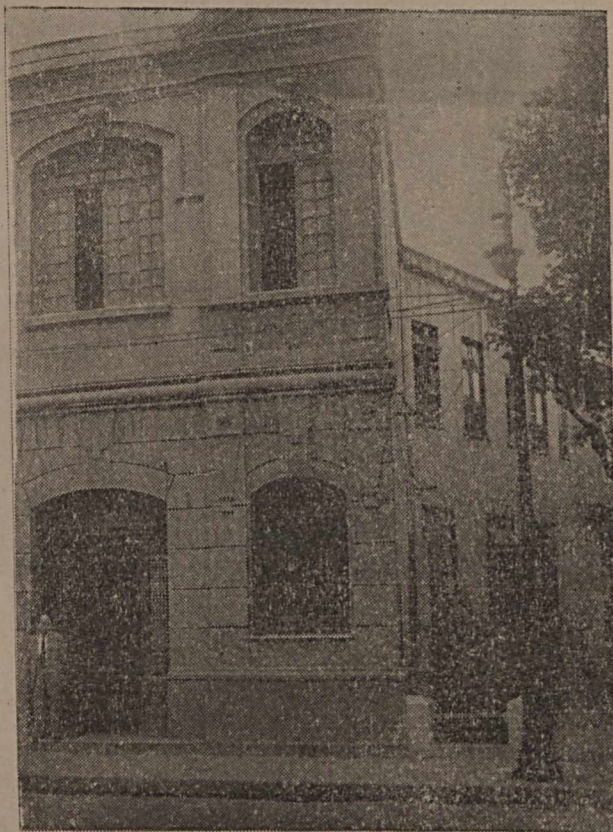
Segunda fase

E' a fase de reconhecimento, por parte de instituições científicas nacionais e estrangeiras, da importância do problema, como se observou na nossa Academia Nacional de Medicina, sendo de salientar aquêlê discurso, em 1938, do Professor Aloysio de Castro, do qual é oportuna a transcrição dêstes trechos:

"O combate à sífilis, à tuberculose, à lepra, a luta contra o câncer e a assistência aos psicopatas, a proteção à maternidade e à infância não devem constituir os únicos objetivos de higiene preventiva, e é necessário subpor à proteção do Estado os cardiopatas, cujas condições sociais lhes não permitem preservar pelo tratamento adequado a força da reserva cardíaca de que ainda disponham, e que uma vez mantida os habilitará a trabalhar, em proporção estabelecida pelo critério do médico, por prazo que pode ser muito longo".

Depois de outras considerações, assim prosseguiu:

"São concludentes os elementos que hoje apresentarei, tirados do nosso meio, quanto ao progressivo aumento da morbilidade e da mortalidade por doenças do coração, nos últimos dez anos, e, assim, é de urgente necessidade considerar com empenho a profilaxia das doenças do aparelho circulatório, e estabelecer nesse sentido uma campanha enérgica, que necessitará, sem dúvida, de espaço continuado por muitos anos para que se colham os benefícios desejados.



Sede do Instituto de Cardiologia, à Praça da República.

Por estatísticas recentemente levantadas, a meu pedido, pelo Dr. Eurico Rangel, no Departamento Nacional de Saúde, se comprova que, de 1928 para cá, o aumento do número de óbitos por doenças do coração, no Rio de Janeiro, é notável e progressivamente ascendente. Assim, em 1928, com a população de 1.430.000 habitantes, ocorreram 796 óbitos por cardiopatias; em 1937, com a população de... 1.800.000 almas, o número de óbitos por lesões cardíacas atingiu a 1.474. Isto é: a percentagem da mortalidade por afeções do coração, em 10.000 habitantes, subiu de 5,6 em 1928 a 8,2 em 1937, ou seja um aumento de 68%. Êstes números falam por si, como sinal de alarme".



O repórter da "Revista do 'Serviço Público'" conversando com o Dr. Genival Londres.

E' com muito prazer que transcrevo mais êste trecho da oração do Professor Aloysio de Castro, por saber que o que nêle preconiza como necessário fazer-se já está, em parte, feito : o Instituto de Cardiologia, que precisa ser ampliado ; ampliado e imitado em outros grandes centros populosos do país :

"A assistência médico-social ao cardíaco exige organização técnica, com medidas coordenadas, segundo o exemplo aprovado em outros países, compreendendo a criação de consultórios gratuitos, especializados no domínio de cardiopatologia, aos quais possam recorrer os doentes depois de deixar o hospital, serviço de visitação domiciliar, por pessoal de enfermagem especializada, criação de hospitais-asilos para cardíacos, enfim, providências que coloquem o cardiopata, a que falem recursos pecuniários para o tratamento por iniciativa própria, em condições de receber êsse benefício, capaz de prolongar-lhe a vida. A educação popular é, sem dúvida, de grande conta no caso".

Depois dêsse discurso do Professor Aloysio de Castro, proferido em 30 de junho de 1938, o Professor Genival Londres teve ensejo, em sessão realizada em 1940, de apresentar à mesma Academia Nacional de Medicina um projeto de organização do Serviço de Assistência Médico-social aos doentes cárdio-vasculares, elaborado por êsse professor, por solicitação do então Secretário Geral de Saúde e Assistência, Dr. Jesuino de Albuquerque, e Acyilino de Lima Filho, Diretor de Departamento da Secretaria de Assistência e Saúde.

Eram as seguintes as finalidades do referido projeto :

"1) Prevenir as moléstias cárdio-vasculares, reduzindo-lhes a freqüência pelo combate amplo e sistematizado às suas causas etiológicas.

2) Diagnosticar precocemente essas moléstias a fim de tratá-las em período ainda curável e evitar a superveniência de complicações que sua ignorância antecipa e multiplica.

3) Aumentar a eficiência das internações hospitalares, orientando-as por indicações oportunas.

4) Apurar as condições de vida e trabalho dos pacientes e instruí-los sobre as modificações que a moléstia exija.

5) Intervir junto aos responsáveis para tornar exequível essa readaptação.

6) Colhêr e coordenar dados genealógicos e estatísticos a fim de determinar a real incidência das moléstias cárdio-vasculares nas diferentes camadas da população.

7) Uniformizar a nomenclatura diagnóstica e prognóstica dessas moléstias, estabelecendo normas a serem seguidas nos ambulatórios e hospitais dessa Municipalidade.

8) Entender-se com a Saúde Pública e organizações privadas a fim de tornar essa nomenclatura extensiva aos seus serviços.

9) Promover e realizar investigações científicas sobre os diversos problemas afetos às moléstias cárdio-vasculares.

10) Promover a divulgação de conhecimentos úteis à prevenção e ao tratamento dessas moléstias.

11) Sugerir aos poderes competentes as medidas que se tornarem necessárias ao desenvolvimento do combate às moléstias cárdio-vasculares e ao amparo dos portadores dessas afecções.

O serviço de assistência aos doentes cárdio-vasculares compreenderá um órgão central e um sistema periférico, atuando em íntima conexão. O organismo central será constituído por um Instituto de Cardiologia e o sistema periférico se comporá de serviços clínicos e sociais, integrando dispensários ou unidades mais completas com a organização que se segue:

1) Enfermarias (pelo menos uma para cada sexo), para internação e tratamento dos casos necessitados;

2) Ambulatórios (um para cada sexo), para exame dos casos suspeitos e matrícula e tratamento dos que não exijam internação;

3) Serviço social, para colhêr dados, levantar estatísticas, apurar condições de vida e trabalho dos



Corpo clínico do Instituto de Cardiologia, vendo-se, sentado, ao centro, o Prof. Genival Londres, tendo à sua esquerda o Dr. Roberto Segadas, chefe de clínica, e o Dr. Nelson Cotrim, e à direita a assistente social Sta. Marília Diniz Carneiro e o Dr. J. B. Pulcherio; em pé, da direita para a esquerda, os Drs. Luiz Murgel, João Regalla, Rebello Filho, Edgard Taves, Gesparck Resende, Luiz Levanhagem Melo e Paulo Orlando Pimenta Bueno.



Matrícula de um doente.

pacientes, instruí-los sobre medidas que a moléstia reclama, interceder junto aos responsáveis para a exequibilidade dessa readaptação ao trabalho e finalmente apurar a situação econômica dos pacientes, de modo a selecionar os necessitados de assistência gratuita;

- 4) Secção de radiologia, com roentgenfotografia, etc.;
- 5) Secção de electrocardiologia, vectorcardiografia, fonocardiografia e demais métodos gráficos. Metabolismo basal;
- 6) Laboratório de análises clínicas;
- 7) Laboratório de anatomia patológica.

Inicialmente poderá o Serviço valer-se da colaboração do Laboratório de Análises e do Laboratório de Anatomia Patológica do Hospital Geral de Pronto Socorro, alimentando um intercâmbio que deverá ser de interesse para todos os que nêle participem.

As secções de radiologia e eletrocardiologia, entretanto, pela intensiva e especializada atividade que irão desenvolver, necessitam desde logo de instalações próprias.

O sistema periférico será composto de enfermarias, ambulatórios especializados e serviço social.

Nos novos organismos que vierem a ser criados pela Prefeitura, êsses serviços especializados de enfermaria, ambulatório e assistência social constituirão uma unidade tecnicamente subordinada ao Instituto de Cardiologia e terão organização e instalações semelhantes às secções equivalentes do mesmo Instituto.

Nos hospitais já existentes, a internação dos cardiopatas continuará a cargo do serviço de Clínica Médica, cujo chefe poderá designar um assistente para se ocupar preferentemente dêsses doentes e manter-se em conexão com o ambulatório de clínica cardiológica.

Nessas condições, as unidades periféricas integrantes do serviço ficarão constituídas pelo ambulatório e pelo serviço social, com as instalações, a aparelhagem e o pessoal necessários.

As unidades periféricas ora criadas servirão de elemento de ligação entre o Instituto, os serviços de clínica médica e os serviços de pronto-socorro, com os mesmos trabalhando em íntima conexão".

Moção de Aplausos ao Dr. Jesuino de Albuquerque — O Professor Genival Londres, ao terminar a leitura do projeto acima, declarou o seguinte :

"Tal é, em linhas gerais, a organização que projetamos por solicitação dos Srs. Jesuino de Albuquerque e Acylino de Lima Filho, dignos Secretário Geral e Diretor de Departamento da Secretaria de Assistência e Saúde. O projeto é modesto, mas atende às necessidades mais prementes. Na sua própria singeleza encontra grande apoio para sua exequibilidade e, o que entre nós não se despreza para sua manutenção, podendo trabalhar sem interrupção e com o máximo de rendimento. Uma vez executada esta pequena obra inicial, ganharemos a nossa própria experiência e a confiança alheia, o que facilitará ulterior desenvolvimento do plano com a possível participação da atividade particular, colaboração que constitui um complemento de grande valor nessas campanhas de alcance social.

Terminaremos, propondo à Academia que seja enviada ao Dr. Jesuino de Albuquerque, Secretário

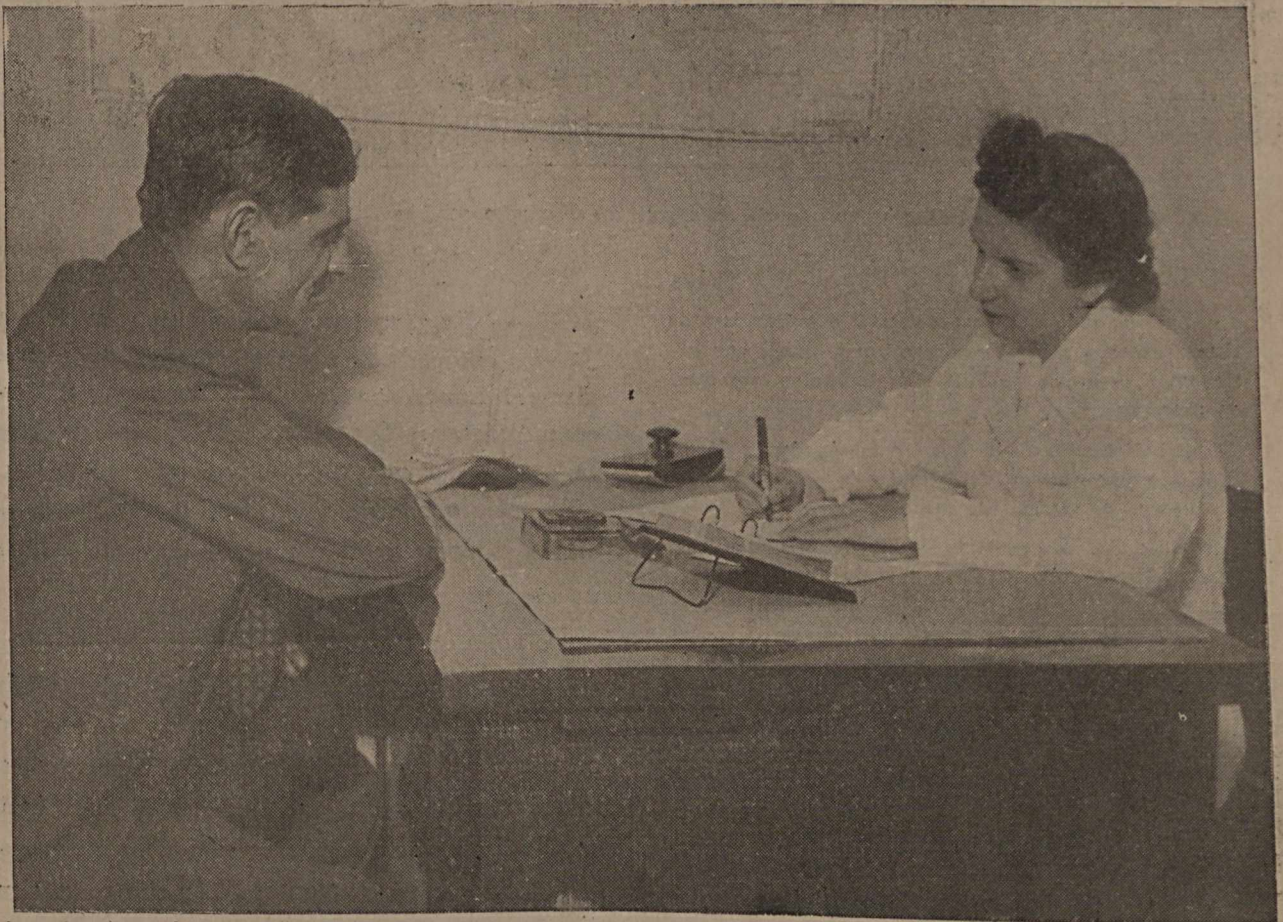
Geral de Saúde e Assistência da Prefeitura, a seguinte moção de aplausos :

"Considerando que por seu elevado índice de morbilidade e de letalidade, colocam-se as moléstias cardíovasculares entre os grandes flagelos sociais;

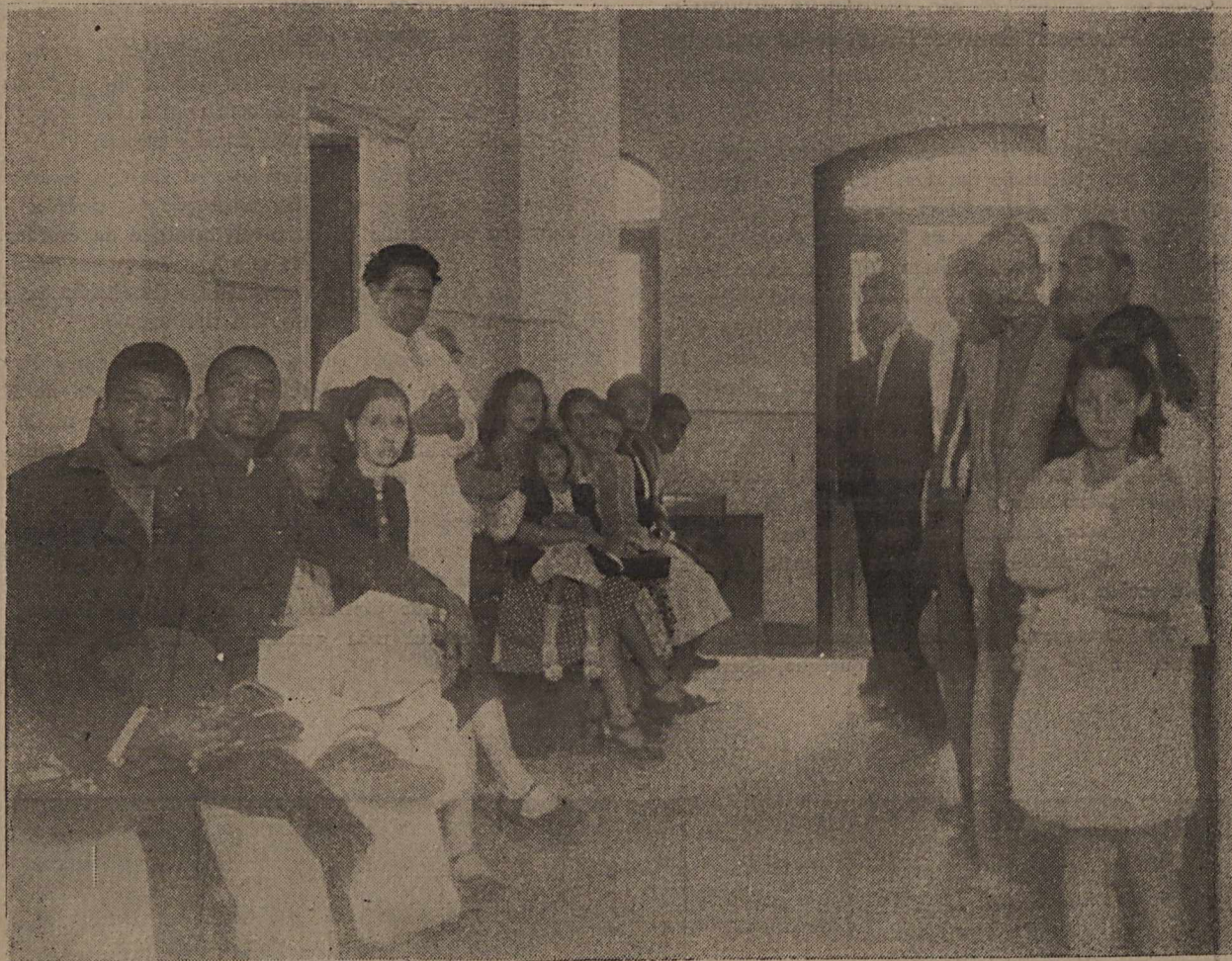
Considerando que semelhantes flagelos reclamam e alguns já têm merecido a atenção dos poderes públicos no sentido do desenvolvimento e da coordenação dos meios de combate que lhes devem ser opostos, o que torna evidente a necessidade da criação de um organismo técnico a êsse fim destinado;

Considerando que a próxima Conferência Panamericana de Saúde Pública deverá reunir-se no Rio de Janeiro e terá entre os seus temas as moléstias cardíovasculares como problema social, e que também é evidente a oportunidade de semelhante medida;

Considerando a circunstância de estarem os destinos desta cidade aos cuidados de um grande Prefeito e ilustre médico e os problemas de Saúde entregues ao esclarecido espírito de um grande Secretário, o que constitui uma garantia à exequibilidade dessa medida;



Doente sendo atendido no Serviço Social. Aí é feita completa observação de suas condições funcionais e profissionais, com apuração das condições de vida, moradia, alimentação e trabalho, a fim de se chegar ao diagnóstico indispensável das conseqüências sociais da doença crônica.



Doentes aguardando a chamada para os diferentes serviços do Instituto.

Considerando que constitui uma das diretrizes do Estado Novo a solução dos problemas sociais que entravam o progresso do País e perturbam o bem-estar do nosso povo;

Considerando ainda que nesta Academia já se ergueu a própria voz da Presidência clamando pela necessidade de semelhante medida:

Resolve a Academia Nacional de Medicina, por unanimidade do seu plenário, levar a V. Ex. as expressões do seu aplauso à intenção da Secretaria Geral de Saúde e Assistência de criar um serviço de assistência às moléstias cárdio-vasculares”.

Sobre o projeto elaborado pelo Professor Genival Londres pronunciaram-se, em seguida à sua leitura, os acadêmicos Manoel de Abreu, Raphael Pardellas e Pedro Pernambuco, tendo a Academia depois aprovado unânimemente a moção de aplausos ao Dr. Jesuino de Albuquerque.

Jornadas de Assistência Social ao Cardíaco, reunidas em Buenos Aires, de 23 a 29 de abril de

1941 — Representando a Prefeitura do Rio de Janeiro compareceu a essas jornadas o Professor Genival Londres, às quais apresentou estas três comunicações: “Organização do Serviço de Assistência ao Cardíaco”, “O direito ao trabalho e a situação dos cardíacos em face da legislação social” e “Clínica precoce e seu alcance no combate às angiocardiopatas”.

De volta ao Rio de Janeiro, o Professor Genival Londres realizou na Academia Nacional de Medicina uma conferência na qual resumiu suas impressões de viagem à Argentina, reportando-se também aos trabalhos das Jornadas de Assistência ao Cardíaco e suas deliberações finais. Referiu-se também ao voto de aplausos desse congresso científico aos Drs. Henrique Dodsworth e Jesuino de Albuquerque pela criação do Serviço de Assistência às moléstias cárdio-vasculares no Rio de Janeiro.

Terceira fase

Agora vou tratar da terceira fase da campanha de assistência ao cardíaco no Rio de Janeiro. (A segunda, com as transcrições precedentes, ficou um pouco extensa, o que afinal não deixa de ser auspicioso. E' que o material que coligi foi realmente abundante).

A terceira fase é, afinal, a de *execução* e nela se destacam os nomes dos Professores Pedro da Cunha, Magalhães Gomes e Genival Londres (Notadamente a advertência: qualquer omissão de nome corre por conta minha, do repórter que, à distância, foi se abeirando do assunto antes de colher apontamentos no Instituto de Cardiologia). Aquêles professores tiveram atuação no terreno das atividades individuais. Quanto a instituições, podem ser citadas a Fundação Gaffré-Guinle, a Santa Casa da Misericórdia e a Prefeitura, que, como se sabe, criaram os primeiros serviços especializados de assistência aos cardíacos nesta Capital

O Instituto de Cardiologia, embora seja de organização mais recente, todavia, pelo decidido apoio que lhe tem sido dado pelo Prefeito Henrique Dodsworth e pelo Secretário Geral de Saúde e Assistência, Dr. Ary de Oliveira Lima, em cuja gestão foi inaugurado, ocupa já lugar de grande destaque no campo da assistência aos cardíacos no Rio de Janeiro.

Prosseguindo, vou agora dar ao leitor minha impressão da visita que fiz a

A CASA ONDE A CIÊNCIA E A CORDIALIDADE CONQUISTAM CORAÇÕES

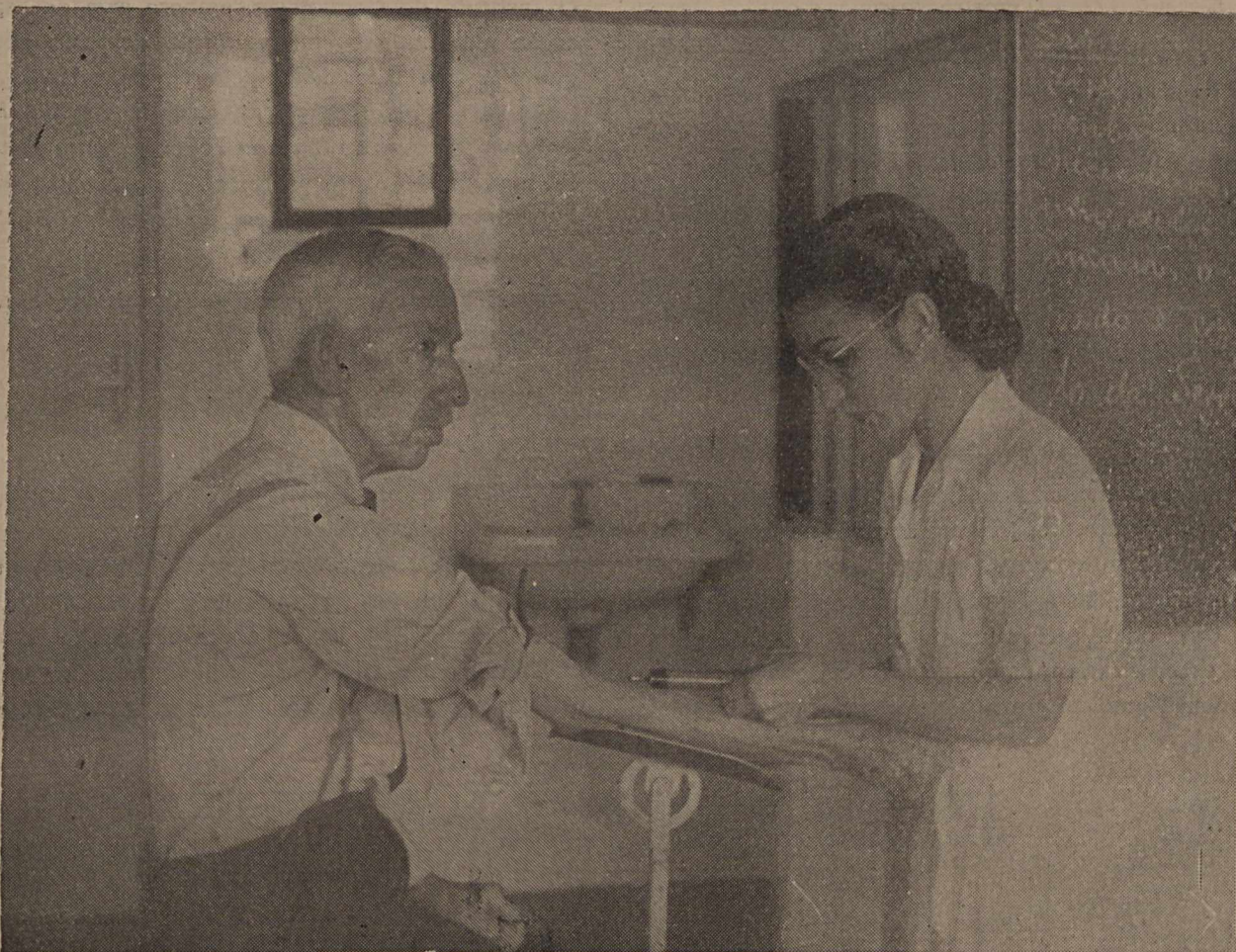
O chefe geral de clínicas do Instituto de Cardiologia é o Dr. Roberto Segadas.

Se a felicidade pudesse ser medida pelas amizades de que nos enriquecemos em sociedade, o Dr. Roberto Segadas seria um Cresus!

Tendo o sêgrêdo de fazer amigos e conquistar afeições, percebemos ali no Instiutto de Cardiolo-



Um aspecto da Secretaria.



· Colheita de sangue para sôro-diagnose da sífilis e determinação do teor sanguíneo dos principais índices metabólicos.

gia que a conduta pessoal do assistente imediato do Professor Genival Londres tornou-se extensiva a toda a casa, onde o ambiente é realmente acolhedor aos corações sensíveis.

Não conhecia pessoalmente o Dr. Roberto Segadas e, antes mesmo de procurá-lo no Instituto, já previa que ali poderia contar com sua gentileza e boa vontade para a preparação desta reportagem, de divulgação de uma obra social merecedora de apoio dos poderes públicos e de simpatia e atenção de quantos se interessam pela vida de milhares de cardíacos pobres do Rio de Janeiro, que precisam de assistência médica e reajustamento em trabalho adequado de modo a poderem viver melhor.

O Dr. Roberto Segadas, como esperava, correspondeu à minha expectativa. Levou-me a percorrer todas as seções do Instituto e, logo que o Professor Genival Londres chegou, conduziu-me à

sua presença, dizendo-lhe de meu objetivo de publicar um trabalho em órgão oficial do D.A.S.P. sobre o Instituto.

Como havia lido já alguma coisa sobre o problema da assistência social ao cardíaco no Rio de Janeiro, conforme o leitor pôde julgar pelo que registrei no início desta reportagem, não me foi muito difícil conversar com o Dr. Genival Londres, que, se não me engano, não achou muito “erradas” as minhas observações, dada a atenção que me dispensou. Antes assim! E vamos dizer agora

O QUE DISSE AO VELHO REPÓRTER O DIRETOR DO INSTITUTO DE CARDIOLOGIA

O Professor Genival Londres começa a falar expondo-me as razões que o levaram a trabalhar por uma assistência sistemática ao cardíaco no Rio de Janeiro. E se o meu lápis não falhou no

fixar no papel o que me disse o Diretor do Instituto de Cardiologia, o que em seguida ofereço aos leitores deve estar certo. Não há também razão para estar errado, porque o meu entrevistado percebeu logo que eu não podia confiar muito na memória e daí esperar algumas vezes que acabasse de registrar a minha última frase para depois prosseguir. Como se fôsse o mais bisonho de seus alunos, o mestre mostrou-se com êle compassivo e indulgente...

Com esta ressalva, posso dizer agora de forma enfática: — Tem a palavra o Professor Genival Londres:

— “A criação do Instituto de Cardiologia pode ser considerada uma das relevantes realizações do Sr. Prefeito Henrique Dodsworth. Ela resultou

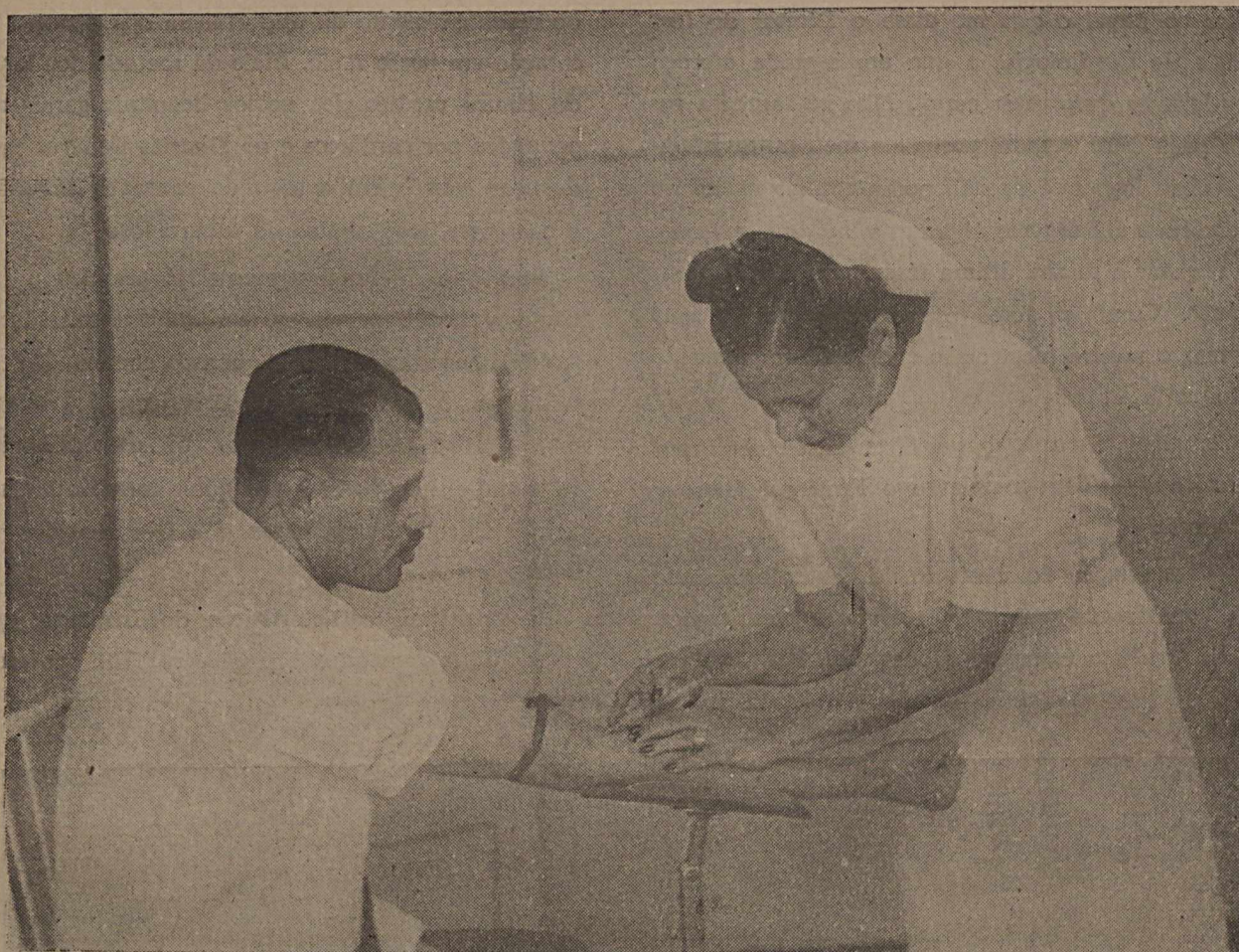
do reconhecimento da importância das doenças do coração em nosso meio. Mais da metade dos leitos da clínica médica dos nossos hospitais gerais são ocupados por cardíacos e no Distrito Federal essas doenças constituem a segunda causa de invalidez e de morte, logo abaixo da tuberculose.

Num ano de funcionamento, já atendeu o Instituto a 1.468 pacientes, aos quais foram dadas 8.402 consultas, 1.468 inquéritos sociais, 167 internações, 3.303 exames radiológicos, 1.976 exames eletro-fono-cardiográficos, 67 determinações de metabolismo basal e nos quais foram aplicadas 5.503 injeções musculares e 2.646 injeções venosas.

As principais características do Instituto, que apesar de suas pequenas proporções, lhe conferem



Grande. eletrocardiógrafo de estudo, modelo Cambridge, fabricado especialmente para o Instituto. Dotado de dois galvanômetros de corda, registro ótico de pulso e de som — fonocardiografia — permite o aparelho a colheita simultânea de 4 gráficos eletrocardiogramas em duas derivações: estígrafo e estetograma.



Aplicação de injeção intra-venosa.

uma posição de realce no conjunto da nossa organização hospitalar, são a precocidade de diagnóstico e a extensão do inquérito clínico à situação de vida dos doentes, de modo a apurar, ao lado das consequências dos agentes mórbidos sobre o organismo, individualizando a doença, também a repercussão da doença sobre a capacidade profissional do indivíduo, definindo as suas possibilidades ou deficiências econômicas e promovendo o seu reajustamento social.

Como corolário dessa orientação, tôdas as atenções são voltadas para os ambulatórios, que se tornam o ponto fundamental das atividades. Perdem, assim, as enfermarias a hegemonia que vinham despertando, em nossas organizações hospitalares, e passam a funcionar como complemento indispensável, mas subsidiário, dos ambulatórios.

Criado, inicialmente, em proporções reduzidas, tem tido o Instituto tal procura por parte dos que padecem de doenças do aparelho circulatório, que

as suas atuais instalações já se mostram insuficientes para atender a todos os necessitados. Por isso é pensamento da administração ampliá-lo muito em breve, com o que virá prestar um grande serviço à população e aliviar os outros hospitais cujos leitos são quase monopolizados pelos cardíacos.

A grande incidência das doenças cárdio-vasculares em nosso meio já nos é revelada pela frequência desses casos nos hospitais gerais e nos consultórios particulares e pela sua inesperada descoberta nos exames de habilitação a emprêgo de pessoas que se julgavam sadias. E é ainda significativamente comprovada pela sua colocação como causa de mortalidade no obituário geral do País. Nos serviços de clínica médica, geralmente os cardíacos representam mais de metade dos doentes e, segundo os dados do Serviço Federal de Bio-Estatística, as cardiopatias, como causa de morte, estão em 3.^o lugar na maioria dos Estados,

passam a 2.º no Distrito Federal e atingem ao 1.º em São Paulo e Paraná.

Por isso, começamos a batalhar pela criação de serviços especializados para atender a essa alusão de doenças. Instalações adequadas, aparelhagem técnica, pessoal especializado, padronização e sincronização de atividades de um serviço hão de, por força, tornar mais produtivo o trabalho assim realizado. E isso comporta também um aspecto econômico, permitindo realizar-se, com menos despesa e em menos tempo, tarefa mais perfeita e atender-se a maior número de doentes.

Há ainda que considerar a longa duração dessas doenças e a redução da capacidade funcional que acarretam aos enfermos. Na classe pobre, essa circunstância já fazia prever que na maioria dos casos não bastava dar exames médicos e remédios. Seria preciso encarar, também, a situação econômica dos doentes, readaptando-os, facilitando-lhes

meios de vida compatíveis com a sua doença e que lhe permitissem submeter-se às exigências do tratamento.

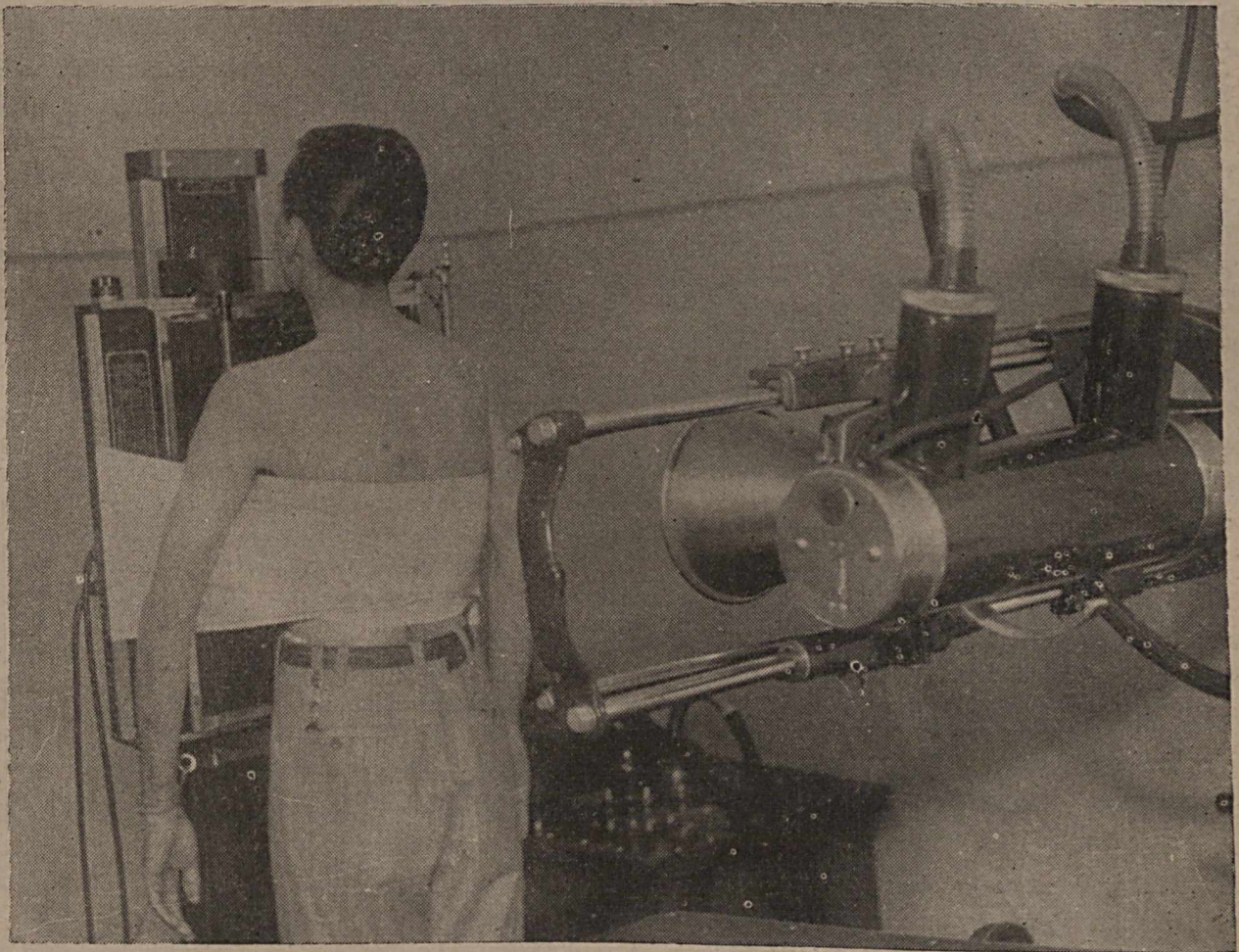
Dessas premissas é que resultou a criação do Instituto de Cardiologia, graças à clarividente deliberação do Sr. Presidente Getúlio Vargas, do Sr. Prefeito Henrique Dodsworth, com a colaboração dos Secretários Gerais Srs. Jesuino de Albuquerque e Ary de Oliveira Lima.

Apesar de minúsculo nas suas instalações iniciais, apresenta o Instituto características próprias, que já lhe grangearam uma posição de destaque no conjunto de nossa organização hospitalar."

Depois, o Professor Genival Londres passou a falar das *características do Instituto*.

E, a propósito, declarou-nos :

— "Não seria exagero dizer-se que o Instituto de Cardiologia, pela própria natureza da tarefa a que se destina, apresenta características próprias



Um doente sendo examinado no gabinete de Raios X, ao ser feita uma quimografia.

que, apesar de suas modestas proporções atuais, lhe confêrem uma posição definida no conjunto da nossa organização hospitalar. Essas características podem ser representadas por dois traços fundamentais: o empenho em fazer diagnóstico e tratamento precisos e precoces e o esforço em apurar não somente o efeito da doença sobre o organismo, individualizando cada caso clínico, mas também a sua consequência sobre a capacidade profissional e a situação econômica do doente, definindo e procurando remediar o seu desajustamento social, circunstância de maior alcance em se



Pesagem de um doente.

tratando de doenças crônicas, que acompanham o indivíduo a vida inteira.

Para atingir essas finalidades, duas condições se impõem, as quais, por não serem ainda correntes, imprimem ao Instituto uma feição particular.

A primeira é a maior importância conferida aos ambulatórios, em relação às enfermarias. E' no exame minucioso dos casos incidentes, às vêzes situações fronteiriças entre a saúde e a doença, que mais eficiente pode tornar-se a intervenção da

medicina. Merecem, pois, os doentes dos ambulatórios a mais desvelada atenção, consubstanciada em metucioso exame clínico e abundância de investigações complementares. A internação, em vez de ser o principal escopo do serviço, passa a mero e tardio episódio na evolução da doença crônica, deixa de ser imprevista e ocasional para tornar-se predeterminada e oportuna.

A segunda dessas condições é o papel atribuído ao serviço social. Ao lado de sua função seletiva, no sentido de evitar que do serviço gratuito se beneficiem os abastados, procura êle também apurar as condições dos necessitados, a repercussão da doença sobre suas possibilidades de ganhar a vida e as medidas necessárias ao seu reajustamento. Êsse complemento do serviço social, no seu conceito mais amplo, dá ao socorro médico significação mais profunda, de *assistência integral*, e leva mais longe o alcance que da enfermaria já se estendera ao ambulatório e dêsse é assim projetado até a residência, às condições de vida e de trabalho dos enfermos.

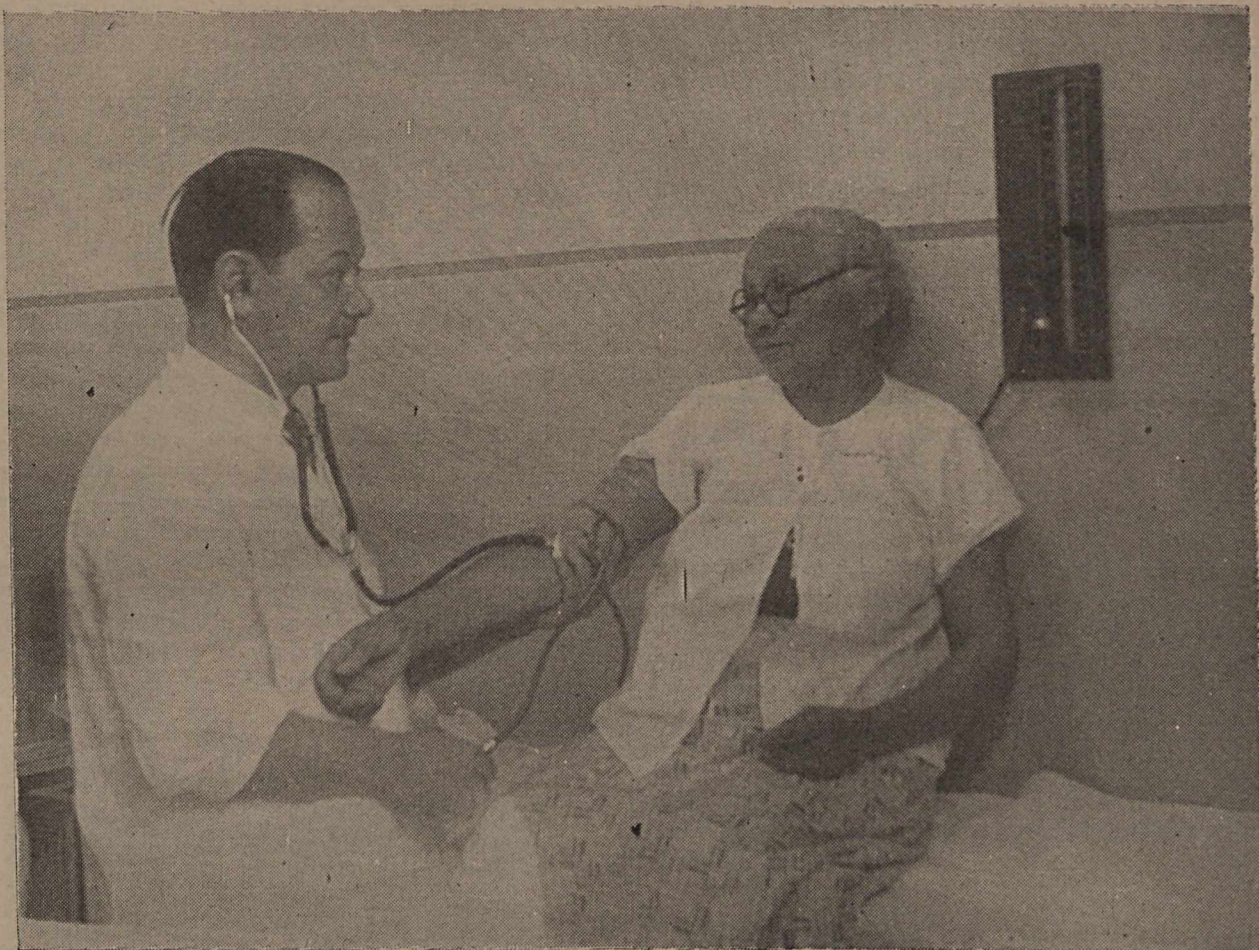
Essas diretrizes, que vêm sendo seguidas no Instituto de Cardiologia, constituem características tão importantes que vivamente impressionaram os médicos, professores e alunos do Curso de Organização Hospitalar do Departamento de Saúde Pública e chegaram a constituir assunto escolhido para relatório nas provas finais dêsse curso."

Talvez interessem à sua reportagem alguns dados estatísticos. Aqui lhe posso dar os seguintes sobre o

Movimento global e serviços prestados pelo Instituto no período de um ano:

Consultas de 1. ^a vez	1.468
" subseqüentes	8.402
Inquéritos sociais	1.468
Exames radiológicos, incluindo radiografias, ràdioscopias e quimografia	3.303
Exames eletro-fono-càrdiográficos	1.976
Metabolismo	67
Injeções musculares	5.503
" venosas	2.646
Internações	167

Deixando o gabinete do Professor Genival Londres fomos colher notas



Medida da pressão arterial pelo método auscultotone, manômetro de mercúrio, de acordo com as recomendações técnicas da "American Heart Association" e da "Cardiac Society of Great Britain and Ireland".

NO SERVIÇO SOCIAL

Na *Revista Brasileira de Medicina*, número de julho de 1944, lemos interessante artigo da Senhorita Marília Diniz Carneiro, Chefe do Serviço Social do Instituto de Cardiologia, diplomada pelo Instituto Social do Rio de Janeiro e pela Fordham University of Social Service, de New York. Esse artigo versava sobre "O Serviço Social em Hospitais e Ambulatórios" e o assinalamos devidamente naquela publicação, na perspectiva de, mais tarde, podermos utilizá-lo, dele extraindo notas para qualquer trabalho sobre assunto de assistência social que tivéssemos de escrever para a *Revista do Serviço Público*. Aliás, sempre nos valem de achegas assim, de material colhido em várias fontes para ilustrar nossa colaboração ao órgão oficial do D.A.S.P. E nem poderia ser de outra forma, pois não basta o recurso das entrevistas e das no-

tas colhidas em cada repartição por nós visitada. E acontece muitas vezes que se os apontamentos tomados pessoalmente não são suficientes à composição da reportagem, as transcrições suprem as deficiências, quando não as excedem... Tudo depende da provisão de notas ou recortes acumulados em nosso "dossier" sobre cada matéria a focalizar. O Professor Roquette-Pinto, apreciando a reportagem que fizemos sobre o Instituto Nacional de Cinema Educativo, não considerou má essa conduta, ao ler o que então publicamos sobre o cinema instrutivo e também sobre o histórico da descoberta do cinema. Não precisamos, nessa ocasião, escrever uma linha sobre esses dois temas, muito oportunos e de grande valor informativo na confecção da nossa reportagem. Primeiro, demos a palavra ao Professor Roquette-Pinto, transcrevendo a palestra que proferira, em 18 de maio de 1937 no rádio, nas comemorações do "Mês do Ci-

nema". Depois, ainda em transcrição, reproduzimos o que disse, também pelo rádio, o técnico em filmagem Humberto Mauro, daquele Instituto, sobre a invenção do cinema. Nosso trabalho consistiu, apenas, em encaixar no lugar adequado, essas transcrições, fazendo-o sempre — é claro — com as devidas aspas, por causa das dúvidas...

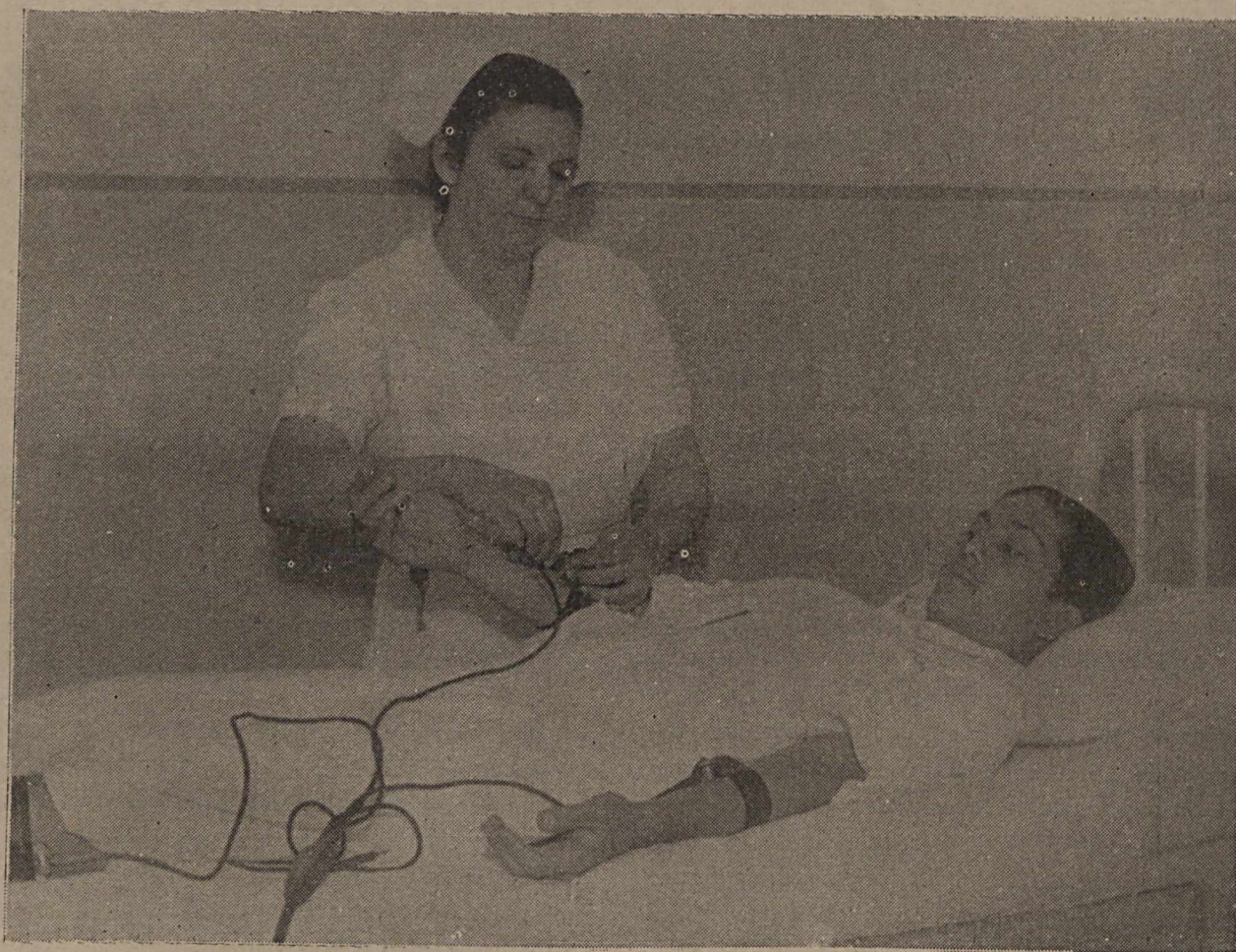
Agora, não é menos oportuno fazer a reprodução, aqui, do artigo da assistente social Marília Diniz Carneiro:

"O SERVIÇO SOCIAL EM HOSPITAIS E AMBULATÓRIOS

UM PROGRAMA DE AÇÃO JUNTO AOS CARDÍACOS

A necessidade de se considerar a aspecto social das doenças vem se tornando, dia a dia, mais evidente, ao notar-se o papel representado pelos fatores sociais na origem das moléstias e também a interferência dos mesmos fatores no curso do tratamento médico. Já em 1897 Sir William Osler dizia, ao contemplar grande número de doentes em seu dispensário: "Pena é que provavelmente só 3, entre

10 desses doentes, possam receber de nós o auxílio que procuram. Para o tratamento dos outros 7 não temos ainda a organização adequada". Hoje, no entanto, vemos multiplicarem-se as obras de assistência, que tornam possível o tratamento médico-social do doente. E um papel bem definido está reservado ao Serviço Social. O Serviço Médico-social é o campo do Serviço Social destinado a auxiliar o doente na solução dos seus problemas sociais, procurando suprimir ou atenuar as dificuldades surgidas como causa ou como consequência da doença. Essas dificuldades podem provir tanto do próprio indivíduo quanto do meio em que ele vive, impedindo-o de se utilizar dos recursos médicos disponíveis para a prevenção e cura das moléstias. Patenteada dum lado, pelos médicos, a necessidade de ser conhecida a condição social do doente, as suas possibilidades de seguir o tratamento prescrito, e o auxílio que requer a fim de o executar — e verificada doutro lado, pelos mesmos médicos, a impossibilidade de fazê-lo durante os curtos intervalos da sua clínica, foram chamados os técnicos em Serviço Social para desenvolver a sua ação junto aos doentes. Calmette, na França, e Cabot, nos Estados Unidos, foram os pioneiros da assistência médico-social, promovendo a formação das primeiras assistentes sociais nos hospitais.



Aplicação de eletródios para colheita de eletrocardiograma.



Fotografia da doentinha que, pela primeira vez no Brasil, foi beneficiada com o tratamento cirúrgico da grave doença congênita que é a permanência do canal arterial. Semanas antes estava ela com a vida contada para poucos meses, pelas complicações superajuntadas: insuficiência cardíaca e endocardite estreptocócica. Agora está ela prestes a deixar o serviço, com o coração tão normal como se nada houvesse tido e com a infecção debelada.

Conforme faz notar o "Social Work Year Book" de 1941, resumo de tôdas as atividades americanas no campo social, o Serviço Médico-Social vem sendo ultimamente beneficiado com a tendência, cada vez mais pronunciada na Medicina, em considerar o aspecto psicossomático das doenças, relacionando os aspectos psicológico e fisiológico do organismo humano no estudo e tratamento das doenças. A assistente social tem uma contribuição a fazer nesse sentido, pois procura apreender a significação que a doença tem para o indivíduo e auxiliá-lo na solução dos problemas psicológicos e sociais porventura existentes. A base da atuação da assistente médico-social é o Serviço Individual de Casos Sociais, pelo qual estuda as condições sociais do doente, relaciona os dados médicos com os dados sociais, e procura ajudar o indivíduo a vencer as dificuldades que se interpõem à plena realização do tratamento médico. Está visto que a colaboração estreita com o médico e com a enfermeira é indispensável para que o Serviço Social atinja o seu alvo, que é o bem-estar e a reabilitação do doente. Uma segura base de conhecimentos teóricos e práticos é exigida da assistente social,

e para tal deverá ter o curso completo de Serviço Social, realizado entre nós em três anos de estudos e estágios.

Num hospital ou ambulatório o Serviço Social tem por finalidade essencial a prática do Serviço Individual de Casos Sociais, isto é, ajudar o doente a sobrepujar as dificuldades que o impedem de levar a bom termo o tratamento médico. Porém, sendo o objetivo do hospital altamente social, a solução de problemas decorrentes da incapacidade trazida pela doença também merece a sua atenção. Não se pode esperar que a instituição médica tome a seu cargo as famílias daqueles que ficaram incapacitados por motivo de moléstia, mas conta-se, no entanto, com a contribuição do hospital no sentido de descobrir os problemas médico-sociais mais prementes e aconselhar a melhor maneira de os solucionar. Trata-se, às vezes, de medidas de ordem geral, que beneficiarão a saúde da população servida pelo hospital, estando essa instituição, mais que nenhuma outra, autorizada a promovê-las. Está visto que não compete ao Serviço Social do hospital resolver todos os problemas existentes na vida do doente; muitos

não têm relação alguma com a doença. Mas cabe-lhe a tarefa de encaminhar o doente ao órgão indicado para auxiliá-lo. Quanto mais bem organizados os recursos de assistência numa comunidade, tanto mais individualizada e ampla será a ação do Serviço Social. O programa de ação do Serviço Social nos Hospitais, segundo os padrões mais aceitos, compreende :

1. Prática do Serviço Individual de Casos Sociais;
2. Participação no desenvolvimento do programa médico-social do hospital;
3. Pesquisas médico-sociais;
4. Participação no preparo técnico de assistentes sociais;
5. Participação nos programas de ação social da comunidade.

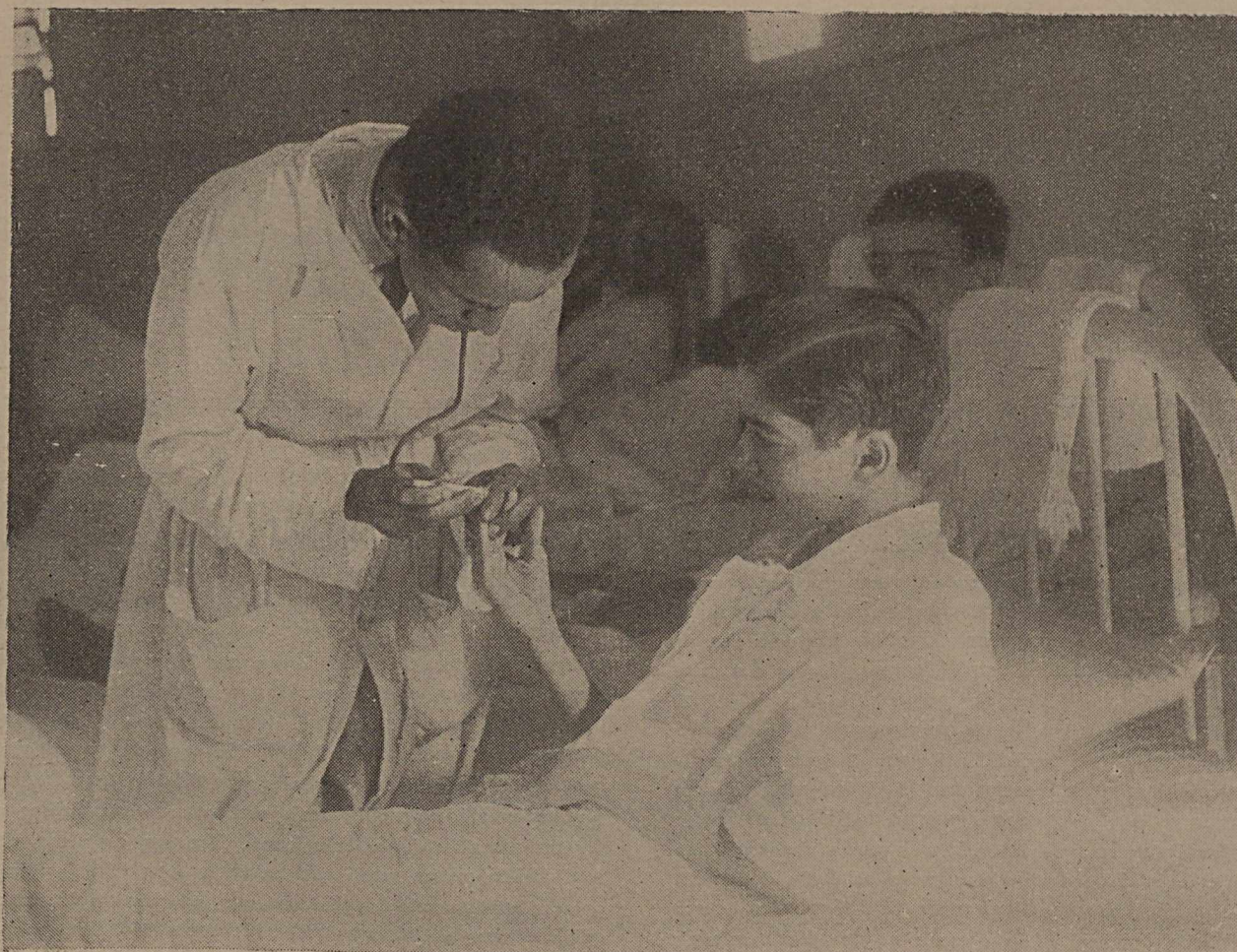
Para praticar o Serviço Individual de Casos Sociais é indispensável que haja número adequado de assistentes sociais, chefiadas por uma assistente médico-social. Só assim poderão elas fazer um trabalho em profundidade, entrevistando os doentes na clínica, visitando-os a domicílio, no local de trabalho ou na escola, quando necessário

fôr, — a fim de chegarem a um “diagnóstico social” e poderem executar o “tratamento social” que o caso exija. E’ evidente que, dentro do Serviço Social, deverá haver um serviço eficiente de correspondência, fichário social e estatística, pois que as assistentes sociais estão em constante contacto com as obras sociais da comunidade, precisam manter em dia os dados colhidos, e sujeitá-los a uma representação numérica para a devida apreciação dos resultados. Importante também é o local destinado ao Serviço Social, e que deve ser reservado, de fácil acesso pelos doentes que freqüentam a clínica, e bastante amplo para alojar o pessoal técnico e administrativo num ambiente favorável ao trabalho.

O Serviço Social do Instituto de Cardiologia

O Serviço Social enquadra-se nas finalidades da instituição em que foi instalado. No Instituto de Cardiologia, o Serviço Social visará auxiliar o doente na solução dos problemas resultantes de condições sociais que provocaram as cardiopatias, ou que estão impedindo os cardíacos de levarem a bom termo o tratamento médico.

O Serviço Social participará, sempre que preciso fôr, do desenvolvimento do programa médico-social do Insti-



Colheita de sangue para contagem de glóbulos brancos e vermelhos em hemograma.



Um aspecto do Arquivo.

tuto de Cardiologia, fazendo levantamentos sobre a situação social dos doentes nele matriculados, e sobre a frequência dos mesmos ao ambulatório. O Serviço Social participará também do desenvolvimento de programas de ação social da comunidade, contribuindo para a fundação de obras sociais que sirvam de complemento ao serviço médico, assistindo ao cardíaco nas suas necessidades sociais. Na sua fase inicial o Serviço Social não poderá ainda desenvolver uma ação individualizada. A importância das pesquisas médico-sociais é evidente, nesse período, fornecendo os dados necessários a uma apreciação objetiva do problema do cardíaco no Distrito Federal.

Já vem sendo realizada a pesquisa social na admissão dos doentes ao Instituto de Cardiologia, não somente para limitar a matrícula aos indivíduos realmente necessitados, como também para deitar uma luz sobre as suas necessidades sociais e favorecer a solução das mesmas. Como bem salienta Harriett Bartlett, uma autoridade em matéria de Serviço Médico-Social, ficará sem sentido a pesquisa inicial feita por assistentes sociais, se não é completada com o tratamento social das necessidades apresentadas pelo doente. O Serviço Social do Instituto de Cardiologia compreenderá:

1. Pesquisa social de 100% dos doentes nele matriculados;
2. Serviço Individual de Casos Sociais, dentro dos limites impostos pela finalidade da instituição e pelas suas possibilidades;
3. Participação no desenvolvimento do programa médico-social do Instituto de Cardiologia;
4. Estudos sociais que visem o desenvolvimento dos próprios métodos do Serviço Social;
5. Participação no desenvolvimento de programas de assistência ao cardíaco no Distrito Federal.

No momento, o Serviço Social está agindo em colaboração estreita com o Serviço de Matrícula e Admissão dos doentes ao Instituto de Cardiologia, que está diretamente subordinado à Administração do mesmo Instituto. Existe compreensão perfeita, por parte do corpo médico do Instituto de Cardiologia, do papel reservado ao Serviço Social, o que estimula a assistente médico-social no desempenho das suas funções. O Serviço Social trabalha paralelamente ao Serviço Médico e ao Serviço de Enfermagem, sendo diretamente subordinado ao Diretor.

Alguns dados globais já podem ser apreciados, ao analisarmos as condições sociais dos 100 primeiros doentes

matriculados no Instituto de Cardiologia. Dentre os 100 primeiros doentes admitidos nesse Instituto :

57 estão em situação de necessidade econômica, e
43 não evidenciaram grave problema econômico.

Dos 100 doentes matriculados no Instituto de Cardiologia :

34 não apresentaram problema social na pesquisa inicial;
5 evidenciaram posteriormente a necessidade de mudança quanto ao tipo de trabalho;

12 evidenciaram a necessidade de limitação de atividade física, após o diagnóstico médico;

2 apresentaram problema de ordem psicológica, quanto ao ajustamento à doença;

33 evidenciaram problema econômico e solicitaram auxílio ao Serviço Social;

14 evidenciaram problema econômico só solucionável por legislação especial.

Dos 100 primeiros doentes matriculados no Instituto de Cardiologia, voltaram ao Serviço Social, após a consulta médica : 15 doentes, dos quais, 9 encaminhados pelos médicos que os atenderam no ambulatório e 6 por sua própria iniciativa.

Essa percentagem de 15% de casos contínuos constitui o máximo que pode ser atendido pelo Serviço Social no momento, em vista de estar ainda em organização. Em vista dos dados globais ora apresentados, torna-se evidente a necessidade de se ampliar o corpo técnico de assistentes sociais do Instituto de Cardiologia, a fim de realizar o seu programa de ação com a eficiência que requer o problema, árduo na sua execução, e magno na sua finalidade."

CONVERSANDO COM A ASSISTENTE SOCIAL MARÍLIA DINIZ CARNEIRO

Como era natural, procuramos nos avistar com a Senhorita Marília Diniz Carneiro, que, sem o saber, havia já nos proporcionado excelente achega com o seu artigo na *Revista Brasileira de Medicina*, cuja transcrição fizemos acima.

E o Dr. Roberto Segadas Viana, que nos acompanhava com muita gentileza na visita que fazíamos a tôdas as secções do Instituto, disse-nos então :

— Trabalha ali, mas quase que o senhor não a encontra mais...

— Vai sair agora, não é?

— Não. D. Marília está de partida para Londres, onde vai desenvolver sua experiência.

Em seguida, fomos apresentados à Chefe do Serviço Social do Instituto de Cardiologia, que, logo de início, teve ensejo de dizer-nos que poderia nos dar mais algumas informações sobre seus ser-

viços, além das constantes de seu artigo, escrito há um ano, no início, portanto, das atividades do Instituto.

— Penso, acrescentou, que não preciso mais dizer-lhe do valor e da utilidade de um Serviço Social bem organizado, junto a uma instituição como esta...

— Sem dúvida. O que nos falta agora são apontamentos sobre os serviços desta secção últimamente.

— Então, pode ir tomando suas notas : este Serviço funciona em estreita relação com o Departamento de Assistência Social, cujo diretor é o Dr. Vitor Moura.

Já passaram por aqui 1.600 doentes, muitos dos quais precisavam receber providências urgentes do Serviço Social do Instituto.

— E como chega até ao Serviço Social o doente?

— Primeiro, ele passa pelo Serviço de Matrícula, ali junto à entrada, onde é atendido com toda a atenção pelo Sr. Amaury de Sá, que registra em livro adequado o nome do candidato à matrícula no Instituto.

— Como no Rio há tanta gente doente do coração, deve haver fila também aqui à entrada do Instituto...

— Isso não seria de desejar para cardíacos. Não há fila absolutamente, pois foi estabelecido amplo horário dentro do qual as inscrições podem ser feitas. São elas aceitas das 9 horas ao meio dia.

— E o doente fica logo matriculado no Instituto?

— Assim também não! Como o Dr. Genival Londres já lhe deve ter dito, o Instituto não tem a preocupação de examinar muitos doentes no mesmo dia. Bem ao contrário. O exame do doente é de tal forma apurado, que requer, no mínimo, 45 minutos na sua passagem por qualquer dos nossos ambulatórios e depois de haver ele respondido ao questionário neste Serviço Social sobre suas condições de vida e de trabalho. Quanto às pesquisas nos ambulatórios, naturalmente o senhor terá depois as informações necessárias com os médicos que nêles servem. Tratemos, pois, só da parte que nos cabe. Nossa ação é muito ampla. Paralelamente ao trabalho de rotina, na verificação da autenticidade das informações dadas

aqui pelo doente, há que se ver de perto os problemas que êle defronta diariamente, os quais procuramos solucionar da melhor forma possível. Primeiro é o seu lar que nos interessa quanto às condições de higiene, levando-se também em conta sua localização e disposições internas, sempre se procurando saber se o doente tem escadas a subir. Nossas observações são lançadas devidamente em ficha, que depois é encaminhada ao médico do ambulatório na ocasião de examinar o doente. Assim, o facultativo fica aparelhado a fazer-lhe oportunas recomendações, por se achar bem informado de suas condições sociais.

— Realmente, êsse sistema de trabalho é muito prático e seguro, e o doente, por sua vez, não precisa estar repetindo ao médico coisas que já havia dito anteriormente.

E D. Marília Diniz Carneiro nos mostra, em seguida, uma ficha do Serviço Social. Nela estão lançados todos os itens necessários à realização de um inquérito social completo sobre a vida de cada doente. Além dos dados de identificação pessoal, constam da ficha, em linhas gerais, mais os seguintes: composição da família, rendimentos, despesas, nomes das instituições de previdência social a que pertence o doente, história de suas ocupações, condições de habilitação, ligeiro histórico da doença e incapacidade e, por último, o diagnóstico e tratamento social.

Composição da família do doente

Ao Serviço Social interessa saber qual a íntima relação entre a pessoa do doente e seus encargos de família.

E D. Marília Diniz Carneiro, apanhando um punhado de fichas, disse-nos desolada:

— Cada ficha desta é uma história triste. O desajustamento econômico é grande em inúmeras famílias por nós visitadas. Como temos em grande conta a manutenção da unidade da família, nossa atenção se volta logo para os que cercam o doente, procurando verificar se estão êles em condições de bastar-se na ausência do chefe de família, quando internado no Instituto de Cardiologia. Diligenciamos, portanto, por evitar que haja desequilíbrio de família, à falta de recursos.

E, tomando de uma ficha, que nos deu sem mencionar o nome do doente, acrescentou Dona Marília Carneiro:

— Aqui está uma ficha interessante. Há meses visitamos uma doente, moradora numa casa de cômodos de Copacabana e que já vinha frequentando nossa clínica de ambulatório. Um dia, precisou ser internada. Surgiu, porém, uma dificuldade séria: tinha a doente um filhinho de quatro meses apenas e dêle não queria separar-se, por não ter ninguém a quem pudesse confiá-lo.

— E como se conciliou a situação?

— Desta forma: conseguimos a internação da criança em estabelecimento adequado de Botafogo, enquanto durasse a permanência da mãe na enfermaria do Instituto. Constantemente lhe eram trazidas notícias do filhinho ausente e, assim tranqüila e confiante, pôde ela levar a termo o tratamento de que tanto precisava.

Trabalho de reeducação

O Serviço Social tem marcante papel a desempenhar em relação ao cardíaco, procurando não só minorar-lhe os sofrimentos causados pela incapacidade decorrente da própria doença, como levá-lo, por um profundo trabalho de reeducação, a manter-se e considerar-se um membro útil da sociedade. Muitos doentes têm de seu mal noção errônea, esquecendo uns que a sua cooperação no tratamento tornará possível viver ainda por muitos anos e desconhecendo outros a gravidade do mal, não observando as prescrições médicas.

Depois de nos haver dito o que aí está, D. Marília Carneiro, lendo outra ficha, assim prosseguiu:

— Esta ficha é de um operário braçal. Internado, com insuficiência cardíaca, aqui no Instituto, foi compensado depois de uma permanência na enfermaria. Ao ter alta, o Serviço Social conseguiu-lhe trabalho adequado, como vigia, perfeitamente compatível com a sua lesão. E exerce êle agora suas novas funções em horário que lhe permite frequentar com assiduidade o nosso ambulatório. Vamos ver esta outra ficha:

— Um menino cardíaco foi encaminhado ao Instituto por uma escola de mecânica. De capacidade funcional limitada, não podia êle prosseguir na aprendizagem do ofício e nem mesmo participar dos trabalhos de limpeza diária da oficina. De acordo com os pais, o menor teve seu programa de vida orientado no sentido de estudar para o comércio ou buscar uma ocupação leve, compatível com suas condições físicas. E, afinal,

encontrou um serviço assim, ao qual aplica suas energias, sob o olhar vigilante dos pais e do médico, cujo traço de união nessa tarefa é uma de nossas assistentes sociais.

À proporção que nos ia relatando êsses fatos a Chefe do Serviço Social, mais compreendíamos o alcance social da futura Oficina de Recuperação de Cardíacos, a que se referiu o Dr. Genival Londres em suas declarações.

Outras interferências não menos expressivas do Serviço Social

Se o mutuário de uma Caixa de Pensões ou Instituto de Previdência não cuida de seus papéis no devido tempo, procurando ter seu *dossier* de contribuinte perfeitamente em dia — sobrevindo-lhe de repente uma doença grave ou morrendo sem que houvesse regularizado sua situação para que a família recebesse depois a pensão devida, não é fácil e rápido o processo de habilitação desta aos proventos a que tem direito. E o doente cardíaco, por exemplo, achando-se afastado do serviço diário em virtude da moléstia, só pode piorar enquanto espera pela ultimação de sua aposentadoria. Natural. Pois bem; o Serviço Social do Instituto de Cardiologia não se tem descurado dêsses casos assim.

E, a propósito, D. Marília Carneiro nos informou:

— Há ainda êste fato: um doente foi aqui internado, com a vida econômica dependendo de uma série de providências por parte do empregador e do respectivo Instituto de Aposentadoria. A situação do enfermo era angustiante e precaríssima. O Serviço Social não só o amparou moralmente como ainda interveio junto do patrão e do Instituto de Aposentadoria, a fim de afastar os empecilhos que estavam travando a situação do pobre homem. Foi-lhe proporcionado um auxílio de emergência até que recebesse o que lhe era devido. E sabe de uma coisa? Quando êle recebeu tudo direitinho, pagou o adiantamento que lhe havíamos arranjado.

E, concluindo sua interessante informação, assim nos falou a Senhorita Marília Diniz Carneiro:

— Como vê, a nossa atuação no Serviço Social não seria possível sem a colaboração das diversas instituições de assistência social do Distrito Federal. Há um constante intercâmbio de serviços,

pois cada instituição tem as suas funções determinadas a preencher.

O que é evidenciado pela prática é a necessidade de ampliação dos nossos recursos de assistência, com a criação de novas obras, principalmente no que se refere a habitações baratas. Aliás, isso está agora sendo objeto de cuidadosa atenção do Dr. Prefeito do Distrito Federal e do Dr. Ary de Oliveira Lima, Secretário de Saúde, e está afeto ao Departamento de Assistência Social, dirigido pelo Dr. Vitor Moura.

Acredito, por outro lado, que a Oficina de Recuperação de Cardíacos, uma bela iniciativa do Dr. Genival Londres, completará a assistência social que já vimos fazendo aos doentes amparados pelo Instituto de Cardiologia, cujas atividades, apenas em início, já são reveladoras do que será dentro de pouco tempo, se continuar sempre a contar com a ajuda dos poderes públicos, como agora conta.

COMO SE TRABALHA NOS AMBULATÓRIOS

Do Serviço Social passo aos ambulatórios onde encontrei também muito boa vontade dos médicos que nêles trabalham, ao proporcionar informações sobre as atividades dessas importantes secções do Instituto.

O Dr. João Regalla assim nos falou:

— Existem no Instituto 2 ambulatórios efetivos e um chamado de emergência, criado para satisfazer, em parte, ao grande número de casos mais necessitados, que freqüentemente procuram o Serviço. Desta maneira funcionam regularmente, digamos assim, os 3 ambulatórios diariamente.

São atendidos, em cada uma, 2 doentes novos, isto é, pela 1.^a vez, e 8 antigos, ou em consultas subsequentes.

O enfermo que procura o Instituto de Cardiologia, antes de chegar ao ambulatório, passa pela portaria, onde faz sua inscrição, obtendo a data da consulta. Esta será marcada, em ordem cronológica, salvo aquêles casos mais necessitados que são encaminhados ao consultório de emergência.

No dia prefixado, volta o paciente ao Instituto, onde passa pelo Serviço Social antes de chegar a um dos médicos do ambulatório.

Êsse serviço, atendendo à parte social, coopera não só com a administração, impedindo a matrí-

cula de pessoas abastadas, facilitando a admissão de indivíduos realmente necessitados, mas também com o serviço médico, procurando adaptar o cardíaco ao trabalho, sem grande prejuízo quer financeiro, que da saúde, fiscalizando as condições de moradia do mesmo.

Chegado ao ambulatório, é o paciente submetido a um exame clínico, o mais completo possível.

A papeleta adotada no Serviço, como o senhor vê, é bastante extensa. Há esta 1.^a folha, onde é feita a anamnese do enfermo, isto é, a história da doença atual, os dados pregressos em relação com a doença, doenças antigas, história familiar, etc., aqui registrados. A 2.^a folha é destinada ao exame objetivo do enfermo (geral e dos aparelhos), diagnóstico, etc.

O tipo de papeleta é feito por meio de quadros resumidos, com perguntas para serem respondidas por simples iniciais N (normal), S (sim), A (ausente), etc. A abreviação não só torna mais completo, não deixando escapar os quesitos mais necessários, mas também facilita bastante o registro do exame, permitindo-nos atender ao doente e escrever o seu exame em um tempo mais ou menos de 45 minutos. Terminada a observação clínica, são pedidos exames auxiliares de laboratório, o electrocardiograma e a radiografia, como rotina. Outros exames, quando necessários, tais como metabolismo basal, fonocardiograma, pressão venosa, fundo de olho, etc., também são requisitados.

O doente assim vai concluir seu exame, para 3 ou 4 dias depois voltar à consulta. O médico, então, já de posse dos resultados, fará um 2.^o exame menos completo, naturalmente, e traçará o regime e a medicação a ser administrada.

Isto, no caso comum. Muitas vezes, somos obrigados a receitar desde o primeiro dia, pela urgência do caso.

Todo doente é examinado da mesma maneira, mesmo no caso em que, já a princípio, parece tratar-se de um indivíduo com ausência de moléstia cardíaco-vascular; os exames serão feitos, mesmo assim, e só depois dos resultados finais nos pronunciaremos.

O ambulatório é uma dependência de grande importância do Instituto. Por ele passam todos os casos e é do ambulatório que o doente quando necessitado dá entrada na Enfermaria. Esta existe digamos em função do ambulatório. O doente só é internado depois de matriculado neste ambu-

latório. Permanece na Enfermaria o tempo necessário e, ao obter alta, é enviado novamente ao consultório, que passa a controlar o enfermo, já fora do hospital.

Este controle é, muitas vezes, difícil. É, para certos casos, o motivo do fracasso do tratamento. Muitos doentes não fazem o regime necessário, seja por incompreensão, seja por dificuldade econômica ou negligência. O fato é que frequentemente os doentes, em ótimo estado na Enfermaria, pioram horivelmente em casa, com a mesma medicação do Hospital. E quando resolvem seguir por alguns dias os conselhos médicos, a melhora não se faz tardar.

A parte social tem tido interferência notável nesse sentido.

Ocorre-me o caso de um doente que não podia seguir o regime acloretado (sem sal) prescrito, porque a hora de que dispunha para o almoço não lhe permitia encontrar onde buscar tal alimentação. Pedimos o auxílio da assistente social, que não tardou em encontrar uma solução ideal. Havia perto do local de trabalho do referido doente, uma senhora cardíaca que encontrava dificuldade em fazer sua alimentação separada, por motivo financeiro. Foi sugerido a idéia a esta senhora de ter um pensionista para a sua dieta, sendo facilmente resolvida a questão, diminuindo as despesas para um lado e satisfazendo plenamente a outra parte.

Os doentes matriculados freqüentam o serviço com intervalos que variam com as necessidades de cada caso; a volta é controlada pelo mapa de freqüência e a falta é levada ao conhecimento do serviço de estatística que, junto ao Serviço Social, se encarrega de apurar o motivo da mesma. Desta maneira o doente é controlado e dificilmente "perdido de vista".

A falta às consultas é aliás muito pequena pelas pessoas realmente enfermas. A assiduidade, pelo contrário, é muito grande. Mais do que isso, as manifestações de gratidão são bastante sugestivas. Há poucos dias, mesmo, uma humilde senhora veio de um dos subúrbios distantes em dia chuvoso, fora de sua consulta, trazer ao seu médico 2 laranjas. Presente insignificante, sem dúvida, mas de grande valor para o colega, como demonstração da gratidão da pobre doentinha.

Os exames feitos nas consultas subseqüentes também são registrados em folhas para isto des-

tinadas. Não são tão completas como na 1.^a vez, mas o bastante para se ter uma seqüência bem controlada de toda a evolução da doença.

Procuramos sempre a cooperação de outros serviços especializados: assim é que encaminhamos os doentes, às vezes sem cardiopatia, aos serviços de nutrição, tuberculose, oto-rino, etc., e, às vezes, mesmo os cardíacos cuja interferência de outras especialidades é necessária.

Há pouco tempo, enviamos um caso de hipertireoidismo trazendo insuficiência cardíaca, ao serviço cirúrgico especializado da Cruz Vermelha. Essa doente foi operada e voltou ao ambulatório curada, não só de seu bócio, mas também da própria insuficiência cardíaca, motivada pela enfermidade primeira.

Devemos acrescentar, ainda, que em cada ambulatório existe uma enfermeira, que muito auxilia o médico, principalmente quando possui o verdadeiro "espírito de enfermagem", qual seja, o de bem servir ao sofredor, sempre solícita e sorridente, elevando o moral do paciente, muita vez abatido pela moléstia.

A ASSISTÊNCIA AO CARDÍACO NAS ENFERMARIAS

Na enfermaria de senhoras conversei com o Dr. Antônio Rebello Filho, que assim se reportou aos serviços das enfermarias:

— O Instituto possui duas enfermarias de 12 leitos cada, destinadas, uma aos homens e outra às mulheres. A primeira está sob a direção do Dr. Luiz Murgel, que tem como auxiliares o Dr. Otacílio Rezende e os acadêmicos José Lopes e Rocha Miranda. Da segunda sou eu o encarregado e tenho como auxiliares os acadêmicos Roberto Loyola e Hercílio.

As enfermarias recebem os doentes que lhes enviam os ambulatórios, onde é feito o exame clínico, primeiro, dos doentes. Este exame é registrado nas fichas n.º 1 e 2 e, quando o doente já foi consultado mais de uma vez, também na ficha n.º 3. Acompanhando estas fichas vem também a ficha n.º 4, onde é transcrito o resultado do inquérito realizado pelo Serviço Social.

Uma vez internado o doente, é praticado um exame transcrito na ficha n.º 5.

Habitualmente, ao se receber o doente, já foi ele examinado no Serviço de Radiologia e no de

Electrocardiografia, do mesmo modo que se praticaram os exames de laboratório. Entretanto, nos casos em que, por extrema urgência de internação, deixaram de ser realizados esses exames, solicita-se a enfermaria; o mesmo acontece quando, para a elucidação do diagnóstico, julga o médico do ambulatório necessária a internação.

A evolução da enfermidade e o tratamento recomendado são anotados diariamente na fôlha n.º 6 e, na n.º 7, a sua execução pela enfermeira.

— Quantas são as enfermeiras de que dispõem as enfermarias?

— Cada enfermaria possui duas enfermeiras pela manhã, uma à tarde e, à noite, uma só enfermeira serve a ambas as enfermarias. Quer parecer-nos que, não sendo embora o ideal à noite, a parte da manhã, pelo menos, está de acordo com a técnica de enfermagem: uma enfermeira para cada 5 doentes.

— Como aceitam os doentes a internação?

— Muitos deles só dificilmente são internados, uma vez que na nossa população ainda mal orientada, mormente no que se refere às doenças do coração, muitos doentes encaram o hospital como "a ante-câmara da morte", a grande maioria, contudo, já a aceita como recurso de salvação — o receio, sem dúvida, coopera, com muita eficiência, com o Serviço Social, cuja função orientadora, numa organização da natureza do nosso Instituto, é imprescindível. Também, os resultados que temos obtido e o grande auxílio que nos tem dado a imprensa na divulgação desses mesmos resultados têm contribuído para dissipar essa impressão errônea que causa tantos prejuízos. Entretanto, mister se faz, ainda, uma educação mais ampla no sentido de ser o cardíaco encaminhado mais precocemente aos serviços especializados, porque ainda é grande o número de doentes que, só em períodos avançados de insuficiência cardíaca, acorrem a eles. Isto explica o número relativamente elevado de óbitos que se dão nas enfermarias. E' de assinalar-se, contudo, que as mulheres habitualmente chegam ao serviço mais cedo que os homens, os quais, talvez pelas responsabilidades de chefes de família e por falta de assistência social satisfatória, só na fase final da enfermidade aceitam a hospitalização: o número de óbitos entre os homens supera de muito, talvez o dobro, o número de falecimentos entre as mulheres.

— Como aceitam os doentes o tratamento? Não se rebelam contra a dieta?

— De um modo geral, aceitam-no bem: melhor as mulheres que os homens. Aquelas, por melhor compreensão ou por espírito de obediência, submetem-se mais facilmente ao repouso que lhes é exigido na fase de insuficiência cardíaca. A dieta, entretanto, é menos facilmente aceita, mormente nos primeiros dias de tratamento, visto como, de acordo com a orientação do Diretor do Instituto, os alimentos que contêm sal (pão, leite, etc) são proibidos. Contudo, ao fim desses dias, a necessidade de comer e os conselhos e explicação que são dados aos doentes levam-nos a aceitar o regime, que, depois de certo tempo, não lhes repugna e — coisa interessante — é, pela maioria dos doentes, continuado sem alterações na residência.

Onde encontramos sérias dificuldades, que, felizmente, vão sendo vencidas, é na administração do oxigênio, que tantos benefícios presta a grande número de doentes. Os dispositivos aparatosos e praticamente desconhecidos dos leigos em nosso país, a crença errônea de que o oxigênio só é administrado aos moribundos, o número dos que, apesar dessa terapêutica, não conseguem sobreviver, levam o doente a tomar-se, muitas vezes, de verdadeiro medo e a recusar de maneira peremptória esse meio de tratamento. Mas esses obstáculos no meio hospitalar habitualmente são vencidos.

— São suficientes os leitos de que dispõe o Instituto para os doentes nele matriculados?

— Evidentemente não. Muitas vezes, este número escasso e a demora a que são obrigados os doentes internados causam sérios embaraços aos médicos dos ambulatórios; mas, na maioria das vezes, a cooperação valiosa do Serviço Social consegue solucionar o problema por meio da internação em outros hospitais da Municipalidade, que têm sempre colaborado conosco.

— Que afecções predominam entre os doentes cardíacos internados?

— A grande maioria dos doentes internados o são pela insuficiência cardíaca congestiva, sendo de notar que a cardiopatia arteriosclerótica e a hipertensiva estão em primeiro plano, na sua gênese, seguidas de perto pela cardiopatia reumática, entre as mulheres, e a sífilis cárdio-vascular entre os homens. Não quer isto dizer que só tenhamos internados doentes com insuficiência cardíaca: ago-

ra mesmo, na enfermaria de mulheres, temos uma doente de trombo-angiíte obliterante e uma menina com persistência do canal arterial e endocardite bacteriana (operada aquela anomalia e esta infecção em via de cura). Há, ainda, outra doente com cardiotirotoxicose.

— Qual o tempo médio de permanência dos doentes na enfermaria?

— As estatísticas do ano passado mostraram que o número médio de dias-leito era de 23 para as mulheres e 25 para os homens, tempo este que, a meu ver, poderá ser reduzido quando o Serviço Social contar com meios mais amplos para resolver os “casos sociais” de muitos dos nossos doentes: é comum têmos, às vezes, doentes que demoram na enfermaria mais do que o necessário, mas aos quais não podemos dar alta, sob pena de deixarmos esses doentes inteiramente desamparados de recursos e, às vezes, de teto. Esperamos que, com o desenvolvimento da Associação Brasileira de Assistência ao Cardíaco, em futuro próximo já este problema não esteja sem solução ou que a solução não apresente as dificuldades que existem hoje.

— Que instruções são dadas aos doentes que obtêm alta?

— As instruções são as que dizem respeito à ocupação compatível com a situação cárdio-vascular, à dieta que deve ser observada, aos medicamentos que devem ser tomados e à volta à consulta no ambulatório. O Serviço Social tem, em todos os casos, conhecimento da alta e toma as providências que julga necessárias para o cumprimento dessas instruções, aplainando dificuldades de ordem econômica, de ordem doméstica, providenciando o reajustamento do cardíaco ao meio em que deve viver, enfim, adaptando-o de modo a poder levar uma vida confortável e digna.

OUTROS SERVIÇOS

Além das duas enfermarias, dirigidas, a de homens, pelo Dr. Luiz Murgel, e a de senhoras, pelo Dr. Antônio Rebello Filho, há os seguintes serviços complementares:

Raio X, de que é chefe o Dr. J. B. Pulcherio Filho, tendo como assistente o Dr. Milton Fernandes.

Métodos gráficos, compreendendo o electrocardiografo, o fonocardiografo, etc, a cargo do Dr. Nelson Cotrim.

Arquivo — chefiado por D. Leda Mendonça.

Secretaria, dirigida por D. Zelinda Leite, auxiliada pela Senhorita Gilda Machado, estatística.

NA ADMINISTRAÇÃO

Na Administração, estive com o Sr. Guaracy Lopes de Souza Castro, chefe de serviço, que me deu as seguintes informações :

— Cabe a êste serviço tôda a parte burocrática, relativa a pessoal e a material. Assim é que nos compete aqui providenciar sôbre a alimentação dos doentes e do funcionalismo da casa. Dos primeiros, na confecção devida das dietas, aliás muito variadas, de acôrdo com os receituários e prescrições médicos.

— E os recursos para essas despesas do Instituto ?

— São obtidos mediante a concessão de verbas anuais no orçamento da despesa da Prefeitura.

— Mas o Instituto não recebe também ajuda do Governo Federal ?

— Não. Como sabe, a Prefeitura mantém todos os hospitais que criou e vem criando, como também aquêles que lhe foram transferidos pelo Governo Federal.

— Quantos funcionários aqui trabalham, incluindo o corpo médico ?

— 52. E estou satisfeito com a colaboração de meus auxiliares imediatos, todos muito dedicados ao serviço. E, como o senhor deve ter notado, o traço predominante no nosso ambiente é a cordialidade.

— De fato. Essa impressão foi a que me dominou logo de início, quando entrei nesta casa, ao falar ali na portaria ao funcionário encarregado das matrículas dos doentes.

— Ah! Já sei quem é. O Amaury Sá é realmente assim.

— Bem! Como os demais servidores. Não vi aqui gente mal humorada e arredia no servir o público. Aquela senhora, por exemplo, que ali está, deixou-me excelente impressão no tratar os

doentes nas enfermarias. Risonha, amável, anda para lá e para cá, a distribuir atenções e cuidados com todos. Só vendo como ela trata aquela menina que foi submetida a perigosa e difícil operação no coração. Fiquei tão satisfeito, e quase lhe agradei como se ela estivesse acariciando a minha filha. E, de uma forma indireta, quis revelar-lhe minha satisfação, pedindo-lhe que se deixasse fotografar ao lado da doentinha, que por sua vez não se esqueceu de fazer posar, também, a sua boneca, ao lado do travesseiro...

E o Sr. Guaracy Castro sorriu, satisfeito, ao ouvir as minhas observações, e por fim me disse :

— A senhora é D. Ana Dannemann, enfermeira chefe. Percorreu a Europa tôda e é muito educada.

— Lá no meu D.A.S.P. tenho também uma colega assim admirável de bom humor e finura : D. Maria Luiza Dannemann. Deve ser da mesma família de D. Ana — a enfermeira ideal.

TRABALHOS PUBLICADOS SÔBRE O PROBLEMA MÉDICO-SOCIAL DAS AFECÇÕES CÁRDIO-VASCULARES

Quando fazíamos esta reportagem, tivemos oportunidade de ler os seguintes trabalhos sôbre o problema dos cardíacos entre nós :

Floriano de Lemos — crônica científica no "Correio da Manhã", de 20 de agosto de 1939.

"Boletim da Academia Nacional de Medicina", números de agosto de 1940 (n.º 5) e junho e agosto de 1941 (ns. 3 e 5), nos quais se encontram várias exposições do Professor Genival Londres, sôbre cardiologia.

Revista do Serviço Público, número de maio de 1944, que publica um artigo do Dr. Oscar Ferreira Júnior sôbre "Normas para admissão de cardíacos aos cargos públicos e particulares".

Exposição de motivos do D.A.S.P., publicada no "Diário Oficial", de 30 de outubro de 1943, referente ao caso de um cardíaco candidato a emprego.

"O problema médico-social das afecções cárdio-vasculares em nosso país" (Separata do *Brasil-Médico* — janeiro de 1940), trabalho subscrito pelos Drs. J. P. Lopes Pontes e Roberto Segadas.

DIREITO E JURISPRUDENCIA

DOCTRINA

Os dissídios trabalhistas das empresas incorporadas ao patrimônio nacional e o problema da jurisdição

M. CAVALCANTI DE CARVALHO

SUMÁRIO: — 1 Considerações preliminares. 2 — A legislação. 3 — A jurisprudência. 4 — A doutrina oficial. 5 — As empresas públicas e as autarquias. Crítica à Consolidação. 6 — Classes especiais de servidores. 7 — Problemas de "jure condito" e de "jure condendo". Soluções.

1 — CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

CONTINUA aberta a discussão em torno do tema da competência da Justiça do Trabalho para conhecer dos litígios em que são partes os empregados das empresas incorporadas ao Patrimônio Nacional e sobre a situação jurídica dos servidores em causa.

A questão é de incontestável interesse prático, e, não obstante os pronunciamentos dos entendidos e os *veredicta* dos tribunais, ambos em bom número, não encontramos, quer nuns quer noutros, os fundamentos da melhor solução, os elementos conducentes a uma aceitável definição de direitos e de situações concretas.

A razão é óbvia. Nem os estudiosos nem os juízes tiveram tempo de colocar o problema nos seus devidos termos e, por isso, quando tratam de achar a solução, fazem-no com excessivo apêgo ao texto da lei trabalhista.

A tese merece, entretanto, um tratamento mais demorado, uma análise mais aprofundada, e, inicialmente, é dever do estudioso fixar a natureza jurídica das empresas de propriedade e administração da União, antes de equacionar o problema. É preciso, pois, identificar as finalidades e descobrir o caráter dessas empresas, distinguindo-as não só das entidades autárquicas, como também das pessoas jurídicas de direito privado, das empresas de outra natureza, a fim de, doutrinariamente, definir-se a situação dos respectivos servidores.

2 — A LEGISLAÇÃO

Dada a vacilação da jurisprudência, várias disposições de lei têm sido emitidas, continuamente, para regular a matéria.

A princípio, a legislação ordinária só previa a situação dos extranumerários dos serviços públicos federais, cujas relações com o Estado eram regidas pelo Decreto-lei n.º 240, de 4 de fevereiro de 1938 (1).

Por esse diploma, o pessoal extranumerário era classificado em contratados, mensalistas, diaristas e tafeiros, sendo admitidos, ou reconduzidos, a título precário, com funções determinadas e salário fixado dentro dos limites das dotações orçamentárias.

A Exposição de Motivos n.º 906, de 2 de junho de 1939, do Departamento Administrativo do Serviço Público, procurou esclarecer a situação dos extranumerários da Estrada de Ferro Bragança, empresa administrada pela União, em face da legislação do trabalho, para assentar o princípio de que os serviços públicos sob a administração direta do Estado estão fora da órbita da referida legislação (2).

(1) *Diário Oficial*, de 5-2-1938.

(2) "Departamento Administrativo do Serviço Público. Em 2 de junho de 1939.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

Submeteu V. Excia. à apreciação deste Departamento a anexa exposição de motivos, que trata da consulta formulada pela Inspetoria Federal das Estradas sobre se com o fechamento do Sindicato dos Ferroviários continua a Estrada de Ferro Bragança sujeita à interferência e fiscalização do inspetor do Trabalho, nos atos atinentes aos empregados da estrada, bem como se deve obediência à mesma autoridade.

2. A Estrada de Ferro Bragança é atualmente administrada pelo Governo Federal.

3. Assim, no que diz respeito ao tratamento do pessoal da estrada, deve a sua administração seguir a legislação federal referente a funcionários e extranumerários.

A verdade é que nunca os entendidos olvidaram o princípio de que a União tem fôro próprio, privativo, competindo ao Supremo Tribunal Federal julgar, em recurso ordinário, as causas em que ela fôr interessada como autora, ré, assistente ou oponente (*Constituição Federal*, art. 101, inciso II, n.º 2, alínea a).

Entretanto, os litígios de fundo trabalhista em que eram partes os empregados das empresas de serviços públicos administradas diretamente pela União ou pelos Estados, continuaram sendo aforados na jurisdição do trabalho, decidindo o Conselho Nacional do Trabalho, na maioria dos casos, pela sua competência, muito embora os seus acórdãos fôssem de difícil ou precária execução.

Contra essa última tendência se manifestou a Interventoria Federal do Estado do Rio Grande do Sul, que, em ofício ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, sugeriu a expedição de um decreto-lei regulando a questão e negando competência à Justiça do Trabalho para conhecer de reclamações intentadas contra as empresas da União.

Em Exposição de Motivos ao Presidente da República, o Ministro do Trabalho sustentou o mesmo ponto de vista, encaminhando e recomendando à assinatura do Chefe do Executivo, o primeiro projeto de lei sobre a matéria, como solução da controvérsia (3). Daí a emissão do Decre-

4. O pessoal da Estrada de Ferro Bragança é constituído de extranumerários, cujas relações com o Estado estão definidas no Decreto-lei n.º 240, de 4 de fevereiro de 1938.

5. Os serviços públicos que o Estado diretamente administra não podem estar sujeitos à legislação trabalhista, uma vez que ela representa a interferência conciliadora do Estado nas relações entre patrões e empregados e a fiscalização que lhe cumpre realizar da aplicação das leis de amparo às classes trabalhadoras.

6. Este é, aliás, o mesmo ponto de vista do Ministério da Viação e Obras Públicas, expresso na exposição de motivos em apêço.

7. Nestas condições, ao restitui-la a V. Excia., este Departamento tem a honra de esclarecer, confirmando aquele ponto de vista, que não cabe à Inspetoria do Trabalho intervir em assuntos relativos ao pessoal da Estrada de Ferro Bragança, ou de qualquer outra estrada ou serviço público diretamente administrado pelo Estado.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Ex. os protestos do meu mais profundo respeito. — *Luiz Simões Lopes*, Presidente — Despacho do Senhor Presidente da República: *Aprovado*. — Em 3-6-39. — G. VARGAS".

(3) "Exmo. Senhor Presidente da República:

1. A Interventoria do Estado do Rio Grande do Sul, em exposição dirigida a este Ministério, sugeriu fôsse expedido um decreto-lei reconhecendo a incompetência da Justiça do Trabalho para conhecer de dissídios trabalhistas em que uma das partes seja a União.

to-lei n.º 4.114, de 14 de fevereiro de 1942 (4).

A situação dos empregados das empresas federais administradas pelos Estados não fôra prevista pelo diploma em tela, dando lugar a novas e repetidas controvérsias.

A questão mereceu novamente a atenção dos poderes públicos e, do estudo feito, resultou outro diploma, com maiores restrições ao campo de competência da justiça especializada.

Tal é o Decreto-lei n.º 4.373, de 11 de junho de 1942, que alterou a redação do art. 1.º do D.L. 4.114, em benefício das empresas federais administradas pelos Estados, atendendo assim aos reclamos dos governos locais interessados.

Em consequência, mantidas as demais disposições do antigo D.L. 4.114, firmou-se o seguinte princípio:

"Aos empregados dos serviços da União Federal, das empresas por ela administradas e das que, de sua propriedade, são administradas pelos Estados, não se aplica a legislação de proteção ao trabalho" (Art. 1.º do D. - L. 4.373).

2. A hipótese é, sem dúvida, das mais controvertidas, não tendo os tribunais do trabalho uma orientação certa, por isso que o próprio Conselho Nacional do Trabalho, conforme maioria ocasional, ora decide pela competência, ora reconhece a incompetência.

3. Evidentemente, sendo grande o número de empresas administradas ou de propriedade da União, fácil é verificar o prejuízo que, para as partes, advém da instabilidade da jurisprudência.

4. Conforme frisou o Departamento Administrativo do Serviço Público, em exposição de motivos aprovada por V. Ex. (Exposição n.º 906, de 2 de junho de 1939, aprovada em 3 de junho, do mesmo ano), "os serviços públicos que o Estado diretamente administra não podem estar sujeitos à legislação trabalhista, uma vez que ela representa a interferência conciliadora do Estado nas relações entre patrões e empregados".

5. Com efeito, o pessoal das empresas administradas ou de propriedade do Governo Federal é constituído de extranumerários, cujas relações com o Estado estão discriminadas no Decreto-lei n.º 240, de 4 de fevereiro de 1938, e legislação subsequente.

6. Destarte, as questões resultantes das relações entre esses extranumerários e o governo, devem ser dirimidas por via administrativa com recurso para a Justiça Ordinária.

7. Cabe, outrossim, ponderar que a condenação da União Federal, por um dos órgãos da Justiça do Trabalho, fere o disposto no artigo 101, inciso II, alínea "a" da Constituição de 10 de novembro de 1937, em virtude do qual a União só pode ser julgada em última instância pelo Supremo Tribunal Federal.

8. Nestas condições, proponho a V. Excia. a expedição de um decreto-lei que, na forma desta exposição, venha solucionar a controvérsia aludida.

Aproveito o ensejo para renovar a V. Excia. os protestos do meu mais profundo respeito. — *Alexandre Marcondes Filho*".

(4) *Diário Oficial*, de 18-2-1942.

Comentando êsse dispositivo legal, o Dr. AMÉRICO FERREIRA LOPES, Procurador Geral da Justiça do Trabalho, formulou as seguintes conclusões :

"Mantêm os dois Decretos-leis números 4.114 e 4.373 relações íntimas quanto ao regime que estabelecem e por força do qual admitiram a exceção à competência da Justiça do Trabalho.

Um e outro evitam a possibilidade de ser a União demandada em fóro que não é o que constitucionalmente lhe foi reservado. Em qualquer dêles figuram as mesmas exigências no tocante à propriedade e à administração dos bens por parte da União. Incluindo a administração pelos Estados, omitiu, entretanto, os Municípios e os terceiros que, possivelmente, sejam incumbidos de administrar empresas ou serviços da União e que, assim, continuam sujeitos à Justiça trabalhista.

Com maior clareza poderá ser entendido o Decreto-lei n.º 4.373 pela sua própria construção ou seja pela sua linguagem pura e simples.

Temos êstes desdobramentos : Aos empregados dos serviços da União Federal não se aplica a legislação de proteção ao trabalho. E' o primeiro imperativo que os vocábulos revelam.

Aos empregados das empresas administradas pela União Federal não se aplica a legislação de proteção ao trabalho. E' a segunda determinação que as palavras indicam.

Aos empregados das empresas de propriedade da União Federal administradas pelos Estados não se aplica a legislação de proteção ao trabalho. E' a terceira e expressa ordenação" (5).

Decorreram alguns meses e o preceito acima não conseguiu resistir, em sua inteireza, à ação revisora do legislador. Sobreveio a Consolidação das Leis do Trabalho e novo princípio foi adotado.

Assim é que, de acôrdo com o artigo 7.º dêsse corpo de leis,

"Os preceitos constantes da presente Consolidação, salvo quando fôr, em cada caso, expressamente determinado em contrário, não se aplicam :

a) aos empregados domésticos, assim considerados, de um modo geral, os que prestam serviços de natureza não econômica à pessoa ou à família no âmbito residencial destas ;

b) aos trabalhadores rurais, assim considerados aqueles que, exercendo funções diretamente ligadas à agricultura e à pecuária, não sejam empregados em atividades que, pelos métodos de execução dos respectivos trabalhos ou pela finalidade de suas operações, se classifiquem como industriais ou comerciais ;

c) aos servidores públicos do Estado e das entidades paraestatais ;

d) aos servidores de autarquias administrativas cujos empregados estejam sujeitos a regime especial de trabalho, em virtude de lei ;

e) aos empregados das empresas de propriedade da União Federal, quando por estas ou pelos Estados administradas, salvo em se tratando daquelas cuja propriedade ou administração resultem de circunstâncias transitórias".

Como se vê, o legislador houve por bem aumentar o campo de aplicação da legislação do trabalho, tornando extensivos os seus benefícios aos empregados das empresas de propriedade da União, por ela ou pelos Estados administradas, desde que a sua *propriedade ou administração resultem de circunstâncias transitórias*.

A redação do dispositivo supra é evidentemente imperfeita, uma vez que a expressão — *circunstâncias transitórias* se presta a dúvidas e exprime mal o pensamento do legislador, sendo na prática difícil, senão difícilíssimo, verificar e constatar essa ocorrência, mesmo compreendido o alcance do pensamento legal. A menos que o legislador diga expressamente que incorporou ao Patrimônio Nacional ou conferiu à União a administração da empresa X, a título precário, para evitar a exploração do público consumidor ou com o propósito patriótico de defender bens e valores que interessam à defesa nacional, ao nosso patrimônio artístico e histórico, à economia ou à administração pública do país, a menos que o declare perentoriamente, não é fácil descobrir a sua intenção. Além disso, se é possível falar em administração provisória de bens de terceiros pelo Estado, como sói acontecer nos casos de intervenção, *verbi gratia* : empresas pertencentes a súditos do Eixo, sob a administração de mandatários ou agentes do govêrno, para evitar que sejam incluídas na "lista negra" dos aliados — o mesmo não se pode dizer com relação à propriedade.

O nosso direito admite — é bem verdade — a hipótese da *propriedade resolúvel* ou revogável, isto é, a que se extingue pelo implemento de condição ou pelo advento do termo (Art. 647 do Código Civil), mas isso é assunto diferente.

Para atender aos interesses de credores ou de terceiros, "suprir as deficiências da iniciativa indi-

(5) "Rev. do Trabalho", julho de 1942, página 341.

vidual" e "coordenar as fatôres da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jôgo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado" (Art. 135 da Constituição), basta a intervenção. A intervenção do Estado na ordem econômica é perfeitamente legítima e pode assumir a forma de "contrôle", de "estímulo" ou "gestão direta" (parte *in fine* do precitado Art. 135 do Estatuto de 10 de novembro). A desapropriação (e a incorporação, figura ainda não definida pelo nosso direito, não passa de u'a modalidade "sui-generis" de desapropriação), sôbre importar numa restrição às garantias e aos direitos individuais, medida de exceção só decretável por necessidade ou utilidade pública, origina o direito à indenização e enseja uma série de importantes providências complementares.

Não seria concebível, portanto, a decretação, hoje, de u'a medida dessa natureza, para ser revogada amanhã.

Mas — note-se bem — a Consolidação não fala em incorporação ou ocupação a título provisório, e, sim, em propriedade resultante de "circunstâncias transitórias", o que é bem diverso:

3 — A JURISPRUDÊNCIA

Os tribunais do trabalho ainda não conseguiram firmar jurisprudência sôbre o assunto, existindo uma pletora de decisões pró e contra a tese da competência da justiça especializada.

Ponto pacífico é o de que às empresas de propriedade e administração dos Estados, ou simplesmente administradas por estes, são aplicáveis inteiramente os dispositivos da legislação trabalhista, competindo à Justiça do Trabalho dirimir os conflitos emergentes das relações entre essas empresas e os respectivos empregados (6).

Os litígios em que são interessados os servidores públicos da União, dos Estados, Municípios e entidades paraestatais, mesmo em se tratando de extranumerários, escapam também à jurisdição trabalhista, e, em sentido contrário à tese enumerada, nenhum pronunciamento encontramos na rápida

incursão que fizemos pelos repositórios de jurisprudência e doutrina (7).

Onde se faz sentir a divergência de doutrinas e arestos é justamente no terreno das relações entre as empresas incorporadas ao Patrimônio Nacional (as entidades componentes da chamada "Organização Lage") (8) e as empresas dependentes da "Brazil Railway Company", tais como Armazéns Frigoríficos, Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande, Sociedade "A Noite", Rádio Nacional, etc. (9), e os respectivos empregados.

Chamadas a se pronunciarem sôbre a matéria, em casos concretos, a 2.^a e 6.^a Juntas de Conciliação e Julgamento do Distrito Federal e a 2.^a Junta de Niterói reconheceram a competência da Justiça do Trabalho para conhecer de reclamações de empregados da Empresa "A Noite", por ter o artigo 5.^o do Decreto-lei n.^o 2.436, de 22 de julho de 1940, prescrito que o regime jurídico das empresas pertencentes à Brazil Railway seria aquêlê vigente ao tempo da incorporação, ou seja o anterior regime de direito privado (*sic*).

Essas decisões se inspiraram num despacho do Sr. Ministro do Trabalho, em resposta a uma consulta do Sindicato dos Jornalistas Profissionais, despacho ao qual aludiremos mais adiante.

Com a invocação da autoridade corregedora do Presidente do Conselho Nacional do Trabalho, a superintendência do "Acervo da Brazil Railway Company e Empresas Incorporadas ao Patrimônio da União" apresentou àquele órgão demorada reclamação, pleiteando fôsse sustado o andamento dos processos, em fase de execução na 2.^a e 6.^a Juntas desta capital.

Submetida a reclamação à apreciação do Tribunal pleno, decidiu este, por onze votos contra um, vencido o relator, não tomar conhecimento do pedido formulado, à falta de fundamento legal (10).

O voto do relator, Cons. Ozéas Motta, peça longa e bem trabalhada, com abundante material legis-

(6) Acórdãos de 30 de outubro e 25 de novembro de 1942, da Câmara de Justiça do Trabalho — In "Trabalho e Seguro Social", número de janeiro de 1943, pág. 59.

Quanto às empresas administradas pelos Estados, vide acórdão de 13 de setembro de 1943, do Conselho Regional do Trabalho da 1.^a Região. In "Trabalho e Seguro Social", número de janeiro de 1944, pág. 77.

(7) Vide, no sentido da incompetência da Justiça do Trabalho, uma longa e fundamentada decisão da 2.^a Junta de Conciliação e Julgamento de Niterói, Presidente Dr. Amaro Barreto da Silva. In "Trabalho e Seguro Social", número de maio de 1944, pág. 83.

(8) Decretos-leis n.^o 4.648, de 2 de setembro de 1942, e 7.024, de 6 de novembro de 1944.

(9) Decretos-leis n.^o 2.073, de 8 de março de 1940 e 2.436, de 22 de julho de 1940.

(10) Diário da Justiça, de 12-8-43.

lativo e jurisprudencial sobre a matéria, era no sentido de conhecer do pedido para deferi-lo integralmente (11).

Pela competência da Justiça do Trabalho para julgar os dissídios envolvendo relações trabalhistas dos empregados da "Organização Lage", manifestaram-se o C.R.T. da 1.^a Região, sob o fundamento de que a "incorporação de empresas por ato governamental não lhes tira o caráter de pessoa jurídica de direito privado" e que "são as próprias empresas incorporadas que se fazem representar particularmente e não através de órgãos competentes da pública administração" (12); o C.R.T. da 2.^a Região, entendendo tratar-se no caso de "empresa de administração autônoma, na conformidade do art. 3.^o do Decreto-lei n.^o 4.648, não obstante de propriedade da União" (13), e a 2.^a Junta de Niterói, que tem as empresas incorporadas ao Patrimônio Nacional como "conservadas em regime particular no que tange à sua estrutura, ao seu funcionamento e às suas relações, na conformidade das abundantes decisões ministeriais e judiciais que se recolhem nos repertórios jurídicos do país" (14).

O penúltimo *veredictum* do Supremo Tribunal Federal sobre a questão não decidiu pró ou contra a tese da competência, limitando-se a não conhecer do mandado de segurança impetrado pela Superintendência das Empresas Incorporadas, contra o ato da 2.^a Junta de Niterói penhorando bens da União em execução de sentença, visto tratar-se de ato judicial, insuscetível de apreciação através daquele remédio processual (15).

Mas, a discussão do feito trouxe novas luzes à solução do problema. Assim é que, em seu parecer, o Procurador Geral da República, Dr. GABRIEL DE REZENDE PASSOS, aborda a questão da acumulação de funções, indagando:

"Mas, seriam "funcionários" os jornalistas, os linotipistas e mais trabalhadores da imprensa que prestam serviços aos jornais, às empresas de rádio associadas a "A Noite"? "Nessa hipótese, nem poderiam acumular funções e cargos, quando é notório que ali trabalham vários servidores públicos, nas folgas de suas funções".

(11) *Diário da Justiça*, de 12-8-943, pág. 3.277.

(12) Acórdão de 4 de outubro de 1943, in "Trabalho e Seguro Social", número de fevereiro de 1944, pág. 213.

(13) Acórdão de 24 de novembro de 1943, in "Trabalho e Seguro Social", número de maio de 1944, pág. 77.

(14) Decisão de 1943, in "Rev. Trabalho", maio de 1943, pág. 323.

(15) Acórdão de 27 de junho de 1944, in "Diário da Justiça" de 29-8-944, pág. 3.860.

A objeção não procede, por isso que, *ex-vi legis*, não existe incompatibilidade entre a função pública e a de jornalista, sendo certo que muitos servidores da Nação exercem cargos remunerados no D.I.P. (16).

Analisando as exceções contidas no art. 7.^o da Consolidação e referentes ao campo de aplicação dêsse corpo de leis, o Ministro FILADELFO AZEVEDO declara ter encontrado ali uma

"classificação ainda não sancionada pela doutrina — órgãos paraestatais, autarquias administrativas e empresas administradas pela União, a título permanente ou transitório. E' que não existem caracteres distintivos entre essas quatro espécies, que se confundem, desafiando a censura das regras de lógica que devem presidir a qualquer distribuição de conceitos". "De qualquer forma — conclui — há referências a empresas administradas por circunstâncias transitórias e esta me parece a hipótese aplicável, exatamente, à Empresa "A Noite". Por essa razão, entendo que foi acertada a solução do órgão trabalhista ou, pelo menos, que não se apresenta líquida e certa a isenção de jurisdição trabalhista pleiteada para os empregados da "A Noite". Nestas condições, conhecendo do mandado de segurança, o nego por falta de seus pressupostos característicos".

No mesmo sentido e não menos interessante é o voto do Ministro OROSIMBO NONATO:

"Nestes termos, e ainda que adira à solução do Sr. Ministro Filadelfo Azevedo, entendo que o caso também não é de mandado de segurança. Quanto à situação dos funcionários, está bem definida: o Estatuto dos Funcionários Públicos os exclui, terminantemente. Por outro lado, também as leis do trabalho os excluem. Estão numa situação indefinida. O exemplo do Banco do Brasil é de uma sociedade de economia mista, que tem um estatuto próprio; as autarquias terão de procurar uma regulamentação própria. E' difícil concentrar as autarquias, pela índole especial de cada uma delas, pela importância dos serviços que desempenham, pela preeminência em que algumas se alteiam, em confronto com os interesses restritos, de que outras curam. Nesta situação, a lei, como disse o Sr. Ministro Filadelfo Azevedo, manda incluir na Justiça do Trabalho as situações transitórias. E' justo então, nesse caso, que elas se aproximem mais da Justiça do Trabalho do que do Estatuto dos Funcionários Pú-

(16) Art. 20 do Decreto-lei n.^o 810, de 30 de novembro de 1938, *verbis*: "Não haverá incompatibilidade entre o exercício de qualquer função remunerada, ainda que pública, e o de atividade jornalística, sendo permitida a acumulação de proventos de aposentadoria ou pensão decorrentes de contribuição paga para as instituições de previdência social a que estejam sujeitas tais profissões, até ao máximo de 2:000\$000, observadas as disposições do Decreto-lei 819, de 17 de outubro de 1938".

blicos, para o que haveria o obstáculo da acumulação de cargos" (17).

Recentemente, num conflito de jurisdição positivo entre o Juízo da Fazenda Pública do Estado do Rio e a 2.^a Junta de Niterói, em virtude da execução de uma sentença contra o Acervo das Empresas Incorporadas, a nossa mais alta Corte judiciária se pronunciou pela competência da Justiça do Trabalho e pela penhorabilidade dos bens "negociáveis" do Estado (18).

Entretanto, em acórdãos anteriores, o Supremo julgou prejudicadas duas apelações em que era apelada a "Companhia Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande", pelo fato da "incorporação da Companhia apelada pela União Federal" e, num terceiro caso, taxou de "inoperante" uma decisão do Conselho Nacional do Trabalho mandando reintegrar um engenheiro da "Rêde de Viação Paraná-Santa Catarina", empresa também pertencente ao Acervo, por isso que "o ato de licenciamento do embargado não foi da empresa particular — Rêde Viação Paraná-Santa Catarina — mas de agente do governo" e "tal órgão (o C.N.T.) não julga questões em que a União seja parte, pois só a Justiça regular, e na forma da Constituição, pode fazê-lo" (19).

Podemos citar ainda o precedente contido no acórdão de 10 de janeiro de 1944, proferido em grau de apelação, numa ação de reintegração contra a "Companhia Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande", com citação da União Federal como responsável pelo ativo e passivo da ré. O voto vencedor do ministro Barros Barreto e a sentença do juiz da Fazenda Pública do Estado do Paraná colocaram a questão nos seus devidos termos (20).

Acolhendo a preliminar de incompetência da Justiça do Trabalho, já se pronunciaram, reiteradamente, a 1.^a e a 4.^a Juntas do Distrito Federal e o C.R.T. da 6.^a Região. Os arestos da 1.^a Junta, Presidente Dr. Tostes Malta, se apóiam em argumentação irresponsável:

"Nos termos do art. 7.^o, alínea c, da Consolidação das Leis do Trabalho, os preceitos desta não se aplicam "aos empregados das empresas de propriedade da

União Federal, quando por estas ou pelos Estados administradas, salvo em se tratando daquelas cuja propriedade ou administração resultem de circunstâncias transitórias". A restrição contida na parte final do artigo e que veio modificar o disposto no Decreto-lei n.^o 4.373, de 11 de junho de 1943, não é de molde a influir no caso "sub-judice", pois, tal como acentuou a decisão anterior, nenhum elemento autoriza o tribunal a concluir pela transitoriedade a que se refere a lei. Ao contrário, do emprego do verbo no presente, no artigo 1.^o do Decreto-lei n.^o 2.073, de 8 de março de 1940, se infere o caráter definitivo do ato governamental que determinou a incorporação dos bens da reclamada, em defesa dos interesses da Nação. E essa não é uma interpretação literal contra o pensamento do legislador, pois o mesmo decreto-lei estabeleceu a indenização a ser paga. Não cabe a este tribunal dizer se houve ou não confusão de patrimônios, nem é isso o que se discute. Aliás, como já se disse, é vacilante a jurisprudência do mais alto tribunal do país.

Como quer que seja, estando a reclamada sob a administração da União, em caráter definitivo, como o atesta a assistência que lhe é prestada neste juízo pelo ilustrado Procurador da República, não pode o reclamante invocar a proteção da legislação trabalhista" (21).

A 4.^a Junta, Presidente Dr. Carvalho Júnior, não se tem demorado no exame da questão da incorporação, limitando-se a declarar que "tendo a União fôro próprio, quer nas causas em que seja autora ou ré, quer nas em que intervenha como assistente ou oponente, não tem a Justiça do Trabalho competência para conhecer de reclamação apresentada contra empresa incorporada ao Patrimônio Nacional" (22).

Recentemente, em bem formulada sentença, aquela instância da J.T. se estendeu em amplas considerações sobre a matéria, fixando a inteligência do art. 7.^o, letra e, da Consolidação, e esclarecendo que a transitoriedade referida em lei "não se pode admitir por presunção, decorrendo, pelo contrário, em cada caso, de determinação expressa" (22a).

Do C.R.T. da 6.^a Região conhecemos um único pronunciamento, ligeiro, rápido, meteórico, sobre a matéria.

(21) Decisão de 23-1-1944, proferida numa reclamação contra o jornal "A Manhã".

Idênticos são os fundamentos da decisão, de igual data, numa reclamação contra os "Armazéns Frigoríficos". Ambas publicadas em "Trabalho e Seguro Social", número de maio de 1944, págs. 89 e 93.

(22) Decisão de 15-1-1943, exarada numa reclamação contra a "Organização Lage". In "Trabalho e Seguro Social", número de março de 1943, pág. 386.

(22a) Decisão de 6-9-1944. In "Trabalho e Seguro Social", número de novembro de 1944, pág. 327.

(17) *Diário da Justiça*, de 29-8-1944, págs. 3.861 e 3.862.

(18) O *Diário da Justiça* ainda não publicou o acórdão exarado na espécie, mas o "*Diário da Noite*" (1.^a edição) e "*O Jornal*", do Rio, edição de 12-10-1944, inseriram o *compte-rendu* do julgamento.

(19) Acórdãos citados no voto vencido do cons. Ozéas Motta. *Diário da Justiça*, de 12-8-1943, pág. 3.278.

(20) *Diário da Justiça*, de 15-7-1944, pág. 3.212.

Censurável é que os fundamentos da decisão, conforme praxe irregular do referido órgão, se contenham, não no corpo do aresto, como é normal e processualmente certo, mas na sua ementa, que declara: "Falece competência à Justiça do Trabalho para conhecer de reclamações contra as empresas do espólio de Henrique Lage ou Lage Irmandades, em face do que dispõe o Decreto n.º 4.648, de 2-9-1942, que incorporou o referido espólio ao Patrimônio Nacional" (23).

4 — A DOUTRINA OFICIAL

Passada em revista a jurisprudência do S.T.F. e dos tribunais trabalhistas, examinemos agora a doutrina do Ministério do Trabalho e da Consultoria Jurídica da República.

A palavra oficial daquela secretaria de Estado consta de três importantes pronunciamentos do Dr. Alexandre Marcondes Filho, ilustre titular da Pasta: o primeiro, em solução a uma consulta do Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Distrito Federal, quanto à aplicabilidade do Decreto-lei 4.373, de 11 de junho de 1942, aos empregados dos jornais "A Noite" e "A Manhã" (24); o segundo, resolvendo uma consulta do Delegado Regional no Rio Grande do Norte, sobre a situação dos empregados da Companhia Nacional de Construções Cíveis e Hidráulicas ("Organização Lage"), em face da legislação do trabalho (25); e o terceiro, em fundamentada informação ao Governo do Estado do Rio, atinente à proposta de expedição de um decreto-lei interpretativo, sobre a matéria (26).

Nos dois primeiros despachos administrativos, o Sr. Ministro do Trabalho defende a tese de que as incorporações em causa não foram seguidas de "ato que viesse integrar ditos acervos no regime de direito público peculiar, quer aos serviços públicos propriamente ditos, quer às empresas geridas pelo Estado". E argumenta:

"Se o fato do Estado gerir empresas nos moldes das atividades privadas destoa da lição dos tratadistas clássicos de direito administrativo, devemos contudo admitir que determinadas contingências sociais lhe impuseram o exercício de vários empreendimentos que nor-

malmente incumbem aos particulares, e que, nessas circunstâncias, ser-lhe-á lícito escolher entre a gestão sob moldes públicos ou sob o aspecto de empreendimento particular, como vem sucedendo com as empresas em questão.

E, se assim ocorre, não seria lógico que, destoantes do sistema de administração privada adotado para os setores de atividade das empresas, ficassem apenas suas relações com o respectivo pessoal, subordinadas a um regime de administração pública, exceção essa que viria, além do mais, acarretar para os empregados a anomalia verdadeiramente prejudicial de não receberem os benefícios da legislação social nem se enquadrarem nas prerrogativas e vantagens asseguradas aos servidores públicos".

A doutrina exposta tem sido considerada verdadeira "interpretação autêntica" do Decreto-lei número 4.373 e, de acordo com ela, vêm os tribunais trabalhistas já citados e os procuradores da Justiça do Trabalho emitindo decisões e pareceres.

No caso da proposta do interventor fluminense, o Sr. Ministro do Trabalho examinou a questão sob outro prisma, distinguindo a administração das empresas industriais ou comerciais com personalidade jurídica própria, de propriedade do Estado, da administração do Estado mesmo, para concluir que os empregados daquelas têm o direito de ingressar na Justiça do Trabalho, visto ser a relação de emprego respectiva, de natureza privada (*sic*).

Uma quarta manifestação do titular da pasta do Trabalho, referente à situação do pessoal da Estrada de Ferro Vitória-Minas, já coloca o problema em termos bem diferentes, afirmando, em consequência, que na hipótese se trata de uma "empresa particular com bens próprios", "apenas incorporada ao Patrimônio da União para efeito da constituição da Companhia Vale do Rio Doce S.A. (Decreto-lei n.º 4.352, de 7 de janeiro de 1942)", pelo que é aplicável a legislação do trabalho aos seus empregados, "dada a situação toda especial e transitória dessa incorporação, tanto que o próprio ato governamental não os excluiu do seu âmbito" (27).

Sobre a situação dos empregados das empresas incorporadas também se externou, de modo não convincente, o Dr. OSCAR SARAIVA, consultor jurídico do Ministério do Trabalho, entendendo que

"não se trata de serviço público organizado como tal, mas de situação transitória decorrente da encampação ao Patrimônio Nacional de atividades exercidas por

(23) Acórdão de 11-1-943, in "Trabalho e Seguro Social" número de junho de 1943, pág. 337.

(24) Transcrito no voto vencido do cons. Ozéas Motta. In "Diário da Justiça", de 12-8-943, pág. 3.277.

(25) In "Diário Oficial", de 13-12-942.

(26) Apud decisão de 28-2-944, da 2.ª Junta de Niterói. "Trabalho e Seguro Social", número de maio de 1944, pág. 84.

(27) In "Trabalho e Seguro Social", número de dezembro de 1943, pág. 294.

particulares, e que de futuro poderão ser incorporadas aos próprios serviços do Estado como poderão ser transferidas novamente a particulares. Enquanto qualquer dessas soluções não for praticada, o regime jurídico das empresas objeto de medida governamental continuará a ser idêntico ao das empresas particulares, salvo naquilo que a lei dispõe em contrário. Nesse sentido é o texto do art. 5.º, do Decreto-lei n.º 9.436, de 22 de julho de 1940" (28).

Não obstante a reconhecida autoridade do seu autor, o parecer em tela se reveste de menos interesse, por ser anterior à emissão do D.L. 4.114, de 14 de fevereiro de 1942. Todavia, invoca a disposição do art. 5.º do D.L. 2.436, preceito que não pode servir de chave à solução do problema, como muito bem o demonstrou o conselheiro Ozéas Motta em seu voto vencido já citado, visto focalizar a posição de outras empresas.

Apreciável sob o ponto de vista doutrinário é o parecer do Professor HAHNEMANN GUIMARÃES, Consultor Geral da República, alusivo à competência da Justiça do Trabalho para julgar reclamações contra o Lloyd Brasileiro.

A doutrina sustentada nessa peça jurídica é a de que os empregados das organizações paraestatais, inclusive os das empresas públicas, industriais e comerciais, só não são atingidos pelos benefícios da legislação do trabalho quando os seus serviços se revestem do caráter de função pública. Assim, "não estando os empregados do Lloyd Brasileiro submetidos ao regime próprio dos que prestam serviços públicos, é lógico que a tais empregados cabe pleitear perante a Justiça do Trabalho na defesa dos direitos que a legislação social assegura" (29).

Pelas transcrições e citações feitas, se verifica que a doutrina oficial sobre a matéria carece de harmonia, não havendo unidade de pontos de vista e de orientação entre as autoridades consultadas.

A variação e a inconstância dos fundamentos decisórios, denotando menos volubilidade do que insegurança, indicam que a tese foi estudada tão só aparentemente. A questão apresenta os seus aspectos reais e estes, a nosso ver, ainda não foram fixados e muito menos examinados.

5 — AS EMPRESAS PÚBLICAS E AS AUTARQUIAS. CRÍTICAS À CONSOLIDAÇÃO

Diversas são as classificações de empresa, baseadas em opulenta doutrina.

Segundo o critério de sua formação ou de acordo com a "qualidade social" do empresário, elas se dividem em : *públicas e privadas*.

Trata-se, na opinião de um autor português, de uma

"classificação formal, mas que tem diversas consequências jurídicas, e sobretudo uma grande e atual importância econômico-política, porque traduz o dualismo do indivíduo e do Estado, sobre que incidem as doutrinas das escolas individualistas, socialistas e intermédias" (30).

Carece de razão o autor : a classificação em tela se inspira na realidade dos fatos e representa uma tendência das épocas de agitação e dos governos dominados pela febre da industrialização.

EMILE JAMES distingue três tipos de empresas: as privadas, as empresas cooperativas e as públicas, incluídas entre estas as empresas de economia mista, o que é contestável.

Estudando os móveis determinantes da criação de empresas pelo Estado, escreve o autor que este vem delas se servindo

"tanto para tirar proveitos em benefício próprio; tanto para assistir a economia nacional, como para melhorar a sorte de certos grupos que lhe parecem dignos de interesse; operários e consumidores, por exemplo; muitas vezes, é por diferentes razões ao mesmo tempo: umas claramente reveladas, outras cuidadosamente dissimuladas.

Observe-se que, no curso dos séculos, os motivos determinantes da instituição das empresas públicas têm sido modificados; enquanto ontem elas deviam sua formação a cuidados de ordem fiscal (sua missão era enriquecer o Tesouro público), hoje elas se prendem mais a preocupações de ordem social ou nacional" (31).

No caso do Brasil, as incorporações ao patrimônio federal do acervo da "Brazil Railway Company" e empresas filiadas, e das entidades da chamada "Organização Lage", foram ditadas : a primeira, no interesse do crédito público, dado envolver a B.R.C. "na sua administração e atividades altos interesses nacionais", e a sua impontualidade no pagamento dos credores estrangeiros acarretar "descontentamento, dúvidas e confusões nocivas ao crédito

(29) Parecer de 15-8-1941. "Rev. Trabalho", número de novembro de 1941, pág. 584.

(30) JOSÉ TAVARES — *Sociedades e Empresas Comerciais* — Pág. 700 — Coimbra, 1924.

(31) *Les Formes d'Entreprises*, pág. 365, Paris, 1935.

(28) In "Rev. Trabalho", outubro de 1941, pág. 533.

dito público" (32); a segunda, no exclusivo "interêsse da defesa nacional" (33).

Acrescidos os bens e valores constitutivos dessas empresas ao patrimônio da nação, embora conservando sua primitiva autonomia econômico-financeira e subordinados a uma forma especial de administração, indubitável é que ditas empresas perderam o seu caráter privado, meramente comercial, deixaram de ser empresas de particulares e se tornaram empresas do governo ou públicas. Hoje elas pertencem ao Estado, são administradas por um agente do poder público e não visam apenas fins lucrativos. Ou melhor: têm uma destinação político-social ou econômico-social e devem servir acima de tudo aos interesses da comunidade.

A serviço dos altos interesses do país (educação do povo e orientação das elites: empresas jornalísticas, editoras e de radiodifusão; construções civis e hidráulicas, transportes marítimos: estaleiros e empresas de navegação da "Organização Lage"), essas empresas podem acusar prejuízos nos seus balanços e, em compensação, oferecer outra espécie de lucros.

6 — CLASSES ESPECIAIS DE SERVIDORES

Precisado o caráter das empresas incorporadas, forçoso é distinguir o seu pessoal, dos servidores públicos e dos empregados das autarquias administrativas e das sociedades de economia mista.

Assim temos: a) os servidores públicos, subordinados a um Estatuto especial e à jurisdição comum; b) os servidores das autarquias administrativas, com seu estatuto próprio, e sujeitos à jurisdição ordinária; c) os servidores das empresas públicas, que carecem de um estatuto especial; d) os servidores das empresas de economia mista, beneficiados pela legislação do trabalho e sujeitos à jurisdição especial.

A Consolidação das Leis do Trabalho, no seu art. 7.º, letra c, fala ainda em servidores das entidades paraestatais, sem definí-las. Mas, esses organismos não constituem verdadeiras autarquias, não representam autêntica forma de descentralização administrativa do Estado, não são exemplos da administração indireta?

O legislador deveria ter dito — "servidores públicos do Estado e funcionários dos serviços des concentrados" (letra c do art. 7.º) e "servidores das entidades autárquicas" (letra d do art. 7.º), sem entrar em detalhes, uma vez que o seu pensamento foi de afastar da esfera de atuação da C.L.T. não só os serviços públicos administrados diretamente pelo Estado, com maior ou menor parcela de competência dos órgãos executores, como também os serviços descentralizados.

E' preciso não confundir desconcentração de serviços com descentralização de serviços, e distinguir as repartições desconcentradas, "partes integrantes da administração pública federal", das autarquias administrativas, que são entidades revestidas de personalidade jurídica de direito público (34).

O legislador social não foi feliz, portanto, ao estabelecer na C.L.T. uma categoria especial para os servidores das "entidades paraestatais", diversa daquela dos empregados das "autarquias administrativas", porque no nosso Direito Administrativo as autarquias administrativas são entidades paraestatais e as entidades paraestatais revestem a forma jurídica de autarquias (personificação e patrimonialização dos serviços públicos).

Tal é também a opinião de THEMISTOCLES CAVALCANTI, que esclarece:

"Para nós, autarquia é o termo comum a todos esses serviços descentralizados que gozam de personalidade jurídica. A expressão "paraestatal" só tem a virtude de constituir um termo empregado por algumas das nossas leis, extraído da legislação italiana" (35).

Em brilhante conferência, abordando o detalhe da nomenclatura, OSCAR SARAIVA sugere uma classificação original, distinguindo as *autarquias administrativas* das *autarquias paraestatais*, como espécies de entidades delegadas. Com o primeiro título, denomina

"as administrações encarregadas de atender a serviços industriais do Estado, ou a serviços que podem ser suscetíveis de execução por particulares, isto é, que se incumbem de atividades de gestão, como, por exemplo, uma ferrovia, uma exploração portuária".

(32) Primeiro e segundo *consideranda* do Decreto-lei n.º 2.436, de 22 de julho de 1940.

(33) Segundo *considerandum* do Decreto-lei n.º 4.648, de 2 de setembro de 1942.

(34) ERYMÁ CARNEIRO — *As Autarquias e as Sociedades de Economia Mista no Estado Novo*, pág. 61, Rio, 1941.

(35) *Tratado de Direito Administrativo*, Vol. IV, página 131. Rio, 1943.

Sob a segunda rubrica, inclui

“as administrações que se encarregam de fins específicos do Estado, e que não poderiam ser, de forma alguma, suscetíveis de exploração particular e cujas atividades envolvem largos exercícios de atos de império, tais como as instituições de previdência social” (36).

Feita esta pequena digressão, voltemos ao nosso assunto e ensaiemos uma classificação das chamadas empresas do governo, os *estabelecimentos públicos* do direito francês.

As empresas públicas podem ser classificadas da seguinte forma: a) empresas de propriedade da União e por ela administradas; b) empresas de propriedade da União e administradas pelos Estados; c) empresas de propriedade da União e dadas em arrendamento a particulares; d) empresas de propriedade dos Estados; e) empresas de propriedade dos Municípios.

Somente os empregados das entidades compreendidas nas duas primeiras modalidades estão à margem do campo da legislação do trabalho. Os servidores das demais empresas estão dentro da órbita das leis trabalhistas e, em consequência, podem ingressar no fóro especial.

A Consolidação pretendeu instituir uma classificação “sui-generis”, inédita, prevendo a hipótese da existência de empresas de propriedade ou administração da União, em consequência de *circunstâncias transitórias*.

Enunciar a regra é fácil. Difícil é provar, em cada caso concreto, a ocorrência de *circunstâncias transitórias*.

Mas, admitida a viabilidade dessa prova, pode ocorrer a hipótese de uma incorporação, determinada por tais circunstâncias (guerra, prejuízo do crédito público, fraude, etc.), perdurar durante muito tempo, e a administração das empresas incorporadas, que se presumia a título provisório, tornar-se a título permanente.

Este argumento vem demonstrar que o elemento circunstancial é destituído de valor e imprestável aos fins visados pelo legislador.

7 — PROBLEMAS DE “JURE CONDITO” E DE “JURE CONDENDO”. SOLUÇÕES

Estamos em face de um problema de direito positivo e também de política legislativa do trabalho.

(35) *Organização de Administração Delegada*, pág. 7. Conferência pronunciada no auditório da “Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal”, a 12 de agosto de 1942.

Aproveitando os dados contidos na enumeração do art. 7.º da C.L.T. e considerando a realidade dos fatos, podemos adotar a seguinte classificação de empregados públicos, paraestatais, privados e categorias intermédias:

Série A — Empregados excluídos do campo de aplicação das leis trabalhistas:

I) servidores públicos do Estado (União, Estados, Territórios e Municípios); II) servidores das autarquias administrativas; III) servidores das empresas públicas da União Federal, por ela ou pelos Estados administradas; IV) empregados domésticos.

Série B — Empregados aos quais se aplicam determinados preceitos da Consolidação das Leis do Trabalho:

I) trabalhadores rurais.

Série C — Empregados aos quais se aplica inteiramente a Consolidação das Leis do Trabalho:

I) Empregados das empresas comerciais e industriais privadas, dos escritórios dos profissionais liberais, das instituições de beneficência, das entidades sindicais e associações de classe, das associações recreativas e outras instituições sem fins lucrativos;

II) empregados das sociedades de economia mista;

III) empregados das empresas sob intervenção do governo;

IV) empregados das empresas concessionárias de serviços públicos;

V) empregados das empresas da União, dadas em arrendamento;

VI) empregados das empresas públicas dos Estados, Territórios e Municípios.

E' bem verdade que o art. 7.º, letra e, da Consolidação, retira das exceções nele enumeradas: a) os empregados das empresas da União, cuja propriedade resulte de “circunstâncias transitórias”; e b) os empregados das empresas da União, cuja administração resulte, também, de “circunstâncias transitórias”.

Mas, a segunda hipótese não é outra senão aquela das empresas sob regime de intervenção do governo federal, tais como as empresas de súditos do

Eixo, sob a gestão direta de agentes da confiança do poder público, algumas até em liquidação extrajudicial, entidades essas previstas na nossa classificação.

Resta a hipótese das empresas de propriedade da União, propriedade resultante de "circunstâncias transitórias". Admitida a existência de tais empresas, o problema da justiça competente para conhecer das ações contra elas intentadas, não poderá deixar de ser resolvido senão mediante consulta prévia à Constituição Federal.

Pouco importa o motivo que tenha dado lugar à aquisição da propriedade; a verdade é que os seus bens e valores passaram a integrar o patrimônio nacional, embora guardando a necessária autonomia administrativa, e, sendo assim, as ações por elas ou contra elas propostas, deverão interessar e efetivamente interessam à União Federal, que, na pior das hipóteses, figurará no processo como assistente. Em face de um elementaríssimo princípio constitucional, a União tem fóro próprio, privilegiado, cabendo das sentenças proferidas pelos juízes de primeira instância (Juizes da Vara da Fazenda Pública) recurso direto para o Supremo Tribunal Federal (arts. 108 e 109 do nosso Estatuto básico).

Não é demais repetir que estamos diante de um problema de política legislativa do trabalho, fácil de ser resolvido pelo Estado.

Existe um mínimo de direitos e garantias sociais (salário mínimo, duração do trabalho, descanso semanal, férias, reparação do acidente ou das moléstias profissionais, estabilidade no emprego), mínimo êsse essencial à existência humana e do qual trabalhador algum pode prescindir.

Os servidores das empresas públicas da União não são funcionários públicos nem empregados privados. Estão numa "situação indefinida", como reconheceu o Ministro Orosimbo Nonato.

Compete ao Estado, pois, outorgar-lhes um Estatuto especial, com a enumeração dos seus direitos, deveres, responsabilidades e garantias. Assim mandam os imperativos da justiça social.

Um tanto parecida é a situação dos servidores das entidades autárquicas, se bem que cada autarquia tenha o seu regulamento próprio. Mas, tendo

em vista uma solução igual para todos, o senhor Ministro do Trabalho houve por bem nomear uma Comissão para "proceder aos estudos necessários e elaborar um projeto de lei básica que defina os direitos, vantagens, deveres e responsabilidades dos servidores das entidades autárquicas" (37).

Idêntico tratamento merecem os servidores das empresas da União e o ideal seria a elaboração de um Estatuto especial para os empregados de todas as empresas públicas, federais, estaduais, municipais e intermunicipais, quando pela União, Estados e Municípios exploradas e administradas diretamente, criada uma jurisdição autônoma para resolver os dissídios em que forem partes (38).

Quanto à questão jurisdicional, não temos dúvida em afirmar que, pelo Decreto-lei 4.373, aplicado em combinação com o artigo 108 da Constituição Federal, as questões emergentes das relações entre as empresas públicas federais (e como tais cumpre classificar as entidades incorporadas ao Patrimônio Nacional) e os respectivos servidores, deverão ser dirimidas por via administrativa, com recurso para a justiça ordinária, respeitado o princípio constitucional de que a União tem fóro privilegiado.

Bôa ou má, justa ou injusta, tal é a solução fornecida pelo nosso direito positivo, sendo inútil procurar uma saída no art. 7, letra e, da Consolidação, em se tratando das empresas incorporadas, visto que a exceção nêle contida não pode prevalecer contra disposição expressa da nossa lei básica.

(37) Portaria n.º 889, de 16 de dezembro de 1942. In "Boletim do Ministério do Trabalho", de janeiro de 1943, pág. 82.

(38) No México, os trabalhadores a serviço dos poderes da União (autoridades e funcionários dos Poderes Legislativo, Executivo e Judicial, do Distrito Federal e Territórios, e respectivos trabalhadores) estão submetidos a um Estatuto Jurídico especial, aprovado por lei de 27 de setembro de 1938.

Pelo referido Estatuto, os dissídios individuais entre o Estado, ou seus representantes, e os seus trabalhadores, os conflitos coletivos entre as organizações a serviço do Estado e êste, e os conflitos intersindicais entre as organizações a serviço do Estado, são resolvidos por um tribunal de arbitragem, composto de um representante do governo federal, de um outro dos trabalhadores, designado pela Federação dos Sindicatos de Trabalhadores a Serviço do Estado, e de um terceiro árbitro, escolhido pelos representantes citados.

Em cada unidade governamental, funciona ainda uma Junta de Arbitragem, com poderes para conhecer dos conflitos individuais entre funcionários de uma unidade burocrática e os seus trabalhadores e os intersindicais da própria unidade. Vide "*Legislacion sobre Trabajo*", de FELIPE SANTIBAÑEZ, pág. 1.002.

PARECERES

IMPOSTO DO SÊLO — ISENÇÃO QUANTO AOS ATOS DA VIDA FUNCIONAL — PEDIDO DE REVISÃO DE PROVAS

— A isenção estabelecida na lei do sêlo está vinculada à atividade que o servidor exerce e não à que, como simples cidadão, aspira ou pleiteia.

— Os requerimentos de revisão de provas ou de designação de data para sua prestação, formulados por servidores públicos, inscritos em concursos, não estão isentos do pagamento do sêlo.

— Interpretação do art. 52, § 3.º, do Decreto-lei n.º 4.655, de 3-11-42.

— *Idem*, do art. 275 do E.F.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PARECER

1 — Pergunta a S.C. do Serviço de Administração do D.A.S.P., se os servidores inscritos em concursos, ou em provas, para cargos ou funções públicas, estão isentos do pagamento de sêlo nos requerimentos, formulados com esse objetivo, quer pedindo revisão de provas, quer designação de data para sua prestação.

Penso que não.

2 — A isenção prevista no art. 52, § 3.º do Decreto-lei n.º 4.655, de 3-11-42, abrange

“o vencimento, remuneração ou gratificação do funcionário público e o salário do extranumerário;

“os atos ou títulos referentes à sua vida funcional, inclusive requerimentos ou recursos, recibos e certidões”.

3 — O E.F., no art. 275, já consignava o benefício, cuase nos mesmos termos:

“Nenhum imposto ou taxa gravará vencimento ou remuneração ou gratificação do funcionário e o salário do extranumerário, bem como os atos ou títulos referentes à sua vida funcional”.

4 — Houve, como se vê, na Lei do Sêlo (que não se refere a taxas) depois da expressão —

“atos ou títulos referentes à sua vida funcional”, o acréscimo de uma proposição —

“inclusive requerimentos ou recursos, recibos e certidões”.

5 — O que a lei visou subtrair da tributação foram os “atos e títulos” inclusive “requerimentos ou recursos, recibos e certidões” referentes à “vida funcional” do servidor.

Por “vida funcional” se há de entender, porém, a situação presente, ou a futura, diretamente vinculada à condição atual, à posição já adquirida, ou que seja decorrência necessária como o são causa e efeito.

Não se podem entender, por exemplo, como atos da “vida funcional” aqueles que o servidor, em competição com candidatos estranhos ao serviço, pratica como aspirante de uma nova situação.

Neste caso, quando o servidor requer, ou recorre, não o faz em função da posição adquirida; não pleiteia o reconhecimento de um direito ou vantagem dela derivada. O que procura é obter uma nova situação para a qual nenhuma contribuição, legal advém da posição que ocupa. Comparece o interessado perante as autoridades não como titular de um cargo ou função, mas como simples cidadão, no exercício da faculdade de pleitear o emprego público.

A situação pleiteada é mera expectativa, que o candidato obterá, ou não. Não se tendo ainda incorporado à “vida funcional” do servidor, não é possível admitir se, por antecipação, que a isenção a ela se estenda.

No caso de reprovação, a isenção teria sido outorgada em razão de uma “vida funcional” que não chegou a ter existência jurídica; teria contemplado uma situação não alcançada.

6 — Quando, portanto, o servidor *requer* ou *recorre* não em razão da posição já adquirida, mas como candidato a uma nova situação, colocado no mesmo plano dos demais competidores, a isenção não deve ser reconhecida.

Os “requerimentos ou recursos, recibos e certidões”, a que se refere a lei, são, pois, os vinculados à atividade que o servidor exerce e não à que, como *simples cidadão*, aspira ou pleiteia.

E' o meu parecer. — S.M.J. — Carlos Medeiros Silva, Consultor Jurídico do D.A.S.P.

D. F., 23-2-45 — Proceda-se de acôrdo com o parecer do Sr. Consultor Jurídico.

Rio de Janeiro, 5 de março de 1945. — Moacyr Briggs, Substituto do Presidente.

JULGADOS

RECURSO ADMINISTRATIVO E AÇÃO JUDICIAL — APLICAÇÃO DE LEI FEDERAL A SERVIDORES DOS ESTADOS

— *E' válida a condição de esgotamento de recursos administrativos para acesso do funcionário público à via judicial em defesa de seus direitos.*

— *Extensão, por via de lei ordinária, de regras sobre o funcionalismo público às esferas locais.*

— *Não se compreende na exigência o recurso excepcional para o Presidente da República regulado nas Leis ns. 1.202 e 5.511, não se podendo ter como cabível a intervenção daquele órgão no deslinde de tôdas as questões de interesse de funcionários, inclusive quanto à matéria de fato, como a revisão de notas de concurso.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário n.º 6.412

Relator: Sr. Ministro Philadelpho Azevedo.

Recorrente: Emília Lira Ferreira.

Recorrido: O Estado do Rio Grande do Norte.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos de recurso extraordinário n.º 6.412, do Rio Grande do Norte, em que é recorrente Emília Lira Ferreira, e recorrido o Estado do Rio Grande do Norte, acordam unânimemente os Juizes da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal conhecê-lo para que, afastada a preliminar, conheça a justiça local, em suas instâncias, do mérito da demanda, pelas razões constantes do apanhado taquigráfico já incluído no processo.

Custas pela recorrida.

Rio de Janeiro, 14 de dezembro de 1944 (data do julgamento). — *Laudo de Camargo*, Presidente. — *Philadelpho Azevedo*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Philadelpho Azevedo (Relator) — Emília Lira Ferreira propôs contra o Estado do Rio Grande do Norte ação anulatória do ato de aprovação de concurso, realizado para o acesso no quadro de professoras primárias.

O réu se defendeu no mérito e na preliminar de inibição de acesso ao judiciário, antes de esgotados os recursos de caráter administrativo.

O Juiz acolheu a prejudicial dada a ausência de recurso para o interventor em face do estatuto dos funcionários estaduais; agravou a autora demonstrando haver, embalde, usado do dito recurso e mais que o estatuto sendo de outubro de 1941 não podia alcançar ato anterior.

Não obstante, a decisão foi mantida, por maioria de votos, no Tribunal de Apelação, diante do estatuto do funcionalismo federal, que é de 1939, e abrangia, no art. 1.º, os servidores locais, dispondo no art. 223 que só após os recursos da esfera administrativa se abriria o acesso ao pretório; no entanto, à autora caberia ainda a possibilidade de um segundo recurso para o Presidente da República.

Daí, o recurso extraordinário com fundamento no art. 101 n.º III, letra a, da Constituição, por haver aplicado na órbita estadual o Decreto n.º 1.713 de 1939, quando aliás já vigorava, ao tempo do concurso, o de n.º 7.070, que nenhuma restrição consignava ao direito de petição, consagrado ainda no art. 122, n.º 7 da Constituição Federal.

Ainda a restrição de direitos teria de ser entendida, limitadamente, em face do art. 6.º da antiga Introdução ao Código Civil.

O Estado impugnou o recurso, por se haver concluído pela preeminência da lei federal sobre a local e, no mérito, por não envolver a restrição ofensa ao texto constitucional, segundo acentuam os tratadistas de direito administrativo.

A Procuradoria Geral da República, assim, opinou a fls. 61:

“O venerando acórdão recorrido (fls. 48-49-v.), entendendo aplicáveis ao funcionalismo civil dos Estados as disposições do Estatuto dos Funcionários da União que só autorizam ao serventário público recorrer ao Poder Judiciário depois de esgotados todos os recursos na esfera administrativa, não ofendeu qualquer lei federal, nem atentou contra o art. 122, n.º 7, da Constituição Federal, invocado pelo recorrente, como justificativo do recurso.

Pelo exposto, opinamos que do apêlo, interposto com fundamento na alínea a, do art. 101, n.º III, da Carta de 1937, não conheça o egrégio Supremo Tribunal Federal.

Rio de Janeiro, 3 de novembro de 1944. — *Antônio Vianna de Souza*, Procurador da República Adjunto, interino. De acordo. — *Luiz Gallotti*. Visto. — *Gabriel de R. Passos*”.

VOTO

O Sr. Ministro Philadelpho Azevedo — O cabimento do recurso é discutível, porque se deu, realmente, aplicação da lei federal, tida por vigente, e de desrespeito à lei local não cogita o recurso extraordinário.

Mas, como entendeu o parecer da Procuradoria Geral da República, se houvesse argüido ofensa ao texto constitucional sobre o direito de petição, conheço do recurso.

E, no mérito, lhe dou provimento, não porque existisse semelhante infração e CASTRO NUNES, por exemplo,

em seu valioso estudo sobre o Poder Judiciário, demonstra a legitimidade de um prévio deslinde das querelas relativas a funcionário na esfera administrativa, mas pela impertinência de aplicação à hipótese do estatuto federal, ainda que seu art. 1.º pudesse, vagamente, autorizar um emprêgo subsidiário na órbita local.

Como tenho sustentado várias vezes, o legislador federal não pode invadir a órbita local, senão indiretamente pelo controle prévio dos atos de seus delegados, que provisoriamente governam os Estados, auxiliados por Conselhos Administrativos.

Mas, diretamente, isso não seria possível, ainda que veiculado por leis federais no período transitório de aplicação parcial da carta de 1937.

Deixando de parte o problema da extensão das regras constitucionais ao funcionalismo local, certo é para mim que os preceitos das leis ordinárias estariam, de qualquer forma, excluídos dessa ampliação.

Demonstra-o o fato de haverem os Estados, embora mediante coordenação, facilitada pelo estado provisório de intervenção, concluído e adotado estatutos para seus servidores, sob o molde da legislação federal; do mesmo vício padeceria, a meu ver, o Decreto n.º 3.070, de 1941, que tomou medidas provisórias, enquanto os Estados não organizassem os estatutos locais, seguindo os princípios que ele traçou.

Por isso, não aplicaria o Decreto-lei n.º 1.713, de 1939, mas, de qualquer modo, seu preceito teria sido atendido, porque a recorrente provou, a fls. 37, haver recorrido infrutiferamente do resultado de concurso para o Interventor do Estado.

Mas, o venerando acórdão não se contentou com isso e alude a um segundo recurso, para o Presidente da República, autorizado na Lei n.º 1.202, de 1939, art. 19, mas, tanto o Decreto-lei n.º 1.713, de 1939, como o de n.º 3.070, de 1941, disso não cogitaram embora se referisse aquêle, genericamente, a sucessivos recursos na hierarquia administrativa.

O recurso a que se refere o Decreto-lei n.º 1.202, de 1939, é de caráter genérico, e não relativo a regulamentação dos direitos de funcionários públicos; cabe excepcionalmente por atentado contra a Constituição e as leis e, ainda que se entendesse nêle compreendidas até as leis locais, jamais alcançaria simples apreciação de provas, por uma comissão examinadora de concurso.

Se se estendesse a todos os casos de interesse de funcionários estaduais e municipais essa ingerência do Presidente da República ficaria êle afligido por uma aluvião de casos, bem inferiores à dignidade de sua alta função.

Por isso, esta Turma, em caso talvez mais grave, qual o de uma grande classe de funcionários, que pleiteava acesso em virtude de reajustamento de quadros na Prefeitura Municipal dêste Distrito, por lei que abria um prazo para reclamações específicas, entendeu excepcional e facultativo o apêlo último ao Presidente da República.

Por isso, reformou o acórdão pelo qual o Tribunal de Apelação dêste Distrito se eximira de conhecer da ação, por falta dêse segundo recurso contra o ato do Prefeito para o Presidente da República.

O debate nesta Turma, a propósito dêse recurso extraordinário n.º 6.302, decidido a 18 de dezembro de 1942, encontra-se no *Diário da Justiça* — Suplemento, 1943, págs. 2.538, na publicação oficial de acórdãos desta Côrte, volume 15, pág. 133, na *Revista do Serviço Público*, do D.A.S.P., 1943, pág. 87, e na *Revista dos Tribunais*, volume 149, pág. 355.

Dispensou-me, por isso, de reproduzir os argumentos, então desenvolvidos e aceitos por unanimidade de votos, para justificar o provimento do presente recurso, a fim de que a Justiça local, em suas duas instâncias, conheça do mérito da ação.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Conheço do recurso e dou-lhe provimento, para que o Tribunal de Apelação aprecie o caso por seu merecimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso e lhe deram provimento, para que haja apreciação de *meritis*. Votação unânime.

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — ESTABILIDADE — CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO

— Para o efeito de estabilidade, resultante de mais de 10 anos de serviço, só pode ser contado o tempo de serviço prestado à mesma entidade pública.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário n.º 7.155

Relator: Sr. Ministro Bento de Faria.

Recorrente: João da Silva Veloso.

Recorrida: Fazenda do Estado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário em que são: recorrente, João da Silva Veloso, e recorrida, a Fazenda do Estado da Bahia:

Acorda o Supremo Tribunal Federal, pela Segunda Turma, conhecer do recurso e negar-lhe provimento pelas razões e para os fins constantes das notas taquigráficas.

Custas pelo recorrente.

Supremo Tribunal Federal, 5 de janeiro de 1945. — José Linhares, Presidente. — Bento de Faria, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Bento de Faria — A sentença de fls. 42 do Juiz da Fazenda do Estado da Bahia esclarece bastante o assunto, justificando, com clareza, a decreta-

da improcedência da ação movida por João da Silva Veloso contra o mesmo Estado, a fim de ser anulado o ato da sua demissão de guarda-civil, com a consequente reintegração nas funções do seu cargo: (lê).

Em apelação o Tribunal Pleno confirmou tal decisão julgando constitucional o ato da exoneração do apelante, dêz que não havia ainda alcançado a estabilidade naquela função, (fls. 56 verso — lê).

Não se conformando, o vencido interpôs recurso extraordinário com fundamento no art. 101, III, letras a e c, da Constituição vigente, porque, no seu entender, o julgado recorrido contraveio os arts. 156 do mesmo estatuto político e 191 e 192 do Estatuto dos Funcionários Públicos.

O recurso foi arrazoado pelos interessados (fls. 63 e 66).

Ouvida nesta Instância, a Procuradoria Geral da República opinou nos termos do parecer a fls. 72: (lê).

VOTO

O Sr. Ministro Bento de Faria (Relator) — A demissão do recorrente foi decretada por motivo de embriaguez habitual, causa essa prevista no art. 39 do Decreto estadual n.º 8.412, de 5 de maio de 1933 (fls. 66).

Não tinha êle 10 anos de serviços prestados à corporação, nem fôra nomeado em virtude de concurso de provas.

O tempo de serviço em outras repartições só deve ser contado para aposentadoria.

Assim sendo, conheço do recurso porque o Tribunal recorrido julgou válido o ato contestado em face de preceito constitucional, mas nego-lhe provimento de acôrdo com o parecer da Procuradoria Geral da República e os julgados recorridos, por estar de acôrdo com suas considerações.

VOTO

O Sr. Ministro José Linhares — O recorrente, que não logrou êxito na ação por êle intentada para anular o ato de sua demissão de guarda-civil, interpôs o presente recurso extraordinário, na base dos incisos a e c do art. 101, III, da Constituição Federal.

A decisão de primeira instância, confirmada em grau de apelação, fundou-se em que, desde que o autor não tinha um decênio de serviço como guarda-civil, e sua nomeação para êsse pôsto não fôra precedida de concurso, não havia garantia de estabilidade para pleitear a sua reintegração. Argüiu o recorrente que teria o tempo necessário a garantir a estabilidade, por isto que teria exercido cargo público, mediante concurso. Ao que respondeu o Juiz — o concurso, que garante a estabilidade após 2 anos de exercício, é aquêle feito por meio de provas, consoante dispõe o art. 156, c, da Constituição Federal.

Vê-se, porém, que é caso de recurso por ter sido impugnada a validade de ato de governo local em face de lei federal e da Constituição Federal, e a justiça local o julgou válido, mas nego-lhe provimento para confirmar a decisão, — desde que o recorrente, ao ser demitido, não contava tempo suficiente para garantir-lhe a estabilidade do cargo, de vez que não era possível adicionar ao serviço prestado ao Estado aquêle prestado pelo recorrente ao Município.

A decisão se ateve aos princípios de direito aplicáveis, na conformidade de julgados dêste Supremo Tribunal Federal.

VOTO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — Sr. Presidente, acompanho os votos do Sr. Ministro Relator e de V. Excia.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Tomaram conhecimento do recurso, e negaram-lhe provimento, unanimemente.

Não tomaram parte no julgamento, por não haverem comparecido à sessão, com causa justificada, os Srs. Ministro Valdemar Falcão e Orosimbo Nonato.

APOSENTADORIA OU REFORMA FUNDADA NO ART. 177 DA CONSTITUIÇÃO — AO PODER JUDICIÁRIO NÃO CABE APRECIÁ-LA EM SEU MERECIMENTO — APLICAÇÃO DAS LEIS CONSTITUCIONAIS

— A exclusividade do Juízo do Governo afasta a possibilidade da revisão dos atos do Executivo: é matéria política, cujo conhecimento é vedado ao Poder Judiciário (Constituição, art. 94).

— O Supremo Tribunal Federal tem aplicado as leis constitucionais sem vacilação, o que importa em se tornar defeso, aos juizes inferiores, mesmo a simples exposição de suas dúvidas a respeito.

— Interpretação do art. 177 da Constituição c/c Lei Constitucional n.º 2, de 16-5-1938.

JUÍZO DA 3.^a VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

Ação ordinária

Autor — Dr. Raymundo Costa da Silva Santos

Ré — União Federal.

SENTENÇA

Vistos êstes autos:

(*) O doutor Raimundo Costa da Silva Santos, capitão-médico, reformado, do quadro do serviço de saúde do Exército, propôs a presente ação para anular o decreto do Sr. Presidente da República, de 5 de maio de 1939, publicado no *Diário Oficial* de 12 do referido mês (fls. 12),

(*) Nota da Redação: — A presente sentença foi confirmada pela 1.^a Turma do Supremo Tribunal Federal. Agravo de Petição n.º 12.210 — Relator Ministro Castro Nunes.

pelo qual foi reformado, naquele pôsto, “no interesse do serviço público, na conformidade do art. 177 da Constituição, revigorado pela Lei Constitucional n.º 2, de 16 de maio de 1938”. Pretende, o A., assim, ser “reintegrado no serviço ativo, no pôsto que lhe venha a corresponder na época de sua reintegração, com tôdas as vantagens e prerrogativas, inclusive ser reconhecido o seu direito ao recebimento da diferença de vencimentos entre os que vem recebendo desde a data de sua reforma e os correspondentes ao serviço ativo do corpo médico do Exército até a data de sua efetiva reintegração, sendo ainda mais a União Federal condenada nos juros, nos honorários de advogado e nas custas” (fls. 2).

Com a inicial, vieram os documentos de fls. 8 a 43.

Feita a citação, a União Federal contestou às fls. 55 a 59.

Isto pôsto :

Despachando sobre a inicial, disse o doutor Juiz Substituto, Dr. Elmano Cruz, então em exercício :

A leitura da inicial procedida em Juízo, ao despachar o expediente normal do cartório, trouxe-me certa perplexidade, frente ao pedido formulado : anulação de reforma praticada de acôrdo com o artigo 177 da Constituição de 1937, revigorado pela lei constitucional n.º 2.

Verifico, porém, que não me é lícito indeferir *in limine* o petitório do autor, subtraindo-me assim o exame do pedido em ocasião própria, ou seja na altura do despacho saneador, no qual se observara o que a respeito dispõe o artigo 294 n. III do Código do Processo Civil com a redação que lhe deu o Decreto-lei n.º 4.565, de 11-8-42 :

O pedido, embora aparentemente inapreciável pelo Judiciário, por se tratar do exame de um *aspecto político* de ato do Governo praticado de conformidade com o seu artigo 177, não é de ser rejeitado desde logo, pois se ensinará ao julgador oportunidade própria para admiti-lo ou repeli-lo, “sans brûler étapes” da lei processual.

Na altura do despacho saneador, a questão será examinada frente aos dispositivos constitucionais pertinentes, apreciando-se no seu aspecto formal o ato do Governo, tendo em vista as determinações dos artigos 13, 180 e 177 da Constituição, dando-lhes o julgador a interpretação que merecerem” (fls. 45).

O A. foi reformado com apoio no art. 177 da Constituição de 10 de novembro, revigorado pela Lei Constitucional n.º 2, de 10 de maio de 1938.

Ora, a Lei Constitucional n.º 2, restabeleceu, “por tempo indeterminado, a faculdade constante do art. 177 da Constituição de 10 de novembro de 1937”. E tal faculdade está assim atribuída :

“Dentro do prazo de 60 dias, a contar da data desta Constituição, poderão ser aposentados, ou reformados, de acôrdo com a legislação em vigor, os funcionários civis e militares cujo afastamento se impuser, a juízo exclusivo do Governo, no interesse do serviço público, ou conveniência do regimen”.

O decreto de reforma do A. é de 5 de maio de 1939.

Estando em vigor a Constituição de 1937 e sendo o ato impugnado daqueles cuja prática essa Constituição permite

“a juízo exclusivo do Governo” — ocorre, a êste Juízo, o dever hierárquico de auscultar a orientação do Egrégio Supremo Tribunal Federal quanto ao art. 177 da Constituição e a Lei Constitucional n.º 2.

E êste Juízo não conhece decisão do mencionado Tribunal no tocante à extensão do art. 177 da Constituição de 1937, na atribuição, de natureza política, que conferiu, ao Governo, de aposentar, em geral. Do texto ressalta, entretanto, que a *exclusividade do juízo do Governo* afasta a possibilidade da revisão dos atos do Executivo : é matéria política, cujo conhecimento é vedado ao Judiciário (Constituição, art. 94).

A aposentadoria do Suplicante, entretanto, foi feita já na vigência da Lei Constitucional n.º 2. Invocando, no despacho transcrito, os arts. 13 e 180 da Constituição, teria, o Dr. Juiz Substituto, pretendido significar suas reservas sobre a competência, do Governo, para baixar leis constitucionais.

Tratando-se, entretanto, de matéria de ordem constitucional, já não cabe, ao Juízo, examiná-la. Porque há, a respeito, pronunciamento do Supremo Tribunal.

Realmente, o Egrégio Tribunal tem aplicado as leis constitucionais, sem vacilação — o que importa em se tornar defeso, aos juízes inferiores, mesmo a simples exposição de suas dúvidas.

O caso mais expressivo daquelas aplicações se verificou por ocasião do julgamento dos embargos opostos ao Acórdão proferido no Recurso Extraordinário n.º 4.939, de Mato Grosso. Empatada a votação, cabia ao Sr. Ministro Presidente se pronunciar. S. Ex. pediu vista e adiou para a sessão seguinte a decisão. E enquanto os autos estavam com vista a S. Ex., o Governo baixou a Lei Constitucional n.º 8, de 12-10-42, dirimindo a dúvida que dividira o Tribunal. E o Sr. Ministro Eduardo Espínola assim se pronunciou :

“O ponto principal da divergência consiste na interpretação do art. 177 da Constituição de 1937 e da Lei Constitucional de 16 de maio de 1938, no tocante ao princípio da irredutibilidade dos vencimentos dos magistrados, assegurada como uma das garantias fundamentais do regime.

Acaba de ser assinada uma lei constitucional, da qual consta que o Sr. Presidente da República, considerando as divergências que têm surgido em torno do assunto, esclarece o pensamento dos dispositivos constitucionais nestes termos : “Os juízes postos em disponibilidade ou aposentados, na forma dos arts. 182 e 177 da Constituição de 10 de novembro de 1937 e da Lei Constitucional n.º 2 de 16 de maio de 1938 perceberão vencimentos proporcionais, a partir do ato de disponibilidade ou aposentadoria, salvo se contarem mais de 30 anos de serviço”.

Perderam toda a oportunidade quaisquer considerações ou argumentos, com que me propusesse a fundamentar o meu voto de desempate.

Tendo em vista a nova lei constitucional, a solução que se impõe, sem mais comentários, é o recebimento dos embargos, para que prevaleça a interpretação que ela atribui ao art. 177 da Constituição de 1937.

Assim — em face da lei constitucional n.º 8, de 12 de outubro de 1942, profiro o meu voto, recebendo os embargos”. (*Arquivo Judiciário*, vol. 67, pág. 158).

Conclui-se, diante do exposto, que o aspecto ventilado, isto é, a legitimidade das leis constitucionais baixadas na vigência da Constituição de 1937, já não pode ser examinado pela Justiça de primeira instância. Trata-se de matéria constitucional — e, em tal matéria, já o dissemos:

“A inconstitucionalidade da lei só deve ser decretada, pelo juiz, quando evidente, irretorquível, sem possibilidade de outra decisão na espécie. Em caso de *dúvida* sobre essa inconstitucionalidade, impõe-se a presunção de que o legislador teria observado os preceitos da Constituição” (Acs. do S.T.F., in *Arq. Jud.*, vol. 6, pág. 458 e vol. 9, pág. 4). “A inconstitucionalidade só deve ser decretada quando clara, evidente; ora, toda a presunção de clareza desaparece desde que a discussão se acirra e se dividem quase a meio os votos” (C. MAXIMILIANO, *op. cit.*, pág. 121)”. (Sentença proferida na ação ordinária intentada pelo Dr. José Viriato Saboya de Medeiros).

Legítimo, assim, o ato pelo qual foi o A. reformado e, não podendo o Judiciário apreciá-lo em seu merecimento, evidente é que se impõe o trancamento da ação, nesta altura do desenvolvimento processual, segundo o art. 294, alínea III, do Cód. de Processo Civil, conforme a redação constante do art. 22 do Dec.-lei n.º 4.565, de 11-8-42.

Assim,

Julgo o A. carecedor da ação e o condeno nas custas. P.R.

Rio de Janeiro, 7 de março de 1945. José Thomaz da Cunha Vasconcellos Filho, Juiz da 3.ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal.

BANCO DO BRASIL — ISENÇÃO TRIBUTÁRIA — SERVIÇO PÚBLICO

— *Uma entidade política concedente pode isentar seu concessionário do pagamento de seus próprios impostos, mas não dos constitucionalmente outorgados a outras pessoas jurídicas de direito público.*

— *Sociedade anônima de economia mista, o Banco do Brasil, pessoa jurídica de direito privado, não se equipara à União, pessoa jurídica de direito público interno, não gozando, pois, da vedação ou imunidade tributária a que se referem as constituições republicanas.*

— *Interpretação do art. 32, letra c, da Constituição.*

JUÍZO DA 2.ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
DO DISTRITO FEDERAL

Ação ordinária

Autor. — Banco do Brasil S.A.

Ré — Prefeitura do Distrito Federal

SENTENÇA

Vistos.

Ação ordinária de repetição de indébito: Autor, o Banco do Brasil S.A.; ré, a Prefeitura do Distrito Federal.

Expõe o demandante que precisando adquirir, como adquiriu, o prédio sito à Rua Mariz e Barros n.º 44, desta cidade, para ali instalar uma de suas agências metropolitanas, foi compelido a pagar à demandada, na parte que lhe tocava como desembolso, a quantia de Cr\$ 17.740,00 por imposto de transmissão de propriedade e de transcrição. Que o fez sob protesto formal, lavrado em juízo, porquanto desempenha “serviços públicos federais” na qualidade de “órgão auxiliar das finanças do país”; que em consequência goza de isenção “nos termos do Decreto n.º 19.826, de 1 de abril de 1931, além de outros”. Não tendo logrado convencer à ré da mencionada isenção, diz, recorre ao Judiciário para repetir o indébito, ou seja, recuperar a importância acima, paga sob ressalva comprovada. Juntos documentos (fls. 4 a 15).

A ré contestou a ação (fls. 21 a 26). Recapitulou o modo de ver da inicial a fim de deixar realçado que o alegado direito do autor, como foi exposto, se basearia no art. 32 da Carta de 10 de novembro de 1937, nesse particular confirmatória de constituições antecedentes. Sustenta que a argumentação do contestado é de todo insubsistente. Que, com efeito, as sucessivas constituições que nos têm regido atribuíram à União e às demais entidades componentes da federação competência exclusiva ou privativa para decretar impostos que especifica, entre os quais, particularizando, está, para o Distrito Federal, o imposto debatido; que por força da distribuição de competência, nos termos acima, cada entidade regula a incidência, a taxa e arrecadação de seus impostos, sendo a recíproca verdadeira no tocante ao poder para isentar. Que a União não pode, por leis ordinárias, estabelecer isenção como a pretendida nem justificar o que, na prática, significaria prevalecer-se de sua qualidade de entidade maior: aquelas leis seriam inconstitucionais e a atitude discricionária importaria num *quia minoris leo*. Que o autor não é um serviço público senão uma sociedade anônima de economia mista, cumprindo distinguir os serviços que realiza no interesse do Estado, em virtude de contrato, doutros que não têm o caráter que a eles atribui o contestado. Que o Supremo Tribunal Federal já tem entendido da maneira exposta, uma de suas decisões (cita) significando verdadeiro *leading case*. Que, enfim, a ação é improcedente.

O contestado replicou, insistindo em seu ponto de vista e dilatando considerações a respeito (fls. 33 a 36). Proferi despacho saneador e marquei dia para a audiência de instrução e julgamento. Aquêlê despacho passou em julgado e a referida audiência teve lugar oportunamente, com regularidade, conforme a ata por cópia autenticada.

E' o relatório condensando o necessário a tornar claro o que se consigna no processo.

Isso pôsto:

I — OS TERMOS EXATOS DO PROBLEMA DECISÓRIO — Questiona-se apenas sobre o fundamento jurídico do pedido. O autor situa sua base de resistência contra o imposto cobrado pela ré unicamente na autoridade de leis ordinárias, só acidentalmente ou por via de consequência colocando o problema decisório em termos da Constituição por pretender que desempenha serviços públicos federais.

Entretanto :

a) No campo restrito da legislação ordinária, a controvérsia não mereceria estudo de envergadura. E' que a invocada pelo demandante sobre a matéria de seu assunto específico toma ares de derrogação por ordenamento legal posterior.

Com efeito, antigas disposições legisladas alusivas à matéria, quer de interesse anual (orçamentos para 1916, etc.) quer outras (Decreto n.º 19.589, de 1931, até o de 24.094, de 1934, e mesmo reafirmações), sofreriam a influência de disposição legal posterior. Fixando uma extensão para o art. 32, letra c, da Carta sobre a imunidade tributária, o art. 1.º, § 3.º, do Decreto-lei n.º 6.016, de 22 de novembro de 1943, estatuiu que aquela "imunidade não atinge as sociedades de economia mista, em cujo capital e direção o Governo participe". Enquanto isso, o autor mesmo se proclama "uma sociedade por ações", tendo "como acionistas a União Federal em maioria e particulares" e sendo "administrado por oito diretores, dos quais quatro nomeados pelo Governo Federal e quatro eleitos pelos acionistas", estabelecendo impor-se sua classificação "como sociedade de economia mista", em verdade "pessoa jurídica de direito privado" (parecer do ilustre Dr. Hugo Napoleão, consultor jurídico do Banco, no livro *Pareceres*, ed. priv., 1.ª série, 1944, págs. 239 e 251). Não se trata de opinião isolada, mas sim laborada à luz de fatos e documentos e o mesmo se lê em outros pareceres, doutros consultores, divulgados pelo autor, o que está certo.

Eis porque não é no terreno fechado da legislação ordinária que se decidirá esta ação e se o fôsse o Banco não se ficaria bem ;

b) Realmente, não se cogita de um mero debate ao redor de leis ordinárias.

A tese de fundo decisório está no que exprimir a alegação de ser o autor um serviço público federal diante da Constituição. Já o eminente J. X. CARVALHO DE MENDONÇA, quando consultor jurídico daquele Banco, colocara a questão em termos hábeis num trabalho de 1922 (*Pareceres*, ed. priv., 1941, págs. 38-39), restando entretanto repensar seu modo de ver porque, naquele tempo, vigorava a Constituição de 1891, cujo art. 10 era sêco de explicações de maior.

Em face da Constituição, repito, porquanto sua validade e eficácia imediata, num caso como o focalizado, independe de leis reguladoras. Nesse particular, a Constituição é auto-executória e configura-se uma daquelas hipóteses fixadas pela doutrina assinalada pelos sabedores, entre os quais o provento Kelsen : "*il devient possible que la constitution se concrétise en des formes juridiques autres que les lois (La Garantie Jurisd. de la const. p. 10 de extrato da Rev. du Droit Pub., Paris, 1928 — 2.º semestre).*"

II — SERVIÇOS PÚBLICOS FUNDAMENTALMENTE INTRIBUTÁVEIS, E PORQUE ASSIM — As Constituições republicanas e a carta advinda do golpe de 10 de novembro de 1937 sempre vedaram que a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal (este por compreensão que a chamada lei constitucional n.º 9 entendeu de explicitar) tributassem os serviços uns dos outros. E' o que frizam os arts. 10 da de 1891 ; 17, X, da de 1934 ; 32, c, da Carta cit.; e já vedavam leis do Governo

Provisório anteriores à Constituição de 1891, v, g. decrs. 510 e 914-A, de 1890.

Os serviços a que se referem os textos são os públicos típicos, exercíveis "com exclusão de toda competência privada", constituindo "um monopólio ou regalia da administração pública como verdadeiros atos de soberania do poder público" (FLEINER : *Inst.*, § 20, I, ed. esp. de 1933, p. 275). Já tive ensejo de destacar isso mesmo, e com outras elucidações cabíveis, numa sentença de 3 de novembro do ano passado. Reporto-me àquela sentença, publicada no *Diário da Justiça* de 11 de novembro de 1944, sobretudo no tocante à exata noção de serviços públicos. Verdadeiramente, como diria PONTES DE MIRANDA, só são "imunes de impostos as entidades que são manifestações do poder público" (*Coments. à Const.* de 34, I, p. 418), isto é, entidades políticas do direito público interno.

E ainda que não estivesse literalmente consignada nos textos, a imunidade resultaria da forma de governo que adotamos ou do princípio federativo. A "República federativa" foi a "proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da nação brasileira" (artigo 1.º, do Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889) ; tornou-se definitiva pela da Constituição de 1891 (art. 1.º) ; foi outra vez consagrada pela de 1934 (art. 1.º) e ficou prometida com a denominação de "Estado Federal" pela própria Carta de 1937 (art. 3.º).

A federação tinha raízes profundas. Resultou de um determinismo geo-político e histórico e depois de prédicas notáveis, entre as quais a da célebre *Província* de TAVARES BASTOS (A. C.) e do famoso Manifesto de 70, nunca mais faria retrocesso. Por si só, a federação imporia a imunidade em nome da ciência política baixada ao plano construtivo. E' muito conhecido o exemplo americano, cuja constituição nem sequer fala em governo federativo, sem embargo tendo êle sido identificado pela natureza das instituições e índole do regime, disso tendo derivado a vedação construída pela doutrina e prática dos grandes juizes e tribunais "*The american union is commonly described as a federal government*" assinala BLACK, embora afirme adiante, a propósito da linguagem corrente ("*federal constitution, the federal courts and jurisdiction, federal powers, the federal executive, etc.*"), "*the use of this term is not made imperative by anything in the constitution*"; o fato da "*nature of the government is not described therein*" não tira a inteligência comum, ou, para utilizar a expressão própria daquele mestre, "*the common understanding as to the kind of prevailing in our country (Am. Const. Law, § 14, 2.ª ed., p. 27)*". Aliás, como anotou RAOUL DE LA GRASSERIE, o federalismo, ao lado de seu cunho de forma de estado adequada ao desenvolvimento moral e material dos povos, é uma resultante inseparável das forças orgânicas da sociedade humana, assertivas em que, repetindo obra daquele escritor, insistiu nosso CLOVIS há poucos anos.

Em suma, os serviços públicos das diferentes unidades políticas da federação são tributáveis, umas pelas outras, tanto em presença de textos expressos nos vários Códigos Supremos brasileiros quanto (não o fôssem!) pela natureza e forma de governos nêles admitidos. Os serviços de cada uma daquelas unidades não comportariam auto-taxação, absurdo ostensivo que o direito técnico não precisaria prevenir para perceber-se ou sentir-se em cheio.

III — A EXATA SITUAÇÃO DO BANCO DO BRASIL E A CHAVE DO PROBLEMA DECISÓRIO — Coloca-se a posição do banco-autor nos seguintes pontos terminativos de controvérsia:

a) “Sociedade de economia mista e, como tal, *pessoa jurídica do direito privado*”, ou anônima, dela participando o Governo como maior acionista e co-administrador, não pode o demandante inculcar-se como equiparado à União Federal, *pessoa jurídica do direito público interno*, para o efeito da imunidade tributária a que se refere o art. 32, letra c, da Carta de 1937. Fôra absurdo flagrante considerar o autor como um assemelhado irrestrito daquela própria unidade federada. O *sustinere plures persona* não atinge tamanha largueza, porquanto a pessoa União é imprescindível e indelegável, contra isso nada podendo a legislatura ordinária e muito menos atos administrativos ou contratos.

Obviamente, a lei ordinária pode criar um serviço público. Mas, quando o faz, ou o atribui a órgãos e aparelhamentos da própria entidade legisferante, ou o delega a outrem em termos regulares adequados: na primeira hipótese, não há problema intrincado a elucidar, visto tratar-se do que é comum; na outra cumpre averiguar quais as relações de direito estabelecidas, desde que não seriam toleráveis indistincções nem inconstitucionalidades. Uma dessas indistincções inconstitucionais seria admitir uma organização particular transfeita em unidade política e outra dispor a legislatura como entendesse acerca de impostos doutras entidades do direito constitucional.

Fôsse o autor um serviço público no sentido por êle reivindicado, não se registraria o que vemos cada dia na ordem pragmática e com o seu próprio beneplácito. Não responderia êle em juízo perante a justiça incompetente para julgar as causas da União Federal e autarquias, por outro lado não se representaria judicialmente por procuradores não-oficiais; as ações contra êle aforadas gozariam de prescrição atribuída à Fazenda Pública; teria funcionários públicos e não meros bancários, não tendo também, como tem, metade de seus administradores pela escolha de grupo de acionistas que não o governo; não satisfaria impostos e taxas em determinadas circunstâncias confessadas, inclusive o regulado pelo Decreto-lei n.º 6.071, de 1943, pago com presteza destacada no Relatório de 1943 de seu Presidente (p. 103), nesse último passo salientando-se que a União não auto-tributaria a um seu serviço. Alguns desses pontos já foram realçados pelo eminente Ministro FILADELFO AZEVEDO e pelo provento COSTA MANSO, no Supremo, e, como tese, pelo doutíssimo PONTES DE MIRANDA (*ob. cit.*, p. 418).

Notáveis juristas, que se ocuparam do caso do Banco do Brasil, entre os quais seus eminentes consultores, têm sido arrastados a engano sobre o problema aqui debatido porque não têm observado certas distincções que deveriam, em consequência tirando conclusões ilógicas de algumas premissas corretas.

Evidencia-se, assim, a primeira inviabilidade do ponto de vista do demandante, que não se equipara à União para fruir a imunidade marcada no art. 32, c, citado;

b) Que é então o banco-autor, se algumas leis parecem equipará-lo à União, sem todavia fazê-lo com ade-

quação e validade, ao mesmo tempo em que outras disposições legisladas e os fatos da vida prática o desequiparam?

E' um mero executor de certos serviços públicos federais. Identifica-se sua situação como equipolente a de um concessionário, tal a força daqueles fatos e das circunstâncias criadas, o que se observa de um vasto documentário.

Não é preciso embrenhar em excessos de detalhes para assim reconhecer. Basta remontar a contratos e equivalentes em que figuram o autor e o governo. São amostras marcantes. No contrato de 24 de abril de 1923, resultante de necessidade derivada da lei n.º 4.635-A daquele ano, os serviços do Banco foram tidos como públicos federais, devendo o Governo providenciar para que as isenções impostuárias se tornassem realidades (cláusula XVI); os Estatutos da época incluíram a cláusula focalizada no seu art. 4.º, parágrafo único, o que, com pequeno acréscimo — “depois da palavra *realize*, de cláusula, *por conta própria*”, — tem seu correspondente no art. 4.º dos atuais, aprovados pela assembléia geral extraordinária de 11 de janeiro de 1940 (leio êsses pormenores nos volumes de *Pareceres*, eds. privadas de 1941; um contendo trabalho de AFONSO PENA JÚNIOR, datado de 18-5-1933, e outro de J. X. CARVALHO DE MENDONÇA, de 23-7-1928, êste com uma nota do esclarecido assistente técnico Dr. PAULINO DE ARAÚJO JORGE, págs. 170 e 244 dos respectivos vols.). Modificações apanhadas pelo caminho não desnaturam a parte nuclear do que acima se lê, a saber, que o Banco vem sendo um *agente auxiliar de serviços públicos federais, por força de contratos ou pactos estatutários reconhecidos pela legislação ordinária*.

Nestas condições, repito, para aquêles serviços se identifica a existência de uma concessão. E' o que exprimem as relações de direito estabelecidas, pouco importando o êrro de terminologia de algumas disposições legais. Terminologia que às vêzes se choca com o que devera: é um serviço público, *executa* um serviço público, etc., a realidade sendo mesmo a que registraram consultores jurídicos do autor, a saber — *não é, só executa*. Executa como *concessionário* e nunca como órgão estatal aparelhado pela concedente e servido por funcionários desta;

c) Geraram-se direitos e deveres recíprocos, uma vez vinculadas ambas as partes, entre os quais o de isenção de impostos, porque estipulada.

Segundo o que deve ser, tal como se dá no a *property* dos americanos, o concessionário adquiriu situação jurídica patrimonial no tocante ao direito clausulado. Não se trata de *vedação* ou imunidade absoluta apanhada pelo artigo 32, c, da Carta, mas sim de *isenção*, que é coisa diversa, nos termos do parágrafo único do mesmo artigo. Vedar-se-ia se o autor fôsse entidade política; isenta-se porque desempenha serviços públicos concedidos. A *lei especial* a que se refere o parágrafo único encontra seu equivalente nos contratos ou estatutos, com força de lei entre interessados, sobretudo quando ratificados, como no caso se verifica, por deliberação de assembléias em que o governo toma parte ou mesmo, diga-se, por meio de atos administrativos decre-

tuais e leis ordinárias, estas só ultimamente, mercê da falta de técnica do Decreto-lei n.º 6.016 (*per saturam*, em face do já existente nas constituições) afigurando-se cancelados. Não se quis, porém, cancelar aqueles pactos: quis-se apenas esclarecer que organizações como o autor não são “órgãos centralizados da União, dos Estados e Municípios (como as autarquias) para o gozo de imunidade tributária, ou por outras palavras, que só existiriam isenções explicitamente clausuladas. Choveu-se no molhado, permita-se a vulgaridade da expressão;

d) persiste a isenção, *mas em termos*. Ela só abrange tributos devidos à concedente, que aliás não parece muito segura em mantê-la de maneira absoluta, guardando-se, como se guardou, bem ou mal, cancelar ou restringir o clausulado (v. g. Decreto-lei n.º 6.071 atrás aludido). Na sentença de 3 de novembro do ano passado (já citada) demonstrei a legítima interpretação do parágrafo único do art. 32 da Carta.

Do afirmado resulta que uma entidade política concedente pode isentar seu concessionário do pagamento de seus próprios impostos e não dos constitucionalmente outorgados a outras entidades políticas.

Naquela sentença, formulei uma pergunta, a seguinte: quando é que um concedente confere ou deve conferir a isenção tributária por lei especial? Transcrevo o que expliquei como resposta que também elucida a questão destes autos:

“Confere quando ocorre *interêsse comum*, quando convém ao interêsse do serviço concedido, quando em virtude da outorga da franquia ou indenidade relativa se sabe ou presume que com isso rende ou lucra o serviço de interêsse público, tornando-se mais eficiente. O que se arrecadaria sem a isenção, com ela reverte em favor do serviço, maneira indireta de emprêgo da riqueza pública. Por isso mesmo: 1.º) a lei especial *há de ser de concedente* e não doutras entidades, até porque aquêlê só abre mão do seu e não do que a Carta deu a outrem para atendimento de seus encargos e administração; 2.º) o *interêsse comum* é o de partes no contrato de concessão, isto é, de *concedente e concessionário* e não doutras entidades. Uma lei ordinária que excedesse a tais limites seria inconstitucional, romperia, aí sim, o equilíbrio político resultante da forma de governo e do princípio federativo; investiria contra a economia particular daquelas outras entidades. Nessas afirmativas e razões, lógicas, jurídicas e consentâneas com o espírito do regime, é que residem o fundamento do parágrafo único e do espírito que o vivificou; é que está a harmonia dêle não só com o artigo como disposição de fundo mas também com o sistema de partilha de recursos financeiros pedidos ao povo para manter encargos de administração”.

E mais adiante, após assinalar que a concessão não destrói o poder de tributar que tem o concedente, que se reserva os tributos que lhe cabem, salvo outorga especial sua para a isenção, por que destruiria o conferido pela Carta a outras entidades *estranhas à concessão e desinteressadas no estabelecido entre concedente e concessionário*, não partes em contrato, quando *ubi ratio ibi lex*? Essa é a tese mesmo da lei máxima.

Por que, em concreto, o Distrito Federal abriria mão do poder privativo de tributar, sabidamente essencial à própria existência de seu governo — *the power of taxing the people and their property is essential to the very existence of the government* (MARSHALL) —, só para vir ao encontro de interêsses particulares doutrem? Poderia a União ser contrária a legítimos interêsses do fisco local, tolhendo-lhe “a necessidade de prover a despesa pública” como “fundamento racional, inconcusso, incontestável (AMARO CAVALCANTE: *Els. de Finanças*, n.º 56, *in fine*)” de seu governo?

Persiste, pois, a isenção conferida ao autor. Nunca, porém, para impostos devidos à ré, privativamente assegurados pela Carta (art. 23, I, b, comb. com o 30, 2.ª parte): o poder de isentar só se defere a quem o tem para a taxa-ção. Dessa maneira, o que se consigna nos contratos ou estatutos em contrário a essa regra de fundo, ou mesmo em leis, são *excessos fulminados de inconstitucionalidade*. São clausulações reputáveis inexistentes, ou inoperantes.

Hesitar-se-ia em virtude do que dispuseram menos claramente as constituições de 1891 e 1934? Não. Porque o menos claro ou ambíguo ou o contrário às normas atuais se resolveriam no plano político da tirada de curso pelo novo documento institucional. Aliás, havia razões sérias que baixariam ao concreto apoiando o modo de ver aqui adotado, quer para a Constituição de 1891 (consulte-se ilustrativamente CARLOS MAXIMILIANO: *Comentário* 3.ª ed. pág. 251), quer para a de 1934 (veja-se PONTES DE MIRANDA: *Ob. cit.*, págs. 419 e segs.): é que não existia concepção isentatória absoluta.

O mais que restasse para definitiva procedência da defesa da ré estaria esclarecido pelas notas contestatórias brilhantemente deduzidas por seu provector advogado. Dr. José Saboya Viriato de Medeiros, bem assim, noutra ação idêntica, que também julgo hoje, pela contestação fundamentada com elegante sobriedade pelo Dr. Povina Cavalcanti, igualmente patrono brilhante da demandada. Os Drs. advogados do autor não lograram convencer contra aquelas contestações, sem embargo do brilho e zelo com que se dedicaram aos pretensos direitos de seu representado.

IV — SÍNTESE GERAL E JULGAMENTO —

Atendendo ao exposto e ponderado, cuja síntese realcei, desde comêço, na ementa com que encimei esta sentença;

Atendendo a que do julgamento abaixo não cabe recurso *ex-officio*. Importa num argumento a mais contra o autor, que não se confunde com a União ou sua Fazenda. Aliás, o demandante, se recorrer, fa-lo-á ordinariamente para o colendo Tribunal local e não para o egrégio Supremo, outra maneira de pôr em relêvo que o Banco do Brasil não é o que se pretende: sua causa foi aforada perante esta Vara e não numa cível comum em atenção à ré;

Atendendo enfim ao mais dos autos constante:

Julgo a ação improcedente e condeno o autor nas custas.

Distrito Federal, em 30 de abril de 1945. — Dr. Arthur de Sousa Marinho, Juiz da 2.ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal.

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Afastamento de servidores brasileiros para trabalho junto à U. N. R. R. A

Uma nova modalidade de afastamento de servidores públicos acaba de ser introduzida na administração brasileira, e ditada pelos mais justificados motivos.

Trata-se da permissão, ora concedida pelo Governo, para que funcionários, extranumerários e empregados de autarquias possam trabalhar junto à "United Nations Relief and Rehabilitation Administration" (U.N.R.R.A.), na tarefa de socorro e amparo às zonas da Europa devastadas pela guerra e no auxílio médico às populações necessitadas.

Assim é que, pela Exposição de Motivos n.º 860, de 7-5-45, o D.A.S.P. sugeriu ao Sr. Presidente da República a expedição de um decreto-lei, regulando o assunto.

Havendo o Sr. Presidente da República aprovado as sugestões do D.A.S.P., foi assinado o Decreto-lei n.º 7.546, de 14-5-45 (D. O. de 16-5-45), que "dispõe sobre o afastamento de servidores brasileiros para trabalho junto à U.N.R.R.A.".

De acordo com o disposto no art. 1.º do referido diploma legal, ficou permitido aos funcionários e extranumerários do Serviço Público Federal, dos

Estados, Municípios, Territórios, Prefeitura do Distrito Federal, e aos empregados de entidades autárquicas, paraestatais ou de economia mista, o afastamento de seus cargos ou funções, para o fim de prestar serviços à U.N.R.R.A.

Para que se verifique aquele afastamento, é necessária autorização expressa dos chefes do Poder Executivo Federal, Estadual ou Municipal, dos Governadores dos Territórios, ou dirigentes dos demais órgãos, conforme o caso.

Os servidores afastados para o trabalho da U.N.R.R.A. perderão o vencimento, remuneração ou salário dos respectivos cargos ou funções e contarão, para efeito de aposentadoria e disponibilidade, o tempo de serviço correspondente ao afastamento.

Terminado o contrato de trabalho na U.N.R.R.A., o servidor terá até 120 dias para reassumir o exercício do cargo ou função, contando-se, também, o respectivo período como de afastamento, para aposentadoria e disponibilidade.

Na conformidade do Decreto-lei n.º 7.546, que entrou em vigor na data de sua publicação, caberá ao D.A.S.P. propor a concessão do afastamento a fazer as comunicações respectivas.

NOTAS PARA O FUNCIONÁRIO

EFETIVAÇÃO DE INTERINO EM FACE DA LEI

DCLXVI

O Ministério da Agricultura sugeriu a efetivação dos ocupantes interinos de cargos da classe inicial da carreira de Classificador de Produtos Vegetais, lotados no Serviço de Economia Rural, bem como a realização do concurso para provimento dos cargos em aprêço em época mais oportuna.

Salientou o Ministério que as providências sugeridas atendem aos interesses da administração, uma vez que esses funcionários, alguns interinos há quase 10 anos,

têm demonstrado eficiência, honestidade e grande devotamento no exercício de suas funções, esclarecendo, ainda:

a) que, a fim de aumentar ainda mais a eficiência dos ocupantes dos cargos da carreira em aprêço, foi instituído, a pedido do S.E.R., um curso de aperfeiçoamento e especialização, no qual foram aprovados, conforme provam documentos anexos ao processo, os funcionários beneficiados pela sugestão;

b) que, sendo o trabalho que lhes é atribuído de natureza essencialmente técnica, seria o serviço afetado pela mudança que porventura se operasse no pessoal que o executa; e

c) que, assim, a efetivação dos atuais interinos seria de grande proveito para os trabalhos a cargo do S.E.R., entre outras, pelas seguintes razões:

I) permitiria que não houvesse solução de continuidade na marcha dos serviços; e

II) possibilitaria a padronização de 57 produtos já devidamente classificados.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.:

a) que o ingresso, em caráter efetivo, em cargo público de carreira depende de prévia habilitação em concurso de provas ou de títulos ou de títulos e provas (artigo 156, alínea b, da Constituição de 1937 e art. 13, item VIII, do Estatuto dos Funcionários);

b) que o exercício interino de cargo público, seja qual for sua duração, não dá direito à efetivação (§ 2.º do art. 17 do mesmo E. F.), a menos que o interessado se habilite em concurso em que será inscrito *ex-officio*, na forma da legislação vigente;

c) que, além disso, o concurso para provimento dos cargos da citada carreira será realizado em várias capitais de Estados, e o seu adiamento, na forma sugerida pelo Ministério, acarretaria prejuízos aos candidatos inscritos (cerca de 170, excluídos os interessados) cuja relação foi publicada no D. O. de 28-8-44;

d) que, ademais, com o objetivo de evitar prejuízos aos serviços, em geral, foi estabelecida e vem sendo fielmente observada pelo D.A.S.P. a norma de se fazerem, simultaneamente, a exoneração dos interinos e a nomeação dos candidatos habilitados nos concursos para provimento de cargos públicos;

e) que, assim, não será o S. E. R. prejudicado em seus serviços pela realização, logo que possível, do concurso em aprêço;

f) que, vale acentuar, à vista das informações constantes do processo, os funcionários interinos, em cujo benefício se pleiteia a efetivação, contam com todas as probabilidades de se classificar bem no concurso, já pela experiência adquirida no exercício dos cargos, já pelas qualificações que lhes são atribuídas; e

g) que, assim, a solução ideal é, sem dúvida, a realização imediata do concurso, pois que, dessa forma, seria o assunto resolvido satisfatoriamente, sem que fôsse preciso contrariar dispositivos legais vigentes.

Nestas condições, o D.A.S.P. opinou contrariamente à sugestão do Ministério da Agricultura.

(Parecer n.º 1.736, de 7-4-45, publicado no D.O. de 9-5-45, págs. 8.239/8.240).

RESPONSABILIDADE DISCIPLINAR

DCLXVII

E. de I., tesoureiro, padrão K, do Q. III — P.P. — do M. V. recorreu contra o ato do Senhor Ministro da Viação, que manteve a suspensão por 90 dias a ele imposta.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.: a) — que o interessado foi suspenso por 90 dias por haver des-

respeitado a proibição consignada no item VIII do art. 225 do E. F. — deixar de representar sobre ato ilegal, cujo cumprimento lhe caiba, sob pena de se tornar solidário com o infrator; b) — que esta penalidade lhe foi aplicada, em virtude das conclusões de processo administrativo, instaurado para apurar faltas verificadas nos serviços da Tesouraria dos Correios e Telégrafos, em São Paulo; c) — que, ao contrário do que alega o recorrente, várias foram as irregularidades ocorridas, ultimamente, na tesouraria, de que era chefe, não podendo, assim ignorá-las; d) — que, além disso, segundo ficou apurado no processo administrativo em aprêço, a falta de fiscalização dos serviços, por parte do recorrente, contribuiu para as irregularidades na emissão de vales postais; e) — que, demais, conforme apurado ficou, também, no aludido processo, o recorrente procurou encobrir esses fatos, ao invés de promover, como lhe competia, sua imediata apuração; f) — que, agindo dessa maneira, praticou o recorrente falta grave, passível de suspensão, penalidade essa, aliás, que foi imposta pela autoridade competente; g) — que a circunstância de possuírem, os ajudantes de tesoureiro, fiança própria, sendo nomeados independentemente de indicação do tesoureiro, importa, apenas, em isentar este último da responsabilidade civil dos prejuízos causados por aqueles à Fazenda Nacional; h) — que, entretanto, como é óbvio, não pode tal circunstância eximir o interessado da responsabilidade disciplinar decorrente dos fatos irregulares verificados, nos serviços da tesouraria, cuja execução e bom funcionamento, como chefe da mesma, lhe cumpria fiscalizar; i) — que, com efeito, a alínea g do art. 6.º do regimento-padrão das tesourarias dos serviços públicos civis da União, aprovado pelo Decreto n.º 8.740 de 11-2-42, estabelece que ao chefe da tesouraria incumbe “zelar pela boa ordem e perfeição nos trabalhos da tesouraria a seu cargo, representando ao chefe da repartição contra as irregularidades verificadas”; e j) — que, sendo assim, foi perfeitamente legal a suspensão imposta ao recorrente.

O D.A.S.P. opinou de acordo com o M. V. à vista dos motivos expostos, por que fôsse negado provimento ao recurso do interessado, encaminhando-se o processo ao aludido Ministério, para arquivamento.

(Exposição de motivos n.º 811, de 24-4-45, publicada no D.O. de 23-5-45, pág. 9.142).

LEGALIDADE DE COMISSÕES INSTITUÍDAS POR CHEFES DE SERVIÇO

DCLXVIII

A D.G.F.N. solicitou fôsse firmada orientação quanto à autoridade competente para expedir boletins de merecimento a funcionários designados para comissões de inquérito, de estudos, de inspeção, etc.

Preliminarmente, solicitou a D. F. ao órgão consulente alguns esclarecimentos, acerca do caso concreto, que se oferecia a estudo, isto é, da situação dos funcionários designados para integrar uma comissão instituída no Ministério da Fazenda, pelo Senhor Diretor Geral.

Atendido o pedido, foram prestadas as informações constantes do despacho da D. G. F. N.

Passou, então, a D. F. a examinar o assunto, em face desses esclarecimentos.

Diz a alínea a do item I do mesmo despacho:

"A designação do funcionário para a aludida comissão não implicou em seu afastamento do órgão em que está lotado, *mas das atribuições de seu cargo.* (grifei)".

Ora, não é possível afastar-se um funcionário das atribuições de um cargo *lotado em determinado órgão* sem que isso não importe em seu afastamento do mesmo órgão. Do contrário, ter-se-ia que admitir que o funcionário ficou, *nesse órgão*, sem função, sem trabalho, sem cargo, o que é absurdo, ou, então, que, no *mesmo órgão*, passou a exercer *atribuições* de outro cargo, o que é ilegal (art. 272 do E. F.).

Afastado, portanto, das atribuições de seu cargo, na D.D.P., ficou o interessado *afastado desse órgão*, o que, aliás, é confirmado pela própria D. G. F. N., quando, na alínea b, seguinte, esclarece, em contraposição ao declarado na alínea a, que o interessado não ficou desobrigado de ponto;

"*assina-o na D. G., que envia mensalmente a sua frequência ao S. P.*" (grifei).

É evidente, portanto, que o interessado saiu da D.D.P. e passou a servir na D.G. E isso sem autorização do Senhor Presidente da República, havendo, assim, flagrante inobservância do art. 35 do E. F., *verbis*:

"Nenhum funcionário poderá ter exercício em serviço ou repartição diferente daquela em que estiver lotado, salvo os casos previstos neste Estatuto ou prévia autorização do Presidente da República".

O mesmo ocorreu relativamente aos demais funcionários do Ministério da Fazenda que integraram a Comissão de que se trata, em situação idêntica à do interessado, conforme esclarece a alínea c do item 1 do mesmo despacho.

Ainda, portanto, que *fosse legal* a instituição da comissão de que se trata, *seria ilegal* o exercício na mesma, dos funcionários aludidos, desde que não houve, para isso, autorização expressa do Senhor Presidente da República, na forma do mesmo art. 35.

Quanto ao esclarecido na alínea e do item 7.º do mesmo despacho, discordou a D.F. da asserção de que "não há fundamento legal, expresso, que permita ou vede a instituição da comissão, imposta por necessidade de serviço, visando a mais perfeita execução dos trabalhos, desde que a direção geral centraliza e superintende a administração da Fazenda Nacional".

Não há dúvida de que a D.G.F.N., *ex-vi* do disposto no art. 17 do Decreto n.º 24.036-34, "centraliza e superintende a administração da Fazenda Nacional", mas dessas atribuições deve desincumbir-se, através dos órgãos próprios, criados em lei, não podendo, para o desempenho

de tal missão, criar ou estabelecer novos órgãos, de qualquer tipo.

Assim, nos assuntos relativos a pessoal, o fará através do S.P., nos assuntos relacionados com atribuições da D.D.P. através desse órgão, etc.

Quanto às elucidações enumeradas no item 2, do já citado despacho, cumpre esclarecer que tratam de assunto bem diverso — bibliotecária, lotada na Biblioteca do D.A. do M.A., que foi autorizada a estagiar na Biblioteca do Estado de São Paulo e funcionário da E.N.A. do M.A., que foi representar o aludido Ministério em um Congresso.

Evidentemente, aos aludidos casos, não se aplica o art. 35 ou 214 do E.F., mas é de se ponderar que ambos os servidores se afastaram dos órgãos em que estavam lotados, no desempenho de missões e serviços a êle pertinentes.

Também os funcionários do D.A.S.P., que colaboram com a comissão de que se trata, o fizeram em virtude de competir ao D.A.S.P. "estudar e elaborar planos de pagamento dos servidores civis", podendo, para isso, é evidente, praticar os atos necessários, como seja realizar levantamentos, confeccionar cadastros, etc.

Isto pôsto, entendeu a D.F.:

a) que, no caso concreto, deveria ter sido o trabalho realizado por funcionário da D. D. P., mediante simples ordem de serviço interna, sem que, assim, fôssem afastados os servidores de suas atribuições normais;

b) que os chefes de serviço poderão designar comissões, ou, melhor, incumbir funcionários de missões, desde que estas se enquadrem nas atribuições dos órgãos em que têm exercício e lhe sejam atribuídas por dispositivo regulamentar. Desta forma, poderá um funcionário, lotado numa repartição qualquer, exercer, em qualquer ponto do território nacional, quaisquer atribuições, por simples designação do respectivo diretor, desde que tais atribuições se enquadrem entre as de seu cargo (art. 272 do E. F.), e entre as da mesma repartição, cujas funções, competência e jurisdição devem ser definidas em regimento;

c) que, entretanto, se tais atribuições não se enquadrarem nos limites da respectiva repartição, observado o esclarecido no item anterior, só por autorização expressa do Presidente da República — por isso que, praticamente, ficará o funcionário afastado da mesma repartição — poderá ser êle designado para qualquer missão que se enquadrará, evidentemente, em outro setor de trabalho da Administração Pública Federal;

d) que, com o que ficou dito, fica prejudicada a consulta acerca da autoridade competente para expedir o boletim de merecimento, pois, legalmente, não ficaram os interessados subordinados a outra autoridade que não os seus chefes imediatos, por força da respectiva lotação; e

e) que a êsses caberá, portanto, expedir os boletins de merecimento dos mesmos funcionários, responsabilizando-se quem, irregularmente, os afastou do órgão de lotação.

Sobre a competência das autoridades para expedir boletins de merecimento, no caso de comissões, previstas em lei, a D. F. fará estudo minucioso e proporá a expedição de circular a respeito.

Com este parecer, opinou a D. F. pela restituição do processo ao Senhor Diretor Geral da Fazenda Nacional.

(Parecer — proc. n.º 15.881-44, publicado no D.O. de 24-5-45, pag. 9.222).

ADMISSÃO DE MILITAR REFORMADO COMO EXTRANUMERÁRIO

DCLXIX

O M.E.S. propôs a admissão de A. de S. F., como extranumerário contratado, para desempenhar no D.N.C., a função de técnico especializado em administração e serviços de amparo à maternidade, à infância e à adolescência, com o salário mensal de Cr\$ 2.000,00, vigorando o respectivo contrato da data de sua assinatura até 31-12-45. A fim de atender à despesa respectiva, o Ministério solicitou, também, a necessária autorização para destacar a importância de Cr\$ 24.000,00 da Subconsignação 08 — Novas admissões etc., da Verba 1 — Pessoal, consignação II — Pessoal Extranumerário, do seu orçamento vigente, uma vez que não existe saldo na dotação própria para aquele fim. O candidato possui os conhecimentos especializados exigidos para o desempenho das atribuições que lhe serão cometidas, e, uma vez que foram atendidas as exigências da legislação e normas vigentes, o D.A.S.P. se manifestou favoravelmente à admissão, na forma proposta. Tendo em vista porém que o candidato é militar reformado, sua admissão como extranumerário contratado importará na perda dos proventos da reforma, como, aliás, já se pronunciou, em caso semelhante, o Consultor Jurídico do D.A.S.P.: “a posição do militar reformado que aceitar função de extranumerário é, em suma, idêntica à do que ocupar cargo em comissão. Perde, enquanto durar o exercício, os proventos da reforma, mas a esta voltará desde que cesse a comissão (arts. 4.º e 7.º do Decreto-lei n.º 24, de 29-11-37)”. O D.A.S.P. opinou por que fossem autorizados o destaque e a admissão, observada, porém, a condição aludida, e aprovada a minuta de contrato encaminhando-se, depois, o processo ao M.E.S., para os devidos fins.

(Parecer n.º 1.940, de 7-5-45, publicado no D.O. de 12-5-45, pag. 8.489).

DEMISSÃO A BEM DO SERVIÇO PÚBLICO, E READMISSÃO

DCLXX

H. R., demitido, a bem do serviço público, do cargo de auxiliar da antiga Polícia Civil do Distrito Federal, solicitou reconsideração do despacho que indeferiu seu pedido de readmissão, ou que esta lhe fosse concedida,

após o cancelamento, a título de graça, da aludida cláusula.

Examinando o assunto verificou o D.A.S.P.: a) — que o interessado foi demitido a bem do serviço público, por decreto de 20-8-31, sob a alegação de haver vendido prontuários, que se encontravam na 4.ª Delegacia Auxiliar, onde servia; b) — que decorreu o prazo prescricional sem que o requerente conseguisse invalidar o ato demissório; c) — que, posteriormente, em 25-8-44, solicitou readmissão sendo o pedido apreciado pelo D.A.S.P., na exposição de motivos 2.780, de 22-9-44; d) — que a readmissão, sendo um favor concedido pelo Governo ao funcionário demitido, só poderá verificar-se quando apurado em processo não mais subsistirem os motivos determinantes da demissão, conforme dispõe o art. 78 do E. F.; e) — que, como foi salientado na referida E. M., não havendo o processo transitado pelo M. J., a cujo quadro pertencera o interessado, não existiam no mesmo elementos que permitissem a apreciação do assunto; f) que essa circunstância e a cláusula “a bem do serviço público”, constante de sua demissão, foram os motivos que determinaram a proposta do D.A.S.P., no sentido de ser indeferida a sua pretensão; g) que, entretanto, o atual pedido de readmissão do requerente foi apreciado pelo D. F. S. P. e pelo M. J.; h) — que estes órgãos declararam, expressamente, não mais subsistirem os motivos determinantes de sua demissão, propondo o cancelamento da cláusula “a bem do serviço público” impeditiva de sua readmissão; e i) que acresce salientar ter sido demitido o interessado sem prévio processo administrativo, embora contasse, àquela época, mais de 10 anos de serviço público.

O D.A.S.P. opinou, de acordo com o M. J.: a) por que fosse cancelada a cláusula “a bem do serviço público”, constante do ato que demitiu o interessado; b) por que, conseqüentemente, fosse autorizada sua readmissão, observadas as prescrições do E. F.; e c) por que fosse o processo encaminhado ao referido Ministério, para as necessárias providências.

(Exposição de motivos 894, de 9-5-45, publicada no D.O. de 23-5-45, págs. 9.142/9.143).

CONTAGEM DO TEMPO DE SERVIÇO, EM OPERAÇÕES DE GUERRA

DCLXXI

Consultou a D.P.T. se a prestação de serviço em hospital, em zona de guerra, deverá ser entendida como em operações de guerra, para os fins da contagem em dôbro, de que trata a alínea b, *in fine*, do art. 98 do E. F.

Examinando o assunto, a D. F. verificou e foi de parecer:

a) que a contagem em dôbro, do tempo de serviço prestado às Forças Armadas, em operações de guerra, visa compensar de algum modo os sacrifícios feitos e os riscos de vida sofridos pelo militar, no cumprimento dos deveres assumidos para com a Pátria;

b) que esses sacrifícios e riscos são relativos às missões distribuídas a cada qual, em face da função militar exercida;

c) que, assim, tanto está em operações de guerra o militar combatente, como o médico, ou enfermeiro que, no hospital em zona de guerra, presta seus serviços profissionais aos feridos na luta; e

d) que, desta forma, deverá ser contado em dôbro, na forma da alínea b, *in fine*, do art. 98 do E.F., o tempo de serviço prestado em hospital militar, em zona de guerra.

E, com esse parecer, a D. F. opinou por que fôsse restituído o processo à D. P. T.

(Parecer — proc. n.º 6.652, de 45, publicado no D.O. de 12-5-45, pág. 8.490).

QUANDO CABE A REINTEGRAÇÃO

DCLXXII

A. S. S. solicitou reintegração no cargo da classe E da carreira de Postalista, do Q. III — P.S. — do M. V., do qual foi demitido, a bem do serviço público, de acôrdo com o item VI do art. 239 do E. F. Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.: a) — que a pena disciplinar aplicada ao postulante foi precedida do necessário processo administrativo, no qual se concluiu pela sua culpabilidade; b) — que, além disso, foram observadas, no aludido processo, as formalidades essenciais, não havendo motivos para nulidade; c) — que os argumentos, ora expendidos pelo interessado, por sua manifesta inconsistência, não são de molde a elidir o valor das provas produzidas no processo regular a que respondeu, juntamente com outros iniciados; d) — que a reintegração, medida somente aplicável na hipótese de ter sido violado direito líquido e certo, não tem cabimento algum, na espécie; e) — que nem mesmo da simples readmissão se poderá cogitar, embora não a tivesse pleiteado o requerente, pois não ficou apurado, em processo, não mais subsistirem os motivos determinantes da punição; e f) — que, à vista do exposto, não há como atender à pretensão do requerente. O D.A.S.P. opinou, como o fez o M.V., pelo indeferimento do pedido, encaminhando-se o processo àquele Ministério, para ser arquivado.

(Exposição de motivos n.º 804, de 24-4-45, publicada no D.O. de 17-5-45, pág. 8.767).

DECISÃO SOBRE FORNECIMENTO DE CERTIDÕES

DCLXXIII

I. M., ex-auxiliar da Biblioteca Nacional, solicitou certidão sobre se, em 29-1-41, dirigira requerimento ou memorial à Presidência da República, pedindo sua reintegração. Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.: a) — que o requerente não declarou, com clareza, o fim a que se destinava a certidão pedida, pois usou da ex-

pressão vaga “para fins de direito”; b) — que, entretanto, tudo leva a crer seja propósito do requerente provar, em juízo, que observou o art. 223 do E. F., *verbis*: “O funcionário só poderá recorrer ao Poder Judiciário depois de esgotados todos os recursos da esfera administrativa, ou após a expiração do prazo a que se refere o § 1.º do art. 221”; c) — que, da certidão passada pelo M. E. S., consta, como ementa do processo n.º 4.979-41, que o requerente solicitou “reconsideração do despacho dado ao seu pedido de reintegração”; d) — que, assim, fica provado ter o requerente “esgotado todos os recursos na esfera administrativa”, visto como a existência de um pedido de reconsideração pressupõe, *ex-vi lege*, o indeferimento de solicitação anterior, sendo certo que, na conformidade do item III do art. 221 do mencionado Estatuto, “nenhum pedido de reconsideração poderá ser renovado”; e) — que, por outro lado, ao dirigir-se ao Senhor Presidente da República, em 30-10-44, não estava ainda o requerente de posse da certidão passada, em 25-11-44, pelo M. E. S.; e f) — que, assim, ao ser entregue a referida certidão, ficou sem objetivo o atual pedido. O D.A.S.P. sugeriu o arquivamento do processo no M. E. S., o que foi aprovado pelo Senhor Presidente da República.

(Exposição de motivos n.º 774, de 17-4-45, publicada no D.O. de 17-5-45, pág. 8.767).

SALÁRIO-FAMÍLIA

DCLXXIV

I

No entender da D.F., a suspensão do salário-família, durante o período que vai do término do prazo estabelecido em lei, para apresentação dos documentos necessários à comprovação das declarações feitas, até a data em que essa apresentação se verifique, visa, apenas, a acautelar os interesses do Estado contra possíveis declarações que não possam ser comprovadas e já constitui, em si mesma, medida coercitiva de maneira a forçar o servidor a provar as alegações que fez, para poder receber o benefício.

Assim, uma vez apresentados os documentos devidos e comprovadas as declarações feitas, o pagamento do salário-família deverá ser restabelecido e abranger todo o período compreendido entre a data da suspensão e a do restabelecimento.

Com esse parecer, opinou a D.F. por que fôsse o processo restituído ao Senhor Secretário Geral do Ministério da Guerra.

(Parecer — proc. n.º 3.478-45, publicado no D. O. de 16-5-45, pág. 8.701).

II

Pelo Decreto-lei n.º 7.602, de 31-5-45 (D.O. de 2-6-45, pág. 9.820), ficou extensivo aos extranumerários-mensalistas e diaristas admitidos para os serviços do fomento da produção vegetal, sob o regime de "Acôrdio", o benefício do salário-família. O Decreto-lei referido teve vigência a partir de 1-1-45, devendo os interessados habilitar-se na forma legal, perante o Chefe da Seção de Fomento Agrícola no respectivo Estado.

FALTA DE EQUIVALÊNCIA ENTRE AS CARREIRAS E HABILITAÇÃO EM CONCURSO

DCLXXV

J. C. U., solicitou efetivação no cargo de Polícia Fiscal, classe D, do Q.P. do M.F., que ocupa interinamente, em virtude de ter sido habilitado, em concurso realizado para a carreira de Agente Fiscal do Imposto de Consumo (C. 112), do mesmo Quadro.

Sob o ponto de vista legal, a D.F. nada opôs.

Conforme prescreve o E. F., não há equivalência entre as diferentes carreiras. Tal preceito legal, porém, não impede a integração de duas ou mais carreiras cujas atribuições se completam para a execução de determinado trabalho em que as tarefas de nível mais elevado de dificuldade ou de maior responsabilidade são desempenhadas pelos funcionários mais qualificados. Temos, como exemplos típicos, os casos das carreiras de Estatístico-Auxiliar e Estatístico, Bibliotecário-Auxiliar e Bibliotecário, Arquivista e Arquivologista, Escriturário e Oficial Administrativo.

A falta de equivalência entre as diversas carreiras do S.P.F. determina a realização de concursos específicos para cada carreira, os quais variam de acôrdo com o tipo de trabalho a ser executado e o nível de conhecimentos indispensáveis ao desempenho eficiente desse trabalho. Dessa forma, o ocupante de uma carreira de nível mais elevado ou o candidato habilitado para essa mesma carreira preenche os requisitos de capacidade para ocupar cargo da carreira integrada pela de nível mais elevado: o candidato habilitado em concurso para a carreira de Oficial Administrativo preenche todas as condições de capacidade que devem ser exigidas em concurso do candidato a Escriturário.

As instruções reguladoras do concurso para a carreira de Agente Fiscal do Imposto de Consumo (C. 112) exigem dos candidatos o conhecimento, de toda a legislação fazendária referente aos impostos e taxas arrecadados pela União e absorvem o programa do concurso para a carreira de Polícia Fiscal (C. 150).

Nestas condições, a D.S. foi de parecer que a aprovação obtida pelo requerente no concurso para a carreira de Agente Fiscal do Imposto de Consumo (C. 112) o habilita para a carreira de Polícia Fiscal do Q.P. do M.F.

(Parecer D. S., proc. n.º 7.536, de 45, publicado no D. O. de 2-6-45, pág. 9.828).

PREENCHIMENTO DE FUNÇÕES DE MENSALISTA NO D. C. T.

DCLXXVI

Tendo em vista a conveniência de facilitar e apressar o preenchimento de determinadas funções das diversas T. N. M., que constituem o Departamento dos Correios e Telégrafos, a D. F., de acôrdo com o despacho do Sr. Presidente do D.A.S.P., exarado no proc. n.º 6.668-45, em 7-5-45, recomendou a observância das seguintes normas:

a) a D. R. C. T. que tiver vaga na referência inicial da S. F. de Radiotelegrafista, Telegrafista, Teletipista, Auxiliar de Tráfego, Praticante de Tráfego, Carteiro e Mensageiro, promoverá seu preenchimento na forma do art. 30, do Decreto-lei n.º 5.175-43, comprovada a capacidade mediante atestado passado pelo respectivo Diretor.

b) a admissão será a título precário, devendo o candidato submeter-se à primeira prova que fôr realizada para a função, sob pena de dispensa;

c) no caso de inabilitação, será o servidor dispensado se o número de candidatos habilitados fôr suficiente para preencher todas as vagas, permanecendo, entretanto, no caso contrário, até realização de nova prova;

d) no caso de o número de habilitados ser inferior ao dos mensalistas admitidos a título precário e inabilitados, a dispensa destes obedecerá à ordem inversa dos resultados obtidos na prova;

e) o mensalista admitido a título precário, que fôr inabilitado em duas provas de habilitação consecutivas, será dispensado, seja qual fôr o número de candidatos habilitados; e

f) a existência ou inexistência de candidatos habilitados em prova, será verificada mediante consulta telefônica à D. F.

(Circular D.F. 8, de 16-5-45, publicada no D.O. de 23-5-45, pág. 9.143, expedida ao Diretor Geral dos Correios e Telégrafos, SRP/2 e a todos os Diretores Regionais do D.C.T.).

AFASTAMENTO DE FUNCIONÁRIOS PARA A LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA

DCLXXVII

Solicitou-se parecer a respeito da possibilidade de ser aplicada, por extensão, à L.B.A. a disposição constante do art. 214 do E.F.

Examinando o assunto, esclareceu a D.F.:

a) que a L.B.A. é associação civil, fundada com objetivo de prestar, em todas as formas úteis, serviços de assistência social;

b) que, conforme reconhece a própria D.P.T., não há nenhum dispositivo legal que permita atender à solicitação que motivou a consulta;

c) que a instituição interessada dispõe de recursos próprios para dar cumprimento às suas atividades, podendo, assim, admitir pessoal próprio, não se justificando, portanto, a medida de exceção;

d) que, além disso, não é a L.B.A. órgão da administração pública, nem são suas atribuições similares às dos Estados, Municípios ou Territórios, não sendo, por conseguinte, admissível seja qualquer servidor público pôsto à disposição da requisitante;

e) que, nesse sentido, o D.A.S.P. se tem pronunciado, sempre, com aprovação do Senhor Presidente da República; e

f) que, pelo exposto, não vê como possa ser acolhida a sugestão aventada.

E com êstes esclarecimentos, opinou por que fôsse o processo restituído ao M.T.I.C., de onde proviera a consulta.

(Parecer — proc. n.º 7.556-45, publicado no D.O. de 26-5-45, pág. 9.366).

APERFEIÇOAMENTO

Sétimo concurso de trabalhos de utilidade para a administração pública

Conforme edital publicado no *Diário Oficial* de 18 de junho último, acham-se abertas, desde o dia 20 do mesmo mês, as inscrições para o sétimo concurso de trabalhos de utilidade para a administração pública, correspondente ao ano de 1945. Os candidatos poderão inscrever-se até as doze horas do dia 20 de outubro próximo, na Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P., 7.º andar do Palácio da Fazenda.

As instruções reguladoras do concurso foram expedidas pelo Presidente do D.A.S.P., em 14 de junho findo, nos seguintes termos:

INSTRUÇÕES REGULADORAS

DO CONCURSO

Na Divisão de Aperfeiçoamento (D.A.) do Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), será realizado, em 1945, o sétimo concurso de trabalhos de utilidade para a administração pública.

2. O concurso constará de estudos originais sobre assuntos livremente escolhidos pelos concorrentes dentre os que se enquadrarem numa das seguintes seções:

- I — Organização e funcionamento dos serviços públicos.
- II — Administração de Pessoal.
- III — Administração de Material; edifícios públicos.
- IV — Elaboração e execução orçamentária; contabilidade pública.

DOS TRABALHOS

3. Os trabalhos deverão ser inéditos e apresentados sob a forma de monografia, em quatro exemplares impressos, mimeografados ou dactilografados.

4. Entende-se por monografia, para os efeitos destas instruções, uma dissertação concatenada, versando sobre assunto determinado e contendo, necessariamente, plano, desenvolvimento e conclusões.

5. A bibliografia deverá mencionar, para cada item, o nome do autor, título da obra, data e local da edição.

6. As citações feitas no corpo do trabalho deverão ser acompanhadas, no rodapé da página, de indicações precisas sobre a fonte bibliográfica citada: nome do autor, título da obra, página, data e local da edição.

7. Será aceita a crítica construtiva.

DAS INSCRIÇÕES

8. Poderão inscrever-se no concurso funcionários e extranumerários da União, Estados, Territórios e Municípios e servidores das entidades autárquicas.

9. A inscrição realiza-se mediante entrega do trabalho concorrente.

10. Será admitida a inscrição por via postal, endereçado o trabalho diretamente à Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. — Edifício da Fazenda, 7.º andar — Rio de Janeiro.

11. Nos casos de inscrição por via postal, será facultado aos candidatos o registro do trabalho até o último dia do prazo estabelecido para as inscrições.

12. As inscrições serão feitas sob *pseudônimo*. A revelação dos nomes dos autores só se poderá verificar, para qualquer efeito, após a identificação que precederá a fase final do concurso.

13. Cada trabalho deverá ser acompanhado de sobre-carta fechada e rubricada, contendo uma cédula de identificação do candidato, na qual serão mencionados, além do pseudônimo usado, seu nome, enderêço, cargo ou função e repartição em que serve.

14. Cada concorrente deverá declarar, expressamente, na página de rosto de seu trabalho, a Seção em que o considera enquadrado.

DA ADMINISTRAÇÃO DO CONCURSO

15. Coordenará os trabalhos do concurso um servidor da D.A. para esse fim designado.

16. Caberá ao coordenador, entre outras providências, verificar, no ato da inscrição, se os trabalhos satisfazem as condições gerais estabelecidas nestas instruções, podendo recusar os que não as atenderem.

17. Os trabalhos remetidos por via postal ficarão igualmente sujeitos a essa verificação, declarando-se por edital, após o encerramento das inscrições, quais os recusados e porque o foram.

18. À vista dos trabalhos recebidos, o coordenador do concurso apresentará ao diretor da D.A. a relação das comissões examinadoras, cabendo a este último escolher, designar e compor as que forem necessárias, conforme considerar conveniente.

19. As comissões examinadoras apresentarão, necessariamente, em relação a cada trabalho, os pareceres individuais de cada um de seus membros, bem como parecer conjunto em que figurem, sob a forma de notas, as conclusões do julgamento realizado.

DO JULGAMENTO

20. No julgamento dos trabalhos, as comissões examinadoras deverão observar o seguinte critério:

Quanto à forma:

- a) plano até 10 pontos
- b) precisão técnica até 10 pontos

Quanto ao fundo:

- a) contribuição pessoal até 30 pontos
- b) fundamentação, inclusive bibliografia até 25 pontos
- c) valor prático ou utilidade até 25 pontos

21. Até trinta dias após a data do recebimento dos trabalhos, as comissões examinadoras apresentarão ao diretor da D. A. o resultado do julgamento realizado, na forma prevista no n.º 20 destas instruções.

22. Dentro de vinte dias, após o julgamento pelas comissões especializadas, os trabalhos serão julgados quanto à correção da linguagem e a clareza da exposição. Esse julgamento poderá assumir a forma de pontos negativos, até o máximo de 10 (dez).

23. Serão considerados aprovados os trabalhos que obtiverem nota final igual ou superior a cinquenta (50) pontos.

24. Do julgamento das comissões caberá recurso sucessivamente para o diretor da D. A. e para o presidente do Departamento.

25. Para os efeitos do número anterior, observar-se-ão os seguintes prazos contados a partir da publicação dos resultados do concurso no *Diário Oficial*: três (3) dias, para os candidatos do Distrito Federal; dez (10) dias, para os candidatos dos Estados e Territórios.

26. Findo o prazo de dez (10) dias, serão os recursos encaminhados às comissões examinadoras respectivas, que terão quinze (15) dias para apresentar ao diretor da D.A., em parecer conjunto, seu pronunciamento a respeito.

DOS PRÊMIOS

27. São originariamente instituídos um primeiro prêmio de 5.000 cruzeiros, um segundo de 2.500 cruzeiros e um terceiro de 1.500 cruzeiros para distribuição às monografias que lograrem aprovação em cada uma das quatro seções do presente concurso.

28. Para efeito de atribuição dos prêmios, os trabalhos aprovados serão classificados em quatro grupos a saber:

- 1.º grupo — trabalhos que obtiverem nota de 80 a 100;
- 2.º grupo — trabalhos que obtiverem nota de 70 a 79;
- 3.º grupo — trabalhos que obtiverem nota de 60 a 69;
- 4.º grupo — trabalhos que obtiveram nota de 50 a 59.

29. Concorrem, em cada seção, a todos os prêmios, os trabalhos classificados no primeiro grupo; ao segundo e terceiro prêmios, os trabalhos classificados no segundo grupo; apenas ao terceiro prêmio, os trabalhos classificados no terceiro grupo.

30. Os três prêmios instituídos para cada seção serão invariavelmente conferidos aos trabalhos mais bem colocados, contemplando-se, em primeiro lugar, os trabalhos classificados no primeiro grupo, em segundo lugar, se ainda houver prêmios, os trabalhos classificados no segundo grupo, e assim por diante.

31. Em nenhum caso será conferido primeiro prêmio a trabalho classificado no segundo grupo, ou segundo prêmio a trabalho classificado no terceiro grupo.

32. Se, por falta de concorrentes, ou de trabalhos premiáveis numa ou mais seções, houver disponibilidades financeiras, poderão ser distribuídos prêmios em maior número aos trabalhos aprovados nas demais seções, observados sempre o critério estabelecido no n.º 31 e a ordem de classificação.

33. Aos trabalhos classificados no quarto grupo será conferida *menção honrosa*.

34. À vista do resultado final do julgamento dos trabalhos, inclusive dos recursos interpostos, o diretor da D.A. apresentará ao presidente do Departamento, relatório sobre o concurso e proporá a concessão dos prêmios.

35. Homologado o concurso pelo Presidente do Departamento, será feita, em sessão pública, a identificação dos autores dos trabalhos que hajam obtido nota final igual ou superior a cinquenta (50).

36. Após a identificação, serão levados ao conhecimento do Presidente da República os resultados do concurso, para efeito de pagamento dos prêmios.

37. Os trabalhos premiados constituirão propriedade literária do Governo e serão publicados, no todo ou em parte, a juízo da D.A., que poderá solicitar a assistência dos autores para correção de trechos e alteração de forma, com o fim de lhes aumentar o valor e a utilidade prática.

38. A D.A. restituirá alguns dos exemplares dos trabalhos não premiados aos autores que o solicitarem.

39. A inscrição pressupõe conhecimento das presentes instruções e implica, para o concorrente, o compromisso de aceitar as suas condições, nos exatos termos em que aqui são estabelecidas.

40. Os casos omissos serão resolvidos pelo Presidente deste Departamento.

(D. O. de 18-6-945).

Segunda reunião mensal de 1945

“Horários de trabalho”

A Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. reiniciou em abril p.p. a série de reuniões de estudos que vem promovendo já há tempos e nas quais são debatidos problemas de grande interesse para os servidores públicos.

A primeira reunião do corrente ano, conforme nota de última hora que demos em nosso número de maio passado, foi consagrada à memória do engenheiro norte-americano Frederick Winslow Taylor, chamado com justiça “o pai da organização científica”. Nessa reunião, vários oradores se ocuparam da personalidade de Taylor, cuja obra foi estudada de diferentes ângulos. O interessante material resultante do trabalho dos que nela tomaram parte ativa está reunido no presente número, na parte que reservamos aos artigos assinados, sob o título geral de “Taylor e a organização científica”.

A segunda reunião deste ano realizou-se em 30 de maio p.p., no mesmo local da anterior, isto é, no auditório do Palácio da Educação. O tema focalizado foi: “Horários de trabalho”. Incumbiu-se de desenvolvê-lo o Sr. José Palmério, médico e técnico especializado do D.A.S.P., que — dadas a vastidão e a complexidade do assunto, podendo facilmente fornecer matéria para várias reuniões — preferiu expor ao auditório suas idéias gerais sobre o problema, valendo-se apenas de notas que lhe serviram de roteiro à exposição. Por esse motivo, limitâmo-nos a dar aqui um resumo da palestra do Sr. José Palmério, baseado em notas fornecidas pelo próprio autor:

“Começou por declarar que o problema do horário do pessoal e do regime de expediente nas repartições públicas e empresas particulares é, sem dúvida, da maior importância e atualidade. No Brasil, é preciso que se diga, acham-se, a esse respeito, mal orientados os estabelecimentos de todo gênero: particulares e públicos. Hotéis, estradas de ferro, bancos, ginásios, casas comerciais, etc., etc., grandes e pequenos, nacionais e estrangeiros, revelam quase absoluta falta de racionalização. Apesar dessa desorganização generalizada, são as repartições do governo, sozinho, as vítimas de uma crítica feroz e que nada tem de construtiva.

A tremenda resistência que se opõe, em geral, à introdução do governo em setores que, hoje, devem ser inquestionavelmente de sua alçada, se origina, na opinião do

autor, menos dos defeitos que todo mundo enxerga na máquina burocrática governamental, que do desejo mais ou menos oculto de se salvar, por interesses egoístas, a iniciativa particular. Nem por isso, entretanto, há de se deixar de corrigir os graves defeitos que se observam na organização do trabalho nas repartições públicas.

Disse o conferencista que a melhor maneira de atacar o problema será marcar-se um rumo ideal, expor o alvo a atingir, sem se preocupar com o que já está feito nem pensar antecipadamente nas dificuldades que, certamente, hão de aparecer. Assim, com o espírito livre de idéias secundárias, subalternas, a gente dispõe, primeiro, as coisas como deveriam ser, para, depois, tratar de realizá-las com a máxima aproximação possível.

O autor declarou que é de parecer que só mesmo com uma nova concepção de serviço — passando por cima dos múltiplos interesses envolvidos e dos numerosos preconceitos alimentados contra o funcionalismo em particular e, em geral, contra a nossa gente — é que se poderá planejar um sistema de trabalho eficiente nas repartições públicas. O quanto estamos longe ou perto de poder impor essa nova concepção é difícil de se saber, sem ter feito ainda a necessária prova.

Entrando na matéria propriamente dita, começou a estudar, como tipo ideal ao qual devemos nos aproximar, o dos chamados “serviços contínuos”, vale dizer, aqueles que por sua natureza especial funcionam ininterruptamente nas 24 horas do dia. Os ensinamentos principais que o conferencista mostrou poder tirar-se desses serviços são:

1.º — O regime de trabalho de 8 horas, em dois turnos, obrigado que está a intervalos para refeições, repouso e outras necessidades do servidor, apresenta, em regra, muitos inconvenientes. Ora produz sobras, ora falta de pessoal na repartição, ora irregularidade de horários, nos diversos dias da semana, etc.

2.º — No caso de ser indispensável o regime de dois turnos, atenuam-se os inconvenientes quando os intervalos têm a mesma duração que os turnos.

3.º — De ponto de vista absolutamente impessoal, a melhor distribuição de funcionários para um serviço contínuo, ou de expediente muito longo (16 ou 20 horas), é a que se faz por turnos únicos de 4 horas (4, 5, 6 com turnos diferentes).

4.º — Não havendo necessidade de serviço contínuo nas 24 horas, os melhores períodos para as pausas são o das 23 horas às 3 e o das 11 às 15 horas, os quais, segundo o conferencista, são os piores “quartos”, sob vários pontos de vista.

5.º — As horas “ótima” para as divisões dos turnos são 3, 7, 11, 15, 19, 23; e os dois períodos mais favoráveis ao trabalho não contínuo são: o das 7 às 11 e, depois, o das 15 às 19.

A capacidade de trabalho de um homem normal pode — reconhece o autor — ir até 16 ou mais horas por dia, mas nem todos os homens atingem a êsse potencial e nem o “ganha-pão” é o único trabalho a que estão sujeitos. Eles têm, também, que atender às múltiplas e complexas exigências de conservação de sua saúde e vigor, às tarefas da sua vida de família e social, assim como a atividades religiosas, políticas e outras. Referindo-se ao quadro que se observa no Brasil, o conferencista mencionou um trabalho, interessante e útil, de seu colega Dr. João de Albuquerque, publicado no número de outubro de 1944 desta revista, sob o título “Horário nas repartições públicas”. Mesmo do ponto de vista do trabalho — prosseguiu — os homens precisam aperfeiçoar-se e preparar-se tecnicamente não só para acompanhar os progressos do serviço, como ainda para poderem adaptar-se às modificações de trabalho e de vida que a idade lhes impõe. Tudo isso requer atividade, muita atividade, muita intensidade de vida. O empatamento, ou marasmo, a que os maus horários e o tempo excessivo de trabalho sujeitam o homem não só causa muitos dos maiores transtornos psicológicos que a humanidade vem sofrendo, como prejudica a própria qualidade do trabalho, através do rebaixamento do nível mental e profissional dos trabalhadores, hábitos dos que ficam a um ritmo frouxo, protelatório, “burocrático”.

A procura, pois, das condições de conforto material e moral do trabalhador é das tarefas fundamentais da organização do trabalho. A atividade humana, diária, deve, para que não haja acúmulo de fadiga e aborrecimentos, ser regulada dentro de um esquema compreensivo de higiene e de vida socializada. Num programa bem equilibrado (sono, higiene, alimentação, exercício físico, leitura de jornais, conversação, convivência social, transporte, etc.) não sobriariam, em regra, mais do que umas 6 horas para o trabalho profissional propriamente dito, sobretudo quando de alta qualidade, intensivo, duro, que é o que se pretende obter de um servidor público.

Ora, nas condições anormais em que nos encontramos — má saúde, deficiente preparação intelectual, alimentação fraca, salários baixos, desajustamentos profissionais, dificuldades de transportes, educação social, política e religiosa quase nula, mau mercado de trabalho, falta de colocações para certos tipos de aptidões, etc., etc. — o caso nosso, do brasileiro em geral e do funcionalismo público em particular, parece ao autor ser mais de natureza “clínica”, pedir cura, adaptação, reajustamento, e não comportar exigências “ex-abrupto” de altos padrões quantitativos ou qualitativos. Por isso, diz, devemos-nos contentar por enquanto com a semana de 32 ou 33 horas e tratar, primeiro, de tomar as medidas que venham favorecer o processo ulterior de transformação qualitativa dos nossos servidores e passar a tirar todo o grande partido, até agora desaproveitado, do que nos podem dar, em benefício do serviço e do servidor, a *mudança qualitativa das horas de trabalho* e a adoção do sistema de turnos sucessivos, que permitam expedientes largos de atendimento ao público.

Assim, as primeiras medidas dignas de aplicação imediata seriam, na opinião do autor, a extensão do expediente do funcionamento das repartições, o mais possível, e a

adoção do sistema de turnos sucessivos e dos períodos de quatro horas. Tais medidas acarretariam, desde logo, enormes vantagens. Os funcionários teriam maior margem para escolher o horário mais conveniente aos seus interesses, sem contrariar os do serviço e atenuando, ademais, as condições criadas nas grandes cidades, pelas distâncias, pelas dificuldades de transportes e outras. Outra vantagem, possivelmente, seria o mais fácil recrutamento de indivíduos mais bem qualificados, mas que não podem dispor, todos os dias, de mais de 4 horas seguidas para o serviço, seja por motivo de estudos, de doença ou outro qualquer.

Para o público, as vantagens do serviço contínuo são indubitáveis: acesso às repartições a qualquer hora do dia, sem, portanto, prejuízo de vida profissional; diminuição dos aglomerados nas repartições; possibilidade de tratar de vários assuntos num mesmo dia; dispensa de intermediários, despachantes, etc. Uma transformação radical no mecanismo burocrático!

Para o Serviço propriamente dito, as vantagens também são manifestas: maior aproveitamento dos prédios; menor número de máquinas; maior utilização das que existem; menor número de móveis; menos gente; trabalho mais tranquilo e isolado; maiores facilidades de comunicação entre as repartições; mais rápido atendimento da correspondência, de pessoas em trânsito, etc.

Vantagens gerais, para a cidade, serão igualmente observadas: divisão mais equitativa do movimento urbano; utilização dos transportes; “turnover” maior dos hotéis e estradas de ferro; facilitação dos serviços de carga e limpeza fora das horas de maior acesso do público.

Finalmente, para os empregados, os expedientes longos, desde que respeitem a jornada normal de cada servidor, permitirão uma maior acomodação às outras necessidades da vida privada e social: frequência a escolas, bibliotecas, esporte, “mobilidade” social maior, em vez da estagnação atual, pois que a jornada de trabalho em vigor “corta” o dia no centro, deixando duas “pontas”, de manhã e à noite, inaproveitáveis para um sem-número de afazeres importantes. E’ por isso que os funcionários saem correndo da repartição e não querem saber de conferências, cursos, etc., a não ser em casos excepcionais.

A fim de conciliar as exigências, das 33 horas na semana (a que se deve, no mínimo, subtrair duas para o “lunch”) com o sistema de turnos de 4 horas, o autor propõe que os sábados sejam equiparados aos outros dias e que duas vezes (às terças e quintas, por exemplo) haja um turno suplementar (sempre de 4 horas e após intervalo de tempo igual).

Com isso e a abolição do “lunch” diário, que já não terá mais nenhuma razão de ser, ganhará o Estado no mínimo uma hora, sem contar as grandes transformações na qualidade e na intensidade do trabalho, que advirão, por certo, do sistema. Os dois turnos suplementares poderão ser aproveitados para conferências, aulas e outras reuniões, o que é de enorme importância para o aperfeiçoamento do servidor.

Além das vantagens de ordem “humana”, “psicológica” e de rendimento dos turnos moderados, de 4 horas, o con-

ferencista mostrou que eles são os que mais facilitam a organização dos quadros, a articulação de funções, distribuição de tarefas segundo certas aptidões individuais, divisão de trabalho, etc. Acha também que, pelo tempo que deixam livre ao servidor (4 vezes por semana), constituem o meio mais racional, mais seguro de prevenir o "absenteísmo", praga dos nossos serviços.

Passando, depois, a uma outra ordem de idéias, o Dr. Palmério mostra que o regime de tempo de trabalho diário deve ser flexível, adaptável às condições humanas dos servidores, e, em consequência, defende a tese de que um tempo padrão para todos não tem razão de ser. Façam-se horários para velhos, para moços e mulheres, para homens maduros e para doentes. Não temamos a complexidade. As máquinas mais aperfeiçoadas são as mais complexas.

Segundo o Dr. Palmério, a carreira do indivíduo deve terminar quase que só com a sua morte ou com a invalidez total, o que, aliás, é raro e dura pouco. As aposentadorias prematuras assumem às vezes as características de uma verdadeira morte civil. "Aposentadoria só com a morte" deveria, na sua opinião, ser o lema dos "Seguros Sociais" e acrescenta: "Para cada idade, como para cada sexo, há, certamente, um tipo de serviço mais adequado, como também um ritmo e uma duração mais adequada de jornada de trabalho".

Expedientes longos, por igual, para todos, afastam muita gente velha ainda capaz de prestar bons serviços, assim como doentes com capacidade horária reduzida mas não abolida, gente que até se beneficiará sendo mantida no trabalho.

Propõe o autor a criação de três tipos de servidores, em função da jornada de trabalho :

a) Os de "full-time", tempo integral : 30 a 40 horas por semana. Regime ideal para o servidor ideal, maduro, já integrado no ofício, com a vocação bem definida, vida assentada, formado, sem precisar de escolas, com o serviço militar já cumprido, a família já organizada, em plena forma física e intelectual e ocupado em serviços que o satisfaçam integralmente; enfim, em condições de viver, satisfeito, do serviço e para o serviço, dedicar-se a este como a um sacerdócio. Será bem remunerado e não terá motivos de inquietação quanto ao futuro de sua carreira e vida.

b) Os de "meio-tempo" : 3 a 4 horas por dia, de acordo com a natureza da ocupação; isto é, aqueles dos quais não se exigirá mais do que uma jornada curta, seja por motivo de serviço, seja por motivo da "carreira" ou dos interesses do servidor. Assim, técnicos muito especializados, obrigados a trabalho em casa, a atividades externas inerentes ao próprio serviço : médicos, engenheiros, advogados, artistas, etc. Também é o caso dos moços que precisam progredir, que não podem ficar a meio dos estudos, que carecem de tempo para a formação equilibrada e integral de sua carreira e prestar serviços ao país em várias "frentes". E' também o caso dos que se acham empregados em tarefas monótonas, de rotina, fatigantes, muito trabalhosas e sem futuro, que, exercidas em grande número de horas, impedem estudos e aperfeiçoamento : datilógrafos, estenógrafos, contínuos, "boys", escriturários, etc. Como exigir-

se aperfeiçoamento, concursos, dêsses servidores, se ficam sem "horas" e sem sobras de energia nervosa para se dedicarem a estudos ? E' também o caso de pessoas com atividades domésticas (moças, senhoras e até homens), que precisam repartir sua atividade entre a casa e o escritório.

A aceitação de uma categoria, assim, de servidores, postos a meio tempo, ou em melhores termos, a tempo curto, permitirá não só a colocação no Serviço Público de muita gente moça, estudantes, artistas, investigadores, que precisam trabalhar para viver, como ainda de muitos indivíduos que, dispondo de outros meios, não se sujeitam ao inflexível regime atual, passando a empregar sua atividade em serviços de muito menos interesse para o país, ou, o que é pior, a levar vida ociosa e inútil. ,

c) A terceira modalidade de "tempo de trabalho diário", "parcial", é aquela destinada aos que, por motivo de doença ou idade, não possam dar, provisória ou definitivamente, mais de 4 horas diárias, porém que conservam boa capacidade para um número menor e que até se beneficiariam trabalhando. O exame médico bem feito e discriminatório decidirá em cada caso quantas horas o servidor poderá continuar a prestar e, assim, evitar-se-ão muitas aposentadorias e licenças para tratamento de saúde. Cesada a causá ou agravado o mal, o paciente tomará o destino melhor indicado : aposentar-se definitivamente ou voltar ao serviço normal.

O Dr. Palmério é dos que se mostram favoráveis a um período de serviço civil obrigatório, a fim de que a mocidade do país possa travar conhecimento direto com os nossos problemas de administração e governo.

Recapitulou suas principais idéias sobre a matéria, nos seguintes itens :

1.º — E' preciso separar bem os dois problemas : os horários do servidor, de um lado, e os horários das repartições ou das empresas, de outro. Uma administração inteligente saberá conciliar e resolver, em maior ou menor grau, os antagonismos que surgirem entre os dois pontos de vista.

2.º — Normas muito rígidas e muito gerais são inaplicáveis ou ineficientes, entravam o bom funcionamento dos serviços; mas há um conjunto de normas e preceitos que, bem aplicados, permitirão uma considerável melhoria dos horários atualmente em vigor no nosso país.

3.º — Há um horário ideal para cada tipo de repartição, como há um para cada Serviço tomado isoladamente. E', pois, fundamental uma classificação de repartições em função dos horários, assim como é indispensável que cada repartição possa ter uma margem legal de adaptação dos horários às suas condições locais.

4.º — As repartições devem estar abertas ao público o mais largo tempo possível. O ideal, em muitos casos, é o expediente de 24 horas : serviço contínuo, todos os dias. A organização e a administração dêsses tipos de serviço não oferecem, para quem conhece a matéria, as dificuldades que um exame superficial leva muitas vezes a admitir que existam. As vantagens que apresentam os expedientes largos, inclusive econômicas, justificam plenamente o trabalho

e a complexidade dos estudos que, para implantá-los, o administrador terá que enfrentar.

5.º — Os horários das diferentes repartições, nos casos em que não houver matéria para um serviço contínuo, devem, na medida do possível, ser coordenados uns com os outros, de modo a permitir o entrosamento de despachos sem maiores delongas.

6.º — Ao traçar normas para a organização do regime de trabalho, devemos considerar a natureza humana do servidor: os imperativos de saúde, os deveres de família, as obrigações sociais; e, também, suas aspirações, e gostos, etc., assim como as condições de vida nas respectivas cidades. Conciliar todos esses interesses entre si, e com os da coletividade e os do trabalho, nem sempre é tarefa fácil, mas é a tarefa do administrador a que este não se pode furtar.

7.º — A capacidade humana de suportar horas de trabalho tem limites muito variáveis, seja em função da natureza do trabalho, seja em função do tipo, do temperamento e das outras condições pessoais do servidor; mas, um preceito fundamental, já estabelecido e imposto, determina que haja pausas, intervalos, para repouso e satisfação de outras necessidades humanas.

8.º — A melhor forma de conciliar a necessidade dos intervalos e a continuidade dos serviços é o estabelecimento de turnos, no máximo de 4 horas, com revezamento de servidores. Havendo necessidade de dois turnos, o intervalo de descanso de cada servidor deve ter a mesma duração que o turno. Essa conclusão não é arbitrária, mas decorre da análise atenta de todos os fatores em jogo.

9.º — Há, para cada parte do mundo, e segundo a "estação", melhores horas dos dias, como há momentos fisiológicos e psicológicos mais favoráveis ao trabalho. No caso brasileiro, a marcação geral mais favorável para as turmas parece ser: 3, 7, 11, 15, 19, 23 horas. Os dois horários mais impróprios ao trabalho são, do ponto de vista fisiológico e climático, os de 23 às 3 e de 11 às 15. Os dois mais favoráveis são os das 7 às 11 e das 15 às 19, os quais, pelos motivos acima expostos, devem corresponder a duas turmas diferentes.

10 — Os melhores horários são os que permitem ao servidor tomar as suas refeições em casa, por motivos de higiene, de repouso, de economia, de convivência familiar e outros, todos mui relevantes. O restaurante para o empregado, fora da família, representa um sério fator de encarceramento de vida e de desagregação social, de graves consequências, além dos malefícios à saúde, sobretudo quando se trata de restaurantes "comercializados", onde, na maioria dos casos, não há conforto de espécie alguma.

11 — Merecem, no estudo dos horários, ser devidamente considerados os problemas da moradia e da condução. As viagens fatigam, oneram e consomem muito tempo, além do efeito desfavorável ao processo da digestão. Os horários de um só turno atenuam muito esses inconvenientes e, nas grandes cidades, enquanto os problemas da moradia, da alimentação e do transporte não forem devidamente resolvidos para todos, o remédio mais acertado será a adoção do regime de um turno só, ao menos três ou quatro vezes

por semana, para aqueles que estão aguardando a solução dos referidos problemas. Trata-se de uma medida realista para o momento, porque 4 horas ininterruptas, bem escolhidas no dia, de um servidor bem disposto, bem alimentado e atento ao trabalho, valem mais do que 6 de outro, inquieto, mal nutrido e desinteressado.

12 — E' muito importante considerar-se, realisticamente, a psicologia dos trabalhadores, sobretudo daqueles que lidam com o público ou cujo serviço dificilmente pode ser controlado por outrem, à medida que está sendo feito (pesquisas, pareceres, etc.). O servidor descontente, mal humorado, ausente em espírito de sua repartição, servirá mal, sejam quais forem os códigos disciplinares a que estiver sujeito ou os apelos que se lancem ao seu patriotismo, seu sentimento de dever, seu espírito público, etc.

13 — Deve-se ter em conta ainda ao estabelecer regimes de trabalho, que o aperfeiçoamento do servidor só se faz mediante estudo calmo, paciente, em condições de sossego e saúde favoráveis. E' preciso que o estudioso tenha tempo e "horas" para freqüentar cursos, fazer visitas, consultar bibliotecas, etc. Há tarefas que, por demais fatigantes e destituídas de qualquer atrativo, criam em quem as executa um estado de espírito incompatível com estudos fora das horas de trabalho. Tais tarefas, ademais, não podem tomar toda a existência de um indivíduo. Constituem-se em "becos sem saída". E' preciso, pois, que se não impeça que os mais antigos se preparem para deixá-las aos mais novos, em começo de carreira. Esses modo de vêr, que, felizmente, também não é original, faz parte de um conceito mais amplo de uma sociedade não compartimentalizada em classes, castas, grupos fechados, mas, ao contrário, considerada como uma gigantesca oficina dentro da qual todos os colaboradores devem ligar-se por estima e respeito, auxiliar-se mutuamente, e, cada um a seu tempo, — variáveis que somos, todos, em força, em saúde, em aptidões — ir cedendo aos outros os lugares, ocupando novos, à medida das novas aptidões ou das novas condições criadas pela saúde e pela idade. Ademais, repetindo o que já escrevera (1), diz o autor: "O trabalho deve ser enobrecido e humanizado a fim de proporcionar ao seu executante não só satisfações materiais, mas também satisfações morais e, ainda, oportunidades de estudo e desenvolvimento, no mais alto grau compatível com a capacidade de cada indivíduo. Um povo de grandes aspirações não pode privar nenhum de seus filhos, moços ou velhos, sadios ou enfermos, das oportunidades de melhoria de vida e de constante aperfeiçoamento, nem muito menos escravizá-los à monotonia, à rotina ao atraso" de ofícios subalternos e primários. "Aliás, não foi senão por terem esquecido essas normas salutares que várias nações se vêm hoje a braços com terríveis dificuldades no que diz respeito a material humano qualificado, e, por isso, estão correndo perigos os mais sérios, que sem perda de tempo, nos cabe, do mesmo modo, conjurar".

Ao terminar sua palestra, o conferencista reconheceu que o assunto de que tratara é muito complexo, encerra numerosos temas abertamente controvertidos e cada um compor-

1) *O Custo dos Remédios e a Economia Médico-Farmacêutica* — 1942.

tando, por si só, não apenas uma palestra mas um debate à parte.

Reconheceu, ainda, que a adopção do sistema virá trazer novos problemas, mas isso, sempre inevitável, é precisamente o preço do progresso. Se ficarmos eternamente no campo dos livros, dos discursos, mudando palavras e idéias de umas páginas para outras, pouco realizaremos.

A experiência é, pois, necessária, embora cautelosa e por partes.

O D.A.S.P., ao ver do conferencista, é, por todos os títulos, o órgão do governo mais capacitado para ensaiar, ao menos em alguns serviços, essa que se pode chamar de experiência administrativa, da qual hão de, por certo, advir novos ensinamentos sobre a matéria.

A experiência, diz, bem vale ser tentada, porque, como todos hão de convir, o atual regime de trabalho, além de não atender integralmente às suas finalidades, desprezando como está, em muitos setores, aplicação aconselhável do sistema dos largos expedientes, do trabalho continuado por turmas sucessivas, e insistindo no sistema de períodos longos, colocados precisamente na porção mais desfavorável do dia, é um regime anacrônico, excessivamente, rígido, por demais esquemático e que, por isso, deixa de facilitar, no caso especial do Brasil, a vinda ao trabalho de uma legião de indivíduos que poderiam se constituir em esplêndidos servidores, que afasta prematuramente funcionários com capacidade bastante para ainda continuar por muito tempo nos seus postos, regime que cria, para os que se encontram em atividade, defeituosas condições de existência, afetando o servidor no seu conforto, entravando o livre desenvolvimento de sua personalidade através de uma intensa participação na vida social e cultural do país. Tais condições repercutem em desfavor da evolução nacional, já tão comprometida por fatores negativos de índole diversa, mas que nada têm de irremovíveis.

"Estamos convencidos — termina o conferencista — de que mudando as condições de trabalho influiremos rápida e decisivamente na mudança da mentalidade pessimista e apática que predomina em largos setores do funcionalismo público e que, errôneamente, se toma como característica indelével do nosso povo e dos servidores, em particular, enquanto que o que há é apenas um círculo vicioso que se precisa quebrar, começando por uma ausculta profunda das potencialidades e aspirações de nossa gente e, depois, confiantes no descortino, na cultura e no patriotismo dos nossos administradores, apoiá-los resolutamente na tarefa de solucionar os agudos problemas que o exame de nossa situação vier revelar".

"No caso de que hoje nos ocupamos — remata o conferencista — aqueles que o fizerem, terão, mais uma vez, dignamente, participado das nobres funções do governo, *governo que, no luminoso conceito de HERMANN FINER, "é o processo completo de descobrir e converter necessidades humanas em humanas aspirações"*.

*
* *

Debatendo o conferencista, falou, em primeiro lugar, o Sr. Osvaldo Carijó de Castro, Diretor da

Divisão do Pessoal do M.T.I.C., cujas palavras transcrevemos na íntegra:

"A palestra do Dr. José Palmério, que acabamos de ter o prazer de ouvir, aborda, com riqueza de detalhes, o problema do horário nas repartições públicas.

O problema é complexo e estará fatalmente sujeito a toda sorte de críticas e debates, uma vez que interessa, de perto, a todo servidor do Estado, havendo, pois, além do interesse do próprio Estado, o interesse dos seus servidores.

Todos, muito naturalmente, hão de desejar que o seu horário possibilite ou não sacrifique os seus afazeres alheios ao serviço público.

A tese defendida pelo Dr. José Palmério, de estabelecer períodos curtos de trabalho, com espaços maiores para repouso após as refeições, é aceita e preconizada pela ciência moderna, nos centros mais adiantados do mundo.

Um dos pontos mais interessantes da idéia defendida, consiste, a meu ver, na facilidade que encontrarão os servidores estudantes em prosseguir seus estudos, tendo, ao mesmo tempo, meios financeiros para custeá-los.

Lamento não poder concordar com alguns aspectos da palestra.

Referindo-se à aposentadoria, entende o Dr. José Palmério que ela só se deve verificar com a morte.

Isso seria anular grande parte do nosso Direito Social, tido como dos mais evoluídos. A aposentadoria, salvo em casos particulares, nunca é tida como castigo e sim como prêmio, como amparo social ao cidadão cujas forças não mais permitem o trabalho.

A aposentadoria sempre constituiu cartaz de reivindicação das massas e, hoje, governo algum subsistirá se não cuidar seriamente do problema social.

É necessário, isto sim, maior rigor na concessão das aposentadorias, estabelecendo-se, por outro lado, um sistema de acesso mais rápido, uma vez que, no nosso serviço civil, recorre-se constantemente à aposentadoria de integrantes de classe final de carreira para possibilitar promoções. Isto ocorre unicamente pelo fato de ser extremamente lenta e difícil a promoção de funcionários.

Acredito, firmemente, ser outra a solução.

As sugestões apresentadas pelo Dr. José Palmério são excelentes, dentro do quadro atual.

Eu entendo, porém, que o quadro atual é que deve ser modificado.

Falo, não como técnico, que não sou. Não passo de um "músico de ouvido", que só poderá trazer a contribuição de alguns anos de prática na direção de um órgão específico de administração de pessoal, onde são sentidas, de perto, as queixas e aspirações do servidor do Estado.

Até há bem pouco tempo, o serviço público era ambicionado apenas por elementos que dispunham de empenhos políticos.

Lembro-me bem de um caso desenrolado logo no início da minha atividade de servidor do Estado.

Na repartição onde trabalhava, havia um servente absolutamente relapso, negligente e descuidado das suas obrigações.

Como companheiro, lembrei-lhe, de uma feita, em conversa amigável, as suas obrigações, a situação incômoda e vexatória em que ficava em relação ao seu chefe e colegas. Para surpresa minha, disse-me ele: "Olhe, moço — quando eu entrei para aqui, eu pedi *emprego*, não pedi *trabalho*".

Essa, infelizmente, ainda é a mentalidade de alguns dos nossos servidores.

Com a seleção honesta que em boa hora empreendemos, os cargos não são mais obtidos e sim conquistados pela cultura dos candidatos.

E' necessário, porém, pagar melhor o servidor do Estado, mesmo que se reduza o seu número, de forma a colocá-lo livre de preocupações e da necessidade de procurar, fora do serviço público, outra fonte de renda para equilibrar a sua difícil vida financeira.

No serviço público devemos e podemos ter o que houver de melhor em material humano, em cada especialidade.

Isso só se consegue com bons salários e sistema fácil de acesso.

O Estado, que ampara com o nosso soberbo Direito Social as massas trabalhistas, não pode ficar em situação de inferioridade, devendo entrar no mercado de trabalho como competidor, procurando recrutar os seus auxiliares seduzindo-os com salários altos. E' princípio rudimentar o que diz que as coisas melhores custam evidentemente mais caro.

Uma ligeira vista pelas referências das várias séries funcionais de extranumerários-mensalistas e dos padrões de vencimentos das diversas carreiras nos convencerá facilmente.

Necessitamos acabar com os adventícios no serviço público, com os auxiliares que, ao ingressar, já estão pensando como sair ou como mudar de série funcional ou carreira.

Melhoramos de forma surpreendente intelectualmente. Todavia, ainda há o problema capital que é o da chefia, ainda mais agravado com a abundante movimentação desses adventícios, que, logo ao se assenhorearem do serviço, mudam de cargo ou de função, e, assim, de repartição.

As entidades particulares devem nos servir de padrão. Todas elas pagam regularmente os seus dirigentes.

Servidores bem pagos, seleção ainda mais rigorosa, sistema de acesso rápido, escolha criteriosa dos dirigentes e métodos racionais de trabalho são, em meu entender, os problemas que devemos resolver.

Por outro lado, creio que as sugestões do Dr. José Palmério terão grandes dificuldades de execução, principalmente de fiscalização.

E' bem nosso conhecido o drama que vivem os nossos chefes tendo apenas que fiscalizar a entrada e saída de servidores uma única vez, todos com o mesmo horário.

E' bem verdade que esse lado do problema poderá ser solucionado facilmente com a adoção de relógios de ponto.

Concluindo estas considerações que me pareceram oportunas, devo acentuar que a palestra do Dr. José Palmério, brilhante inteligência a serviço do Estado, envolve matéria de relevante importância, devendo o seu plano resolver pro-

blemas que temos encontrado constantemente na prática dentro do quadro atual do nosso serviço público civil.

Conforta-nos a evidente preocupação dos poderes públicos no estudo de questões que envolvem, de perto, desejos, aspirações e, muitas vezes, sonhos do servidor do Estado.

Tive, ao aceitar o dignificante convite da Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P., a intenção de trazer para este debate a pequena parcela da minha contribuição, fruto exclusivo da experiência, e me darei por fartamente compensado se tiver atingido esse objetivo".

*
* *

A seguir, usou da palavra o Sr. José Saldanha da Gama e Silva, técnico de pessoal e chefe de seção da Divisão de Aperfeiçoamento, que disse:

"O Dr. Palmério, que conhecemos de longa data pelos seus excepcionais dotes de organizador, é antes de tudo um humanista. Com seu olhar penetrante de filósofo, o Dr. Palmério, médico e homem de cultura, tem tido há muitos anos oportunidade de ver e sentir a humanidade no seu desfile de todos os dias. Daí a sua evolução incoercível. Daí a sua aventura de hoje: à maneira de um Oppenheimer indígena, abandona a medicina e tenta agora fecundar com a sua experiência de psicólogo um campo mais vasto.

Isto explica o seu ingresso na Administração Pública.

E ainda aqui é todo aquele conhecimento intuitivo, que os corredores frios dos hospitais costumam legar aos homens de boa vontade, que o Dr. Palmério vem colocar à disposição dos administradores profissionais.

Não é, pois, necessário fazer o elogio do conferencista. Nem é preciso debulhar a bibliografia especializada a respeito do assunto hoje versado, para saber-se que o expositor arquitetou todo o seu sistema com rara felicidade e proficiência.

Cumpramos salientar inicialmente que não damos ao fenômeno a exclusividade do ilustre expositor, quando diz que, em questões de horário, as críticas são sempre levantadas só contra o Estado. E isto porque nos parece que as reivindicações dos proletários têm tido na diminuição das horas de trabalho um motivo de luta constante. Em verdade, porém, a Administração Pública — e aqui se entenda um plural porque o fenômeno não é só brasileiro — a Administração Pública, dizíamos, não têm trilhado o bom caminho, quando se trata do estabelecimento de horários. Nem há negar, também, que a Administração Pública — no Brasil, especialmente — tem malbaratado o problema; umas vezes, contra o funcionário; mas também, muitas e muitas, contra o próprio Estado.

Quem principia a ler ou a ouvir o Dr. Palmério, pode ter a impressão de que se trata de um diletante acientista, falando mais pelo coração do que pela cabeça. E isto, porque o articulista fala em delinear um ideal e esquecer tudo o mais, inclusive o aspecto financeiro da questão; fala em redução das horas de trabalho; em horário "predileto"; em *half-time*... Todas coisas que se tornam logo muito caras ao funcionário afoito. Mas por detrás deste samaritanismo

calculado, o Dr. Palmério nos sai um defensor empertigado do *full-time* verdadeiro; da "aposentadoria, só com a morte"; enfim, do regime duríssimo do "tudo ou nada".

Mas, então, por que o paradoxo aparente? Porque o orador, com a visão aguda de um verdadeiro "expert", procura dar ao problema do horário uma solução integral, cujas vantagens sejam não só do funcionário, como do serviço; não só do público em geral, como do Estado, em particular.

E então descobrimos a frieza vertical com que o conferencista forjou as suas premissas: visando o funcionário, de um lado; visando o Estado, de outro.

Dá um esquema sólido, em que o tipo de trabalho condiciona a escolha do horário, em que as repartições estariam abertas, dia e noite, à voragem do público; em que se conseguiriam almoços de 3 ou 4 horas; em que as funções subalternas já não seriam "becos sem saída", etc..

E qual o método deste sistema que levaria à realização do que até agora tem parecido uma Utopia?

O mais simples possível.

O Dr. Palmério usa o método salutar das dicotomias:

I — Separa o problema do "horário das repartições" do problema do "horário dos funcionários";

II — Divide os funcionários em dois grandes grupos: os *noviços* e os *permanentes*.

Como consequência final, chega a dois tipos distintos de horários: o de *half-time*; e o de *full-time*;

Como se vê, tudo não passa de uma hábil sucessão de dicotomias, que leva, no entanto, aos resultados mais revolucionários.

Repetir agora as vantagens de tal inovação seria maçai o auditório, tão ardentemente foram elas salientadas pelo expositor.

Cabe-nos, porém, pedir vênica para discordar de um ou outro ponto — o que faremos agora.

Em 1.º lugar, não acreditamos na eficiência do serviço civil obrigatório. O conferencista nem aos menos nos deixa perceber se tal serviço seria a título gratuito ou oneroso; nem expõe a que propósito se obrigaria todo adolescente a envenenar 2 ou 3 dos seus melhores anos com a burocracia "funcional" a que nos levaria o sistema preconizado — "de mais e melhores papéis..." E' certo que o serviço público seria, se ideal, uma ativíssima escola de civismo... Mas aqui pretendemos, de propósito, espicaçar o brilhante psicólogo, para que nos desenvolva melhor tese tão sedutora.

Também discordamos do "slogan" radical: "*Aposentadorias? Só com a morte*". Cremos até que seria mesmo desaconselhável sua aplicação. Isto porque, como é sabido, a senectude traz uma regressão psíquica, em alguns casos pronunciadíssima... E medite-se, por um momento, no que fariam numa repartição pública atarefada, dois ou três velhos trêmulos, encarquilhados e caducos, mesmo durante apenas 2 ou 3 horas por dia...

Há ainda outros pontos que mereceriam nossa arguição, se não fôsse o adiantado da hora. Lembre-se, por exemplo, que o conferencista procurou esquecer totalmente o aspecto econômico da questão — complexo, mas indispensável, dado o caráter eminentemente econômico do fenômeno

no da divisão do trabalho. Mesmo quando o orador aludiu aos problemas da alimentação, esquivou-se maliciosamente, alargando de tal modo os dados da questão que ela terminou por escapar ao âmbito da conferência...

No entanto, não serão tais falhas — se assim as podemos chamar — que vêm desmerecer o sólido trabalho que tivemos o prazer de ouvir. Ao contrário, aqui estamos a aplaudir com entusiasmo o conferencista, pela profunda significação que se pode descobrir em sua obra.

Em verdade, clamando contra a Administração Pública que exige por vezes oito horas consecutivas de trabalho intelectual intenso, batendo-se pelas facilidades quanto ao aperfeiçoamento espiritual do servidor público, o Dr. Palmério incorpora-se à corrente daqueles que pretendem salvaguardar a civilização pela hegemonia do pensamento.

Pugnando contra o automatismo, contra a mecanização do homem, o orador como que procura vislumbrar o nosso próximo estágio social, através do qual, como previu DURKHEIM, o homem — em consequência do desenvolvimento ininterrupto da máquina — ultrapassando o estágio social de nossos dias — de relações baseadas essencialmente na divisão do trabalho — chegará a um estágio mais avançado — de relações baseadas essencialmente na especialização da cultura.

Como se vê, numa simples proposta de horário, o conferencista nos leva, maneiroso, do estoicismo gregário ao epicurismo social, deixando patentes todos os pendores de sua esclarecida mentalidade.

Dessa maneira, sob este prisma, podemos afirmar que o Dr. Palmério está sendo hoje não apenas um conferencista, mas, acima de tudo, um pioneiro — um idealista".

*
* *

Voltando a usar da palavra, o Dr. José Palmério respondeu aos dois debatedores.

Ao Dr. Carijó de Castro, esclareceu não ser, em tese, contra as aposentadorias, mas, sim, favorável à permanência no trabalho, em atividade mais moderada, dos servidores que assim o desejassem ou pudessem, e dentro dos limites de sua capacidade reduzida ou pela idade ou pela doença. Declarando que por muitos anos exercera funções numa Junta de Aposentadoria, lidando diretamente com casos que tais, observara ser grande o número de trabalhadores que gostariam de continuar servindo, se o pudessem fazer em condições ajustadas a seus casos especiais. E é isso que ele defende.

Quanto ao tópico seguinte das ponderações do Dr. Carijó, o Dr. Palmério reiterou ser favorável a uma jornada de trabalho moderada para os servidores que precisam de tempo e de energias para poderem freqüentar escolas, estudar em casa, fazer face às exigências intelectuais e outras decor-

rentes da própria função, ou ainda para se preparar para a conquista de novos postos, através dos concursos, mercê do sistema do mérito em boa hora implantado no Brasil.

Quanto à referência feita à política dos bons salários pelo Dr. Carijó de Castro, reputou-a o Dr. Palmério justíssima e muito bem feita, acrescentando que só essa matéria mereceria um grande estudo à parte.

No que concerne à movimentação do pessoal, ponto focalizado pelo Dr. Carijó, respondeu o Dr. Palmério dizendo que “é preciso que se considere que, assim como há excessos a combater, há também, de outro lado, *engarrafamentos*, estagnação a evitar e que, sem dúvida, certos cargos só deveriam ser exercidos por um tempo limitado, sem que passa a haver prejuízo tanto para o seu ocupante como para o próprio serviço”.

Relativamente aos problemas da chefia e da fiscalização, o conferencista retorquiu concordando em que, realmente, o sistema que preconiza virá aumentar a responsabilidade e os encargos dos dirigentes, mas, acrescentou, “para isso é que estes existem e, bem assim, a bela ciência da Administração, que tanto cultivamos aqui... Desdobrem-se os cargos de chefia, aumente-se o senso de responsabilidade do servidor, reeducando-o, aperfeiçoando-o; enfim, enfrentem-se as dificuldades porque êsse é o preço do progresso administrativo, como de qualquer outro”.

Terminando sua resposta ao debate do Dr. Carijó de Castro, disse o Dr. Palmério: “Todos êsses

assuntos são realmente difíceis, complexos, como se gosta de dizer. Sejamos, porém, otimistas. Voltemos a estudá-los e a discutí-los. O digno debatedor soube escolher bem os pontos de reparo da palestra e atacá-los com elevação e competência, sendo como é, êle sim, uma autêntica inteligência ao serviço do Estado”.

Ao Dr. Saldanha da Gama e Silva, declarou o Dr. Palmério que a idéia do serviço civil obrigatório mereceria ser defendida em estudo à parte, acrescentando que, ainda recentemente, dois nomes de grande relêvo mundial tocaram no assunto: Mrs. Roosevelt e Bernard Shaw. Disse que o número de adeptos do sistema parece maior e que os há mesmo aqui entre nós. O que se visa é fazer o cidadão “conhecer melhor e participar mais intimamente dos problemas da Administração e do Governo, servir mais ao país, em determinados setores atualmente um tanto relegados pela iniciativa individual”.

Quanto ao assunto da aposentadoria, também focalizado no debate do Dr. Saldanha, o Dr. Palmério, reconhecendo que não fôra antes suficientemente explícito, voltou a explicar que só é contrário às aposentadorias bruscas, rígidas. Defende um sistema de “regressão” paulatina, até se chegar, sem transições inconvenientes, ao afastamento final do servidor, em seu benefício próprio.

Ao terminar, o Dr. José Palmério agradeceu “muito cordialmente aos ilustres debatedores toda a gentileza e benevolência com que o trataram nessa reunião de estudiosos”.

SELEÇÃO

Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Examinador de Marcas

Foram as seguintes as questões apresentadas no último concurso para a carreira de *Examinador de Marcas*, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, realizado em agosto de 1944:

PORTUGUÊS

I

Copie os textos seguintes, corrigindo os erros (de ortografia, de sintaxe, etc.). Não altere o que estiver certo.

1. Já se fêz os ofícios que aludis no vosso parecer.
2. Tratam-se de dois casos que merece grande atenção.

3. Cabe ao requerente ambas as pensões até a data em que atingiu a maioridade.

4. A petição foi indeferida, pois, não tinha sido feito prova das alegações.

5. Êle não exitou em atender-me, de maneiras que fiquei satisfeito.

6. Os seus averes consistem de títulos à receber.

7. O chefe trouxe o processo para mim conferir os cálculos.

8. Não deixem de não comparecerem as onze horas.

9. Assisti os exames e afirmo que não houveram irregularidades.

10. Uma vez que não houve recurso da decisão, cumpra-se-a no prazo de tempo regulamentar.

II — Questões objetivas

1. Assinale nos parênteses da primeira coluna, com o número conveniente da segunda, o significado dos seguintes radicais :

- | | |
|-------------|-------------|
| () demos | (1) ferro |
| () hélios | (2) mundo |
| () kosmos | (3) pequeno |
| () mikros | (4) povo |
| () monos | (5) sol |
| () síderos | (6) um só |

2. Assinale na primeira coluna, com o número conveniente da segunda, o que é a vogal a nas palavras seguintes :

- | | |
|---------------|-----------------------|
| () abaixar | (1) prefixo grego an. |
| () acéfalo | (2) prefixo latino ab |
| () afonia | (3) prefixo latino ad |
| () amovível | (4) vogal prostética |
| () anexar | |
| () assimilar | |

3. Assinale nos parênteses da primeira coluna, com o número conveniente da segunda, os prefixos de significado equivalente :

- | | |
|------------|-----------|
| () contra | (1) anti |
| () male | (2) dia |
| () semi | (3) dys |
| () per | (4) hemi |
| () sub | (5) hyper |
| () super | (6) hypo |

4. Assinale na primeira coluna com o número conveniente da segunda, o significado dos sufixos :

- | | |
|--------------|--------------------------|
| () ada | (1) ação |
| () ado, ato | (2) agente |
| () dor | (3) dignidade, profissão |
| () douro | (4) estado |
| () idade | (5) lugar |
| () ista | |

5. Assinale com um (X) nos parênteses as palavras em que há o prefixo *ex* :

- | | | |
|----------------|----------------|------------------|
| () emigrar | () espontâneo | () extensão |
| () esplêndido | () estender | () extemporâneo |

6. Assinale com um (X) nos parênteses as palavras em que há a raiz *spec* (que olha) :

- | | | |
|--------------|----------------|--------------|
| () espectro | () esperto | () espetar |
| () espelho | () espetáculo | () respeito |

7. Assinale com (1) os sufixos designativos de aumento e com (2) os de diminuição :

- | | | |
|----------|----------|----------|
| () alha | () eiro | () ola |
| () eco | () il | () ucho |

8. Marque com (1) os prefixos vernáculos, com (2) os latinos e com (3) os gregos :

- | | | |
|----------|------------|------------|
| () além | () circum | () pene |
| () ana | () cis | () preter |
| () anti | () para | () sob |

9. Agrupe, nas colunas abaixo, conforme a raiz, as palavras : cabeça, caduco, cair, capital, cessão, cessionário, chapéu, chefe, conceder, incidir, ocaso, processo :

.....

10. Forme, com o sufixo apropriado, os adjetivos designativos de *naturalidade* :

Algarve	Chile
Áustria	Flandres
Bretanha	Peru

III — Redação

Foi requerido o registro de certa marca, mas houve oposição de um interessado.

Tendo sido o processo distribuído ao senhor, faça um relatório em que sintetize as alegações do requerente e as do opositor, descreva as marcas respectivas, comparando-as, e conclua pela procedência ou improcedência da oposição.

Use a folha de almaço adiante.

ATENÇÃO :

a) Tratamento : V.S.

b) Não assine seu nome nem cite qualquer nome real ou suposto.

Assine apenas "Examinador de Marcas".

c) Faculta-se o rascunho.

LEGISLAÇÃO

Responda, nas folhas de almaço que se seguem, às seguintes questões :

1. U'a marca registada de indústria e comércio pode ser usada com alterações, nos sinais distintivos, formato ou tipo de letra do pedido depositado? Por que?

2. Como se comprova o registo de u'a marca?

3. Onde é possível aos interessados no registo de marcas, fazer o depósito do pedido?

4. Quais as formalidades exigidas para requerer u'a marca? Descrever o que é necessário fazer.

5. O registo de especialidades farmacêuticas somente depende do pedido ao D.N.P.I.? Explicar o que é necessário.

6. Qual a garantia do registo de u'a marca?

7. Quais as restrições em marcas que não permitem o registo das mesmas?

8. Existe alguma diferença de garantia entre os brasileiros e os estrangeiros para o registo de marcas?

9. Onde podem ser usadas as marcas?
10. Qual o prazo de duração do registo de u'a marca?
11. Poderá o mesmo ser renovado? De que maneira?
12. E' possível fazer a transferência de u'a marca, de um proprietário para um outro? Em caso afirmativo, tal transferência teria valor se não fôsse registada no Departamento? Por que?
13. Caduca o registo de u'a marca? De que maneira?
14. O registo de u'a marca pode ser anulado?
15. O que significa, em marca, a classe a que pertence?
16. Os atos do Diretor do D.N.P.I. admitem recurso?
17. U'a marca que está em uso antes do registo dá direitos ao seu dono?
18. Quando se admite opposição, pedido de caducidade e recurso?
19. Pode o Diretor do D.N.P.I. reconsiderar seus despachos? Quando?
20. Quantas classes existem para se pedir marcas de indústria e comércio?
21. Qual o decreto que fixou a classificação das marcas de indústria e comércio, atualmente em vigor?
22. Quando se tratar de Título de Estabelecimento destinado a venda de mercadorias, existe a proteção legal do tal título?
23. O nome comercial pode ser protegido? Em que condições?
24. Quais os documentos que devem instruir um pedido de registo de marca?
25. Quais os documentos que devem instruir um pedido de registo de título do estabelecimento?
26. Quais os documentos que devem instruir um pedido de registo de nome comercial?
27. Em que prazo deverão ser cumpridas as exigências regulamentares?
28. E' possível prorrogar os prazos?
29. Quais as providências a tomar para a prorrogação?
30. A caducidade de marcas estrangeiras poderá ser declarada pelo Governo? Qual o Decreto?
31. De que maneira a caducidade pode ser declarada?
32. Em que hipótese tal cousa poderá acontecer?
33. O uso de marcas registadas no Brasil poderá ser feito por terceiros? De que maneira?
34. Esclarecer as formalidades necessárias e o que deve constar de licença.

CONHECIMENTOS GERAIS

1.ª Parte

GEOGRAFIA GERAL E DO BRASIL

1. Assinale abaixo os 2 maiores centros produtores de açúcar:

Paraná
Pernambuco
Rio Grande do Sul

Sta. Catarina
Estado do Rio de Janeiro
Goiaz

2. Numere na lista abaixo, em ordem crescente, os maiores produtores de algodão:

S. Paulo
Amazonas
Maranhão
Ceará
Paraíba
Rio Grande do Norte

3. Citar os 3 maiores produtores de petróleo no mundo:

4. Os 2 Estados que mais produzem ouro no Brasil são:

5. O país que, no mundo, mais produz mamona é:

6. Assinale abaixo os Estados que mais criam o gado vacum:

Ilha de Marajó
Amazonas
Bahia
Rio Grande do Sul
Território do Iguaçu
Minas Gerais

7. Assinale abaixo com os sinais respectivos as cidades da Europa e as da Ásia (Cidades da Europa (1); Cidades da Ásia (2)):

Cairo
Capetown
Londres
Bombaim
Budapeste
Estocolmo
Estambul

8. Assinale os países que produzem borracha:

Espanha	Sumatra
Java	Ceilão
Brasil	Hungria
Suécia	Turquia

9. Assinale os Estados em que é encontrado manganês.

S. Paulo
Baía
Sta. Catarina
Rio Grande do Sul
Minas Gerais
Mato Grosso

10. Os 2 maiores centros mundiais produtores de carvão de pedra são:

2.ª Parte

FÍSICA, H. NATURAL E QUÍMICA

1. Os corpos simples dividem-se em:
2. Citar 3 ácidos:

3. Assinale os *corpos simples* na lista abaixo :

Bronze
Cobre
Zinco
Latão
Mercúrio
Água

4. Assinale os *mamíferos* na lista abaixo :

Baleia Polvo
Peixe Cangurú
Foca Boto

5. Assinale os *répteis* na lista abaixo :

Camarão Rã
Aranha Salamandra
Polvo Tartaruga

6. Os vegetais completos compõem-se das seguintes partes :

7. Assinale as *plantas têxteis* na lista abaixo :

Cedro Vinhático
Carnaúba Juta
Linho Cânhamo

8. Os *alambiques* servem para :

Fazer a destilação
Medir a pressão atmosférica
Medir a temperatura
Avaliar a força hidráulica

9. O *anemômetro* serve para :

Medir a velocidade do som
Medir a velocidade do vento
Medir a velocidade da luz

10. O *termômetro* serve para :

Medir a temperatura
Medir a velocidade da luz
Medir a pressão atmosférica

3.^a Parte

MITOLOGIA GREGA E ROMANA

1. Assinale na lista abaixo o *deus da guerra, do comércio e da indústria* :

Apolo Netuno
Júpiter Vulcano
Marte Mercúrio

2. Assinale os *deuses de nomes gregos* na lista abaixo :

Jano
Hades
Júpiter
Poseidon
Hermes
Ares

3. Assinale na lista abaixo o *deus do vinho* :

Minerva
Bacchus
Marte
Netuno
Juno

4. *Terpsíchore, Melpomene e Clio* são respectivamente as musas da :

5. Minerva e Demeter são respectivamente deusas protetoras da :

4.^a Parte

HISTÓRIA GERAL E DO BRASIL

1. Assinale na lista abaixo os vultos da História de Roma :

Homero
Leônidas
Cesar
Ramesses II
Semóstenes
Cícero

2. A Declaração de Independência dos Estados Unidos da América do Norte foi redigida por

3. O principal ministro da Rainha Vitória foi.....

4. Assinale, na lista abaixo, os países que entraram na guerra da Criméia :

Rússia França
Sardenha Bélgica
Alemanha Inglaterra
Suíça Portugal

5. Assinale, na lista abaixo, as batalhas da grande guerra de 1914-1918 :

Campo Fórmio
Jutlândia
Marne
Trafalgar
Falkland
Armentières
Poitiers

6. A independência do Brasil foi proclamada no diade.....de.....

7. A República foi proclamada no Brasil no diade.....de.....

8. O Brasil foi descoberto no dia.....de.....de.....

9. No dia 13 de maio de 1888 se fez.....

10. O 1.^o Presidente da República no Brasil foi.....

IDIOMA

Use o almaço anexo

Si la marque que je veux employer dans telle ville, Paris par exemple, l'est déjà par la même industrie dans une autre ville, Lyon, je suppose, en ai-je légitimement le droit? D'après certains auteurs, ce serait une question de fait, il faudrait voir,, suivant les circonstances, s'il peut y avoir une concurrence quelconque, si je puis, dans la plus petite mesure, nuire au fabricant qui l'employait avant moi, mais, dans le cas où il n'y aurait aucune confusion possible, où je ne pourrais causer aucun tort à mon concurrent, je pourrais me servir de sa marque. Nous repoussons énergiquement cette théorie.

Un industriel est propriétaire de sa marque, et propriétaire sur tout le territoire de la France, car son commerce qui n'a lieu, je suppose, qu'à Paris actuellement, il peut vouloir l'étendre ailleurs, à Lyon notamment. Et

pourquoi le législateur aurait-il fait centraliser toutes les marques déposées en France au Conservatoire des Arts-et-Métiers à Paris, où elles sont à la disposition du public, si, dans sa pensée, la propriété de la marque avait été restreinte à la localité où elle est employée? Qu'entendrait-on du reste par *localité*, quelle serait l'étendue du rayon dans lequel la propriété de la marque devrait être respectée?

Mais cette centralisation des marques déposées en France au Conservatoire des Arts-et-Métiers de Paris nous montre la limite de la pensée du législateur qu'il ne faut pas dépasser; ainsi, une marque déposée seulement à l'étranger, dans un pays, remarquons-le bien, qui n'a aucun traité ni convention avec nous, ne saurait empêcher un industriel d'adopter la même marque en France pour la même industrie, car il ne peut être tenu d'aller rechercher dans le monde entier toutes les marques usitées dans les industries similaires.

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil

1.^a PARTE

Panorama geral anterior a 1930

CAPÍTULO XVI

O GOVERNO RODRIGUES ALVES

Escolher adjetivos laudatórios para o quadriênio que fluiu entre 1902 e 1906 é tarefa difícil para quem, querendo fugir à banalidade ou às repetições, quiser convenientemente exaltar a extraordinária projeção e significação desse período de nossa história republicana.

O Conselheiro Francisco de Paula Rodrigues Alves, 5.^o Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, teve, como bem poucos homens de Estado, o condão de saber escolher e manter nas funções os seus auxiliares imediatos. Esse excepcional discernimento e a absoluta felicidade de que se coroaram as suas escolhas terão, talvez, constituído o maior fator da glória que até hoje aureola o nome do insigne filho de Guaratinguetá. Seu ministério é o único de todo o período republicano que só teve um titular substituído, e esse mesmo já no último semestre do governo. Isso diz bem da segurança com que sabia escolher os que o cercavam e da confiança que o seu tino administrativo despertava nas esferas políticas do país.

O ministério que o Conselheiro Rodrigues Alves organizou a 15 de novembro de 1902 ficou assim constituído :

Justiça e Negócios Interiores — Dr. José Joaquim Seabra;

Relações Exteriores — Bacharel José Maria da Silva Paranhos do Rio Branco, Barão do Rio Branco;

Fazenda — Bacharel José Leopoldo de Bulhões Jardim;

Indústria, Viação e Obras Públicas — Major, Engenheiro Militar — Lauro Severiano Müller;

Guerra — General de Divisão Francisco de Paula Argolo;

Marinha — Contra-Almirante Júlio Cesar de Noronha.

A única substituição assinalada nessa notável composição ministerial, foi a do Dr. J. J. Seabra, a 28 de maio de 1906, quando assumiu a pasta da Justiça o Bacharel Félix Gaspar de Barros e Almeida. Ressalve-se, ainda, que o Dr. J. J. Seabra ocupou, também, a pasta das Relações Exteriores até a chegada ao Brasil do Barão do Rio Branco, que se encontrava em Berlim e que só a 2 de dezembro de 1902 pôde vir ocupar o Itamarati, donde só a morte o afastaria.

A inspiração das escolhas felizes do Conselheiro Rodrigues Alves não ficaria, porém, limitada ao âmbito reduzido das seis pastas ministeriais. Iria confirmar-se mais e mais no preenchimento de outros altos cargos que tanto contribuíram para o fulgurante renome do quadriênio. Pereira Passos, na Prefeitura, Paulo de Frontin, à frente das obras da cidade, resgando em 30 dias a Avenida Central, e Osvaldo Cruz, na Saúde Pública, saneando a Capital e, depois, vastas zonas do país, são colaboradores só por si capazes de orgulhar mais que qualquer governo — qualquer nação.

Conta-se que nem o Ministro J. J. Seabra nem o Presidente Rodrigues Alves sabiam quem era Osvaldo Cruz, quando o Dr. Sales Guerra, declinando do convite para dirigir a Saúde Pública, indicara o jovem sábio brasileiro para incumbir-se do saneamento da Capital da República. O desconhecimento dos nossos homens de ciência pelos nossos homens de Estado não deve ser levado em desabono destes, sobretudo num caso em que se sugeria o nome de um cientista moço, cuja fama não atingira ainda as fulgurâncias que lhe estavam

destinadas. Luiz Felipe, Rei de França, teria perguntado: — Quem é Cuvier? — quando lhe anunciaram a morte do célebre naturalista que criara a anatomia comparada e a paleontologia. Também Napoleão III perguntou quem era Claude Bernard, quando um professor alemão lhe solicitou a honra de ser apresentado ao grande médico francês.

No caso de Osvaldo Cruz, o que importa é saber-se que o Conselheiro Rodrigues Alves acatou a indicação do cientista brasileiro, nomeou-o, encorajou-o, deu-lhe mão forte, amparou-o e solidarizou-se com êle em tôdas as dificuldades e vicissitudes. Osvaldo Cruz comprometeu-se com o Governo, se lhe facultasse as medidas necessárias, a extinguir a febre amarela no Rio de Janeiro no prazo de três anos.

“O de 1903, em que se estipulou êsse pacto, deve inscrever-se em caracteres imortais na história do Brasil como um dos mais áureos fastos desta nacionalidade” (1).

De fato, embora a remodelação da Capital da República, levada audaciosamente a cabo pelo Prefeito Pereira Passos, constitua o padrão mais alto comumente atribuído ao quadriênio Rodrigues Alves, não podemos deixar de reconhecer que sem a obra de Osvaldo Cruz êsse padrão empalideceria, pois a febre amarela, endêmica no Rio Janeiro desde 1850, de tal maneira se tornara mortífera,

“que era suficiente razão para desprezarem os viajantes a capital brasileira” (2).

A campanha de Osvaldo Cruz contra a febre amarela obteve o mais completo dos êxitos.

“As visitas domiciliares pelas brigadas de saneamento, a extinção dos focos, a vacina obrigatória, restabeleceram brevemente no Rio as condições higiênicas, sem as quais não há nenhuma grande cidade. O número de óbitos, 584, em 1904, caiu em 1905 para 53, e em 1906 para 30” (3).

Pelo decreto legislativo n.º 966, de 2 de janeiro de 1903, foram transferidos para a administração federal os serviços de higiene defensiva da Capital da União, sendo a respectiva regulamentação ope-

rada pelo Decreto n.º 5.156, de 8 de março do mesmo ano. Reuniram-se, assim, pela primeira vez, segundo Rui Barbosa, coadunados sob a mesma autoridade, os princípios agressivos e defensivos da higiene.

“Essa lei, pela qual se criou a justiça sanitária e a engenharia sanitária, constitui a mais adiantada aplicação que nunca se viu dos princípios de intervenção do Estado em matéria de higiene” (4).

Não foram, entretanto, bem recebidas pela população as providências tomadas pelo governo para o saneamento da Capital.

“Exigências tinha a nova ordem de coisas, como a declaração dos casos de doenças infecciosas e, sobretudo, a verificação dos diagnósticos, contra as quais até boa parte da classe médica reagia. No Congresso Nacional, nos quartéis, nas ruas, nos lares, era uma espécie de levantamento em massa. Contava-se da esposa de um oficial, que se armara de carabina para defender os seus penates contra a invasão dos matamosquitos. A tudo, porém, opôs o diretor da saúde pública essa mesma inalterabilidade soberana do seu ânimo bom e justo, com que, na revolta, contra a vacina obrigatória, se recusava a deixar a sua casa, apedrejada pela multidão” (5).

Ouçamos, sôbre a vacina obrigatória, outro depoimento:

Entre 10 e 14 de novembro de 1904 a vacina obrigatória provocou no Rio, principalmente nos bairros proletários, uma verdadeira revolução popular, dificilmente sufocada pelas forças policiais e federais. Por êsse tempo a oposição política, chefiada pelo Senador Lauro Sodré, visando à deposição do Presidente, conseguiu revoltar a Escola Militar, marchando os cadetes sôbre a cidade, chefiados pelo General Silvestre Travassos. Uma força legal tomou-lhes a frente na rua da Passagem e após três descargas voltaram os cadetes à Escola onde se renderam. Tinha sido mortalmente ferido o General Travassos. A dominação do movimento, como da última tentativa de contrapor-se à política oficial a corrente florianista, ou da pureza republicana, então incarnada em Lauro Sodré, consolidou a ordem, permitiu que a administração prosseguisse nos seus vastos objetivos” (6).

Sôbre Osvaldo Cruz, “êsse homem superior ao seu tempo e ao seu país” (7), argüiu-se, a princípio, que não possuía atributos de administrador. E' vêzo de nosso país e, quiçá, de alhures, estabele-

(1) RUI BARBOSA — *Elogios Acadêmicos e Orações de Paraninfo* — Rio de Janeiro, Edição da “Revista de Língua Portuguesa”, 1924, pág. 201.

(2) PEDRO CALMON — *História da Civilização Brasileira* — 4.ª Edição aumentada, pág. 352.

(3) *Id.*, *ib.*, págs. 352-353.

(4) RUI BARBOSA, *op. cit.*, pág. 242.

(5) *Id.*, *ib.*, págs. 242-243.

(6) PEDRO CALMON, *op. cit.*, pág. 353.

(7) RUI BARBOSA, *op. cit.*, pág. 246.

cer-se como postulado que os homens, cuja inteligência atinge as esferas científicas ou artísticas, não podem ser bons administradores. A rotina intimidava-se, encolhe-se, ouriça-se diante de experiências arrojadas como a de Rodrigues Alves com Osvaldo Cruz, alegando, em última análise, falta de experiência. Mas

“das imprudências, dos repentes, das invenções desse inexperiente a cuja ação direta nada escapava, cujo tino criador acudia a tudo, sob cuja pressão tudo se eletrizava, tudo se harmonizava, tudo vibrava, resultou a mais completa, a mais extraordinária, a mais criadora, a mais exemplar das administrações a que o Brasil tem assistido” (8).

Graças aos resultados da obra imperecível de Osvaldo Cruz, puderam as novas praças e as largas avenidas rasgadas sob a orientação do Prefeito Pereira Passos, na Capital Federal, animar-se da vida das grandes metrópoles e receber a visita de viajantes ilustres, que, havia muito, evitavam cautelosamente a cidade de São Sebastião. Em 1906, debelado definitivamente o flagelo dos cariocas pôde reunir-se no Rio a 3.^a Conferência Pan-Americana, à qual compareceu o Secretário de Estado norte-americano Elihu Root, em honra de quem grandes festas populares se verificaram.

A realização dessa Conferência na Capital brasileira foi mais uma das demonstrações do imenso prestígio internacional do Barão do Rio Branco à testa das nossas relações exteriores. Esse insigne diplomata, que dilatou pacificamente as nossas fronteiras recebendo de Rui Barbosa o epíteto de nosso “Deus Terminus” imprimiu ao quadriênio Rodrigues Alves uma extraordinária refulgência. Menos de um ano após a sua investidura na pasta, isto é, a 17 de novembro de 1903, resolvia-se pelo Tratado de Petrópolis, a questão do Acre, que ameaçava as nossas boas relações com países vizinhos e que trouxe para o nosso território um acréscimo de 148.027 quilômetros quadrados (9). A 14 de junho de 1905, demarcavam-se as nossas fronteiras com a Guiana Inglesa, mediante arbitragem do Rei da Itália, ficando, ainda, esse ano assinalado entre os de grande prestígio da nossa história diplomática com a obtenção, para o Rio de Janeiro, de um cardinalato, único criado, até então, na América do Sul.

(8) *Id.*, *ib.*, pág. 244.

(9) Cifra colhida no *Anuário Estatístico do Brasil*, Ano V — 1939-1940, pág. 5.

Não cabe, no simples registro resumido de um quadriênio republicano, focalizar a grandeza de uma obra como a do Barão do Rio Branco. Temos, infelizmente de reduzir-nos a uma ligeira menção dos fatos em que culminou a sua ação, dentro dos limites do calendário. Digamos, todavia, com Euclides da Cunha, que

“O descortino dilatado de um estadista, depois de engrandecer-nos no espaço, engrandeceu-nos no tempo”.

E acrescentemos, para finalizar estas ligeiras referências ao mais ilustre vulto da nossa diplomacia, as palavras de Lauro Müller, seu colega de ministério, no tempo a que se referem estas notas, e seu sucessor, em 1912, na pasta das Relações Exteriores :

“Bendito seja esse nome de Rio Branco, raça de homens que aumentaram por lei e por sentenças arbitrais, com o Pai, o número de cidadãos para o território; com o Filho, a extensão de território para os seus concidadãos”.

Lauro Müller, autor das palavras acima e *magna pars* nos trabalhos de remodelação do Rio de Janeiro e da construção do nosso Cais do Pôrto, faz parte, com os ocupantes das demais pastas ministeriais, de um conjunto de estadistas que agiram em uníssono para o esplendor do quadriênio. De qualquer deles avultam os serviços à nação, cumprindo não deixar em silêncio a obra financeira de Leopoldo de Bulhões e o soerguimento da nossa Marinha de Guerra, projetado e iniciado pelo Contra-Almirante Júlio César de Noronha.

Daquilo que comumente se convencionou chamar *atos administrativos*, destaquem-se, na rica safra do quadriênio Rodrigues Alves : a reorganização do Distrito Federal (dec. leg. n.º 939, de 29-12-902); a dos serviços de higiene administrados pela União (dec. leg. n.º 1.151, de 7-1-904); a da Casa da Moeda (dec. leg. n.º 1.177, de 16-1-904); a da Justiça do Distrito Federal (decreto leg. 1.338, de 9-1-905); a da Assistência de Alienados (dec. leg. n.º 1.132, de 22-12-903); a do Instituto Nacional de Música (dec. leg. número 968, de 2-1-903); a criação do cargo de Consultor Geral da República (dec. leg. 967, de 2-1-903); a de um ofício privativo e vitalício do registro facultativo de títulos, documentos e outros papéis (Lei n.º 973, de 2-1-903); a de mais um Ofício de registro de hipotecas (dec. leg. n.º 1.100, de 19-11-903); a de mais uma Vara de juiz na

secção do Distrito Federal (dec. leg. n.º 1.152, de 7-1-904); a de mais dois ofícios de tabeliães de notas no Distrito Federal (dec. leg. n.º 1.327, de 2-1-905); a dos cargos de Contador e Procurador Fiscal nas Delegacias do Tesouro Federal (decreto leg. n.º 1.178, de 16-1-904); a reforma da Polícia do Distrito Federal (dec. leg. n.º 947, de 29-12-902); a modificação da Lei Orgânica do Distrito Federal, com autorização para que o respectivo Prefeito realizasse um empréstimo para saneamento e embelezamento da Capital Federal (dec. leg. n.º 1.101, de 19-11-903); a fixação do número das classes e dos vencimentos do pessoal do Laboratório Nacional de Análises da Alfândega do Rio de Janeiro (dec. leg. n.º 1.306, de 23 de dezembro de 1904); a do número, das classes e dos vencimentos dos empregados da Secretaria das Relações Exteriores (dec. leg. n.º 1.343-A, de 25-5-905); a dos vencimentos dos estafetas da Repartição Geral dos Telégrafos (dec. leg. n.º 1.468, de 9-1-906); a dos vencimentos dos telegrafistas, da mesma repartição (dec. leg. n.º 1.472, da mesma data); a dos vencimentos do Presidente e diretores do Tribunal de Contas e do representante do Ministério Público perante o mesmo Tribunal (dec. leg. n.º 1.490, de 6-8-906); a dos vencimentos dos diretores do Tesouro Federal (decreto leg. n.º 1.536, de 20-10-906); a elevação dos vencimentos dos funcionários do Tribunal de Contas (dec. leg. n.º 1.526, de 13-10-906); a definição dos cargos de categorias correspondentes no Exército e na Armada (dec. leg. n.º 1.473, de 9-1-906); a aprovação dos estatutos do Banco do Brasil (dec. leg. n.º 1.455, de 30-12-905); a divisão do território da República em distritos eleitorais (dec. leg. n.º 1.425, de 27-11-905); a obrigatoriedade, em toda a República, da vacinação e da revacinação contra a varíola (Lei n.º 1.261, de 31-10-904); a concessão aos profissionais da agricultura e indústrias rurais do direito de se organizarem em sindicatos para defesa de seus interesses (dec. leg. n.º 979, de 6-1-903); e, finalmente, a disposição sobre as despesas a fazer com a construção de obras preventivas dos efeitos das secas em alguns Estados do Norte (dec. leg. número 1.396, de 10-10-905) (10).

A todos êsses atos, emanados do Poder Legislativo, acrescentem-se os seguintes, de caráter executivo: organização do Território do Acre (decreto

n.º 5.188, de 7-4-904) e da respectiva administração fiscal (dec. n.º 5.206, de 30-4-904); reorganização das delegacias do Tesouro Federal nos Estados (dec. n.º 5.390, de 10-12-904), da Força Policial do Distrito Federal (dec. n.º 5.568, de 26-6-905); regulamentação da Guarda Civil do Distrito Federal (dec. n.º 4.762, de 5-2-903), da Escola Correccional 15 de Novembro (dec. número 4.780, de 2-3-903), da Casa da Moeda (decreto n.º 5.169, de 17-3-904), do Corpo de Bombeiros (dec. n.º 5.464, de 22-2-905), da fiscalização e cobrança dos impostos de transporte (decreto n.º 5.874, de 27-1-906); nova regulamentação da Secretaria da Polícia do Distrito Federal (dec. n.º 4.764, de 5-2-903); da Casa de Detenção da Capital Federal (dec. n.º 4.766, de 9-2-903), do Instituto Nacional de Música (decreto n.º 4.779, de 2-3-903), da arrecadação e fiscalização do imposto de consumo (dec. n.º 5.890, de 10-3-906), da Secretaria das Relações Exteriores (dec. n.º 6.046, de 24-5-906); alteração do Regulamento da Secretaria de Estado da Justiça e Negócios Interiores (dec. n.º 4.728, de 2-1-903); criação de uma Divisão provisória para estudo e construção do prolongamento da E. F. Central do Brasil até a margem do Rio São Francisco e outros ramais (dec. n.º 4.871, de 23-6-903), do cargo de fiscal do imposto de transportes, no Rio de Janeiro (dec. n.º 5.233, de 4-6-904), de dois postos fiscais no Território do Amapá (dec. número 5.849, de 15-1-906), das escolas profissionais de artilharia, de foguistas, de timoneiros, de sondadores e de sinaleiros da Marinha (dec. número 5.975, de 18-4-906); fixação de prazo para apresentação de estudos da estrada de ferro elétrica da Capital Federal a Petrópolis (dec. n.º 5.981, de 18-4-906); autorização ao Banco do Brasil para emitir notas conversíveis à vista (dec. n.º 6.169, de 13-10-906) (11).

“Na sucessão de Rodrigues Alves a política se alterou sensivelmente, pois o candidato do Partido Republicano Paulista era Bernardino de Campos, que seria o 4.º presidente natural daquele Estado. Opôs-se-lhe Pinheiro Machado, criando, em princípio de 1905, um Bloco, que, com a maioria do congresso, fez triunfar a candidatura de Afonso Pena, como o antecessor, antigo político da monarquia” (12).

Pinheiro Machado ainda faria mais dois presidentes até tombar assassinado por um fanático.

(10) Dados colhidos na *História Administrativa do Brasil*, de MAX FLEIUSS, 2.ª Edição, págs. 589 a 599.

(11) *Id., ib.*, págs. 574 a 589.

(12) PEDRO CALMON, *op. cit.*, págs. 353-354.

Servidores do Estado e atividade política

Uma entrevista do Presidente do D. A. S. P.

A organização de partidos políticos para disputarem as próximas eleições suscitou a idéia de se formar um Partido dos Servidores do Estado, que congregaria a numerosa classe do funcionalismo, a fim de participar ativamente na campanha política preparatória do pleito eleitoral e apresentar-se às urnas coesa em torno do candidato que fôsse adotado pelo partido.

Como era de esperar, a idéia provocou debates a respeito da atitude que devem manter os servidores públicos em face da política partidária.

Nossos colegas de "O Globo" procuraram ouvir, a respeito, a palavra do Presidente do D. A. S. P., que, no momento, se limitou a declarar que a lei brasileira é omissa no assunto. Posteriormente, o Sr. Luiz Simões Lopes esclareceu seu pensamento, em entrevista concedida ao "Correio da Manhã" e que foi divulgada na edição de 6 de junho findo desse matutino, nos seguintes termos:

"A idéia de se criar um partido político-eleitoral dos servidores públicos, coisa que trouxe logo no bôjo o intuito de se dar apoio aos candidatos do situacionismo, levou-nos à presença do Sr. Luiz Simões Lopes, a quem perguntamos sobre a oportunidade e a possibilidade de semelhante iniciativa. Parecia-nos uma excrecência dentro do próprio Estatuto dos Funcionários.

O Presidente do D. A. S. P. respondeu-nos:

— Realmente, a lei brasileira é omissa. Não estabelece os limites de atividade política dos servidores civis, como não autoriza nem desautoriza qualquer ação nesse domínio. Era isso o que me competia dizer, em face da situação de fato, ao responder, há dias, à informação pedida pelo "O Globo". Não foi meu propósito, entretanto, dar a impressão de ser pessoalmente solidário com o silêncio da lei, no que êle pode significar de irrestrita liberdade de ação na matéria, por parte dos servidores públicos. O meu pensamento sobre esse importante problema das relações que devem existir entre a administração, por si mesma e pelos seus agentes, e a política partidária, é muito conhecida por todos os que trabalham no D. A. S. P. e há vários anos que o proclamo publicamente.

— Assim...

— Sou pela completa neutralidade dos servidores civis em face da competição política, sem prejuízo do direito que lhes deve ser assegurado de votar livremente segundo as

suas preferências pessoais. Esse é, aliás, o critério vigente em quase tôdas as democracias, sobretudo nos Estados Unidos e na Inglaterra, para citar apenas as duas cujos serviços civis oferecem, hoje, um padrão de ética e de eficiência que por muitos anos não terá paralelo em organizações similares. Está claro que essa neutralidade, que se funda em motivos do mais legítimo interesse público, só pode ser efetivamente assegurada por meio de restrições impostas por lei; e é preciso dizer que, principalmente nos Estados Unidos, essas restrições são de uma amplitude e severidade que poucos entre nós imaginam.

— Desde quando, em geral, essa política de neutralidade dos funcionários começou a encontrar condições reais de existência?

— Uma administração — responde o Presidente do D. A. S. P. — pode ser organizada à base de dois sistemas: aquêle cuja filosofia consiste, em essência, na distribuição dos cargos administrativos entre as pessoas filiadas ao partido político que está no poder, sem finalidade maior que a da recompensa partidária, e o que oferece a todos os cidadãos, qualquer que seja o seu credo político, a sua côr ou a sua religião e sem outra distinção que a da própria competência, oportunidade para exercerem êsses mesmos cargos. O primeiro é o sistema do filhotismo, o segundo, o do mérito. Naquele, a lealdade do indivíduo se dirige para o partido que o empregou; no segundo, para a Nação que solicitou seus serviços. A diferença, do ponto de vista moral, entre um e outro, é a mesma que existe entre um favor pessoal e um direito, na obtenção de um cargo: o favor de escolha e o direito do mais capaz sobre o menos capaz, que decorre da livre competição de valores. O primeiro sistema, adotado inicialmente em todos os países, encontrou um campeão no Presidente norte-americano Andrew Jackson (1829-1837), cujo pensamento, diga-se de passagem, não se confinava no desejo de punir seus adversários e recompensar seus amigos, mas na convicção de que a substituição periódica dos ocupantes de cargos públicos era uma medida capaz de impedir o surto avassalador da burocracia. Quando, porém, a própria estabilidade e a segurança das instituições sociais vieram depender da capacidade com que a administração atendesse às novas e complexas funções do Estado, o *patronage*, em qualquer das suas justificativas — e do ponto de vista moral não há defesa possível para a sua filosofia — não encontrou mais condições de sobrevivência. A vida pública passou a ser dominada pelo imperativo da eficiência, a que o critério do pistolão de nenhuma forma poderia satisfazer. Só integrada por profissionais, isto é, por pessoas dotadas de capacidade técnica para o exercício da sua função e que assumissem nesse exercício uma *atitude* diferente, a administração pública, no mundo moderno, estaria suficiente-

mente aparelhada para a sua nova e preponderante missão. Daí a vitória integral, por tódá parte, do sistema do mérito, tornado efetivo através da obrigatoriedade do concurso para o ingresso no serviço público. Daí, simultaneamente, as condições reais para a neutralidade dos agentes da administração em face da coletividade e dos detentores momentâneos do poder. Libertos do espírito de facção e seguros de que devem o seu pôsto a si mesmos, em função do seu próprio valor, nada pode impedir que prestem os seus serviços lealmente a qualquer partido que esteja no poder e, indiscriminadamente, aos contribuintes em geral. Estes não pertencem a uma corrente partidária, mas estão distribuídos entre tódas e é preciso não esquecer que contribuem para serem servidos.

— Refere-se à Inglaterra e aos Estados Unidos...

— Efetivamente. Ninguém contesta que o concurso e a neutralidade política a que estão sujeitos os que ingressam no serviço civil inglês e nêle se mantêm são as fontes diretas do respeito e do enorme prestígio de que goza a administração naquele país. A severidade das prescrições destinadas a garantir essa neutralidade motivou reclamações, e duas investigações foram feitas no serviço civil, uma em 1910-14 e outra em 1925. Ambas chegaram a resultados idênticos, isto é, de que apesar do seu rigor nada havia a modificar nas regras que regem o assunto. "A questão" — declarou a comissão incumbida de realizar a segunda investigação — "do ponto de vista do Estado gira em torno não apenas dos direitos civis, mas da própria eficiência administrativa. A disposição cada vez maior do Parlamento em confiar o exercício de atribuições quase-judiciais aos departamentos executivos, sem proporcionar nenhuma das garantias estabelecidas que vigoram contra o excesso judiciário..., bem como a formação mais nítida dos partidos políticos nos dias que correm, se conjugam para tornar o elevado conceito de neutralidade política, até então usufruído pelo serviço civil, um patrimônio nacional mais valioso do que nunca" (Cmd. 2 408-1925). E nenhum testemunho mais eloquente sobre as vantagens dessa neutralidade do que aquele que foi prestado por Ramsay MacDonald e os membros do seu gabinete por ocasião da subida ao poder do Partido Trabalhista em 1923. Sidney Webb, membro dêsse gabinete, declarou textualmente: "Eu e meus colegas da Câmara dos Comuns tivemos a experiência de ingressar como neófitos em repartições que poderiam legítimamente nutrir suspeitas e preconceitos contra nós, e tenho a certeza de estar falando em nome de todos os meus colegas quando declaro que nada temos de nos queixar no tocante à lealdade, fidelidade e zelo de que fomos cercados durante a nossa curta permanência no cargo" (H. FINER, *The British Civil Service* — London, 1927, 69). Como os seus colegas ingleses, os funcionários norte-americanos não podem tomar parte ativa em política, tal como dirigir um *meeting*, fazer campanha pública pró ou contra um partido, agir como membro de um comitê político local ou angariar fundos com objetivos políticos. Como exemplo do rigor existente na matéria, conta HAROLD J. LASKI (*Parliamentary Government in England*, 1938-284) que um alto funcionário do Ministério da Saúde da Inglaterra foi demitido do serviço por ter criticado, em artigo sob pseudônimo, a política de sanções na guerra Ítalo-Abissínia. Nos Estados Unidos,

a Comissão do Serviço Civil disse em seu Relatório referente ao ano de 1920 (*Thirty-seventh Report of the United States Civil Service Commission*, 1920, 105-6), que o *Federal Employee*, órgão oficial da *National Federation of Federal Employees*, por transcrever, comentando-o favoravelmente, um artigo atacando o Senador Hoke Smith, de Georgia, em virtude de sua oposição à lei do salário mínimo, foi advertido de que êsse gesto violava as Regras da atividade política. "O Senador Smith sendo candidato à reeleição" — escreveu a Comissão — "qualquer ataque à sua pessoa pela imprensa é atividade política". E mais tarde confirmava: "atacar publicamente um candidato é tomar parte ativa em campanha política". No que diz respeito às atividades individuais dos empregados do governo, a lei americana é, desde muito, realmente explícita. À Comissão do Serviço Civil, órgão criado em 1883 pela chamada Lei do Serviço Civil, compete não apenas apurar quaisquer transgressões como administrar as regras existentes. Estas começaram com a de n.º 1, projetada por Theodore Roosevelt, cuja finalidade era a de impedir que funcionários do serviço civil, no ramo executivo, usassem sua influência ou a autoridade do seu cargo para interferir em uma eleição ou afetar o seu resultado. "As pessoas" — diz ainda essa Regra — "que se encontram no serviço civil classificado, embora mantenham o direito de votar em quem lhes aprouver e de expressar particularmente sua opinião em matéria política, não podem, contudo, tomar parte ativa na direção política ou em campanhas políticas".

Posteriormente, diversas outras disposições ampliaram essa proibição ou a tornaram mais explícita, mesmo antes das duas leis Hatch, de 1939 e 1940. O propósito primeiro dessas duas leis foi o de proibir que os funcionários americanos tomem parte em campanhas políticas, ressalvado o seu direito de voto. A de 1939 (2 de agosto) comina como ilegal: "intimidar, ameaçar ou coagir", e interferir nos direitos de outra pessoa de votar como lhe aprouver; prometer direta ou indiretamente emprêgo, trabalho, cargo, retribuição ou outros benefícios previstos por lei como recompensa ou favor por qualquer atividade política. Tódas as disposições legais em vigor nos Estados Unidos, relativas à atividade política dos servidores, constam de publicação oficial "*Political Activity and Political Assessments of Federal Officeholders and Employees*" (United States Government Printing Office — Washington — 1943 — Form 1236) e são, em resumo, as seguintes: "E" proibido ao funcionário: a) — exercer qualquer função em partido ou clube político; b) — pertencer a comitê de partidos ou clubes políticos; c) — distribuir distintivos ou impressos a favor de um candidato ou partido político; d) — solicitar donativos ou contribuições para organizações políticas ou para fundo de campanhas políticas; e) — ser proprietário, diretor ou gerente de publicações políticas; f) auxiliar ou promover reuniões ou convenções políticas como delegado ou preposto; g) — tomar parte ativa em uma campanha política; h) — presidir uma convenção política, etc.

Essas proibições não compreendem, entretanto: a) — qualquer restrição quanto ao direito de voto, assegurada completa independência, bem como a manifestação particular de sua preferência política ou em assuntos políticos; b) — impedir que, particularmente, o servidor contribua para o fundo do partido político de sua preferência, desde

que a contribuição seja voluntária, sem solicitação ou coação, e seja feita a pessoa que não seja servidor público; c) — impedir que o servidor público pertença particularmente a um partido político, assista às suas reuniões, desde que não seja empregado, membro de comitê, delegado ou preposto; d) — impedir o servidor público de participar de atividades de associações cívicas ou grupos educacionais, provado que essas associações nenhuma relação têm com os candidatos políticos ou partidos políticos.

O rigor da lei americana atinge, mesmo, às atividades indiretas. Assim, qualquer atividade política proibida no caso de um servidor agindo independentemente é proibida também no caso do servidor agindo em aberta ou secreta cooperação com outros. Qualquer coisa que o servidor não pode fazer direta ou pessoalmente, não pode fazê-lo também indiretamente ou através de agente ou pessoa escolhida por ele e sujeita ao seu controle. Os servidores são, além disso, responsáveis pelas atividades políticas de pessoas outras, incluindo mulheres e maridos se, na realidade, procurarem exercer, por conluio ou métodos indiretos, aquilo que não podem realizar direta e abertamente dentro da lei. Isso não quer dizer que a mulher ou o marido do servidor não possam empenhar-se em atividade política independentemente, segundo sua própria iniciativa, desde que seja público e notório não se envolver o marido ou a mulher em política. O conluio ou coação torna a atividade da mulher imputável ao marido, sendo este culpado de infração como se fôsse abertamente seu autor.

São esses os critérios rigorosamente observados nas duas grandes democracias. No Brasil, desde que, a partir da criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil (Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936), transformado posteriormente no D.A.S.P., o Presidente da República, lutando pela instituição do sistema do mérito, abriu mão do direito de empregar, o Estado passou a dar aos seus servidores reais garantias para que exerçam de acordo com as próprias convicções o seu direito de voto e possam pairar acima das competições partidárias em que se envolve a coletividade de que são meros prepostos.

Pairar acima das competições — eis o que me parece a única atitude conforme aos legítimos interesses da comunidade nacional. Daí o meu ponto de vista: o servidor civil deve ser estritamente neutro em face da política partidária, ressalvado o seu direito de votar segundo as suas preferências pessoais.

Resumindo: embora a legislação não seja explícita, a orientação dada ao serviço civil brasileiro pelo Presidente Getúlio Vargas impõe a neutralidade dos servidores do Estado, que, servindo à Nação, ao povo e, conseqüentemente, a todos os partidos, não podem ser facciosos.

Considero, portanto, inconveniente e inadmissível mesmo a criação de um Partido dos Servidores do Estado, podendo estes, evidentemente, manifestar nas urnas, livremente, as suas preferências pelo candidato de qualquer dos partidos ora em organização para o próximo pleito eleitoral."

A localização da Cidade Universitária

Fala a A NOITE o Presidente do D. A. S. P.

A solução dada ao problema da localização da Cidade Universitária — a cujo respeito publicamos em nosso número anterior um artigo do Engenheiro Luiz Hildebrando Horta Barbosa, Chefe do Escritório Técnico da Universidade do Brasil — despertou grande interesse, não só nos meios técnicos, administrativos e universitários diretamente interessados no assunto, como também entre o grande público.

A imprensa desta capital divulgou amplamente as linhas gerais da solução adotada pelo Governo, consubstanciada no Decreto-lei n.º 7.563, de 21 de maio de 1945, e procurou esclarecer o público sobre os vários aspectos da referida lei, ouvindo opiniões de entendidos e de autoridades que participaram do estudo do problema.

Entre os esclarecimentos publicados, destaca-se a entrevista concedida aos nossos colegas de "A Noite" pelo Presidente do D.A.S.P., na qual o

Sr. Luiz Simões Lopes, respondendo às perguntas do repórter, teve oportunidade de prestar interessantes informações sobre o assunto. Essa entrevista foi divulgada por aquêle vespertino, em sua segunda edição de 31 de maio último, subordinada ao título "E" a melhor localização" e nos seguintes termos:

"A localização da Cidade Universitária, objeto de discussões intermináveis, de que resultaram vários projetos, foi, afinal, resolvida por uma comissão, superintendida pelo Departamento Administrativo do Serviço Público. "A Noite" procurou ouvir sobre o assunto o Sr. Luiz Simões Lopes, Presidente do D.A.S.P. que, gentilmente, nos prestou os amplos esclarecimentos que, a seguir, divulgamos.

Perguntado sobre as circunstâncias em que o D.A.S.P. entrara a reexaminar o assunto já resolvido, declarou-nos o seu Presidente:

— Ao examinar o edital de concorrência proposto pelo Ministro da Educação para o planejamento, execução e financiamento da Cidade Universitária, teve este Depar-

tamento ocasião de analisar, embora sem grande minúcia, os trabalhos procedidos, até então, sobre a localização da mesma. Esses estudos preliminares deram a impressão de que Vila Valqueirê não era o local mais aconselhável. Por isso, quando o Ministro, posteriormente, sugeriu fôsem o planejamento e a execução da Universidade transferidos a este Departamento, foi obtida autorização verbal do Excelentíssimo Senhor Presidente da República para que o problema da localização pudesse ser reconsiderado.

Dáí os trabalhos que, desde o início de suas atividades, levou a efeito o Escritório Técnico da Universidade do Brasil, sob orientação da Divisão de Edifícios Públicos.

— E, no reexame, foram considerados outros terrenos além dos já estudados pelo Ministério da Educação?

— Na parte continental do Distrito Federal, praticamente todas as grandes áreas a distâncias acessíveis e pertencentes ao governo, ou suscetíveis de aquisição por preços relativamente baixos, já haviam sido cogitadas; apenas a de Boa Esperança, conquanto submetida ao Ministério, não fôra por este tomada em conta, apesar de ser vizinha da linha tronco, linha auxiliar e ramal de minério da Central do Brasil, bem como da futura ligação das rodovias Rio-Petrópolis e Rio-São Paulo. Na região insular, todavia, áreas favoráveis não entraram em consideração, como uma passível de ser desmembrada da zona atualmente entregue ao Ministério da Aeronáutica na ilha do Governador, solução sugerida pela própria Divisão de Edifícios Públicos, e outra a ser constituída com a reunião das ilhas em frente à enstada de Manguinhos e à Ponta do Cajú, solução indicada pelo Sr. Alberto de Melo Flôres, Diretor de Obras deste último Ministério, e que mereceu a preferência.

— Quais os fatores de seleção em que se baseou a escolha do local da Cidade Universitária?

— Os fatores a considerar na localização de uma Universidade são múltiplos e variados, abrangendo os aspectos técnicos, econômico, social e político. Assim, a extensão, a forma e o relevo do terreno; a distância, o tempo e o preço do transporte; o custo da área bruta, inclusive vulto e natureza das desapropriações; a espécie das atividades locais paralisadas ou deslocadas; as despesas com as obras complementares de preparo do terreno e acesso; as condições climáticas e as de higiene e conforto; as dificuldades de urbanização e do estabelecimento de serviços públicos de água, esgotos, energia elétrica, gás e telefone; a adequabilidade relativamente a construções especializadas, como hospital, ambulatório, observatório, oficinas e laboratórios; os característicos do terreno, do ponto de vista das fundações; as facilidades de material, mão de obra, equipamento e transporte para as obras; as circunstâncias propícias à prática de todos os tipos de esportes; à possibilidade de formação de museus, do horto botânico e do jardim zoológico, extensão do biotério; o isolamento e as vizinhanças aconselháveis e as nocivas, etc., formam um conjunto de elementos de seleção bastante apreciável, ao qual, no caso em análise, procurou-se atender da melhor maneira possível, tendo dele resultado a escolha das ilhas.

Indagamos do Sr. Simões Lopes como poderá um arquipélago nas condições do considerado, apresentar característicos favoráveis do ponto de vista do acesso e ele nos respondeu:

— Preliminarmente, o arquipélago transformar-se-á em uma única ilha, mediante aterros hidráulicos, efetuados à semelhança do que vem sendo feito pelo Ministério da Aeronáutica, na ponta do Galeão, com emprêgo de material retirado a bancos de areia, cuja remoção vem ainda melhorar condições de navegação. A ilha única obtida será ligada ao continente, em primeiro lugar, pelo lance da ponte da ilha do Governador, entre a orla marítima e a ilha do Fundão, lance de cerca de setenta metros, cuja construção, pelo Ministério da Aeronáutica, deverá começar imediatamente, e cuja largura será ampliada de dez para vinte metros; mais tarde, será estabelecida uma segunda ponte entre a ilha de Sapucaia e a ponta do Cajú, que, conjugada com o prolongamento da Avenida Rodrigues Alves, deixará a Cidade Universitária a poucos minutos da Praça Mauá e da Avenida Getúlio Vargas; possivelmente, depois, ainda uma terceira ponte comunicará a ilha de Pinheiros com a região de Inhaúma, tornando mais próxima a Avenida Brasil e abrindo excelentes perspectivas para a utilização da futura Avenida do Jacaré. Essas providências, que, na situação atual da cidade, já de si permitirão um bom acesso, virão certamente facultar condições de transporte ainda melhores, com o desenvolvimento da metrópole segundo o Plano Diretor previsto.

Outra pergunta, sobre se a utilização da parte da ilha de Sapucaia, constituída com aterro de lixo, não será inconveniente para a Cidade Universitária, foi assim respondida pelo Presidente do D.A.S.P.:

— Do ponto de vista higiênico, não há qualquer inconveniente no emprêgo dessa área, onde o aterro de lixo, de há muito executado, embora ainda não mineralizado integralmente, já sofreu as transformações por que tinha que passar, em espessa camada superficial, sob a ação de agentes vários, inclusive os meteorológicos, micro-organismos e a vegetação existente. Do ponto de vista das fundações, porém, o terreno é pouco favorável, mas essa desvantagem desaparece, de vez que a área em questão será utilizada para a formação do parque botânico, finalidade para a qual seus atributos são possivelmente benéficos. Aliás, a gleba aludida representa apenas cerca de 15% do conjunto, na primeira fase, e pouco mais de 10%, na fase terminal.

— Os estudos concernentes à localização da Cidade Universitária nas ilhas foram previamente divulgados nos meios técnicos e administrativos interessados? — indagamos ainda.

— Tanto quanto possível, cabendo mencionar, entre os que deles tiveram conhecimento: os Ministros da Guerra, da Aeronáutica e da Educação; o Prefeito do Distrito Federal e respectivos Secretários da Viação e Obras e Chefe da Comissão do Plano da Cidade; o Diretor de Obras do Ministério da Aeronáutica; o Diretor de Engenharia e o Chefe da Comissão de Tombamento do Ministério da Guerra; antigos membros de comissões ou autores de pareceres influenciando na localização, da Cidade Universitária,

como os Srs. Raul Leitão da Cunha, na qualidade também de Reitor da Universidade, Hildebrando de Araujo Góes, também como Diretor dos Departamentos Nacional de Saneamento e Nacional de Portos, Rios e Canais; Carneiro Felipe e Paulo de Assis Ribeiro, este autor do mais minucioso trabalho anterior a respeito, e o penúltimo como Chefe da Comissão Censitária Nacional; vários urbanistas, arquitetos e engenheiros, muitos professores e alunos, estes auscultados através dos diretórios; enfim, diversas pessoas entendidas ou interessadas no assunto. O inquérito procedido revelou uma aceitação geral dos resultados a que chegou este Departamento.

— Qual a marcha a seguir, agora, no planejamento e execução da Cidade Universitária?

— Inicialmente fornecer os recursos para que o Ministério da Aeronáutica alargue o lance da ponte, entre o continente e a ilha do Fundão, o qual deverá ser atacado imediatamente. Em seguida, fazer o levantamento aero-foto-

gramétrico das ilhas e providenciar o começo das obras de aterro hidráulico, na parte necessária à circulação entre as mesmas. Quanto ao planejamento, principiar os estudos de zoneamento, completando-os com os de urbanização e serviços públicos. Daí por diante, segundo uma ordem preferencial de urgência e paralelamente à execução das obras de aterro, urbanização e serviços públicos, levar a efeito os projetos das diversas unidades componentes do conjunto, de acordo com os programas fornecidos pelo Ministério da Educação. Finalmente, dar início, de modo progressivo, às construções já projetadas. Com isso, poderá este Departamento se desincumbir, da melhor forma, do pesado encargo que lhe foi atribuído, e para o qual precisou constituir um Escritório Técnico especial, confiado ao Sr. Hildebrando Horta Barbosa. E' de crer, assim, que, em prazo relativamente curto, se poderá preencher uma vasta lacuna em nosso ensino superior, contribuindo para multiplicar e aprimorar a formação de técnicos, tão necessária ao nosso país no período que atravessamos".

Prof. William Mosher

Faleceu o grande mestre da administração de pessoal

Notícia recebida por intermédio de um funcionário brasileiro, ora em estágio de aperfeiçoamento nos Estados Unidos, dá-nos conta do falecimento do Prof. William Mosher, Deão da "Maxwell School of Citizenship and Public Affairs", da Universidade de Siracusa, Estado de Nova York. O ilustre educador foi vitimado por um ataque cardíaco, no dia 1 de junho último, em Alexandria, Estado de Virgínia, localidade vizinha da capital dos Estados Unidos, para onde partira cerca de uma semana antes a fim de tratar de assuntos relativos à Universidade de que era um dos mais renomados mestres.



William E. Mosher era um nome bastante conhecido no Brasil entre os estudiosos da ciência da Administração, principalmente por aqueles que se dedicam à administração de pessoal. A obra que escreveu de parceria com

J. Donald Kingsley — "Public Personnel Administration" — constitui na realidade o manual mais completo sobre o assunto e o mais consultado por aqueles que pretendem especializar-se na técnica de administração de pessoal.

O Prof. Mosher nasceu em Siracusa, em 26 de novembro de 1877.

Fêz seus estudos primários e secundários nas escolas públicas de sua terra natal e no Oberlin College (Estado de Ohio), no qual se graduou em 1899. Prosseguiu seus estudos na Europa, onde permaneceu durante três anos,

fazendo cursos de extensão na Universidade de Berlim e em Halle.

De volta aos Estados Unidos, fêz parte, durante 13 anos, do corpo docente do Oberlin College, de que fôra aluno.

Em 1918, foi nomeado para o Bureau de Pesquisa Municipal, da cidade de Nova York, posto em que permaneceu até 1924.

De 1920 a 1924, foi diretor do Instituto Nacional de Administração Pública, de Nova York. Ingressou, em 1924, no corpo docente da "School of Citizenship" da Universidade de Siracusa, do qual fêz parte até agora.

Após ingressar na congregação da Universidade de Siracusa, o Dr. Mosher dirigiu, em 1929/1930, os trabalhos de pesquisa da Comissão legislativa mista que promoveu inquéritos sobre as leis da Comissão do Serviço Público do Estado de Nova York.

Em 1918, quando no Bureau de Pesquisa Municipal da Cidade de Nova York, foi o Dr. Mosher designado representante especial do Departamento do Trabalho dos Estados Unidos.

Durante a Grande Guerra de 1914-18, participou da Junta de Indústrias Bélicas e, em 1919-1920, dirigiu os trabalhos de pesquisa para a comissão de reclassificação de salários instalada em Washington.

A política de pessoal do Departamento dos Correios também foi objeto de estudos por parte do Dr. Mosher, em 1921. Nos dois anos seguintes colaborou na comissão legislativa de Nova York, incumbida de estudar o assunto das contribuições e reduções tributárias.

Em 1943, foi o Dr. Mosher convidado a trabalhar na "Foreign Economic Administration", sob a direção de Leo T. Crowley, afastando-se, por isso, por cerca de três meses, da sua cátedra em Siracusa.

William E. Mosher grangeou renome nacional em 1934, quando foi designado para realizar um amplo inquérito sobre as tarifas de luz e energia elétrica do país. Também nessa ocasião, afastou-se da Universidade por cerca de um ano.

Freqüentemente utilizado pelo Governo Federal como técnico em pesquisas, o Prof. Mosher era considerado a maior autoridade americana no tocante aos aspectos econômicos dos serviços de utilidade pública.

Além da "Public Personnel Administration", o Dr. Mosher publicou as seguintes obras: em 1929, "Electrical Utilities, the Crisis in Public Control", precioso repositório de informações obtidas após pesquisas exaustivas; em 1933, com a colaboração do Dr. Finla G. Crawford, vice-chanceler da Universidade de Siracusa, "Public Utility Regulation", obra que o notabilizou ainda mais como autoridade na matéria. Outras de suas publicações foram: "Public Regulation of Private Electric and Gas Utilities", em 1935, da colaboração com Donald Kingsley, para a Conferência Mundial de Energia; contribuições para "Business Management as a Profession"; relatórios e artigos sobre serviço civil e regulamentação de serviços de utilidade pública, bem como elaboração de relatórios da "Electric Rate Survey".

Escreveu também vários livros em alemão, entre eles "Albrecht von Hallers Usong", em 1905; "Willkommen in

Deutschland", em 1906, de colaboração com o Dr. F.G. Jenney; "Deutsches Lern und Lesebuch", em 1913.

O Dr. Mosher era membro proeminente da Associação de Ciência Política, de cujo conselho fez parte de 1929 a 1931, tendo sido eleito seu primeiro vice-presidente em 1937. Foi vice-presidente honorário da Liga Nacional dos Municípios e presidente da comissão executiva da Associação de Pesquisa Governamental, em 1939-40. A Sociedade Americana de Administração Pública elegeu-o seu presidente em 1940. Era membro também da Associação de Administradores Municipais, da Assembléia Nacional da Comissão do Serviço Civil, da Associação Americana de Professores Universitários, da Associação dos ex-Alunos do Oberlin College, da qual foi presidente de 1932 a 1935, e da Igreja Congregacional.

O Dr. Mosher era orador muito conhecido nos Estados Unidos. Em plataformas, através de todo o país, tomou partido em questões públicas, advogando o "brain-trust" do Presidente Roosevelt como arma contra o sistema político do pistolão. Em 1933, lutou pela implantação de um sistema de "cupões de troca", destinados a estimular o comércio entre negociantes e fazendeiros.

O falecimento do Prof. William E. Mosher representa, sem dúvida, uma grande perda para a incipiente ciência da administração, e a *Revista do Serviço Público*, com a publicação das ligeiras notas biográficas acima, extraídas de um recorte de jornal de Siracusa, presta uma singela homenagem à memória do grande mestre que muito contribuiu, quer pelas suas obras, quer pelas aulas que ministrou diretamente a funcionários brasileiros em estágio nos Estados Unidos, para o aperfeiçoamento da nossa administração pública.

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

MANAGEMENT IN RUSSIAN INDUSTRY AND AGRICULTURE — GREGORY BIENSTOCK, SOLOMON M. SCHWARZ e AARON YOGOW — Publicado por Arthur Feiler e Jacob Marschak — Oxford University Press — 1944 — 198 págs. — \$3.00.

(Comentário de JOHN N. HAZARD, da *Foreign Economic Administration*)

Poucos autores têm consagrado sua atenção à maneira pela qual o governo soviético administra o vasto fundo de propriedade do Estado pelo qual é responsável. Exceção feita de alguns artigos em jornais técnicos, estudos relativos à administração bancária e ao alojamento, e de capítulos gerais dos tratados sobre governo, quase nada existe escrito em inglês que torne acessível aos leitores norte-americanos a experiência da União Soviética em matéria de administração da propriedade do Estado.

O livro em apêço trata de um aspecto do problema. Mesmo êsse aspecto não é tratado exaustivamente. O estudo é antes um sumário do assunto contendo questões e deduções que convidam a pensar. E' um prefácio à análise mais detalhada que é lícito esperar seja feita em futuro próximo, quando o problema fôr objeto de um estudo por parte de um ou vários estudiosos competentes que possam obter o seu material informativo na própria U.R.S.S.

O volume aparece como sendo o primeiro de uma série de estudos internacionais publicados sob os auspícios do Instituto de Negócios Mundiais, instituído pela Nova Escola para Pesquisa Social. E' uma coletânea de ensaios sobre vários aspectos do problema, cada qual escrito por um dos três autores, e precedido de um prefácio admirável por JACOB MARSCHAK, que apresenta os objetivos do estudo e as conclusões gerais. A introdução insiste em que muitas discussões sobre o socialismo soviético estão irremediavelmente atoladas em conceitos abstratos, mal definidos e emocionalmente sobrecarregados, e que o objetivo do estudo era o de averiguar fatos e não o de discutir palavras. De modo geral, os autores foram bem sucedidos, se levarmos em conta a limitação em que trabalharam, isto é, a necessidade de conduzirem seus estudos fora da U.R.S.S.

Ao examinar os materiais de onde os fatos poderiam ser extraídos, os autores usaram as fontes convencionais — leis, decisões de congressos do partido comunista, noticiário da imprensa soviética, e artigos em jornais técnicos soviéticos. Valeram-se também de uma fonte menos convencional — as novelas e o teatro soviéticos, com o auxílio dos quais se esforçaram por completar sua falta de experiência própria da vida soviética, a fim de avaliar as consequências dos desenvolvimentos administrativos sobre a sociedade em que vive o administrador e também sobre êste último. Chegaram à conclusão de que há indícios de ger-

minação de uma nova consciência de classe. Argumentaram que o grupo administrativo conservará sempre suas características próprias em virtude do sistema de pagamentos de matrícula nos níveis superiores das escolas secundárias e universidades. Em sua opinião, êsse sistema tende a proporcionar educação superior somente aos filhos do grupo administrativo, uma vez que êstes são os únicos que possuem recursos monetários.

Sugestões como estas é que irão, sem dúvida, despertar críticas por parte de leitores interessados em assuntos soviéticos, bem como de estrangeiros que viveram na União Soviética. Embora seja verdadeiro que os administradores da indústria soviética se tornaram a elite da nova "intelligentsia" soviética, êles são, em sua grande maioria, intensamente cômicos dos fundamentos políticos da sociedade em que vivem e da filosofia política sobre a qual essa sociedade foi construída. E' difícil acreditar que o sistema soviético se afastará da base em que se estabeleceu — os artífices e os camponeses. A não ser que os líderes do governo tenham sua origem em grupos de pessoas que somente conheçam a vida da "intelligentsia" e que nunca tenham tido contacto estreito com os artífices e trabalhadores rurais, tal desenvolvimento parece ser improvável, do modo pelo qual o autor o considera. Nenhuma limitação aguda já ocorreu no grupo de onde saem os líderes.

O estudo se concentra nos detalhes de administração e controles governamentais, mas também examina os incentivos de acordo com o sistema soviético. Os autores norte-americanos freqüentemente consideram que o sistema soviético está condenado ao fracasso por falta de incentivos. Êste estudo tranqüiliza tais dúvidas quanto à possibilidade do progresso soviético. Faz realçar aquilo que o governo e os educadores norte-americanos de há muito compreenderam, isto é, que há outros incentivos além do dólar e que o reconhecimento do serviço prestado e um senso de valor pessoal na sociedade constituem motivos tão impulsionadores do esforço individual quanto os aumentos num cheque de pagamento. Basta conversar com o orgulhoso campeão da cultura de tomates, com sua medalha presa na camisa, ou com o sorridente *stakhanovista* ao lado de sua bandeira vermelha, inclinado ao seu tórno mecânico, para avaliar-se o grau em que o governo soviético tem utilizado com êxito o desejo humano do reconhecimento.

Ao estudarem o método de controle exercido pelo sistema de "responsabilidade dos negócios", que qualquer administrador norte-americano reconhecerá como sendo a contabilidade do custo que êle usa em sua própria empresa para medir a eficiência, os autores discorrem sobre o planejamento dos preços e lucros. Foi êsse planejamento que fêz com que ERIC JOHNSTON dissesse, em sua viagem pela Rússia, que, depois de comparar os seus problemas com os de um gerente de fábrica soviético, êle se sentia um herói. Foi a introdução desse sistema de lucros planejados e de práticas contábeis necessárias para permitir o seu funcionamento que livrou os órgãos centrais soviéticos do desen-

volvimento de uma enorme massa burocrática de inspetores que controlasse todos os detalhes da administração. A comissão de planejamento governamental agora estuda o problema da produção em cada fábrica e estabelece o preço de venda para o produto de modo a assegurar para a fábrica um lucro limitado. Se o lucro planejado é finalmente atingido, os órgãos centrais do governo não precisam de examinar a empresa anualmente para ver se a administração funcionou satisfatoriamente. Se os lucros forem maiores ou menores do que os planejados, a administração ficará sujeita ao exame prévio, a fim de louvar ou punir, ou então, fazer a revisão de algum fator que tivesse sido incorretamente calculado durante a elaboração do plano.

E' de lamentar que os autores não tivessem incluído algum estudo da parte desempenhada pela arbitragem ao atribuir as perdas à fábrica em falta, quando tais perdas resultam das relações entre duas fábricas. Essa arbitragem é que possibilita o funcionamento correto do sistema de "responsabilidade dos negócios", como medida de controle. Sem êle, uma folha de balanço anual de uma empresa poderia apresentar um lucro, quando na realidade deveria apresentar uma perda.

Ao analisar as funções dos vários homens que integram a administração, o estudo poderia também ter focalizado outro membro do pessoal cuja missão é tão importante quanto a do chefe de contabilidade, a quem os autores rendem justiça. Este outro membro é o consultor geral, que observa todos os atos do administrador à luz do labirinto das leis e instruções que oponham limitações à autoridade do administrador. E' aqui que o advogado soviético é mais ativo, e executa uma função não menos importante na vida de uma corporação governamental soviética do que a de um consultor geral no principal escritório de uma corporação norte-americana.

Foi incluído nesta obra capítulo particularmente sugestivo sobre o papel dos sindicatos trabalhistas na indústria soviética. Nêle se acha um relato das transformações sofridas pelos sindicatos trabalhistas com o desenvolvimento do socialismo soviético, chegando-se à conclusão de que a influência dos sindicatos agora se acha reduzida à de qualquer órgão que seja utilizado para concitar os trabalhadores a aumentarem a produção. A exclusão do sindicato de participar da administração através do comitê tríplice — que, a princípio, representava o partido comunista, o sindicato trabalhista e a administração — é apresentada como prova desta perda de importância, juntamente com a exclusão do sindicato do mecanismo de contrato e do processo de fixação de salários. Embora essas transformações se tenham operado, não se deve menosprezar o fato de que o sindicato permanece como um comitê de justiça do trabalho, com a tarefa definida de garantir ao trabalhador individual o pleno benefício das leis que se apliquem ao seu caso específico. Os advogados do trabalho argumentam que nunca causa criminal de um trabalhador (sempre que a fábrica é de propriedade do Estado) a proteção do trabalhador como classe é o dever dos órgãos de governo que estão nas mãos da classe trabalhista, e que para isso não há necessidade de pressão por parte dos sindicatos. Se aceitarmos esta tese

do ponto de vista teórico, parece lícito concluir que um sindicato não é um órgão de pressão coletiva, mas um meio de garantir proteção ao trabalhador individual, mediante a exigência de se aplicar a lei ao seu caso. Teria sido interessante se os autores tivessem focalizado os aspectos teóricos das funções de um sindicato trabalhista sob o regime socialista e o grau em que a base teórica favorável àquela tese encontra apoio na prática.

Os capítulos finais sobre a administração de fazendas coletivas começam com uma análise valiosa das razões pelas quais esta forma de administração foi adotada pelo governo: declínio de produção conseqüente ao esfacelamento dos latifúndios, e a extensão da agricultura de baixa escala e de pequeno rendimento, após a revolução. A relação do Partido Comunista e do Comissariado da Agricultura com a administração das fazendas acha-se também estudada de modo interessante. Foi, entretanto, negligenciado um aspecto das relações administrativas com outros órgãos, isto é, a relação com o "soviet" de aldeia.

Em virtude do fato de que a maioria das fazendas coletivas possui os mesmos limites e membros que as aldeias rurais pré-revolucionárias das quais aquelas fazendas se originaram, existe considerável imbricação entre as funções do dirigente de fazenda coletiva e as do presidente de "soviet" de aldeia. Aparentemente uma funciona no campo econômico e a outra no campo puramente governamental, inclusive educação, cultura geral, segurança pública, saúde, etc. Muitas vezes acontece que o mais dinâmico dos dois administradores controla as operações de ambos, visto como nem sempre é possível estabelecer-se distinção nítida entre aquelas funções e visto como cada uma influi tão diretamente sobre a outra.

O estudo não vislumbra nenhuma restauração do sistema capitalista de propriedade privada de fábricas ou fazendas, em conseqüência de qualquer das medidas tomadas nestes últimos anos no sentido de melhorar a produção. Tarefas pagas por peça, bonificações, diversas escalas de salário dependendo da posição do trabalhador na fábrica, — tudo isso é considerado incentivo dentro do sistema do socialismo soviético, e jamais como primeiro sinal de renúncia da base econômica da U.R.S.S. Todas as outras fontes de informação, bem como a observação pessoal feita pelo presente comentarista durante o tempo de guerra, tendem a induzi-lo a acreditar que os autores estão corretos em sua análise.

Os funcionários públicos norte-americanos que participaram das dificuldades crescentes no desenvolvimento dos controles de produção, com seu país em guerra, não de se interessar por este trabalho, devido à sua riqueza de material que proporciona comparações com problemas análogos enfrentados nos Estados Unidos. O livro consegue, além disso, oferecer provas em apoio de um ponto de vista digno de ser levado em conta — isto é, de que a diferença entre os sistemas econômicos dos Estados Unidos e da União Soviética não constitui motivo para que se menospreze a experiência da U.R.S.S. no campo da administração pública.

INDICAÇÕES

MANAGEMENT AND MEN — CR. S. WALPOLE

— *A study of the theory and practice of joint consultation at all levels* — Jonathan Cape Ltd.

— Londres — 1944 — 200 págs. — 7 sh 6 d.

Este livro é o primeiro estudo completo sobre um fator das relações industriais capaz de determinar, em grande escala, a estrutura de nosso progresso econômico e social no pós-guerra. O autor, que é diretor-gerente de uma conceituada firma de engenharia, foi um dos primeiros a sentir o desenvolvimento inevitável de uma transformação fundamental nas relações entre patrões e empregados. Em consequência de um estudo aprofundado que durou sete anos, e de quase quatro anos de experiência em seus próprios negócios, ele produziu uma obra que não só analisa claramente os vários elementos conducentes a essa transformação, como também oferece uma explanação completa e minuciosa dos métodos pelos quais a indústria pode adaptar-se às novas relações, tanto no nível da administração fabril individualmente considerada, como no nível nacional. O livro deve ser de interesse e utilidade não só para o industrial, mas também para o economista, o político, e todos quantos estejam interessados no desenvolvimento harmônico da vida coletiva.

FROM ONE GENERATION TO ANOTHER —

HILDA MARTINDALE — George Allan & Unwin Ltd. — Londres — 1944 — 208 págs. —

12 sh 6 d.

Este atraente livro abrange um período de mais de um século e contém as reminiscências de três mulheres: mãe e duas filhas — cada uma das quais se distinguiu em seu ramo particular de atividade.

A mãe era a filha mais velha da grande família de James Spicer, fundador de uma grande indústria de papel, e fôra educada numa atmosfera vitoriana tipicamente próspera, mas desde cedo compreendeu e encarou a necessidade de se proporcionar aos elementos do sexo feminino uma vida mais ampla do que a que era considerada desejável nas décadas de 1860 e 1870. Foi uma reformadora sincera, de grande coragem e personalidade atraente.

Insistiu em preparar suas filhas, com instrução e viagens, para aproveitarem as oportunidades que se lhes ofereciam — tendo uma delas se tornado alta funcionária do Ministério do Interior e, mais tarde, do Tesouro de Sua Majestade. Foi esta filha que escreveu a biografia de sua mãe e as experiências, tanto no campo nacional como no internacional, por que ela própria e sua irmã passaram. Os primeiros capítulos oferecem um quadro animado da vida de uma família de classe média nos "amplos" dias do século passado, e as próprias reminiscências de Miss Hilda Martindale incluem suas aventuras variadas e extremamente interessantes como uma das primeiras inspetoras de fábrica. Travou muitas batalhas em prol de melhores condições de trabalho para senhoras e moças, e seus esforços bem sucedidos, no tocante à introdução de leis que

regulamentassem o trabalho fabril na Irlanda, hão de ser especialmente interessantes para o leitor.

FULL EMPLOYMENT IN A FREE SOCIETY

— *A summary by Sir WILLIAM BEVERIDGE* —

The New Statesman and Nation and Reynolds News — Novembro de 1944 — Londres —

48 págs. — 6 d.

O presente folheto é uma seqüência do famoso Relatório Beveridge. Sir Beveridge acredita que o desemprego pode ser evitado sem o sacrifício de qualquer das liberdades essenciais dos cidadãos britânicos. Seu livro em sete partes inclui, além de uma declaração da política para emprego integral, um estudo sobre o desemprego em tempo de paz, sobre o emprego integral do tempo de guerra, e sobre as conseqüências internas e internacionais do emprego integral.

Se, por um lado, este opúsculo é uma continuação do Relatório sobre Seguro Social, por outro lado, constitui um complemento de antigos trabalhos do autor relativos ao desemprego. Contém grande massa de novas informações sobre o desemprego ocorrido no intervalo das duas guerras, e mostra como essas informações e as novas teorias econômicas convergem para uma explicação dos fatores do desemprego e apontam o caminho para uma cura. No Apêndice Técnico, o autor apresenta, entre outras cousas, uma contribuição original ao estudo de uma das principais causas de desemprego no passado, isto é, o ciclo do comércio internacional.

MEDICAL CARE FOR CITIZENS — Panfleto

n.º 1, publicado para a organização *Planejamento Político e Econômico*, pela "Europa Publications Limited" — Londres — 1944 — 32 págs. — 1 sh.

O presente folheto é um trabalho de crítica construtiva sobre os planos do governo relativos à reorganização dos serviços de saúde da Inglaterra. Analisa as atuais deficiências e estuda os seguintes aspectos da organização: *Estrutura, Clínica Geral, Hospitais e Clientela, e Pessoal Médico*.

Sua leitura é recomendável a todos quantos se interessam pelo problema da assistência médica, tal como se está procurando solucioná-lo, em moldes verdadeiramente revolucionários, na Grã-Bretanha, com a adoção de um plano cuja realização por parte do governo abranja três obrigações inevitáveis: 1) solucionar o problema dos obstáculos financeiros; 2) conseguir melhor distribuição geográfica dos recursos médicos; e 3) garantir que os serviços médicos, em qualquer parte, possuam o mais alto padrão de qualidade.

*

Ao Sr. representante do Conselho Britânico nesta capital agradecemos a gentileza da remessa das quatro obras acima indicadas.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos :

- El Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política* — por Carl B. Spaeth e William Sanders — Montevideu, 1945.
- Current List of Medical Literature* — Vol. 8, ns. 14, 15 e 16, April — 1945 — published under the auspices of the Friends of the Army Medical Library and the Medical Library Association, Inc. — Washington, D.C.
- Revista Médica Brasileira* — Ano VIII, Tomo XVIII, N.º 4, abril de 1945 — Rio.
- Relatório do ano de 1944 da Faculdade de Medicina do Paraná*, apresentado à Congregação pelo Dr. Vítor Ferreira do Amaral e Silva — Curitiba, 1945.
- Revista de Agricultura y Ganaderia* — N.º 8, abril de 1945 — Organo oficial del Ministerio de Agricultura — Assunción.
- Revista do Comércio de Café do Rio de Janeiro* — Ano IV, N.º 52, março de 1945 — Rio.
- Inapiários* — Órgão dos Funcionários do Instituto de Apoiamentadoria e Pensões dos Industriários — N.º 85, maio de 1945 — Rio.
- Boletim Econômico* — Ministério das Relações Exteriores Números IV e V, abril de 1945 e maio de 1945 — Rio.
- Notícias Automobilísticas* — Ano XII, N.º 128, abril de 1945 — São Paulo.
- Ciência Política* — Boletim mensal do Instituto Nacional de Ciência Política — Volume IX, Fascículo VI, dezembro de 1944 — Rio.
- Boletim Semanal da Associação Comercial de São Paulo* — Ano III, N.º 97, abril de 1945, N.º 98, maio de 1945 e N.º 100, junho de 1945 — São Paulo.
- Stress Relief of Weldments for Machining Stability* — por J. R. Stitt — Vol. XIII, N.º 6, november, 1944 — Ohio State University Studies Engineering Series — Columbus.
- A Catalogue of Books from University Presses in the United States of America* — The Association of American University Presses — 1945.
- Labor Conditions in Latin America* — Latin American Series : N.º 20 (From the "Monthly Labor Review" of November and December 1944).
- Revista da Cruz Vermelha Brasileira* — março, abril de 1945, N.º 17 — Rio.
- I. B. M.* — Revista do Instituto Brasileiro de Mecanização — N.º 1, janeiro de 1945, N.º 2, fevereiro de 1945 — Rio.
- Guia do Servidor* — Comissão de Eficiência do Ministério da Fazenda, 1944 — Rio.
- Engenharia* — Publicada sob os auspícios do Instituto de Engenharia — Ano III, vol. III, n.º 34, junho de 1945 — São Paulo.
- A Voz do Mar* — Boletim da Comissão Executiva da Pesca — Ano XXIV, N.º 200, abril de 1945 — Rio.
- Boletim do Ministério das Relações Exteriores* — Ano de 1945, n.º 2, fevereiro — Rio, 1945.
- State Government* — Basic Social Education Series — "Cities of the United States", "State Boundaries and Capitals" e "Some of the Major Federal Services" — New York — (enviados pelo Coordenador dos Negócios Inter-Americanos).
- Industrial Relations Handbook* — Ministry of Labour and National Service — His Majesty's Stationery Office — London, 1944.
- Old Age in the New World* — by Emily D. Samson — 1944.
- The Catholic Schools of England and Wales* — by H. O. Evennett — Current Problems — Cambridge University Press — 1944.
- Memorandum of Official Statistics* — Royal Statistical Society — 1943.
- Coop* — Síntese mensal do movimento cooperativo baiano — Departamento de Assistência ao Cooperativismo — Ano IV, n.º 37, setembro de 1944 — Bahia.
- Relatório do Instituto de Resseguros do Brasil* — Quinto exercício, de janeiro a dezembro de 1944 — Rio.
- El Libertador* — Revista de la Sociedad Bolivariana del Ecuador — Tomo VIII, n.º 94, febrero de 1945 — Quito — Ecuador.
- Almanaque para 1945* — Organizado pela 6.ª Divisão da Diretoria do Pessoal — Ministério da Marinha — até 31 de dezembro de 1944 — Vol. LXXXI — Rio.
- Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda* — Ano XVI, n.º 7, 1 de maio de 1945 — Rio.
- Boletim da União Panamericana* — maio de 1945 — Rio.
- Publications on Latin American Government in 1942* — by James B. Childs e Russel H. Fitzgibbon — Cambridge, Massachusetts, 1943.
- Hamann* — Economia e Finanças — Ano VIII, n.º 82, maio de 1945 — Rio.