

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO VIII
Vol. III — N. 2
Agôs. 1945



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

AGOSTO DE 1945

Vol. III - N. 2

SUMÁRIO

EDITORIAL

Págs.

A obra do D.A.S.P. 3

COLABORAÇÃO

Neutralidade política do Serviço Civil — H. ELIOT KAPLAN 5.
Da organização empírica à organização científica — J. M. S. ARAÚJO CAVALCANTI..... 21
Reconstrução e desenvolvimento — RICHARD LEWINSOHN 32
Previsão das rendas públicas — ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS..... 37
Horários e regimes de trabalho — Questões marginais — JOSÉ PALMÉRIO..... 45
Readaptação e orientação profissional do cardíaco — OSCAR FERREIRA JR. 50
Estágio probatório (Doutrina, legislação e crítica) — L. G. RAMOS RIBEIRO..... 58
A administração do material no Estado de São Paulo — J. P. COELI..... 68
O reajustamento profissional no direito brasileiro (I) — OSVALDO FETTERMAN..... 72
A Escola Técnica de Aviação do Ministério da Aeronáutica em São Paulo — GUILHERME AUGUSTO DOS ANJOS..... 76

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

Justiça nacional e a futura Constituição — GABRIEL DE REZENDE PASSOS..... 98
Pareceres — Julgados..... 103

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

Comissões de Eficiência e órgãos de pessoal..... 117

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Conceito de falta justificada..... 119
Notas para o funcionário..... 120

APERFEIÇOAMENTO:

Aperfeiçoamento e especialização no estrangeiro — Nova lei sobre o assunto..... 130

SELEÇÃO:

Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Arquivologista..... 134

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil..... 143
Notas sobre especificações de materiais — Goma líquida 146
A exposição comemorativa do sétimo aniversário do D.A.S.P. 148

BIBLIOGRAFIA

Crítica — Indicações..... 155

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

Enderêço 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.

A obra do D. A. S. P.

COM a criação, em 30 de julho de 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público, a Administração Federal superou uma e iniciou outra etapa de sua evolução, deixando para trás, resolutamente, a fase do empirismo absoluto e abrindo sua estrutura e seu funcionamento aos princípios da organização científica.

Conquanto as repartições de fazenda datem de épocas imemoriais, os departamentos de administração geral, destinados a exercer simultaneamente funções de estado maior e funções auxiliares, constituem desenvolvimento recentíssimo da Ciência da Administração. Com efeito, foi WILLOUGHBY, no seu clássico tratado "Principles of Administration", quem lançou em primeiro lugar o germe da teoria dos departamentos de administração geral.

Analisadas de um ponto de vista pragmático, as atividades governamentais podem ser classificadas em dois grandes grupos, segundo o esquema proposto há trinta anos por VIVEIROS DE CASTRO: meios e fins. Na terminologia administrativa, que se está formando em nosso país depois que os poderes públicos passaram a preocupar-se com a administração científica, são também chamadas atividades-meios e atividades fins.

As atividades-fins confundem-se com os propósitos do Estado e vêm a ser: a defesa nacional, a segurança pública, a proteção da vida e da propriedade, a promoção da educação, a defesa da saúde pública, o fomento econômico, e outras destinadas a aumentar a segurança e o bem-estar da coletividade.

As atividades-meios, como o próprio nome indica, são aquelas que habilitam os órgãos incumbidos da realização dos fins do Estado a manter em bom pé o funcionamento de todo o maquinário administrativo. São atividades-meios ou serviços auxiliares, segundo a nomenclatura de WITHE: a arrecadação, guarda, desembolso e contabilização dos dinheiros públicos; o recrutamento, a seleção, o treinamento e a administração de pessoal; a aquisição, padronização, guarda e distribuição de material; a construção, reparação, conservação e limpeza de edifícios e instalações para serviços públicos.

Fundem-se essas atividades em quatro grandes classes: administração financeira, administração de pessoal, administração de material e administração patrimonial e constituem atribuições próprias dos departamentos de administração geral.

Além disso, o planejamento, a organização e a coordenação do trabalho governamental em conjunto, bem como certas fases do planejamento e controle necessários tanto às atividades-meios quanto às atividades-fins em particular, constituem outras tantas atribuições igualmente próprias de órgãos modernos, quais sejam os de estado maior, que, como prolongamentos das chefias executivas, se encarregam de trabalhos de pesquisa, informação e aconselhamento.

Tendo a seu cargo o preparo da proposta e a fiscalização da execução do orçamento, centralizando o recrutamento, a seleção e o aperfeiçoamento de pessoal, incumbindo-se

da parte doutrinária e normativa da administração de material, bem como da revisão dos projetos de construção de edifícios para o serviço público, e sendo, ainda, um órgão que assiste o Presidente da República no desempenho de suas funções executivas, o D.A.S.P. é ao mesmo tempo um departamento de administração geral e um estado maior técnico-administrativo.

Visto através da doutrina, é a tradução prática dos ensinamentos mais enfáticos dos grandes tratadistas americanos que estão dilatando as fronteiras da Ciência da Administração.

Como se tem havido o D.A.S.P. no exercício de suas atribuições de departamento de administração geral? Quanto à elaboração orçamentária, não há um só opinante autorizado e isento que não reconheça o notável progresso feito. Formalmente, o orçamento da União hoje resiste a confronto com os orçamentos mais bem elaborados do mundo; essencialmente, deixou de ser mera lista de autorizações de despesas para se ir convertendo, a pouco e pouco, num verdadeiro plano de trabalho.

Quanto à administração de pessoal, o D.A.S.P. realizou, em sete anos, uma obra que não encontra paralelo em nenhum país latino: implantou o sistema do mérito, democratizou autenticamente o serviço público civil, franqueando os postos à competência e ao talento, moralizou os concursos, elevou o nível de cultura dos servidores do Estado. Neste setor, as vantagens sociais obtidas são líquidas, tanto para a administração, que cada vez conta com mais gente capaz, como para os servidores, que se livraram do empenho, do filhotismo e do pistolão político.

Quanto à administração de material — basta dizer que a economia decorrente da padronização e da centralização monta a cerca de 15 %, economia que, na administração federal, representa anualmente cerca de 150 milhões de cruzeiros.

Quanto à construção de sedes e instalações para os serviços públicos, também aqui a assistência infatigável do D.A.S.P. tem produzido os mais animadores frutos. A administração federal brasileira hoje está instalada exemplarmente, oferecendo aos servidores e ao público condições de trabalho e de higiene muito acima da média das que as empresas particulares oferecem.

Como estado maior administrativo do Presidente da República, o D.A.S.P. teve a felicidade de recrutar um corpo de servidores honestos, competentes e suscetíveis de progredir profissionalmente. Estimulando-os ao estudo por meio de uma rica biblioteca, enviando-os às universidades americanas, incentivando-os a produzir artigos, ensaios e monografias, dando-lhes oportunidade de aprender e também de ensinar em seus cursos, o D.A.S.P. vai formando uma plêiade de técnicos, moral e profissionalmente capaz de exercer, com elevação de vistas, bom senso e patriotismo as funções de estado maior do Chefe Executivo.

Esta ligeira revista da obra do D.A.S.P., a que procedemos ao ensejo da passagem do sétimo aniversário de sua fundação, conforta e aviva as esperanças e a fé na dignificação do serviço público em nosso país.

Neutralidade política do Serviço Civil

H. ELIOT KAPLAN (*)

(Tradução de PAULO LOPES CORRÊA).

(In "PUBLIC PERSONNEL REVIEW", Vol. I, N. 1, April 1940)

A MEDIDA que a rápida expansão dos serviços governamentais acarreta consigo novas responsabilidades para com a indústria, bem como interferência potencial sobre as liberdades individuais, o problema da neutralização do nosso serviço público torna-se assunto de séria consideração. Em 1939 foi assinada a Lei Hatch, que proíbe aos servidores federais o exercício de atividade política. Elaborou-se a legislação no sentido de aplicar a lei Hatch às repartições estaduais e locais que recebem auxílios do governo federal, e há um movimento favorável ao estabelecimento de leis estaduais que restrinjam a atividade política dos servidores estaduais e municipais. Esses fatos nos impelem a reexaminar e apreciar a questão dos privilégios políticos do funcionalismo civil, para julgar se tais privilégios devem ser, e até que ponto, restringidos sob uma forma democrática de governo.

Grande parte dos que se opõem a restrições nos privilégios políticos do funcionalismo argumentam que tão rígida proibição contra as liberdades civis de uma classe numerosa de cidadãos americanos constitui uma ampla e nefasta renúncia aos nossos tradicionais princípios democráticos. Alega-se que, numa verdadeira democracia, jamais se teve conhecimento de tal negação de igualdade — no conceito democrático — e que essa negação fere os nossos direitos fundamentais de liberdade de expressão e de reunião, que beneficiam a todos os cidadãos indistintamente.

Estaremos definitivamente caminhando no sentido de uma rígida neutralidade do serviço público nos Estados Unidos? Será essa tendência apenas uma fantasia transitória, oriunda de conveniências políticas da hora presente? Ou será ela o comêço de um movimento positivo, deliberadamente destinado a reprimir o perigo potencial de

uma burocracia politicalizada? Se é este o objetivo real, até onde deverão ir as restrições à atividade política dos servidores públicos? Onde se fixará o limite entre a necessária educação política — por parte daqueles que estão mais bem informados, em razão mesmo de suas próprias atividades na administração governamental — e a predominância política não controlada de funcionários vantajosamente situados para fazer propaganda a favor dos que estão no poder e contra os que estão fora dêle, controlando virtualmente a balança do poder político no governo federal e no dos estados?

OPINIÕES DOS PRIMEIROS PRESIDENTES

Antes de examinar a filosofia dos privilégios políticos dos servidores públicos numa democracia como os Estados Unidos, passemos brevemente em revista a história das restrições políticas ao funcionalismo neste país.

No tempo de Washington, evidentemente nosso serviço público não era muito extenso. O número de servidores federais era relativamente pequeno. Os desejos do primeiro Presidente dos Estados Unidos e a necessidade essencial de competência para os cargos públicos, numa república recém-constituída, representavam uma forte proteção contra o sistema do favoritismo. O interesse imperativo dos líderes de nosso primeiro governo por uma administração imparcial dos negócios federais, num período de experiências, impunha o emprêgo de pessoas de reconhecida capacidade para as tarefas particulares a elas cometidas. O não-partidarismo político era não somente reconhecido como sendo politicamente conveniente, mas constituía

(*) À época em que foi escrito este artigo, o Sr. H. Eliot Kaplan era Secretário Executivo da Liga de Reforma do Serviço Civil Nacional.

mesmo uma diretriz realmente seguida durante a primeira administração política dos Estados Unidos.

O Presidente Washington não estava alheio à questão da neutralidade do serviço civil como problema prático da administração pública, mesmo no seu tempo. Conquanto não devesse sua eleição a qualquer partido ou facção política, estava todavia sujeito a alguma pressão por parte de conselheiros pessoais e políticos. Era natural que fôsse um pouco parcial em favor dos Federalistas. Sem dúvida, com o crescimento gradual da política partidária durante seu segundo período governamental, Washington deu alguma consideração aos títulos políticos apresentados por muitos dos que nomeou por último. Provavelmente, Washington tinha tanto interesse quanto qualquer chefe executivo na seleção de subordinados que fôsem simpáticos à sua política. Julgava ser isso uma qualificação importante e necessária para a nomeação para cargos federais, o que é revelado pela carta que dirigiu a Timothy Pickering em setembro de 1795, na qual declarava:

"Enquanto eu tiver a honra de chefiar o governo, não trarei para postos de influência homens cujas doutrinas políticas forem sabidamente contrárias às medidas que o governo geral pretende objetivar; isso, na minha opinião, seria uma espécie de suicídio político".

Há pouca evidência, contudo, de que qualquer pressão houvesse sido exercida sobre os funcionários, durante a administração de nosso primeiro Presidente, no sentido de empenhá-los ativamente em atividade política partidária. Sem dúvida, não havia muita necessidade disso.

*

* *

Com a campanha do Presidente John Adams traçaram-se linhas partidárias mais nítidas. Nosso sistema de dois partidos mostrou sinais definidos de desenvolvimento e de utilização potencial. Embora seguindo em larga medida as diretrizes estabelecidas por Washington, Adams julgou politicamente desejável, entretanto, afastar alguns dos primeiros nomeados que se mostraram "politicamente desrespeitosos" em relação à sua nova administração. E' duvidoso que John Adams real-

mente desejasse que seus subordinados se comprometessem com partidos políticos ao administrarem os negócios de seu governo; mas a pressão por parte das nascentes organizações políticas era provavelmente muito grande para que Adams lhe opusesse resistência. Depois de deixar a Presidência, Adams queixou-se a um amigo de que "o presidente não tinha bastante influência, nem era suficientemente independente. Os partidos não lhe permitiam agir por conta própria". Assim resumiu êle sua opinião sobre a responsabilidade presidencial no que se refere às nomeações:

"O presidente tem, ou deve ter, tódia a nação à sua frente, e deve escolher, sob sua própria responsabilidade, os indivíduos mais bem qualificados e de maior merecimento para os cargos, sem estar tolhido por qualquer restrição legal, constituição ou instituição. Sem essa liberdade irrestrita, êle não pode opor um freio ao poder legislativo, nem sequer a qualquer um de seus ramos. Na realidade, deve ser escravo do partido que o levou ao poder. Nunca poderá ser independente ou imparcial" (1).

Não obstante, é claro que John Adams afastou alguns de seus subordinados por exercerem atividade política partidária. Por exemplo, demitiu o coletor de Portsmouth e o comissário de empréstimos de New Hampshire, por sugestão de alguns de seus mentores políticos locais. Queixaram-se êstes de que a conduta política dos mesmos servidores "tem sido desrespeitosa para com o Governo e extremamente ofensiva aos homens bons". Por outro lado, admitiu-se que o trabalho daqueles funcionários era plenamente satisfatório. Seu afastamento foi explicado por estas palavras grandiloquentes: "a justiça para com o público exige o afastamento desses homens. Certamente êles não se poderão queixar se o governo que é objeto de seus ódios enfraquecer-lhes os meios de prejudicá-lo e insultá-lo" (2).

*

* *

A primeira campanha política realmente rude desenvolveu-se com a eleição de Thomas Jeffer-

(1) *The Works of John Adams*, ed. Charles Francis Adams, IX, 634.

(2) *The Doctrine of Civil Service Neutrality in Party Conflicts in the United States and Great Britain*, por Weig-Kiung Chen — Universidade de Chicago, junho de 1937.

son. Os Republicanos Jeffersonianos clamaram pela expulsão dos Federalistas que tinham sido varridos do poder. Jefferson encontrou todos os cargos federais praticamente ocupados por partidários da organização política adversa. O número relativamente pequeno de demissões feitas por Adams foi exagerado e usado como pretexto para apressar o afastamento dos Federalistas. Embora Jefferson tivesse a firme opinião de que "aptidão para o cargo e caráter respeitável e irrepreensível" devessem ser exigidos para nomeação para o serviço público, e que não devia haver demissões por motivo de princípios políticos divergentes, a cólera dos Republicanos vitoriosos era por demais grande para que ele pudesse resistir-lhe e vencê-la. Contudo, Jefferson agiu com cautela. Procurou fazer demissões apenas quando ficasse provado que o ocupante do cargo era culpado de atividade política ilegal contra a administração. Lentamente, num período de mais de dois anos, Jefferson afastou do serviço muitos dos seus opositores políticos.

Sob a chefia de Jefferson, o Partido Republicano ainda não se apresentava inteiramente unido. Compreendendo essa situação, Jefferson, três dias depois de tomar posse, escrevia a James Monroe:

"Tenho-me recusado firmemente a seguir os conselhos daqueles que recomendam a concessão de cargos a alguns de seus líderes, com objetivos de conagração. Nas atuais circunstâncias, só os tenho dado e só os darei a Republicanos. Mas concordo com outros em que exonerações de cargos baseadas apenas em princípios políticos revoltariam nossos novos prosélitos e proporcionariam um organismo a líderes que agora se encontram sós. Sei que algumas exonerações devem ser feitas. Devem ser tão poucas quanto possível, feitas gradativamente, e fundadas em alguma malversação ou desqualificação inerente. Ainda não se acha determinado em que ponto traçaremos uma linha entre a retenção de todos ou de nenhum, e não conseguiremos determiná-lo enquanto não organizarmos nossa administração; e, talvez, mesmo então devamos proceder com firmeza, equilibrando nossas medidas de acordo com a impressão que percebamos estejam causando" (3).

Baseado sem dúvida em sua própria experiência a respeito da atividade política dos funcionários federais, durante a campanha presidencial em

que se envolveu, Jefferson, em 1802, tentando impedir a participação de servidores públicos em campanhas eleitorais, determinou que os chefes dos departamentos federais expedissem a seguinte ordem:

"O Presidente dos Estados Unidos viu com desprazer funcionários do Governo Geral participando ativamente, em várias ocasiões, de eleições para funções públicas, quer dos governos estaduais, quer do governo federal. Sendo a liberdade de eleição essencial à independência mútua dos governos ..., tão vitalmente estimada pela maioria de nossas constituições, considera-se impróprio aos funcionários dependentes do Executivo da União tentarem controlar ou influenciar o livre exercício do direito de voto. ... Não se pensa em restringir o direito que qualquer funcionário tem, como cidadão qualificado, de dar o seu voto em eleições, nem, seja qual for o seu voto, deve ele produzir qualquer consequência prejudicial ao funcionário; espera-se, porém, que os funcionários não tentem influir nos votos de outrem, nem participem de qualquer forma em campanhas eleitorais, considerando-se isso incompatível com o espírito da Constituição e com os deveres que eles têm para com esta".

*

* *

Com o advento de Andrew Jackson, o sistema de demissões por motivos políticos atingiu o seu ponto culminante. O partidarismo político chegara a ser quase uma religião. A exigência de "pôr os patifes p'ra fora" transcendia qualquer outra consideração. A administração econômica e eficiente dos negócios do governo merecia apenas uma consideração ocasional. Mas mesmo nessa atmosfera aparentemente nociva de barganhas e chicanas políticas, Andrew Jackson avaliou a necessidade patente do não-partidarismo político no governo. Em 1812, num momento de mais sobriedade e num tom de maior desprendimento, escreveu ao Presidente eleito James Monroe:

"O primeiro magistrado de uma grande e poderosa nação nunca deve ceder a sentimentos partidários. Sua conduta deve ser liberal e desinteressada, nunca se esquecendo de que sua ação se exerce para toda a comunidade e não para uma parte dela".

PRIMEIROS REGULAMENTOS CONTRA A ATIVIDADE POLÍTICA

As restrições às atividades políticas dos funcionários públicos não constituem novidade e nem

(3) *The Writings of Thomas Jefferson*, VIII, 10.

sequer são recentes. Muito antes de serem adotadas as leis do serviço civil, tais restrições eram aplicadas a certos funcionários públicos, como juizes, empregados de tribunais e oficiais da polícia. Essas restrições eram invocadas quer por estatuto ou regra administrativa, quer como parte de um código de ética realmente praticado.

As primeiras leis do serviço civil proibiam qualquer consideração de caráter político nas nomeações e promoções, bem como contribuições de caráter político por parte dos servidores pertencentes ao serviço competitivo (classificado). Não iam além dessas proibições. Mas mesmo antes de se pensar em leis do serviço civil, os estadistas políticos avaliavam a necessidade de manter dentro de limites razoáveis a atividade política dos funcionários públicos. Em 1841, Daniel Webster, por ordem do Presidente Harrison, expediu uma ordem proibindo atividades políticas por parte dos servidores federais. Em 1877, o Presidente Hayes baixou uma ordem contra a atividade política de funcionários federais e proibindo contribuições políticas. Antes de decorridos quatro anos da adoção da atual Lei do Serviço Civil, o Presidente Cleveland, em 14 de julho de 1886, baixou uma ordem executiva que proibia a atividade política dos funcionários do serviço civil federal; mas, por falta de autoridade estatutária, tornou-se difícil aplicá-la aos servidores não pertencentes ao serviço civil competitivo. Essa ordem de Cleveland está assim redigida:

“Julgo este momento oportuno para especialmente chamar a atenção de todos os subordinados dos vários Departamentos e de todos os ocupantes de cargos do Governo Geral, contra o uso de suas posições oficiais para controlar os movimentos políticos nas respectivas localidades.

Os funcionários são agentes do povo, não são seus senhores. Não somente seu tempo e seu trabalho são devidos ao governo, como também, tanto em sua ação política quanto no desempenho de suas funções oficiais, devem evitar escrupulosamente qualquer ofensa, por ostensiva intromissão partidária, a seus concidadãos que com eles mantenham relações oficiais.

Devem também ter constantemente na lembrança que seus amigos de partido, dos quais receberam a investidura, não os investiram do poder de administrar arbitrariamente seus negócios políticos. Como funcionários públicos, eles não têm qualquer direito de ditar a ação política de seus colegas de partido, ou de tolher a liberdade de ação

dentro das linhas do partido, por métodos e práticas que desvirtuem os propósitos úteis e lícitos da organização partidária.

A influência dos funcionários federais não deve fazer sentir-se nas reuniões políticas preliminares e nas convenções de indicação dos candidatos. Valem-se eles de suas posições oficiais para favorecer os candidatos de sua preferência, na qualidade de delegados a convenções políticas, é indecoroso e desleal; e uma consideração conveniente do decore e das exigências da posição oficial os impedirá de assumir a direção ativa de campanhas políticas.

O interesse individual e a atividade em negócios políticos não são absolutamente condenados. Os funcionários públicos não estão nem privados nem proibidos de exercer os privilégios políticos; mas seus privilégios não estão aumentados, nem seu dever para com o partido vai ao ponto de exercerem atividade perniciosa valendo-se dos cargos que ocupam.

Uma correta apreciação da relação existente entre o povo e aqueles a quem se confiou um lugar oficial, assim como a consideração da necessidade, sob a nossa forma de governo, de uma ação política livre de coação oficial, permitirão fazer facilmente uma justa discriminação a este respeito, entre aquilo que um cidadão pode convenientemente fazer e os propósitos para os quais um emprego público não deve ser usado”.

*

* *

O falecido Presidente Theodore Roosevelt, ampliando a ordem executiva do Presidente Cleveland, procurou fazer distinção entre os servidores classificados (competitivos) e não classificados. Ele exigia uma aquiescência muito mais estrita da parte dos servidores classificados, mas acreditava que para muitos servidores do serviço não-classificado, que eram considerados como de nomeação política, a restrição deveria ser modificada de maneira a impossibilitar que tais servidores se empenhassem somente em atividade política ofensiva ou perniciosa e a impedi-los de constranger a ação política dos servidores classificados. A ordem do Presidente Theodore Roosevelt (3 de junho de 1907) dispunha:

“As pessoas que, pelas disposições deste regulamento, estão no serviço classificado competitivo, embora conservando o direito de votar conforme suas preferências e de expressar suas opiniões políticas sobre qualquer assunto político, não deverão tomar parte ativa em direção política ou em campanhas políticas”.

Pela ordem executiva de 24 de junho de 1938, baixada pelo Presidente Franklin D. Roosevelt, a participação ativa de um funcionário classificado do governo federal, em direção política ou em campanhas políticas, é especificada como uma das causas pelas quais a Comissão do Serviço Civil pode solicitar ao Controlador Geral que suspenda o pagamento do salário. São as seguintes as disposições dessa ordem executiva, pertinentes ao assunto:

“Para a perfeita supervisão e o exato cumprimento de suas funções, a Comissão — se tiver conhecimento de que qualquer pessoa foi nomeada ou está exercendo qualquer cargo, seja por nomeação original, promoção, designação, transferência ou reintegração, com violação da Lei do Serviço Civil ou dos regulamentos baixados em decorrência da mesma, ou com violação de qualquer ordem executiva ou quaisquer regulamentações da Comissão, ou de que qualquer servidor sujeito a tal Lei, a tais regulamentos, ordens ou regulamentações está tomando parte ativa em direção política ou em campanhas políticas — depois de comunicação à pessoa interessada e de oportunidade para explicação, certificará os fatos à autoridade nomeante própria, com recomendação específica de disciplina ou demissão; e essa autoridade nomeante deverá cumprir a recomendação. Caso continue a haver violação 10 dias após tal recomendação, a Comissão certificará os fatos aos funcionários pagadores e contadores próprios, os quais não pagarão ou não autorizarão o pagamento dos vencimentos ou salários dessa pessoa a partir da data da comunicação”.

*
* *

Os regulamentos do Serviço Civil Federal há muito tempo proíbem a atividade política por parte dos servidores federais cujos cargos pertencerem ao serviço classificado competitivo. A Regra I atualmente dispõe:

“Nenhum indivíduo do serviço civil executivo deverá fazer uso de sua autoridade oficial ou influência com o objetivo de interferir numa eleição ou afetar os resultados da mesma. As pessoas que, pelas disposições deste regulamento, pertencerem ao serviço classificado competitivo, embora conservando o direito de votar conforme suas preferências e de expressar particularmente suas opiniões políticas sobre qualquer assunto político, não deverão tomar parte ativa em direção política ou em campanhas políticas”.

A ADOÇÃO DA LEI HATCH

Implementando essa regra do serviço civil, posta em execução com relativa indiferença e aplicada apenas ocasionalmente, o Congresso adotou no ano passado (1939) a proposta patrocinada pelo Senador Carl A. Hatch, do Estado de Novo México, visando restringir atividades políticas perniciosas de todos os servidores do ramo executivo do governo federal, exclusive aqueles que ocupam altas posições nas quais se determinam as grandes diretrizes da ação governamental. As disposições importantes da Lei Hatch, assinada pelo Presidente Franklin D. Roosevelt em 2 de agosto de 1939, estão incluídas nas seções 1, 3 e 9, nos seguintes termos:

“Sec. 1 ... será ilegal, para qualquer pessoa, intimidar, ameaçar ou coagir, ou tentar intimidar, ameaçar ou coagir qualquer outra pessoa, com o propósito de interferir no direito dessa outra pessoa de votar ou de votar como fôr de sua escolha, ou com o propósito de fazer com que essa outra pessoa vote a favor, ou não vote a favor, de qualquer candidato ao cargo de Presidente, Vice-Presidente, Eleitor Presidencial, Membro do Senado, ou Membro da Câmara dos Deputados, em qualquer eleição realizada, exclusivamente ou em parte, para o fim de escolher um Presidente, um Vice-Presidente, um Eleitor presidencial, ou qualquer Membro do Senado ou da Câmara dos Deputados, Delegados ou Comissários dos Territórios e possessões insulares.

Sec. 3. ... Será ilegal, para qualquer pessoa, prometer, direta ou indiretamente, qualquer emprego, cargo, trabalho, compensação, ou outro benefício, que haja sido, no todo ou em parte, objeto de disposição de qualquer ato do Congresso ou por êle tornado possível, a qualquer outra pessoa, em retribuição, favor ou recompensa por qualquer atividade política, ou pelo apoio ou oposição a qualquer candidato ou partido político em qualquer eleição.

Sec. 9. (a) Será ilegal para qualquer pessoa empregada no ramo executivo do Governo Federal, ou qualquer repartição ou departamento do mesmo, usar sua autoridade ou influência oficial com o propósito de interferir numa eleição ou de afetar o seu resultado. Nenhum chefe ou empregado do ramo executivo do Governo Federal, ou repartição ou departamento do mesmo, tomará qualquer participação ativa em direção política ou em campanhas políticas. Todas essas pessoas conservarão seu direito de votar como bem quiserem e de expressar suas opiniões sobre todos os assuntos po-

líticos. Para as finalidades desta seção, o termo "chefe" ou "empregado" não deve ser interpretado de modo a incluir 1) o Presidente e o Vice-Presidente dos Estados Unidos; 2) pessoas cuja remuneração é paga pela verba destinada ao gabinete do Presidente; 3) chefes e sub-chefes dos departamentos executivos; 4) altos funcionários nomeados pelo Presidente, sob recomendação e com aprovação do Senado, e que determinam diretrizes a serem seguidas pelos Estados Unidos em suas relações com potências estrangeiras ou na administração nacional das leis federais.

(b) Qualquer pessoa que violar as disposições desta seção será imediatamente demitida do cargo ou função que desempenhar e, conseqüentemente, nenhuma parcela dos fundos destinados por qualquer ato do Congresso a tal cargo ou função poderá ser empregada para pagar a remuneração dessa pessoa".

Tôdas as disposições da Lei Hatch foram analisadas pelo Presidente da Liga de Reforma do Serviço Civil Nacional, numa carta dirigida aos Membros da Câmara dos Deputados em julho de 1939, quando a legislação era ainda objeto de consideração. Dessa análise, transparece que as seguintes seções da Lei, assim como outras não citadas aqui, proíbem :

1. Intimidação ou coação de outrem com o propósito de interferir em seus votos nas eleições nacionais.

2. Promessa de emprêgo, remuneração ou outro benefício, como recompensa ou retribuição por atividade política ou pelo apoio ou oposição a qualquer candidato ou partido; e a perda de tal emprêgo, remuneração ou benefício (inclusive socorro de trabalho) por motivo de recusa em dar tal apoio.

3. Solicitação de contribuições políticas de pessoas pagas com fundos de socorro.

4. Revelação dos nomes de pessoas que recebem emprêgo ou benefícios pagos com fundos de socorro, a qualquer candidato político, comitê político ou diretor de campanha política.

5. Emprêgo de fundos destinados a socorro ou a obras públicas com o propósito de interferir com o direito de qualquer indivíduo de votar como quiser em qualquer eleição.

6. O uso, por qualquer funcionário administrativo ou supervisor, de sua autoridade ou influência oficial, para interferir numa eleição ou exercer influência em seus resultados.

7. A atividade, em direção política ou em campanhas políticas, de qualquer pessoa empregada como administrador ou supervisor.

*

* *

A promulgação da Lei Hatch provocou grande discussão em círculos políticos, entre cientistas políticos, estudiosos de govêrno e empregados públicos de tôda a nação. Com mais palavras do que clareza, líderes de organizações de funcionários, estadistas, políticos, legisladores e jornalistas expressaram suas opiniões a respeito das implicações e da interpretação da nova lei. No que se relaciona com os empregados do serviço civil federal, tudo que a lei Hatch faz é estender a todo o serviço civil federal as proibições relativas a atividade política, coação política e solicitação de fundos de campanha, proibições essas que, pela lei do serviço civil, eram há muito aplicadas aos integrantes do serviço competitivo. Realmente, tais proibições estariam sendo aplicadas a mais de 90 % dos servidores excetuados dos regulamentos do serviço civil, se êsses servidores não tivessem sido mantidos fora do serviço competitivo por atos votados pelo Congresso sob a alegação de emergência.

As disposições da Seção 9 (a) da Lei Hatch provocaram debates calorosos. Essa seção trata de restrições aos privilégios políticos dos servidores federais. Foi interpretada pelo Procurador Geral (4) como sendo de aplicação, entre outros, aos seguintes funcionários do ramo executivo do govêrno federal :

1. Procuradores e *Marshals* dos Estados Unidos, seus assistentes e delegados.

2. Procuradores Especiais do Departamento da Justiça e Assistentes Especiais do Procurador Geral.

3. Empregados temporários, substitutos e diaristas, durante o período em que estiverem em efetivo exercício.

4. Oficiais da Reserva do Exército, da Marinha e do Corpo de Fuzileiros, durante o período ativo.

5. Servidores licenciados, com ou sem remuneração.

6. Chefes e servidores de repartições tais como a "Home Owners Loan Corporation", a "Reconstruction Finance Corporation" e a "Public Works Administration".

(4) Circular n.º 3.301, expedida em 26 de outubro de 1939.

7. Chefes e servidores ocupantes de cargos administrativos e de supervisão na "Work Projects Administration", na "National Youth Administration" e no "Civilian Conservation Corps".

De acôrdo com o Procurador Geral, a Seção 9 da Lei Hatch não se aplica aos seguintes funcionários :

1. Servidores do ramo legislativo do Governo Federal, inclusive secretários e auxiliares de membros do Congresso e de comissões do Congresso.

2. Servidores do ramo judiciário do Governo Federal, inclusive Comissários dos Estados Unidos, auxiliares dos Tribunais dos Estados Unidos, Juizes de Falências, e seus secretários, delegados e auxiliares.

3. Servidores de governos estaduais e locais, mesmo que seus cargos envolvam despesa de fundos federais.

4. Pessoas contratadas de vez em quando para desempenhar serviços especiais à base de emolumentos e que não prestam juramento de posse, tais como procuradores, inspetores, avaliadores e corretores da "Home Owners Loan Corporation" e procuradores especiais da "Reconstruction Finance Corporation".

5. Pessoas que recebem pagamentos de benefício, tais como amparo à velhice e auxílio de desemprego pela Lei de Segurança Social, subvenções de reabilitação rural e pagamentos pelo Programa de Conservação Agrícola.

6. Servidores aposentados.

*

* *

O Procurador Geral determinou que, dentro do sentido da Seção 9 da Lei Hatch, constituem "participação ativa em direção política ou em campanhas políticas" os seguinte atos :

1. Ocupar emprego num partido político ou num clube político.

2. Comparecer a convenções políticas na qualidade de delegado ou suplente.

3. Servir em comités de partidos ou clubes políticos.

4. Distribuir distintivos ou impressos em apoio de qualquer candidato ou partido.

5. Servir na sede de partidos ou funcionar como fiscal em eleições, ou auxiliar de outra forma qualquer partido ou candidato em campanhas elei-

torais, quer haja ou não funcionários federais interessados.

6. Ser candidato a cargo eletivo — federal, estadual ou local.

7. Solicitar fundos para organizações ou campanhas políticas.

As seguintes atividades não são consideradas proibidas pela Lei :

1. Ser membro de organizações políticas e comparecer a suas reuniões, excepto na qualidade de funcionário ou de delegado político.

2. Participar em atividades de associações civis e de grupos educacionais, contanto que tais atividades não estejam ligadas a campanhas de candidatos individuais ou de partidos.

3. Ocupar cargo estadual ou local (Ver, porém, o item 6 acima).

E' provável que as disposições da Lei Hatch venham a ser eventualmente interpretadas de maneira mais ampla, a fim de se adaptarem às interpretações do atual regulamento do serviço civil, que proíbe o exercício de atividades políticas por parte dos empregados federais incluídos no serviço competitivo (5). Entretanto, é significativo que, ao interpretar as disposições da Seção 9 da Lei Hatch, o Procurador Geral (6) haja salientado que :

"Pelos regulamentos do Serviço Civil, os funcionários civis são obrigados a limitar suas opiniões sobre assuntos políticos dentro do caráter de expressão particular. Por outro lado, a palavra "particularmente" foi omitida na disposição correspondente da Lei Hatch. De acôrdo com isso, como declarou o Presidente em sua mensagem ao Congresso sancionando o projeto da Lei Hatch, os servidores não pertencentes ao serviço civil propriamente dito não violariam a Lei "se simplesmente expressassem sua opinião ou preferência publicamente — oralmente, pelo rádio ou pela imprensa — sem o fazer como participantes de campanha política organizada".

(5) A Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos elaborou uma exposição minuciosa a respeito das interpretações que têm sido dadas à legislação federal e aos regulamentos do serviço civil sobre o assunto. Tal exposição está contida na publicação intitulada *Political Activity and Political Assessments of Federal Office-holders and Employees* (Form 1236).

(6) Circular N.º 3.285, expedida em 10 de agosto de 1939.

SUGESTÕES DE EXTENSÃO DAS RESTRIÇÕES

Muitas têm sido as propostas de extensão da Lei Hatch no sentido de proibir atividades políticas de servidores de governos estaduais e locais, que sejam pagos, no todo ou em parte, por subvenções do tesouro federal, ou que participem no desembolso das mesmas. O Senado dos Estados Unidos já aprovou legislação desse caráter. O "Social Security Board" já insistiu em que os servidores de repartições estaduais e locais sob sua supervisão devem abster-se de participação em negócios políticos. Como decorrência de recente legislação federal, que exige que tais repartições estaduais adiram aos padrões do sistema do mérito nas nomeações de funcionários, o "Board" elaborou um plano em que, como disposição correlativa do sistema, as proibições gerais contidas na Lei Hatch são aplicáveis aos servidores dessas repartições.

Em cerca de um quarto dos Estados, já existem proibições contra uma ou outra forma de atividade política. Em muitos Estados e Municípios já se deu início a um movimento no sentido de se elaborar legislação estadual e local, semelhante à Lei Hatch, em relação aos respectivos servidores. Em muitos legislativos de todo o país têm sido apresentados projetos de lei visando a neutralidade política compulsória dos servidores civis. Esses esforços produzirão sem dúvida a necessária legislação para controlar a extensão e o caráter das atividades políticas em que possam empenhar-se os servidores estaduais e locais. Essa legislação poderá vir a ser um importante fator para estimular a extensão do sistema do mérito às regiões em que ainda não há disposições adequadas de serviço civil.

USO DE COERÇÃO POLÍTICA

A utilização dos servidores públicos para fins políticos nem sempre se confina aos traficantes do "pistolão" ou aos políticos inescrupulosos. O expediente usado pelos adeptos do "spoils system", de exercer coerção sobre os servidores civis para que se empenhem em perniciosa atividade político-partidária — desde a indicação de seus nomes para postos políticos até a aglomeração em locais de reuniões políticas, ou a atuação como delegados convencionais, ou como oradores em cam-

panhas partidárias — é freqüentemente empregado também pelos "reformadores". O Governador Gifford Pinchot, "o mais puro dos puros", foi acusado de haver coagido, na campanha primária de 1933 em Pensilvânia, os servidores estaduais a assumirem uma forte posição política em seu favor, e de haver "explorado os funcionários estaduais para que ajudassem a causa da virtude" (7).

Mesmo o altissonante Partido Trabalhista dos Fazendeiros, de Minnesota, é acusado de haver taxado a remuneração de servidores públicos, de um a três por cento, em benefício da caixa da luta política, e de haver persuadido os funcionários estaduais a prestarem auxílio na obtenção de votos (8).

*

* *

E' por demais sabido o que estão habituados a fazer os estadistas de menor estatura, para tributar os empregados civis, sob a forma de contribuições políticas, e para compeli-los à atividade política partidária. Uns poucos lembretes podem ser de interesse. Um antigo presidente do Comité Republicano do Condado de Cuyahoga, Estado de Ohio, foi levado a intentar ação para testar a legalidade das restrições à atividade política dos servidores provisórios e temporários do serviço público estadual. Por que ? A condição de membro de comité era particularmente importante para o Partido Republicano, por se entender que só os membros de comité e os chefes de distrito seriam recomendados e mantidos em empregos estaduais (9).

A tributação contra servidores estaduais de Illinois pela organização democrática conhecida pelo nome de "The Illinoisans" tornou-se tão extensa que o "Union League Club" de Chicago e algumas organizações cívicas foram forçados a mover ação contra os infratores. A prática de "pague, saia e trabalhe, senão..." foi igualmente aplicada aos servidores de concurso como aos isentos dessa exigência, de acôrdo com a *Chicago Tribune* (17 de

(7) Editorial, *New York Times*, 1 de junho de 1934.

(8) *Duluth News Tribune*, 4 de fevereiro de 1935.

(9) *Cleveland Plain Dealer*, 2 de fevereiro de 1939.

janeiro de 1940) (10). O "Loyalty Club", de funcionários de Michigan, em Detroit, comunicou a seus associados que deveriam "conseguir votos para o partido ou perder seus cargos". Servidores viram-se forçados às mais perniciosas formas de atividade política, até mesmo a dirigir carros e caminhões pelas ruas da cidade à noite, conduzindo cartazes de propaganda, e a afixar cartazes políticos, tudo às suas próprias expensas. Em outro Estado exigiu-se dos servidores públicos que tocassem as campainhas das portas, fizessem discursos políticos e distribuíssem boletins, em vez de fazerem contribuições em dinheiro. Mais tarde, quando se promoveu uma investigação a respeito, êsse servidores declararam que tal trabalho político fôra "voluntário".

*
* *

As contribuições políticas continuam a existir grandemente, pela dificuldade de se conseguirem provas contra os infratores. Os que geralmente envolvem na transação contam com a proteção de seus amigos políticos que se acham no poder, ou então as vítimas são importunadas ou intimidadas. Como resultado disso, os políticos inescrupulosos sentem-se animados a ampliar a esfera de exploração. Da pressão financeira sobre os funcionários à exigência de serviços políticos pelos mesmos vai um passo relativamente curto. Frequentemente, a tentação que se oferece ao funcionário, de contribuir em termos de serviço político em vez de dinheiro, é por demais convidativa para que êle lhe resista. As ameaças e intimidações contra os que são incapazes de satisfazer a obrigação financeira tornam muito fraca a resistência à tentação.

INTRÔMISSÃO NAS LIBERDADES CIVIS?

Alguns cientistas políticos alegam que, restringindo os privilégios políticos dos servidores públicos, estamos não somente interferindo em suas liberdades civis, mas eliminando de nossas tribunas públicas toda uma classe de cidadãos que se encontram nas mais vantajosas posições para tra-

zer à atenção do público os fatos relativos aos negócios governamentais. Êles sustentam que os funcionários públicos são os mais bem equipados para auxiliar o público a interpretar as questões políticas que afetam nosso governo e a apreciar e julgar o interesse e a competência dos candidatos a cargos políticos, à luz dessas questões políticas. Há sem dúvida muito que dizer em favor dêsse ponto de vista. A "privação parcial de privilégios" que as restrições aos servidores públicos acarretariam, caso fôsem estendidas a todo o funcionalismo, afetaria aproximadamente 3.700.000 pessoas através do país. Em mais uma geração, a contínua expansão das atividades governamentais possivelmente estenderia tais restrições a um serviço público consideravelmente maior que o de hoje. Até que ponto essa "privação parcial de privilégios" afetaria nossa vida social e política?

Muitos líderes de organizações de funcionários civis são sinceramente de opinião que a Lei Hatch reduz seriamente os direitos de cidadão dos servidores públicos. Outros pretendem estar grandemente ofendidos por essa "sonegação" de iguais direitos de cidadania, porque isso interfere em seu próprio jogo de exploração do serviço civil para propósitos egoístas. E' duvidoso, todavia, que a massa do funcionalismo tenha qualquer objeção séria a tais restrições. Tomemos, por exemplo, a experiência da cidade de Nova York com a nova lei contra contribuições de funcionários para campanhas políticas. Quando pela primeira vez se propôs a inclusão dêsse dispositivo na nova carta, há poucos anos, os servidores ficaram alarmados pela interferência em seus "direitos políticos" de cidadãos. Na realidade, os servidores deram seu apoio à lei nas eleições, em grande parte por causa da nova "liberdade" que a nova carta lhes proporcionava. Hoje, não há sequer um funcionário da cidade de Nova York que derrame lágrimas por motivo de sua incapacidade legal de fazer contribuições de campanha para os cofres de guerra política. Indubitavelmente, a mesma reação se seguirá à aplicação da Lei Hatch.

E' significativo o fato de que nem a Federação Nacional de Empregados Federais nem a Federação Americana de Empregados do Governo se opuseram à Lei Hatch. Luther C. Steward, Presidente da primeira dessas organizações, há al-

(10) Ver o Relatório da Comissão do Serviço Civil do Estado de Illinois (15 de novembro de 1939), em que se relata uma investigação realizada a respeito da execução da lei.

guns anos declarou perante a Comissão de Inquérito sobre Pessoal do Serviço Público :

“Não sou a favor da irrestrita atividade política. Não creio que indivíduos aos quais se permitiu ingressar numa carreira vitalícia como servidores públicos devam sair ativamente a tomar parte influente em assuntos puramente políticos. Mas esta é a situação em que nos achamos. Temos estatutos restritivos que proíbem atividades políticas aos empregados federais integrantes do serviço classificado competitivo. Em outras palavras, eles não podem defender-se e ninguém os tem defendido a não ser sua organização própria.

Através de todo o serviço público, não somente cargos de fixação de diretrizes governamentais, como também cargos de importância comparativamente menor, são políticos. É possível encontrar na mesma repartição gente desempenhando exatamente as mesmas atribuições; uns, nomeados políticos, podem entregar-se e entregam-se com toda a liberdade, a atividades políticas e, quando o partido para o qual trabalham está no poder, progridem muito mais rapidamente do que os que pertencem ao serviço classificado competitivo, os quais, por isso, sofrem restrições”.

Não poucos idealistas e teóricos arguem que há muito passamos do “Estado polícia” para o “Estado serviço”; que, com a eliminação virtual do sistema do pistolão nos Estados Unidos, com o novo conceito de responsabilidade governamental sob nossa democracia, e com alto nível educacional de nossos atuais cidadãos, dotados de um interesse agudo e inteligente pelos negócios governamentais, não há mais necessidade de qualquer preocupação a respeito da neutralidade do nosso serviço civil. Salientam eles que num “Estado serviço” o sistema do mérito se transforma numa influência natural e impulsionadora da administração do governo; logo, há necessidade premente, para aqueles que se acham no “Estado serviço”, de informar e educar o público quanto à apreciação das questões políticas e econômicas e à avaliação dos nossos candidatos políticos, para que se obtenha uma administração pública responsável. Pode ser que com o tempo essa teoria se confirme; mas, julgada à luz fria de longa experiência, reforçada por desenvolvimentos recentes, tal filosofia acadêmica se apresenta apenas como um raciocínio otimista.

Menciona-se a Suécia como um excelente exemplo das relações convenientes que devem existir

entre o Estado e seus servidores: um governo “democrático” em que seus funcionários não sofrem restrições em seus privilégios políticos e onde a experiência se revelou eminentemente bem sucedida. Ali, os funcionários civis podem desempenhar outras funções públicas, nacionais e locais, e mesmo ter assento na legislatura nacional. Isso ocorreria também na última República Alemã, onde considerável número de cadeiras de Reichstag era ocupado por funcionários civis. Também na França os funcionários civis não sofrem restrições em sua atividade política; mas não se pode dizer que ali a experiência haja constituído um sucesso esmagador.

Ao comparar a situação da Suécia com as condições dos Estados Unidos, não devemos deixar de considerar as diferenças intrínsecas de nosso sistema de governo político-partidário; nem devemos perder de vista a ausência, na Suécia, de qualquer sistema de despojos comparável ao nosso. Infelizmente, nosso sistema particular de dois partidos tem estimulado o regime do pistolão como concomitância necessária de nossas organizações políticas. Isso, em si mesmo, tem militado contra a concessão do direito de atividade política irrestrita aos nossos servidores civis. Mesmo a Constituição alemã de Weimar, possivelmente prevendo o surto inevitável do sistema do pistolão na nova república, julgou necessário tornar expresso (Art. 130) que os “servidores civis são servidores de toda a comunidade e não de um partido” (11).

A urgente necessidade de neutralidade política do serviço civil numa democracia como a nossa, em que as mudanças de aspecto político são frequentemente caleidoscópicas e resultam numa verdadeira “procissão de protegidos”, foi bem expressa pelo Dr. Herman Finer em sua obra *Theory and Practice of Modern Government*, quando afirma :

“... Quaisquer que sejam as mudanças na constelação política, por mais violentas que sejam suas revoluções, o Estado, que é certeza, regularidade, ordem, deve continuar. Não deve interromper sua marcha: essa interrupção é mortal. O instrumento de continuidade dos serviços, os quais por hipótese são vitais, é o Serviço Civil. Imaginem o prejuízo social e econômico da moderna Inglaterra, ou Ale-

(11) CARL J. FRIEDRICH, “The German and Prussian Civil Service”, in *The Civil Service in the Modern State*, pág. 396.

manha, ou Estados Unidos, se os serviços administrativos constituíssem o esporte de partidos políticos; o desperdício de organização, de técnica, de perícia, de zelo profissional e da adaptação que vem de anos de devoção regular e ininterrupta aos deveres! Todos os partidos no Estado devem estar seguros da existência de um instrumento altamente eficiente, por diferentes que sejam suas diretrizes, pois não há diretriz que valha sequer o papel em que está escrita a não ser que seja apoiada por uma força executiva. Os partidos podem diferir em tudo, mas há algo que é seu desejo comum: força quando estão no poder, e essa força é a força executiva. Nossa principal esperança de que os dirigentes políticos e um público desamparado aprenderão de ciência verdadeira, reside na total imparcialidade de seus peritos; e somente o fato gerará a confiança" (12).

O Professor Harold J. Laski acredita que "o caminho mais certo para levar ao máximo a neutralidade do serviço civil" consiste em excluir os servidores civis de uma carreira política, pois que "o conhecimento de que esse caminho lhes está vedado é de importância vital não só para o *esprit de corps* do serviço, mas também para livrá-lo de influências políticas em sua ação" (13).

*

* *

Uma questão interessante que surgiu perante a Comissão Real sobre o Serviço Civil na Inglaterra, em 1910, foi a da necessidade ou desejabilidade de se estabelecer qualquer restrição em relação à atividade política dos membros do serviço civil. A Comissão não teve a menor hesitação em expressar o ponto de vista de que a completa liberdade de ação política para os empregados do serviço civil "resultaria inevitavelmente em frequentes conflitos entre os desejos e interesses do funcionário como cidadão e seu dever como funcionário, e que tais conflitos não poderiam deixar de produzir efeitos desastrosos sobre o moral do serviço público". A Comissão receiava que a eliminação de restrições contra essa atividade política pudesse resultar na perda de confiança do público relativamente à imparcialidade do serviço civil, e que os ministros

pudessem deixar de acreditar que seus subordinados realmente lhes estavam dando apoio leal na execução de suas diretrizes políticas. A Comissão resumiu seu pensamento do seguinte modo:

"Se assim fôsse, o sistema de recrutamento por competição aberta se mostraria tão somente uma frágil barreira contra a proteção dos ministros, em todos os anos de serviço exceto nos primeiros; o Serviço Civil deixaria de ser de fato um corpo imparcial não político, capaz de prestar serviço leal a todos os ministros e partidos igualmente; a mudança cedo afetaria o aprêço público pelo Serviço e o resultado seria destrutivo daquilo que, hoje, constitui sem dúvida uma das maiores vantagens do nosso sistema administrativo e uma das mais honrosas tradições na nossa vida pública" (14).

*

* *

Não precisamos ir à Inglaterra para fazer observações práticas a respeito das dificuldades inerentes à livre participação dos que exercem funções no serviço público. Os escritos de estudiosos, funcionários e publicistas americanos estão repletos de observações a esse respeito. Algumas delas já foram por nós incluídas em parágrafos anteriores deste trabalho. O espaço de que dispomos não nos permite mencioná-las minuciosamente. O argumento contrário à permissão de atividade política entre os servidores públicos foi convincentemente expresso por Theodore Roosevelt, quando membro da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos, nas seguintes palavras:

"Um indivíduo pertencente ao serviço classificado tem inteiro direito de votar como fôr de seu agrado e de expressar particularmente suas opiniões sobre qualquer assunto político; mas não deve tomar nenhuma parte ativa em direção política ou em campanhas políticas, precisamente pelas mesmas razões pelas quais um juiz, um oficial do Exército, um soldado regular ou um polícia estão impedidos de tomar idêntica participação".

Ainda recentemente, um de nossos mais proeminentes publicistas e observadores políticos, William Allen White, comentando a extensão da Lei Hatch, escreveu:

"Qualquer lei que reduza as possibilidades de os funcionários se manterem em seus cargos por meio de cambalachos políticos é uma boa lei para os contri-

(12) Vol. II, pág. 1.398.

(13) HAROLD J. LASKI, "The British Civil Service", in *The Yale Law Review*, dezembro de 1936, págs. 340-349.

Nota do tradutor: O trabalho aqui mencionado foi traduzido e publicado pela *Revista do Serviço Público*, número de junho de 1939, págs. 61-70.

(14) Quarto Relatório da Comissão Real sobre o Serviço Civil, Cmd. 7.338 (1914), pág. 97.

buintes. E' também uma boa lei para a democracia fundamental. ... Êste é um projeto que há muito tempo já devia ser lei. E' um princípio justo e que deve merecer o apoio de todos os bons cidadãos" (15).

Noticiou-se que o Senador Morris Sheppard, do Texas, Presidente do Comité do Senado para as despesas de campanhas, como consequência de uma investigação de que participou em 1938, fez a seguinte concisa declaração :

"Os empregados do governo trabalham para todo o povo, ao qual devem servir imparcialmente. Se se entregam a atividades políticas, isso representa tempo tirado ao eficiente exercício de seus cargos" (16).

*
* *

O direito de os funcionários públicos participarem de atividades político-partidárias, na mesma base em que tal direito é concedido a todos os outros cidadãos, é um assunto que não pode ser levianamente afastado de consideração. Como já foi declarado, muitos acreditam sinceramente que seria grave erro excluir da participação em nosso "sistema democrático" uma tão "grande percentagem de nosso mais bem informado eleitorado". Outros receiam que isso possa ser uma intromissão indébita nas liberdades civis dos funcionários. Realmente, noticiou-se que a União das Liberdades Civis ameaçou intentar ação nos tribunais a fim de testar a constitucionalidade da Lei Hatch no que tange à violação dos direitos civis dos empregados públicos. Um procurador geral estadual pouco sincero sustentou que qualquer proibição legal concernente à atividade política dos servidores estaduais infringiria uma disposição da Constituição do Estado, disposição essa que proíbe a demissão de qualquer funcionário "por motivos religiosos ou políticos"!

Mas os que pensam mais seriamente e são mais bem informados colocaram a questão no sentido de saber até que ponto devemos ir ao aprovar medidas proibitórias contra a participação dos funcionários em política. Um eminente cientista

político, E. A. Cottrell, da Universidade de Stanford, expôs o problema em poucas palavras :

"Não fomos capazes de traçar uma linha adequada entre o que poderíamos chamar a atividade individual do servidor como cidadão e sua atividade em favor de seus superiores ou dos dirigentes que êle gostaria de auxiliar, ou daqueles que se candidatam ao poder. Quando pensamos na tremenda percentagem de pessoas que no nosso país recebem, sob a forma de salário, subvenção ou pensão, dinheiro dos cofres públicos, e vemos a formidável influência que elas podem exercer nas urnas, penso que devemos considerar a possibilidade de tomar alguma providência para limitar as chamadas atividades políticas desse grupo".

PROBLEMA DE INTERPRETAÇÃO

Algumas das legislaturas irão sem dúvida a extremos, procurando reduzir a atividade política dos servidores públicos. Receia-se que seja feita pouca distinção entre o direito de organizações de servidores, de apoiar ou combater questões em que estejam direta e vitalmente interessadas, e seu apoio ou oposição a um determinado candidato que deliberadamente se oponha à sua causa ou a favoreça. A questão pode não envolver o partido político em si mesmo, seja direta ou indiretamente. Como fazer a distinção ?

Difícil também será o problema de distinguir entre a expressão pública das atitudes e servidores a respeito de diretrizes não partidárias, pelos representantes responsáveis das organizações de funcionários, e a atividade política proibida. Onde termina a primeira e onde começa a última ?

Como tôdas as leis gerais restritivas, as restrições legais contra a atividade política exigem, para sua execução adequada, interpretação e aplicação inteligentes. E no caso em foco, ainda mais que usualmente, pois a administração da lei envolve possíveis interferências nas liberdades pessoais dos servidores civis. Deve-se ter sempre em mente a intenção real e o verdadeiro objetivo dessas leis restritivas. Elas se destinam essencialmente a reprimir as atividades ofensivas, prejudiciais e perniciosas dos funcionários, a fim de tornar nosso serviço civil tão neutro, não-partidário e imparcial quanto possível sob o regime democrático. Tais leis nunca pretenderam meter os servidores em camisa de força. Algumas vêzes houve a tendência de tentar restringir as atividades dos funcioná-

(15) Editorial, *Emporia Gazette*, 20 de janeiro de 1940.

(16) *Washington Post*, 22 de agosto de 1938.

rios além de limites razoáveis, desconsiderando o verdadeiro objetivo da lei. A administração dessas leis deve acompanhar-se de realismo e senso prático. A dificuldade surge, naturalmente, ao tentar-se traçar a linha divisória entre atividades permitidas e o que constitui atividades partidárias ofensivas. Para que essas leis restritivas sejam convenientemente aplicadas, entretanto, uns poucos princípios gerais precisam ser observados.

*
* *

Deve haver uma nítida distinção do direito de participarem os servidores de atividades de caráter evidentemente não partidário e que não afetem ou influenciem diretamente a eleição de qualquer candidato de qualquer partido. As restrições não deveriam abranger a participação ativa em discussões relativas a questões públicas apresentadas ao eleitorado, tais como representação proporcional, o plano de administradores municipais, as leis do sistema do mérito, emissões de bônus e emendas constitucionais em geral. Embora algumas dessas questões possam estar indiretamente envolvidas na eleição de um candidato político, é melhor, contudo, que se permita aos servidores o exercício de seus privilégios políticos em relação a tais questões, que os afetam do mesmo modo que aos demais cidadãos, do que excluí-los por temor de algum abuso. São raros os casos em que essa participação dos servidores correrá o risco de desviar-se para uma atividade político-partidária realmente ofensiva. Em qualquer caso, a importância de poder contar com sua inteligente participação compensa o insignificante risco que se corre.

O que é certo é que essas leis proibitórias não devem ser interpretadas de maneira tão literal que leve ao absurdo.

*
* *

E' possível apreciar a interpretação literal dada pelos tribunais a essas leis restritivas, mas dificilmente se apreciará a perspicácia de alguns tribunais em forçar a intenção e os objetivos principais das mesmas. Ilustra este ponto o recente preceito de um Tribunal de Causas Cíveis, de Ohio, datado de 25 de julho de 1939, pelo qual os ser-

vidores civis classificados podem não participar de uma campanha pró ou contra qualquer questão a ser resolvida pelo voto popular. O Departamento Legal de Cleveland determinara que os servidores municipais podiam participar de campanhas sobre lançamento de impostos, emissões de bônus, emendas à carta municipal envolvendo aumento de impostos, mas não podiam tomar parte numa campanha para promover emendas à carta municipal afetando o serviço civil ou questões de aposentadoria. O caso tomou vulto com os protestos formulados pela Associação dos Empregados do Serviço Civil contra a prática de coagir funcionários dos departamentos municipais a angariar assinaturas em cartões de compromisso a favor da aprovação do lançamento de impostos. A ação foi proposta pela Liga dos Cidadãos de Cleveland, que por muito tempo lutara contra a participação dos funcionários em qualquer forma de atividade política. Num julgamento declaratório negando aos servidores públicos o direito de participarem na campanha de levantamento de impostos, fôsse qual fôsse a forma, o tribunal recorreu à interpretação literal das palavras "campanha" e "política". E assim afirmou:

"As campanhas políticas podem envolver questões outras além da eleição para funções públicas e as organizações políticas freqüentemente se formam no interesse de questões e não no interesse de farejadores de empregos. As palavras não estão empregadas em qualquer sentido não usual, mas a elas se deu seu significado comum".

O tribunal então discute com meticoloso cuidado e durante muito tempo o significado constante dos dicionários, inclusive Webster e Bouvier, das palavras "política" e "campanha", procedendo depois como segue:

Dessas definições não pode haver senão um resultado quanto à correta interpretação das palavras "campanha política". Uma campanha política é todo esforço combinado para influenciar cidadãos a agirem, no exercício de seu direito de sufrágio, pró ou contra um candidato a cargo público ou uma pessoa que procura emprego público, ou pró ou contra qualquer questão pública que, por lei, deva ser decidida pelo voto popular.

Se um integrante do serviço classificado está ou não empenhado numa campanha política, deve ser determinado com respeito ao que ele faz para apoiar ou tentar derrotar qualquer candidato a cargo público ou uma questão política como aqui definida.

Um empregado do serviço classificado, ao aceitar tal emprêgo, não renuncia ao seu direito de voto ou ao direito de expressar de modo conveniente suas opiniões sôbre candidatos ou questões; mas, entre outras coisas, renuncia ao direito de participar numa campanha política ou dirigí-la. Seria impossível estabelecer todos os conjuntos de fatos que constituiriam a conduta assim proibida. O que se pode fazer é estabelecer a regra pela qual sua conduta será determinada :

Empenha-se em campanha política todo aquêlê que, só ou com outros, desenvolve esforço combinado ou sistemático para influenciar outras pessoas no exercício de seu direito de voto, pró ou contra qualquer candidato a cargo público ou qualquer questão que deva ser resolvida pelo voto popular”.

Essa estrita interpretação da lei de restrição da atividade política pode ser edificante, mas não encara o problema com realismo ou do ponto de vista prático, à luz da intenção real e do verdadeiro objetivo de tais leis, que visam, em última análise, a proibição de atividade partidária perniciososa contra candidatos de partidos.

*

* *

Um ponto de vista mais prático é o expresso pelo Conselho de Pessoal do Estado da Califórnia, ao interpretar a lei estadual que proíbe a atividade política dos respectivos servidores. Essa opinião foi baixada em consequência de uma questão levantada pela Associação dos Empregados do Estado da Califórnia, anteriormente à eleição especial de 7 de novembro de 1939. A opinião do Conselho, que surgiu sob a forma de uma resolução, dizia respeito apenas a providências ou questões a serem submetidas à eleição especial, não fazendo referência a qualquer candidato. Dizia, em parte, o seguinte :

“E’ opinião dêste Conselho que todos os empregados do serviço civil estadual têm o direito de participar nas campanhas pró e contra as providências a serem votadas na eleição especial de 7 de novembro de 1939, e que essa participação não constitui violação da Lei do Serviço Civil Estadual, particularmente da parte relativa a “atividade política inconveniente”, nem de qualquer outra disposição da constituição e das leis estaduais; contanto que tal participação não envolva tempo de trabalho devido ao Estado, nem o pretígio e a fôrça da posição funcional ou o uso de recursos do Estado”.

Em 1934, Henry Morgenthau, Jr., Secretário do Tesouro, expediu novo regulamento proibindo os funcionários do Tesouro de se empenharem em atividade política partidária, o qual parece ir tão longe quanto a prática o permite. Os empregados do Tesouro ficaram proibidos de :

- “1. Ocupar qualquer outro emprêgo público ou político.
2. Ser candidato a um cargo político.
3. Ser membro ou funcionário de qualquer comité oficial de um partido político ou de qualquer outro comité que solicite fundos para fins políticos.
4. Possuir, dirigir ou administrar qualquer publicação política.
5. Demonstrar intromissão partidária de modo a causar escândalo público.
6. Tentar manobrar eleições primárias ou convenções de partido.
7. Valer-se de seu cargo para conseguir sua escolha como delegado a convenções.
8. Presidir a qualquer convenção política.
9. Assumir a direção ativa de qualquer campanha política”.

Para não cáírem no desfavor público nem se tornarem inoperantes e inexecutíveis, essas leis restritivas devem ser administradas com senso comum e perfeita discreção. Devem ser aplicadas com tão pouca interferência nos direitos civis dos servidores públicos quanta o permitir ou seu espírito. Êsses problemas não são de fácil solução e torna-se difícil traçar a linha divisória. Parece, todavia, que tanto a prudência como a prática contribuirão para determinar-lhes a solução. Enquanto os atos dos servidores ou de seus representantes não forem ofensivos ao público; enquanto os servidores puderem justificar uma ação conjunta, porque a questão em foco afeta direta e particularmente seu interesse; enquanto sua participação não se tornar perniciosà e interferente, o público provàvelmente ìhes dará pouca atenção. Como a maior parte das leis disciplinares, porém, a extensão em que a Lei Hatch será cumprida dependerá, no final das contas, da atitude do público. Isto, por sua vez, dependerá da atitude e da conduta dos servidores, assim como da sagacidade e da boa fé dos políticos.

*

* *

Nas discussões de todo este assunto consagrou-se muita atenção aos inalienáveis direitos e privilégios políticos dos servidores. Infelizmente, pouca atenção se deu aos direitos e bem-estar do público. O público evidentemente tem interesse em que o servidor desempenhe bem sua tarefa; em que o servidor dedique seu tempo e suas energias ao serviço público e não a trabalhos destinados unicamente a beneficiar organizações políticas. É difícil esperar que nossos contribuintes se mostrem satisfeitos em pagar funcionários para serviço político e não para se dedicarem com lealdade ao serviço do público. Nem o público se deixaria dominar pelo espetáculo de servidores públicos discutindo entre si em lutas políticas facciosas, de convenções partidárias controladas por detentores de cargos públicos, e de clubes políticos dirigidos por funcionários públicos. Além do mais, do ponto de vista do servidor público, a atividade política indébita provoca represálias políticas e resulta em atritos e dificuldades para o próprio funcionário.

É difícil de perceber como poderão as legítimas atividades dos servidores públicos ser prejudicadas por leis como a Lei Hatch. Tais leis dificilmente serão interpretadas ou aplicadas no sentido de proibirem que os funcionários se organizem para proteger seus direitos ou interesses em assuntos que afetem diretamente suas condições de trabalho, suas reivindicações e seu bem-estar geral. Se isso pode ser considerado como simples anelo ou como vista grossa à rígida e estrita interpretação legal da Lei Hatch, lembrêmo-nos todavia de que, mesmo na aplicação da lei, deve existir objetivismo e discernimento.

Pessoas mal informadas freqüentemente têm atacado a validade das leis que restringem a ação dos funcionários em relação a atividades políticas indébitas e a contribuições para fundos de campanha política partidária. Elas deixam de considerar que as regras contra atividades políticas não são discriminatórias, no sentido legal; que afetam igualmente todos os indivíduos compreendidos na classificação de servidores públicos. Essas leis não privam os servidores de seus direitos "fundamentais". Elas deixam o servidor livre para votar como fôr de seu agrado e para expressar particularmente suas opiniões. Elas impedem, entretanto, que pessoas a serviço do Governo empreguem

suas posições oficiais e dinheiro pago pelo público, para beneficiar qualquer partido político.

ATITUDE DOS TRIBUNAIS

Não pode haver dúvida a respeito da validade da legislação que proíbe atividades políticas ou contribuições políticas da parte dos servidores públicos, sejam eles eleitos, nomeados politicamente ou nomeados em consequência de concursos. Os tribunais há muito reconheceram o direito do Congresso e das legislaturas estaduais, de providenciar quaisquer restrições razoáveis às atividades de servidores públicos, inclusive proibições contra atividade política. A Corte Suprema dos Estados Unidos confirmou que o Congresso tem o poder de prescrever regras de conduta para funcionários do governo federal (*U.S. v. Wurzbach*, 280 U.S. 396). Já por ocasião da questão *Ex parte Curtis* (106 U.S. 371), a Corte reconheceu claramente o poder do Congresso para providenciar quaisquer condições razoáveis em relação aos empregos públicos. Igualmente, tem sido sustentado o direito das legislaturas estaduais de prescrever condições para os empregos públicos nas respectivas jurisdições (*Atkins v. Estado de Kansas*, 191 U.S. 207; *o Povo v. McCullough*, 254 Ill. 1, 98 N.E. 156; *MacAuliffe v. Prefeito de New Bedford*, 155 Mass. 116, 29 N.E. 517; *Gianatasio v. Kaplan*, 257 N.Y. 531).

A questão da proibição de atividades políticas aos servidores estaduais foi inequivocamente decidida em 1931, no caso de *Stowe v. Ryan* (296 Pac. 857), pela Corte Suprema de Oregon, que sustentou o ato da Comissão do Serviço Civil do Condado de Multnomah (Portland) demitindo do cargo um servidor que violara a lei estadual que proíbe aos servidores públicos ocuparem-se em atividade política. Insistiu-se perante a Corte que essa lei proibitória era inconstitucional, uma vez que privava os servidores de certos direitos inerentes aos cidadãos do Estado. A lei foi também combatida como legislação de classe não válida e incompatível com as disposições da Declaração de Direitos da Constituição Federal. O tribunal de Oregon sustentou que o Estado tem poder para prescrever condições de serviço e regras de conduta para seus servidores até o ponto em que isso seja necessário para promover eficiência e integridade no desempenho de seus deveres funcionais e disciplina no serviço público.

*
* *

Muitos políticos prefeririam cuidar de política a servir ao público. Isso é amplamente demonstrado pela atitude de tantos servidores públicos que, depois da promulgação da Lei Hatch, se mostram desejosos de sacrificar suas posições regulares no serviço do governo, para se dedicarem ao serviço de suas organizações políticas! Tal sacrifício é inspirador e significativo. Tão imorredoura lealdade é quase digna de admiração. Mas essa cega lealdade ao partidarismo — quando comunicada à massa do funcionalismo, quer através de coerção política, quer por zelo mal orientado por uma causa política — não constituirá o mais grave perigo a que pode estar sujeita uma democracia?

Lealdade, para o servidor civil, deve significar fidelidade unicamente ao govêrno, e não a qualquer organização política partidária. Aquilo de que mais precisamos em nossa democracia é de um serviço público imparcial, desinteressado e desprendido — um serviço público que represente o serviço civil do povo, e não o serviço do partido político ocasionalmente no poder. Na realidade, a própria natureza dos serviços governamentais de hoje em dia, com as novas repartições de caráter social criadas sob a injunção dos programas de bem-estar social e econômico da última década, mais do que nunca exige uma administração imparcial dessas repartições. A eliminação de atividade política indébita por parte dos servidores públicos tornou-se agora imperativa.

—————
—————

Da organização empírica à organização científica

J. M. DOS SANTOS ARAÚJO CAVALCANTI

Técnico de Administração

SUMÁRIO: 1 — Ligeiras considerações sobre a prosperidade americana. 2 — A organização como um dos fatores da prosperidade ianque. 3 — Noções elementares sobre o taylorismo. 4 — Da organização empírica à organização científica.

1 — LIGEIRAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROSPERIDADE NORTE-AMERICANA

Apesar de tantos anos de guerra e das tremendas dificuldades que ela opõe ao ritmo do progresso efetivo de uma nação — para não falar no sacrifício de recursos humanos, financeiras e materiais, em quantidades quase inconcebíveis — ainda se encontram os Estados Unidos da América do Norte em condições superiores às de qualquer outro país do mundo, sob qualquer ponto de vista que se queira considerar.

E' do conhecimento geral que a nobre pátria de Lincoln sempre foi a terra do progresso, das realizações ciclópicas como, entre tantas outras, a *Tennessee Valley Authority* (T.V.A.), o *Boulder Dam*, a *Rural Electrification Administration* e a *Alaskan Highway*; dos índices máximos de produção em todos os setores. Em resumo, a terra das iniciativas arrojadas — quer públicas, quer privadas — sempre coroadas de sucesso. Ou, como na frase de um dos seus *columnists*: “o paraíso dos homens de ação”.

Pouca gente acreditava, contudo, fôssem os Estados Unidos capazes de prosseguir na sua marcha ascensional para a hegemonia do mundo, mormamente após o rude e traiçoeiro ataque de Pearl Harbor.

Observadores insuspeitos de todos os países — *globe-trotters*, escritores, políticos, estudantes, industriais ou simples homens de negócios — acreditavam sinceramente que os Estados Unidos haviam atingido o ponto culminante do seu desen-

volvimento histórico em 1939 e que, com a guerra, começaria, na melhor das hipóteses, a estabilização nos níveis já atingidos. Havia, mesmo, os que falavam abertamente em “retrocesso” ou “desintegração social”, apoiados em fatos e estatísticas à primeira vista impressionantes.

Realmente, como poderia uma nação orientada no sentido do trabalho, da justiça, da paz — cuja economia visava exclusivamente produzir utilidades melhores, em maiores quantidades e mais baratas, para satisfação do maior número possível de consumidores — como poderia uma nação assim orientada fazer frente às potências do Eixo, que se afiguravam, no momento, invencíveis, armadas até aos dentes, tôdas elas desde longa data preparadas para a guerra, obtendo grandes vitórias iniciais no terreno diplomático, político, militar e econômico? Além da falta de preparação industrial para a guerra, não havia sequer o serviço militar obrigatório. Todos se recordam de como os propagandistas do Eixo exploravam o paradoxo de que os Estados Unidos, com os seus 135 milhões de habitantes, possuíam menos soldados do que qualquer um desses turbulentos países balcânicos. Ainda estão na memória de todos certas doutrinas eruditas, segundo as quais a guerra precipitaria o processo de “desintegração” dos 48 Estados da União Norte-Americana pelas seguintes razões:

- a) existência de 15 milhões de negros inassimilados;
- b) as atividades “desnacionalizadoras” de mais de 5 milhões de estrangeiros deixados completamente à solta no grande país;
- c) a impossibilidade de se manter coeso um país que aceitou, de 1872 para cá, mais de 45 milhões de imigrantes de raças e nacio-

nalidades diferentes e, não contente com isto, deu-lhes, além de amplas perspectivas de prosperidade financeira, completa liberdade de ação, sem a preocupação, bem latina, de contrôles excessivos, permitindo-lhes o exercício de suas atividades, o uso dos seus costumes anteriores, religião e língua.

Tais circunstâncias levaram muitos psicólogos, sociólogos ou meros jornalistas a falar na “infantilidade do ianque”, na “falta de maturidade política ianque” e chavões idênticos, sem perceberem que estavam simplesmente diante de um fato na realidade inacreditável: um povo generoso, inteligente e trabalhador em ação, dotado de um senso inato de respeito à dignidade da pessoa humana, consubstanciado no preceito democrático do “live and let live”, o qual, afinal de contas, encerra uma grande lição de realismo político e pragmatismo social.

Os críticos europeus, sobretudo, — mesmo dos mais cultos — trazendo na alma a marca indelével de tantos séculos de ódios recíprocos, ferozes nacionalismos desenfreados e atitudes arrogantes de superioridade, nunca puderam compreender lucidamente o sentido exato da verdadeira grandeza da América do Norte; daí o terem procurado interpretá-la quase sempre em termos estatísticos.

Mas a América do Norte não é grande porque ocupa no planeta uma superfície de 3.026.789 milhas quadradas de terra privilegiada, dotada de todos os recursos florestais, agro-pecuários e minerais desejáveis.

Creio sinceramente que a América do Norte nunca será compreendida em termos de pura geografia econômica ou de estatística. Dizer, por exemplo, que ela produz 30% de todo aço fabricado no mundo; mais de um terço dos minerais de ferro e do carvão; 60% da produção mundial de petróleo; 65% de todos os automóveis; mais de um terço de toda a energia elétrica utilizada no mundo, é *falar em conseqüências, em resultados*, sem nada adiantar sobre as razões de ser, as causas, os motivos que explicam tais condições de superioridade. O fato de possuir ouro, gado, leite, manteiga, alumínio, cimento, fumo, carvão, aço, cobre, papel, madeira algodão, petróleo, telefones, rádios, aviões, navios, trens, automóveis, caminhões, tratores, etc. — em quantidades muitas vezes iguais ou superiores às do resto do mundo

reunido — revela, antes de tudo, uma imensa capacidade de trabalho e dá a entender que *maior riqueza do que tudo isso é, afinal de contas, o dinamô gerador de tanta força econômica, isto é, o próprio povo americano*.

A verdadeira grandeza norte-americana é de natureza psicológica, moral, humana; deve-se, sobretudo, ao valor dos seus homens de trabalho, cientistas sociais, *leaders*, políticos, administradores, artistas *businessmen*, técnicos; à grandeza moral e mental de homens como Roosevelt, Willkie, Cordell Hull, Knudsen, H. Ford, Keyser, Paul Robeson, La Guardia, Washington Carver, William Mosher, Donald Stone, Leonard White, Jesse Jones, Wallace L. Brownlow e tantos outros, para só falarmos dos nossos contemporâneos. Todavia, ainda persiste o unilateralismo de querer-se traduzi-la exclusivamente através de percentagens, toneladas, números índices.

Em parte alguma do mundo têm os indivíduos, ou as famílias, casa, comida, calçado, roupas, transportes, diversões, oportunidades educacionais em quantidade, qualidade e preços tão acessíveis quanto na América do Norte, resultando desse conjunto favorável de circunstâncias, níveis de saúde, cultura, bem-estar, duração de vida e segurança, desconhecidos dos demais países.

Entretanto, tais condições de superioridade não significam que a Norte América se encontre em condições ideais, isto é, que não tenha também problemas graves a resolver, apesar do grau de eficiência atingido pela sua boa organização política, social e econômica.

Longe disto. Alguns dos seus problemas internos e externos — assimilação da minoria negra e melhoria das condições de vida dessa minoria, equilíbrio político, segurança contra probabilidades de ataques vindos de fora, entre outros — são extremamente difíceis, tanto mais difíceis quanto maior e mais complexo é o país. Acresce ainda salientar que, por força mesmo de tais circunstâncias favoráveis, decorre uma séria responsabilidade de contribuir para o desenvolvimento dos demais países do mundo — o que não deixa de ser encargo dos mais pesados. (Os milhões de dólares gastos diariamente, no mundo inteiro, através do “Lend-lease” — o conhecido programa de empréstimos e arrendamentos).

O que importa acentuar é que, dentro das naturais limitações impostas à capacidade organiza-

dora dos homens, em nenhum continente — com provável exceção dos russos — souberam os homens se haver ou comportar como os ianques, pelo menos com idênticas atitudes de generosidade, ou com o mesmo realismo, coragem e capacidade de trabalho em face da natureza ou da sociedade, no esforço titânico de dominar e utilizar as suas potencialidades.

Pela inteligente utilização, conservação e desenvolvimento dos vastos recursos naturais de sua terra privilegiada — notadamente força motriz, combustíveis, florestas, culturas agrícolas, rebanhos, minérios, indústrias metalúrgicas; pela elevação da capacidade produtiva e simultaneamente do poder de consumo de cada americano — chegou a América do Norte a uma posição invejável, ainda não atingida por nenhum outro país, ao longo de toda a história humana, em todas as épocas. E tudo isto pelos métodos democráticos da persuasão, das iniciativas corajosas, da fé inabalável no trabalho contínuo, sem sacrificar os sagrados direitos e a dignidade da pessoa humana.

2 — A ORGANIZAÇÃO COMO UM DOS FATORES DA PROSPERIDADE IANQUE

Todavia, o extraordinário grau de desenvolvimento atingido pelo povo norte-americano nos domínios da ciência, da técnica, da arte e das relações humanas, não é produto de circunstâncias esporádicas ou ocasionais; as suas instituições políticas livres, bem como a vitalidade, pujança e prosperidade da sua complexa estrutura sócio-econômica não são fenômenos oriundos de contingências passageiras. *O bem-estar social generalizado, característico dos Estados Unidos de hoje, atingirá sempre níveis cada vez mais elevados*, porque tem como fundamentos indestrutíveis certos fatores objetivos que lhe garantem, em qualquer conjuntura, permanência e desenvolvimento contínuo. Entre esses fatores interdependentes, vale a pena mencionar os seguintes:

- a) abundância e exploração mais ou menos científica dos recursos econômicos básicos: carvão, petróleo, ferro, força motriz, rebanhos, produtos agrícolas etc.;
- b) coeficiente demográfico satisfatório garantindo a mão de obra indispensável: uma população numerosa, sadia e instruída, como fonte poderosa de "manpower" e a maior de todas as suas riquezas;

- c) sistema de transportes coordenados da mais alta eficiência — no que se refere à rapidez, segurança, conforto e modicidade de tarifas;
- d) industrialização descentralizada e crescente de todas as regiões que constituem o país;
- e) um grande mercado interno que garante a sobrevivência das indústrias nacionais e exige preços baixos, acessíveis à sua capacidade aquisitiva;
- f) facilidades e oportunidades educacionais de toda sorte, equitativamente distribuídas: o povo na sua totalidade — e não apenas pequenos grupos privilegiados — tem acesso fácil às centenas de universidades, institutos, centros de pesquisas, bibliotecas e mais de 30.000 estabelecimentos de ensino de humanidades;
- g) em consequência, essa democratização da cultura elevou o nível cultural do povo o qual, exatamente pelo fato de ser um povo esclarecido, exerce um controle real e efetivo sobre o governo, a administração e os "capitães da indústria", no sentido de que tais instituições não degenerem em mecanismos de coerção;
- h) utilização intensiva da eletrificação e da máquina, em todos os setores de trabalho. A mecanização da agricultura, por exemplo, não só resultou em maior rendimento da produção agrícola como possibilitou aos homens do campo menos horas de trabalho e, via de regra, mais tempo para cuidar do seu próprio desenvolvimento físico-cultural;
- i) a combinação inteligente e racional de todos esses fatores entre si, isto é, um trabalho perene e fecundo de organização, entendida esta no seu sentido mais amplo. (Combinação, sinergia, convergência racional das forças de produção visando fins úteis em tempos mínimos, pelos menores dispêndios).

A capacidade organizadora do povo americano é um dos fatores básicos da prosperidade a que atingiu. Trata-se de um fator imponderável, porém de resultados tão reais e objetivos quanto os anteriores. Nos Estados Unidos a organização ultrapassou os limites de uma técnica de obtenção de resultados positivos para se transformar, depois de TAYLOR, em uma verdadeira ciência, cultivada com todo o carinho, graças ao espírito prático ca-

racterístico da mentalidade norte-americana. E' preciso ter observado uma fábrica em plena atividade, nos Estados Unidos; é necessário ter vivido um pouco em qualquer de suas cidades — Detroit, Chicago, Pittsburgh, New York — de preferência, qualquer uma das cidades humildes do interior; é indispensável ter freqüentado qualquer de suas universidades, teatros, hotéis, etc., para se ter uma idéia precisa da importância da contribuição desse fator essencial. *Só uma boa organização, uma organização eficiente de serviços públicos e particulares — destes, ainda mais do que daqueles — tornou possível a obtenção do elevado padrão de vida que é motivo de constante satisfação e justo orgulho para todos os habitantes da pátria dos pioneiros da democracia industrial.* E não seria justo esquecer o trabalhador incansável, cujas idéias, princípios e métodos, representam uma contribuição fundamental à prosperidade norte-americana: F. W. TAYLOR.

3 — NOÇÕES ELEMENTARES SOBRE O TAYLORISMO

De fato, F. W. TAYLOR pode ser considerado como um dos obreiros dessa prosperidade de que os norte-americanos hoje se orgulham com inteira razão.

Nascido em Germantown, uma pequenina cidade da Pennsylvania, aos 20 de março de 1856, TAYLOR, foi acima de tudo um homem do trabalho, do fatigante trabalho quotidiano, com todos os defeitos e qualidades do *self-mademan*. Dizem os seus biógrafos que ele estudou com dificuldades, tendo começado a trabalhar desde 1878 numa grande empresa metalúrgica, a Midvale Steel Co., dentro da qual graças ao seu valor e à sua tenacidade, subiu de simples operário à posição de engenheiro-chefe.

Ao morrer, aos 21 de março de 1915, TAYLOR deixou uma vasta obra descoordenada — contendo naturalmente algumas imperfeições e pontos vulneráveis — mas indestrutível na sua essência, nos seus fundamentos, no seu conjunto, como uma das bases imperecíveis em que se apoia o movimento da racionalização do trabalho no mundo contemporâneo.

Fato assás curioso é a verificação de que, ao contrário do que se poderia supor, a importância da obra de TAYLOR cresce proporcionalmente com os anos. Recebidas com imensas reservas e enor-

memente criticadas pelos seus contemporâneos, as doutrinas de TAYLOR não tiveram, durante a vida do autor, a aceitação a que faziam jus e que só veio, em toda a sua plenitude, após a morte do autor, ocorrida no ano de 1915.

Afirma COPLEY — talvez o seu melhor biógrafo (1) — que TAYLOR morreu um tanto desencorajado. E' que, embora amplamente reconhecidas as possibilidades de aplicação das suas idéias essenciais, *muito pouco se fazia no sentido de pô-las realmente em prática, quer no meio industrial em que surgiram, quer no âmbito da administração pública* (arsenais, estaleiros, serviços industriais do Estado etc.), *onde poderiam ser igualmente aplicadas com grandes vantagens.*

Na verdade, as idéias de TAYLOR, na medida em que iam sendo postas em prática, contribuíam decisivamente para o aprimoramento da organização industrial da época, produzindo valiosos benefícios; benefícios para empregadores (maior produção-maiores lucros), benefícios para os empregados (menos horas de trabalho, melhores salários) e para os grupos sociais em geral (menores preços, melhor qualidade dos produtos). Superior, contudo, a todas essas vantagens foi a possibilidade de se obter a paz industrial, o entendimento cordial e a cooperação entre patrões e operários com proveitos recíprocos.

A esse respeito, em 1911, isto é, 4 anos antes de sua morte, escreveu TAYLOR:

"at least 50.000 workmen in the United States are now employed under this system of scientific management, and they are receiving from 30% to 100% higher wages daily than are paid to men of similar calibre with whom they are surrounded; while the companies employing them are more prosperous than ever before. In these companies the output per man and per machine has, on the average, been doubled. During all these years there has never been a strike among the men working under this system. In place of the suspicious watchfulness and more of management, there is now free cooperative between the management and the men" (2).

O chamado sistema Taylor está longe de apresentar-se como algo complicado, de apreensão difícil; trata-se de um conjunto de idéias gerais e de um número limitado de princípios — que certos críticos consideram desprovidos de originalidade — mas dotados, sem dúvida, de características

(1) COPLEY, FRANK. — *Life of Frederick W. Taylor* — Cap. VII, Harper and Brothers, New York 1923.

(2) F. G. MILLER, in "British Encyclopaedia".

assaz importantes, entre as quais vale mencionar a sua exequibilidade e universalidade de aplicação.

Poder-se-ia definir o sistema Taylor, como o fez YVES GUYOT, antigo ministro de Estado francês, de uma maneira bastante simples :

"Le Taylorisme est la recherche systématique des moyens d'obtenir du travail humain le maximum de productivité avec un minimum d'effort".

"Le Taylorisme est la systématisation du moindre effort" (3).

Percebe-se facilmente sua inspiração e filiação histórica nas fontes inexauríveis do cartesianismo : TAYLOR descende espiritualmente do grande DESCARTES. O pensamento tayloriano tem a perenidade oriunda de seu grande valor intrínseco e infinitas possibilidades de aplicação; sem favor pode-se considerá-lo como uma das maiores idéias-fôrça da História — para empregar a linguagem de A. FOUILÉE — criando situações novas, aumentando riquezas, moldando os acontecimentos, contribuindo para a formação definitiva de uma legítima Ciência do Trabalho, possibilitando a substituição de processos empíricos pelos processos científicos no interesse geral dos empregadores, dos empregados e dos consumidores; do Estado, como dos indivíduos e da coletividade.

A evolução da organização empírica no sentido da organização científica significa, no fundo, a substituição das decisões baseadas em suposições — na intuição, na sorte ou na opinião unilateral dos indivíduos — pelas decisões baseadas nos dados da pesquisa sistemática, na investigação exaustiva da realidade examinada sob todos os ângulos de observação possíveis. A organização científica repele o acaso, recorre ao auxílio das diversas ciências e se baseia em princípios nascidos da experiência quotidiana.

De acôrdo com o ilustre Dr. H. S. PERSON, esses princípios podem ser assim estabelecidos :

- "1 — Pesquisa — essencial a uma organização exata e econômica. A pesquisa substitui as variáveis pelas constantes, os "palpites" pela certeza relativa; descobre e define os objetivos desejáveis e os praticáveis, bem como a maneira mais econômica, eficiente e segura de atingi-los;

(3) YVES GUYOT. — *L'industrie et les Industriels* — Pág. 202 e segs., Paris, 1914 — Coin et Fils, editores. E' conveniente ter, no número da *Revista do Serviço Público* de julho de 1945, pág. 5 e seguintes, o simpósio intitulado "Taylor e a organização científica". Ver também, no número de junho de 1945, págs. 105-106, "Taylorismo e Administração Pública".

- 2 — Os resultados da pesquisa devem ser tornados úteis para os fins em vista, pela sua adequação às operações e à situação especial de cada caso; eles devem refletir as unidades de atividade funcional compreendidas — tais elementos informativos são os *padrões*;

- 3 — Estes padrões devem ser a base indispensável à condução das atividades, a força esclarecedora e orientadora que canaliza os esforços para a obtenção de resultados prefixados. Os padrões permitem a obtenção de resultados com despesas mínimas de energias humanas e físicas. Essa predeterminação organizada e coordenação de atividades constituem o *contrôle através do planejamento*;

- 4 — Exige-se um elevado grau de cooperação para todos os indivíduos integrados no esforço de obtenção dos objetivos prefixados pelos métodos indicados no planejamento; porque cada elemento do plano pressupõe e sua eficiência exige a execução precisa de todos os outros elementos do plano. Um plano, de modo geral, deve ser considerado por todos os particulares como um grupo de leis impessoais, oriundas da pesquisa, que devem ser observadas.

Talvez fôsse conveniente dar uma maior atenção ao princípio da cooperação. *Nenhuma técnica de administração é tão sujeita à sabotagem quanto a organização científica*. Como em um jogo de "football", se um participante ou jogador fracassa na execução precisa de sua tarefa todo o "team" poderá ser um fracasso. Como no "football", o conjunto, o todo, é um grupo de esforços especializados que se completam, acarretando o fracasso de um a falência de todos.

Está é a razão pela qual uma empresa que queira adotar os princípios da organização científica em suas operações deve, ao mesmo tempo, promover as melhores relações entre dirigentes e subordinados, empregadores e empregados; esta é também a razão pela qual os progressos efetuados no sentido de melhores relações humanas de trabalho se encontram desenvolvidos nas usinas ou fábricas em que se pôs em prática a organização científica" (4).

4 — DA ORGANIZAÇÃO EMPÍRICA À ORGANIZAÇÃO CIENTÍFICA

E' oportuno acentuar que, tanto nos Estados Unidos como na Inglaterra e na Rússia, verificou-se com a guerra um recrudescimento da necessidade vital de métodos mais racionais de trabalho, capazes de aumentar os resultados do esforço humano; em outros termos, tornou-se imperativo passar da organização empírica — mesmo a de melhor tipo — para uma organização científica, tal como a entendia TAYLOR. Estava em jogo a própria sobrevivência de grandes povos, ameaçados por adversários que de longa data haviam já compreendido e pôsto em prática os novos métodos.

(4) PERSON, H. S. — In *Administrative Management. Principles and Techniques* — The Graduate School. U.S. Dept. of Agriculture, 1938, págs. 28/29.

Tratava-se de produzir, numa escala até então desconhecida, não apenas máquinas de guerra — bombardeiros, tanques, canhões, torpedos, couraçados, etc. — mas um sem-número de utilidades indispensáveis à vida. Note-se bem: *produzir, em tempos mais curtos, maiores quantidades de produtos em níveis superiores de qualidade, pelos menores custos*. Em resumo, um problema de organização em grande estilo, abrangendo todos os fatores da produção, distribuição e consumo; um problema de organização como conhecimento puro e, simultaneamente, como arte aplicada. Operou-se, desta forma, uma verdadeira intensificação e ampliação de esforços racionalizadores. A idéia de organização científica ultrapassou o âmbito das usinas metalúrgicas, das fábricas, das oficinas — em que nascera — para se estender aos demais setores da atividade humana. A guerra, exigindo esforços de produção em escala nunca imaginada, constituiu uma esplêndida oportunidade para demonstração, aplicabilidade e vitória das idéias taylorianas. Está-se processando, sem dúvida, em relação aos fatores da produção, por toda parte, e sob as nossas vistas, uma substituição gradual dos processos empíricos tradicionais e evolutivos pelos processos técnico-científicos, verdadeiramente revolucionários quanto aos seus resultados surpreendentes.

Não foi, todavia, pacificamente que se operou a passagem das formas empíricas tradicionais, para uma fase mais racional de organização no âmbito das usinas. Havia que lutar contra fatores psicológicos graves — a rotina, o misoneísmo, a incompreensão, os interesses contrariados.

Como geralmente acontece, fêz-se, desde logo, uma grande campanha contra as idéias de F. W. TAYLOR; observadores apressados, sem nenhuma visão do conjunto e das suas finalidades essenciais, apegaram-se a alguns pontos obscuros do sistema, o qual, interpretado unilateralmente, foi apresentado aos olhos dos trabalhadores como um mecanismo compressor visando ao aumento da produção em detrimento do operário.

Semelhante incompreensão amargurou durante muitos anos a existência do grande engenheiro americano. Tudo foi tentado para desmoralizar as novas idéias. As objeções começavam pela alegação de que faltava originalidade ao sistema; em seguida, formulavam-se as mais graves acusações como, por exemplo, a de que os métodos da orga-

nização científica eram desumanos e autocráticos, porquanto sacrificavam o homem aos interesses materiais do rendimento. A tudo isto respondia TAYLOR que jamais reivindicara qualquer originalidade para as suas idéias. E, ao contrário do que se afirmava, os fatos demonstravam como nas usinas ou fábricas organizadas de acordo com os seus métodos e princípios os operários tinham melhores condições de trabalho, ganhavam mais em menos horas de esforço e se sentiam mais felizes.

Não cabe nos limites destas notas um relato das lutas empreendidas contra o sistema, as quais prosseguiram com intensidade na Inglaterra e na França. A luta contra o sistema Taylor fazia-se geralmente, tanto nos Estados Unidos como na Europa, por iniciativa dos sindicatos, agremiações trabalhistas, "unions". M. ÉMILE POUGET, em nome da C.G.T. ("Confédération Générale du Travail") assim explicou os motivos dessa oposição sistemática:

"Taylor accroît le rendement, il augmente les salaires, il diminue les heures de travail; par contre, il jette à la rue les ouvriers de force moyenne, il élimine les vieux, et qui plus est, il les surmène, il les tue" (5).

Na Rússia, porém, não houve esta incompreensão. O gênio de LENINE percebeu que as condições russas eram diferentes, ou mesmo opostas às dos grandes países ocidentais. Havia que construir desde os seus fundamentos toda uma nação, cujas populações se encontravam entretanto famintas, analfabetas e isoladas. Todos os esforços e recursos apareciam insignificantes à vista desse empreendimento ciclópico. Daí a necessidade de *multiplicá-los pelo fator positivo da organização científica*; talvez por esta razão, talvez por terem sido impostas do alto, o certo é que as idéias de TAYLOR encontraram na Rússia um ambiente inteiramente favorável ao seu estudo, aclimação aperfeiçoamento e aplicação.

LENINE acreditava sinceramente que os princípios taylorianos de organização científica, escoimados de quaisquer impurezas residuais de explora-

(5) ÉMILE POUGET, in "Le Matin" du 5 Mars 1913, apud IVES GUYOT, *L'industrie et les industriels*, pág. 204. "Les ouvriers s'emparèrent de cet argument pour dire qu'avec ce système on augmenterait le chômage"... "Seules les élites pourraient gagner leur vie". "En réalité, Taylor préconise l'appropriation de l'individu au travail, les hommes forts pour les travaux de fatigue, les hommes intelligents pour les travaux de précision..."

ção capitalista, poderiam ser extraordinariamente úteis à expansão das indústrias soviéticas incipientes. Por determinação sua, o chamado "sistema Taylor" foi estudado e pôsto em prática com entusiasmo sem precedentes, bem como as doutrinas posteriores de FAYOL, FORD e BAT'A. *Afirma o maior conhecedor e divulgador da obra de Taylor no instante presente, H.S. PERSON, que a indústria soviética está empregando os princípios da organização científica "on an ever increasing scale" (6).*

Todos conhecemos os resultados que se seguiram a essa deliberada aplicação de métodos científicos aos processos de produção, distribuição e consumo da riqueza, na União Soviética: o ritmo da industrialização desse país se acelerou de maneira imprevista; aumentou a riqueza *per capita* de cada cidadão, traduzida não apenas em termos pecuniários ou posse de mais utilidades, mas num imenso progresso decorrente do bem-estar geral elevado a níveis desconhecidos anteriormente. A experiência de aplicação do "sistema Taylor", autorizada por LENINE, foi coroada do maior sucesso: a produção aumentou em todos os setores, tornando-se capaz de atender às necessidades de consumo cada vez maiores das populações soviéticas. LENINE teve a intuição genial e o bom senso de compreender, em tempo, que a satisfação das imensas necessidades do seu povo — à semelhança do nosso necessitado de tudo — não podia ser efetuada pelos processos rotineiros tradicionais. Urgia adotar novos métodos de produção e uma organização capaz de suprir deficiências existentes, eliminar desperdícios ocorrentes, utilizar de modo mais racional os recursos disponíveis, geralmente insuficientes e dispersos. A reconstrução nacional estava, pois, na dependência da produção organizada segundo métodos racionais, em oposição aos velhos processos obsoletos da organização ordinária, puramente empírica. Havia que alimentar, vestir, alojar, educar e proteger milhões de seres humanos abandonados até então à sua própria sorte. Da extensão, profundidade e ocorrência simultânea de tantos problemas — agravados por circunstâncias históricas tais como ignorância, medo, oposição, sabotagem, dificultando sobremaneira qualquer solução, surgiu o imperativo do planeja-

mento em grande escala, o estabelecimento de fases, ciclos de trabalho, prioridades, ordens de urgência, consubstanciadas nos planos quinquenais: uma aventura sem paralelo nos domínios da ciência e da técnica de organização, de 1917 até hoje.

Uma das conseqüências da aplicação e evolução das idéias de TAYLOR na Rússia foi a criação de um Conselho Central de Organização Científica, com sede em Moscou e articulado com uma larga rede de instituições locais análogas através de todas as repúblicas soviéticas. Organizado nos moldes do conhecido "Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit", essa entidade faz estudos especiais, examina aplicações das ciências à indústria, recebe subsídios do Governo para pesquisas e distribui, por sua vez, auxílios ou donativos para esse fim; faz propaganda por meio de publicações, congressos, exposições, prepara e aperfeiçoa especialistas etc. (7).

Sabemos hoje que a razão estava com LENINE e os que o seguiram na luta tremenda pela construção de um país mais feliz e respeitado; os esforços de divulgação, estudo, experimentação e aplicação das idéias de TAYLOR produziram os mais amplos e satisfatórios resultados. Reconheça-se, porém, que o desenvolvimento atingido pela União Soviética jamais teria sido possível dentro dos quadros tradicionais. Foi necessário cortar amarras, romper com o passado, enfrentar corajosamente dificuldades contemporâneas e superá-las — e isso fizeram-no os russos audaciosamente.

A experiência russa é, para nós brasileiros, de especial significação porquanto representa, no fundo, o início da evolução do empirismo puro para uma fase de organização técnico-científica — tanto no âmbito das instituições políticas e administrativas, como no domínio das atividades produtoras, públicas e privadas. Mas, para acelerar o advento da organização científica em nosso meio, há que agitar e debater problemas, analisá-los, pesquisar soluções, indicar os caminhos a seguir, planejar, executar. *Sobretudo, há que interessar as nossas massas apáticas na solução dos tremendos problemas que nos afligem*; cumpre utilizar as energias latentes dessas massas como os engenheiros se utilizam da força hidráulica para fins úteis. O concurso e a colaboração do povo na solução dos pro-

(6) H. S. PERSON. — *Scientific Management* — "Encyclopaedia of the Social Sciences, vol. 13, New York, 1935, Mac Millan Co., pág. 608.

(7) MALLART Y CUTÓ, no seu livro *Organización Científica del Trabajo*, ed. Labor 1942, págs. 63/65, trata minuciosamente do assunto.

blemas nacionais é indispensável; o povo é o grande reservatório das forças de trabalho e será capaz dos maiores esforços e sacrifícios quando compreender os motivos das dificuldades em que se encontra.

Sem a cooperação do povo, os governos fracassam lamentavelmente e um dos nossos grandes males é que nos habituamos a tudo esperar dos governos.

Reconheçamo-lo com sinceridade: precisamos fazer esforços ciclóticos, em tempos "record". Temos de recuperar o tempo perdido, pois que estamos muito atrasados em relação aos Estados Unidos, à Rússia, ao Canadá, às sábias democracias escandinavas. Se imensos são os problemas — agravados pelo empirismo que nos chumba à morosidade e que é mais uma decorrência de condições sociais do que meramente políticas — os esforços para resolvê-los devem ser também excepcionais (8). O Brasil está cansado das agitações meramente demagógicas, desprovidas de "conteú-

(8) Exemplo típico dessa morosidade acabrunhadora é o caso, entre tantos outros, da eletrificação do Nordeste pelo aproveitamento do potencial hidroelétrico de Paulo Afonso. Vale a pena transcrever, sobre o assunto, trechos de uma entrevista concedida pelo Sr. ARÍZIO DE VIANA à *A Noite* (Rio, 21/VI/1945):

"Um dos integrantes da comitiva que acompanhou o Ministro da Agricultura em sua recente viagem à região do São Francisco, foi o Sr. Arízio de Viana, Diretor da Divisão de Orçamento da República. Manifestando-se sobre os planos de organização do núcleo colonial agro-industrial de Itaparica e de instalação de uma usina hidroelétrica na cachoeira de Paulo Afonso, louvou o conhecido técnico de administração a intenção do governo no sentido de impulsionar o desenvolvimento da economia do nordeste, à base do aproveitamento do potencial hidroelétrico, daquela cachoeira.

— Como se sabe — diz o Sr. Arízio de Viana — planeja-se a instalação de uma "Companhia Nacional Hidroelétrica do São Francisco", com o capital inicial de 400 milhões de cruzeiros, dividido em 300 mil ações ordinárias de mil cruzeiros e 500 mil ações preferenciais, com rendimento fixo de 6%, do valor de duzentos cruzeiros. Metade desse capital seria subscrito, em ações ordinárias, pelo Tesouro Nacional. Enfim, pretende-se criar uma sociedade de economia mista, semelhante à Cia. Siderúrgica Nacional, à Cia. Vale do Rio Doce, ao Banco do Brasil etc.. Essa entidade promoveria a produção imediata de 100 mil kws, em duas turbinas de 50 mil kws, e os distribuiria, num raio de 400 km., pelo nordeste brasileiro. No futuro, suas instalações seriam ampliadas para fornecerem 400 mil kws. O potencial hidroelétrico da Cachoeira de Paulo Afonso está calculado num mínimo de 660 mil kws. A escassa energia que serve às fazendas e às cidades do nordeste é, preponderantemente, alimentada a lenha, cada vez menos abundante e mais cara em virtude da devastação das matas e das dificuldades de transporte.

Eleva o baixo nível de civilização do interior nordestino ao estágio superior do progresso eletro-industrial é, indubitavelmente, uma grande missão. Mas acontecimen-

do social e humano". As novas gerações estão observando com interesse a explosão dos ódios recalçados, a reafirmação de promessas enganadoras, o reaparecimento de velhos oportunismos malandros. E essas gerações novas têm o direito de exigir dos homens de responsabilidade — quaisquer que sejam as suas convicções políticas ou religiosas, dentro ou fora dos quadros do governo e da administração — esforços objetivos de melhoria das condições gerais do país; mais serenidade, mais

tos maiores foram a descoberta do Brasil, as bandeiras, a abolição, a proclamação da República. As grandes realizações requerem grande audácia. Que diremos nós de empreendimentos de outros povos como a "Tennessee Valley Authority" ou o "Dnieperpetrovsky"? Quando os recursos financeiros são escassos é natural que se alinhem os problemas nacionais para se estabelecer uma ordem de prioridades nas respectivas soluções.

Mas, quando tudo está por fazer, não se pode adormecer no interminável exame das prioridades. E preciso tomar a iniciativa de realizar os planos já elaborados e discutidos.

O problema siderúrgico

— Por mais de 30 anos — prossegue o Sr. Arízio de Viana — se debateu entre nós, o problema fundamental da criação da grande siderurgia e exportação do minério de ferro. Soluções contraditórias, mas tecnicamente perfeitas, foram apresentadas. Bastou a firme escolha de uma delas para que surgissem, em seguida, as obras promissoras de Volta Redonda e do Vale do Rio Doce. Por que não tentar o mesmo com a projetada companhia de exploração da energia hidro-elétrica de Paulo Afonso? Está provado que as atividades particulares não têm capacidade de enfrentar e resolver os grandes problemas de ordem pública, porque os lucros dos capitais que deveriam empregar não são tão tentadores e seguros como os que surgiriam dos investimentos agiotários em que se concentra, de preferência, a maior parte do nosso incipiente e tímido capitalismo. E' ao poder público, por conseguinte, que incumbe assumir os riscos maiores da exploração, garantindo, razoavelmente, os capitais particulares chamados a cooperar. Algum sacrifício que se faça será mais tarde recompensado pelo aceleração do ritmo do progresso do Brasil.

Pelo engrandecimento do Brasil

— Minha impressão pessoal do que vi e observei na recente viagem ao São Francisco, onde vi os trabalhos do Núcleo Colonial Agro-Industrial de Itaparica que o governo adquiriu de uma companhia particular e salvou do fracasso, restituindo a confiança e as esperanças num empreendimento de colonização de alta significação social e econômica, e sobretudo a leitura atenta dos planos e pareceres sobre o aproveitamento de energia hidroelétrica de Paulo Afonso, conduzem-me à convicção de que se devem encerrar as conjecturas e objeções levantadas em torno do assunto e iniciar, imediatamente, a organização da Companhia projetada. Esta completará os estudos que se tornarem necessários ao êxito do empreendimento em todos os sentidos. E' preciso confiar na responsabilidade dos homens que, apoiados em suficientes dados técnicos e iluminados pela fé na capacidade de auto-engrandecimento do Brasil, revelam a velha ténpera e coragem dos pioneiros que enfrentaram o marasmo de descrença e do derrotismo — conclui o Sr. Arízio de Viana".

competência, mais trabalho, porquanto, o de que realmente se trata é da sobrevivência do Brasil como nação independente em um mundo de superpotências; e mais do que isto, trata-se de assegurar para os seus habitantes um nível de vida decente, a fim de que o fato de ser brasileiro tenha alguma significação pelas vantagens que possa acarretar. Para isto o Brasil está carecendo de realizações concretas de vulto, de empreendimentos arrojados tipo "Volta Redonda", "Saneamento da Baixada Fluminense", "Fábrica Nacional de Motores", Territórios Federais, Universidades etc., ao invés de estéreis agitações demagógicas protetoras das soluções colimadas ou de paliativos apressados para os males da nação.

Não tenhamos, contudo, a ingenuidade de acreditar, como muitos o fazem, que a organização científica é a panacéia capaz de resolver todos os nossos problemas. Seria pueril atribuir aos princípios e métodos da organização científica aquela virtude miraculosa que os sertanejos do Xapuri ou do Moxotó reconhecem na "erva cidreira", o chazinho infalível bom para todos os males do corpo ou do espírito...

Quem quer que tenha tido alguma responsabilidade na condução de uma empresa ou mesmo na execução dos mais simples empreendimentos, sabe das dificuldades imensas que a introdução de métodos racionais de trabalho acarreta. Antes de tudo há que conquistar simpatias, convencer, assegurar a cooperação dos trabalhadores, vencer resistências passivas e, em muitos casos, combater tôdas as formas sutis de que se reveste a sabotagem dissimulada. Esse trabalho preliminar de natureza psicológica é básico; qualquer descuido a respeito implica o torpedeamento dos esforços racionalizadores. *Urge, porém, apressar a substituição das fórmulas empíricas de trabalho pelos novos métodos da organização científica.* Basta enumerar alguns dos fatores negativos — cuja presença esmaga as comunidades nacionais — para que se tenha uma idéia da urgência que essa substituição exige: aproveitamento irracional ou em proporções insignificantes do nosso espaço geográfico e dos recursos nêle existentes; falta de transportes coordenados, rodoviários, ferroviários, fluviais e aéreos; suprimentos deficientes de combustíveis; inflação, agravada pela inexistência de um mecanismo eficiente de controle dos preços; inadequação e insuficiência da estrutura educacional;

carência absoluta de aparelhamento pesado para a nossa agricultura e para a nossa indústria (tratores, caminhões, embarcações, etc.) e dependência em que nos encontramos dos mercados fornecedores estrangeiros para obtenção desse material; insuficiência quantitativa e qualitativa de mão de obra; baixa produtividade — em termos de homens-hora de trabalho e produção *per capita* — por força da precariedade das condições de vida dos trabalhadores (com efeito, seria injustiça ou desumanidade exigir rendimentos elevados de massas mal alojadas, mal vestidas, subnutridas, mal preparadas); falta de assistência creditícia rápida, livre da vergonhosa exploração de taxas de juros escorchantes e do emperramento burocrático.

Não há prosseguir na enumeração desses fatores negativos. Evidencia-se por si mesma a necessidade de recorrer à organização científica *como uma maneira de evitar o caos, atenuar a precariedade atual e suscitar condições favoráveis à solução progressiva*, dentro da ordem, de tantos e tão difíceis problemas.

Principalmente nos países como o nosso, asoberbado de dificuldades e sem recursos suficientes — financeiros, materiais ou humanos — é *forçoso apelar para a organização científica — não como se fôra aquela panacéia a que nos referimos atrás, mas como uma força poderosa capaz de criar condições favoráveis de trabalho e facilitar a solução dos problemas.*

O emprêgo dos princípios e métodos de organização científica é, aliás, uma exigência das próprias condições do mundo moderno, cuja prosperidade depende de uma produção bem organizada, a baixo custo, dos bens indispensáveis à vida de cada ser humano. Pelo menos assim pensava o grande HENRY FORD:

"The only formula for providing prosperity is, through the aid of science, to produce the largest possible amount of goods with the least possible amount of human labor, marking each lowering of the cost of production by an increase of wages and a decrease in selling price. If this principle be carried through distribution and service, real wages will constantly rise and the amount of goods called for will employ every human being who needs employment, and sufficient wealth in usable things will be created to supply all needs. That is the only way it can come" (9).

(9) Apud SAMUEL CROWTHER, "An interview with Henry Ford. The only real Security", *Saturday Evening Post*, Feb. 1, 1936, pág. 58.

Ainda é muito cedo para se tentar um julgamento definitivo sobre as idéias de TAYLOR; tão pouco se poderá prefixar-lhes o destino ou quiçá avaliar, com exatidão, todos os seus resultados positivos. Não se poderá deixar de reconhecer, entretanto, que no mundo industrial a aplicação dessas idéias está sendo coroada dos maiores sucessos. Aliás, não constitui exagero o depoimento autorizado do Major L. URWICK ao escrever, referindo-se à obra do ilustre engenheiro americano :

"He will come to be regarded as the founder of a second industrial revolution" (10).

A organização elevada à categoria de ciência — com seus objetivos específicos, área e métodos peculiares de investigação, possibilidades especiais de aplicação prática — vale, efetivamente, por uma fecunda revolução industrial.

A filosofia dessa nova revolução industrial foi esquematizada por TAYLOR na conhecida síntese do seu sistema :

- "1 — O objetivo fundamental de uma boa organização é a combinação de altos salários e baixos custos unitários;
- 2 — ora, este objetivo só pode ser atingido pela aplicação de métodos rigorosamente científicos de pesquisa e experimentação ao estudo de cada um dos problemas em questão, nas suas menores minúcias;
- 3 — em consequência, o estabelecimento de leis ou princípios que podem ser expressos em padrões de execução os quais tornam possível o controle das operações;
- 4 — a seleção científica do pessoal, do material e dos métodos de trabalho, bem como o estabelecimento de condições à altura dos padrões estabelecidos;
- 5 — O treinamento científico do pessoal a fim de melhorar a utilização de sua capacidade de acordo com os padrões;
- 6 — finalmente, o estabelecimento de relações de cooperação íntimas e cordiais entre dirigentes e dirigidos, de tal maneira que fique assegurada a estabilidade da ambiência psicológica, dentro de um "clima" que torne exequível a aplicação de todos estes princípios e a utilização dos mecanismos necessários à sua execução" (11).

Vamos, porém, concluir. O Brasil é um dos poucos países do mundo que têm o privilégio de possuir, com maior ou menor intensidade, alguns dos elementos essenciais do poder geopolítico, assem-

lhando-se, neste particular, aos Estados Unidos, à Rússia e ao Canadá. Em primeiro lugar, *espaço*, área geográfica de expressão continental e oceânica favoravelmente localizada. Em seguida, *recursos naturais*, ou seja, a ocorrência, nesse espaço, dos elementos florestais, agro-pecuários, minerais, geofísicos, etc. indispensáveis à vida e ao trabalho. Falta-lhe, porém, o 3.º elemento fundamental, expresso por uma relação: coeficiente demográfico satisfatório. Isto é, a área geográfica brasileira precisa de ser *efetivamente ocupada e trabalhada* por uma população maior do que a atual — tanto em termos de quantidade (mais habitantes por km²) como em termos de qualidade (melhores condições de saúde, bem-estar, cultura, capacidade de trabalho). Em consequência, encontra-se o Brasil faminto de mercado interno, capital, mão de obra, técnicos — carência fundamental que o Governo só poderá atenuar mediante a execução de um grande empreendimento, inteiramente planejado, nesse sentido :

- a) fomento, por todos os meios possíveis, da imigração europeia em grande escala;
- b) canalização, para o país, de capitais estrangeiros (sob quaisquer formas que revistam, créditos, máquinas, técnicos, turistas, etc.). Para tal fim, deveria o governo tomar, desde já, todas as providências exigidas pelo caso, como garantias especiais, facilidades diversas, ampla publicidade exterior através dos consulados, escritórios de expansão comercial, companhias de navegação e assim por diante).
- c) industrialização intensiva das diversas regiões geoeconômicas brasileiras (12).

(12) A industrialização de um país como o Brasil é função de n variáveis, abrangendo uma série imensa de problemas que vão desde as fontes de matéria prima à formação, pelo ensino técnico-profissional, de um verdadeiro exército de técnicos nos mais diversos setores da atividade industrial. O Brasil não se pode mais permitir o luxo de deixar que o "processus" da sua industrialização se faça ao acaso, sem planos, sem princípios, sem métodos. Tanto mais urgente é a necessidade de um planejamento flexível, adaptado às realidades das diferentes regiões geoeconômicas brasileiras quanto maior é o perigo do recente aparecimento de pseudo-industriais, indiferentes aos dramas sociais e humanos do país, preocupados exclusivamente com a obtenção de lucros excessivos, devorando com insaciável voracidade as minguadas economias do povo. Aproveitamos o ensejo para transcrever o seguinte trecho da conferência pronunciada pelo Sr. ADOLPH BERLE JR. no Auditório da A.B.I., em 9 de abril de 1945, sobre a "Evolução Industrial nos Estados Unidos", conferência pre-

(10) Major L. URWICK, in *Encyclopaedia Britannica*, vol. 20, ed. 1941.

(11) PERSON H. S. — "Scientific Management", Chap. I, in *Scientific Management since Taylor*, pág. 9, 1924, edit. by Edward Eyre Hunt, MacGraw-Hill Book Co., New York.

País vasto, pobre, vulnerável, pouco habitado, cheio de problemas, o Brasil, mais do que qualquer outra nação, encontra-se na imperiosa necessidade de superar as suas deficiências pela crescente utilização dos princípios e métodos da organização científica. Não se trata apenas de obter aumento de produção nos diversos setores de trabalho, uma melhor utilização dos recursos materiais e financeiros, o emprêgo mais eficiente do elemento humano disponível, a luta contra todas as formas de desperdícios, melhores salários e con-

ciosa pelos ensinamentos que encerra. Disse o eminente embaixador norte-americano :

"..... Esses princípios e essas medidas constituem os postulados atuais da industrialização nos Estados Unidos :

- 1.º — A indústria depende de um amplo mercado interno; portanto, a sua 1.ª necessidade é a de um sistema nacional de transporte acessível a todos e a baixo custo.

As medidas para conseguir isto : Auxílio direto do Governo nacional na construção de estradas de rodagem e ferrovias, acompanhado de controle federal sobre tarifas, métodos e serviços.

- 2.º — Ampliação constante da distribuição de produtos industriais mediante a redução contínua dos preços, à proporção que aumente a eficiência das indústrias.

As medidas para conseguir isto : Eliminação de monopólios, apoio à livre concorrência e desenvolvimento de uma política comercial de maior

dições de trabalho; o objetivo fundamental é garantir para cada cidadão um padrão de vida decente, em que os direitos e a dignidade da pessoa humana tenham existência real. Semelhante objetivo dificilmente será atingido pelos processos empíricos tradicionais, pelo que se impõe o apêlo à Ciência e à Técnica (13).

produção a custo menor, em vez de produção menor a preços altos.

- 3.º — Devem estar sempre disponíveis capitais a longo prazo e crédito a curto prazo, para o desenvolvimento contínuo e a contínua circulação da produção.

As medidas para alcançar isto : Recursos crescentes postos à disposição dos bancos e banqueiros pelo Governo nacional, que os fiscalizará, promovendo a baixa das taxas de juros; e, quando necessário, fornecimento de capital a longo prazo e crédito a curto prazo, diretamente feito através dos órgãos do Governo Federal.

- 4.º — Assegurar à indústria, ao lado de um mercado urbano, um mercado rural, o que se conseguirá com o amparo aos preços do campo e a eliminação das sobrecargas que os intermediários lançam sobre a agricultura, tais como juros altos, comissões elevadas sobre vendas e manobras de atravessadores". — (*Jornal do Comércio*, de domingo, 29 de abril de 1945).

(13) "Science has a way of transforming the intangibles of today into the tangibles of tomorrow". — MORRIS COOKE, *Foreword, in Scientific Management Since Taylor*, E. EYRE HUNT, 1924.

Reconstrução e desenvolvimento

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. FINALIDADES DO BANCO INTERNACIONAL

É TALVEZ a primeira vez na História Universal que, em plena guerra, em plena destruição, os países beligerantes criam uma organização para reconstruir o mundo de após-guerra. A parte dos Acordos de Bretton Woods concernente ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento não é propriamente um plano de reconstrução, pois não contém nenhum programa concreto para a economia futura; apenas cria uma organização, um aparelho técnico destinado a prestar assistência, onde quer que esta se faça necessária. Não se trata, todavia, de uma organização temporária para o período de transição, tal como a UNRRA, destinada, a bem dizer, ao “primeiro socorro”. O Banco Internacional, como seu irmão gêmeo — o Fundo Monetário Internacional (1), será um instrumento permanente da economia mundial e, como o nome indica, estenderá seu auxílio também aos países membros que, apesar de não atingidos diretamente pelas devastações da guerra, necessitarem de recursos para seu desenvolvimento econômico.

As finalidades desta nova organização estão claramente definidas na cláusula I do Acôrdo. São objetivos do Banco:

“1) Auxiliar a reconstrução e o desenvolvimento econômico dos países membros, facilitando os investimentos de capitais para fins produtivos, inclusive a restauração de suas economias desorganizadas ou destruídas pela guerra, readaptação dos meios de produção às necessidades em tempo de paz, bem como incentivar os fatores de produção e recursos nos países menos desenvolvidos.

2) Promover o investimento de capitais estrangeiros, por meio de garantias ou participação em empréstimos e outros investimentos realizados por particulares; suprir os capitais particulares quando estes não puderem ser obtidos em condições razoáveis, mediante a aplicação do ca-

pital do Banco, de fundos por ele levantados ou quaisquer outros recursos seus, destinados ao financiamento de atividade produtiva.

3) Propiciar duradouro e equilibrado incremento do comércio internacional e manter ajustados os balanços de pagamento, incentivando os investimentos internacionais, destinados ao desenvolvimento dos recursos econômicos dos países membros, e contribuindo, dêse modo, para aumentar-lhes a produtividade, elevar o padrão de vida e melhorar as condições de trabalho.

4) Coordenar os empréstimos concedidos diretamente pelo Banco, ou pelo mesmo garantidos, com empréstimos internacionais obtidos por intermédio de outras instituições, de maneira que sejam aplicados preferencialmente em obras mais úteis e urgentes, de vulto ou não.

5) Dirigir suas operações, levando na devida consideração os efeitos dos investimentos internacionais sobre as condições econômicas dos países membros, e colaborar no imediato período de após-guerra, visando a uma transição mais suave da economia de guerra para a de paz’.

As diretrizes pelas quais o Banco se deverá orientar “em tôdas as suas decisões” refletem as dificuldades que tiveram de ser transpostas para criar tão vasta organização. Nos seus princípios e métodos — fixação de tôdas as paridades monetárias, contrôle internacional de câmbio — o Fundo Monetário é mais incisivo, mais original, mais ousado que o Banco. Não obstante, a sua criação foi mais fácil, não só porque as perturbações do decênio anterior à guerra tinham tornado evidente a necessidade de tomar medidas preventivas para impedir a desordem cambial, como também porque o estabelecimento do estatuto monetário compete incontestavelmente ao Estado. Dêse modo, por amplo que seja, um acôrdo intergovernamental sobre a moeda mantém-se nos limites de uma prerrogativa incontestada.

Relativamente ao crédito bancário, a situação é diferente. Conquanto a política de crédito se torne cada vez mais uma função permanente dos governos ou de instituições especiais dependentes do Estado, e êsses governos ou instituições — o *Export-Import Bank of Washington*, por exem-

(1) V. artigo “Os Acordos de Bretton Woods”, *Revista do Serviço Público*, julho de 1945, págs. 26-31.

plo — concedam empréstimos nacionais e internacionais, na maioria dos países o crédito é considerado domínio privado. O Estado deveria limitar ao mínimo sua atividade nesse setor: agir somente em casos excepcionais, e assim mesmo mais como auxiliar do que como dirigente.

A preocupação de que a nova organização intergovernamental pudesse eliminar os bancos particulares, que até o presente têm dominado o crédito internacional, acentuou-se mais porque o Banco de Reconstrução e Desenvolvimento, ao contrário do Fundo Monetário, poderá negociar também com particulares, conceder empréstimos ou participar de qualquer empresa comercial, industrial ou agrícola. A fim de não inquietar os interessados e de dissipar desconfianças infundadas, o Acôrdio sobre o Banco diz expressamente que êste deve sobretudo promover e facilitar investimentos particulares e agir como financiador somente "to supplement private investment".

Outra preocupação deveria ainda ser eliminada: uma organização internacional de tal envergadura, dispondo de capitais vultosos e poderes quase discricionários na distribuição dos créditos, poderia tornar-se instrumento político em favor dos países de posição preponderante na administração do Banco, em prejuízo dos devedores. Prevenindo êsse perigo, o acôrdio insiste na proibição, ao Banco, de toda atividade política. Um artigo especial (cláusula IV, artigo 10) trata desta importante questão de maneira particularmente categórica, dizendo: "Ao Banco, como a todos seus prepostos, fica defesa a intervenção nos negócios políticos do país membro ou de membros interessados. Serão levadas em conta apenas as considerações de ordem econômica, e mesmo essas deverão ser julgadas com imparcialidade, a fim de dar cumprimento às finalidades estatuídas no artigo 1.º".

II. RECURSOS, QUOTAS E EMPRÉSTIMOS

Para desempenhar sua tarefa, o Banco necessitará de grandes recursos materiais. Seu capital autorizado eleva-se a 10 bilhões de dólares — quantia sem precedente na história financeira. A maior instituição nacional comparável ao Banco de Reconstrução e Desenvolvimento, a "Reconstruction Finance Corporation" dos Estados Unidos, foi fundada em 1932, para atenuar os efeitos da crise, com um capital de 500 milhões de dó-

lares. É verdade que esta organização, que presentemente atua como uma espécie de "holding" para diversas agências comerciais e industriais do governo americano, investira, em 1944, cerca de 10 bilhões de dólares; os 4/5 desta importância, porém, destinaram-se à produção de guerra. A maior instituição financeira internacional, o Banco Internacional de Pagamentos, em Basileia, criado em 1930 em conexão com o plano de reparações, poderia ter emitido títulos até 2 bilhões de dólares; mas sua atividade tem sido muito reduzida.

Se a nova organização pudesse dispor imediata e irrestritamente de 10 bilhões de dólares, poderia sem dúvida dar grande impulso à economia mundial e contribuir largamente não apenas para a reconstrução dos países devastados, como também para o desenvolvimento dos países jovens. No entanto, como no caso do Fundo Monetário, as cifras atribuídas ao Banco nos Acordos de Bretton Woods parecem, à primeira vista, maiores do que o são na realidade. Os países membros do Banco têm de pagar somente 20 % do capital subscrito; os outros 80 % só serão reclamados em caso de necessidade, para fazer face a obrigações do Banco, principalmente se êste sofrer perdas em consequência dos empréstimos concedidos. E assim mesmo, apenas um décimo desses 20 %, isto é, 2 % de cada ação, será pago em ouro ou em dólares; os 18 % restantes serão pagos na moeda do país membro e não podem ser utilizados para empréstimos a outros países.

Em resumo, uma parte muito pequena dos 10 bilhões de dólares ficará efetivamente disponível para investimentos internacionais. Para poder operar em escala mais larga, o Banco de Reconstrução e Desenvolvimento deverá, como qualquer Banco, procurar outros recursos, quer dizer: tomar empréstimos a governos ou particulares para concedê-los a outros governos ou particulares. Será mais um intermediário do que um financiador que trabalha com seus próprios recursos.

Em face desta estrutura, é impossível prever quais os meios de que disporá o Banco para atingir suas finalidades, meios êsses que, certamente, não corresponderão aos 10 bilhões de seu capital, os quais não constituem um fundo nem para investimentos, nem de movimento, mas sim de resseguros para as suas próprias obrigações. As possibilidades de o Banco reunir fundos fora de seus próprios recursos são bastante limitadas, uma vez

que ele não poderá operar em nenhum país membro sem o consentimento do mesmo, pois cada país conserva sua soberania sobre o respectivo mercado de capitais.

Não obstante todas as restrições a que está sujeito, o Banco poderá desenvolver atividade útil e eficaz. Muitas vezes os investimentos internacionais são sobreestimados. De acordo com uma estatística estabelecida pelo Departamento do Comércio dos Estados Unidos, o total dos investimentos diretos daquele país no estrangeiro eleva-se, em 1940, a 7.000 milhões de dólares, contra 6.690 milhões em 1936 e 7.528 milhões em 1929. Os novos empréstimos concedidos nos anos de 1932-1940 não atingiram mais de 245 milhões de dólares, ou sejam, em média, 27 milhões de dólares anuais. Os empréstimos concedidos pela Inglaterra fora do Império Britânico, no último decênio anterior à guerra, foram igualmente mínimos. Por restritos que sejam, os fundos disponíveis do Banco de Reconstrução e Desenvolvimento representam ainda um auxílio substancial para os países que carecem de afluxo de capitais.

Os capitais do Banco e do Fundo Monetário serão recolhidos segundo um sistema de quotas fixadas para cada país membro. Nas discussões que precederam à Conferência de Bretton Woods, a questão das quotas tomou lugar importante. O ante-projeto inglês (plano Keynes) sugeria fossem as quotas determinadas principalmente de acordo com o comércio exterior de cada país, ao passo que o ante-projeto americano (plano White) recomendava um cálculo baseado nas reservas e na produção de ouro, na renda nacional e na balança de pagamentos.

Nenhuma dessas fórmulas foi literalmente aplicada. A contribuição dos países membros foi fixada por meio de negociações, sem qualquer base estatística; e também no que se refere a modificações posteriores, nenhuma fórmula precisa foi prevista. O princípio geral é o de que cada país deve contribuir para o fundo comum nos limites de sua capacidade econômica e financeira. Grosso modo, as quotas do Fundo Monetário e as subscrições ao capital do Banco são similares; porém, há diferenças bem importantes: assim, o Brasil, que concorre para o fundo com uma quota de 150 milhões de dólares, participa do Banco somente com 105 milhões. O quadro seguinte demonstra as contribuições dos quinze principais subscritores:

Países	Em milhões de dólares	
	Fundo	Banco
Estados Unidos	2.750	3.150
Inglaterra	1.300	1.300
Rússia	1.200	1.200
China	550	600
França	450	450
Índia	400	400
Canadá	300	325
Holanda	275	275
Bélgica	225	225
Austrália	200	200
Brasil	150	105
Polônia	125	125
Tchecoslováquia	125	125
África do Sul	100	100
México	90	65
Outros países	560	455
Total	8.800	9.100

Mesmo antes da Conferência de Bretton Woods, a procura de quotas do Fundo era maior que a de ações do Banco. Na Conferência mesma, essa propensão acentuou-se de tal modo que o capital do Fundo — que conforme o primeiro ante-projeto americano devia ser de 5 milhões de dólares e, de acordo com o segundo, de 8 bilhões — foi fixado em 8,8 bilhões, montante, aliás, que não bastou para satisfazer a todos os países fundadores. O capital autorizado do Banco, 10 bilhões de dólares, porém, não foi inteiramente subscrito.

A divergência explica-se pelo fato de estarem os créditos que cada país pode obter do Fundo Monetário condicionados à respectiva participação no Fundo. Como já expusemos em nosso último artigo, para equilibrar sua balança de pagamentos e intensificar suas compras no estrangeiro, os países membros do Fundo poderão tomar emprestado, cada ano, quantia correspondente a 25 % de sua quota, até o limite máximo de 200 %. No Banco de Reconstrução e Desenvolvimento, pelo contrário, a faculdade de empréstimo independe da participação no capital. O Banco pode conceder ou garantir a um país portador de muito poucas ações empréstimos maiores do que a um grande acionista. Em princípio, os únicos limites para essa concessão ou garantia são: a confiança que merece o devedor, a produtividade do projeto a financiar e a situação cambial do país solicitante. Todavia, do ponto de vista monetário, muitas condições preliminares deverão ser satisfeitas antes que um empréstimo seja concedido ou garantido.

Quanto às taxas de juros, que, no Fundo, são determinadas pelo próprio Acôrdo, a administração do Banco tem liberdade para fixá-las, mantendo uma diferença de apenas 1 a 1½ % entre os juros que exige dos seus devedores e os que paga aos credores. Não obstante ter ela também carta branca para determinar o prazo dos empréstimos, a maioria dêles será provavelmente concedida a prazo longo — mais de dez anos (2). A principal competência da administração do Banco consiste em selecionar os projetos a serem financiados, pois é de presumir que, pelo menos no primeiro período de após-guerra, a procura de empréstimos exceda os recursos do Banco. Os objetivos dêste são tão vastos que poucos projetos, salvo em caso de operações puramente especulativas, serão, em princípio, excluídos. O texto inglês da Cláusula I — que reproduzimos no princípio dêste artigo — fala unicamente dos investimentos “for productive purpose”, que devem ser facilitados, garantidos ou diretamente efetuados pelo Banco. A tradução portuguesa refere-se a “investimentos de capitais para fins produtivos” e, também, a “financiamento de atividades reprodutivas”.

Qualquer que seja o termo apropriado, porém, o ponto nevrálgico é o de definir claramente o que seja produtivo ou reprodutivo. A construção de uma estrada de ferro ou de uma usina hidrelétrica é certamente obra reprodutiva, mas a de rodovias, cuja utilização é gratuita, torna a questão mais complexa. A construção de hospitais e sanatórios públicos raramente é um empreendimento reprodutivo, uma vez que o seu custo quase nunca é coberto pela receita produzida. É de esperar que os administradores do Banco decidam tais questões dentro do espírito social e humanitário que inspirou seus criadores e que não confundam produtividade com rentabilidade.

Cumpra, no entanto, não perder de vista que tanto o Banco de Reconstrução e Desenvolvimento como o Fundo Monetário Internacional não são instituições de caridade, como a UNRRA. Ainda que aquêles não visem a fins lucrativos, propõem-se exercer sua atividade numa base co-

mercial e segundo os princípios que normalmente regem a gestão dos negócios bancários.

III. A ADMINISTRAÇÃO DO FUNDO E DO BANCO

A despeito do fato de ter o Banco mais liberdade de ação que o Fundo, a organização das duas instituições obedece essencialmente ao mesmo esquema. O princípio fundamental adotado é o de que a influência dos países membros na gestão do Fundo e do Banco deve ser, se não matemática, pelo menos aproximadamente, proporcional a suas quotas ou ações.

Cada instituição terá sua própria administração, para a qual os países membros formarão um Conselho de Governadores (*Board of Governors*), em que cada país terá um representante principal e um substituto. Todavia, os membros do Conselho não têm todos os mesmos direitos: êstes estão condicionados ao número de votos de que cada país dispõe, e os votos, por sua vez, dependem da participação do país respectivo no capital do Banco ou do Fundo. Cada membro terá direito a 250 votos mais um voto adicional para cada 100.000 dólares subscritos (o capital do Banco é dividido em ações de 100.000 dólares cada uma). Resulta daí que, no Conselho de Governadores do Fundo, o total dos votos se eleva a 99.000 e, no do Banco, a 102.000. A percentagem dos votos reparte-se da seguinte maneira (3):

Países	Fundo %	Banco %
Estados Unidos	28,0	31,4
Inglaterra	13,4	13,0
Rússia	12,4	12,0
China	5,8	6,1
França	4,8	4,6
Índia	4,3	4,2
Canadá	3,3	3,4
Holanda	3,0	2,9
Bélgica	2,5	2,4
Austrália	2,3	2,2
Brasil	1,8	1,3
Polônia	1,5	1,5
Tchecoslováquia	1,5	1,5
África do Sul	1,3	1,2
México	1,2	0,9
Outros países	12,9	11,4
Total	100,00	100,00

(2) ARTHUR SMITHIES, “The International Bank for Reconstruction and Development”, *The American Economic Review*, dezembro de 1944, p. 788. — O Sr. Smithies, do Bureau de Orçamento dos Estados Unidos, tomou parte na Conferência de Bretton Woods como secretário da Comissão do Banco.

(3) Cálculos feitos por E. A. GOLDENWEISER e ALICE BOURNEUF, “Bretton Woods Agreements”, *Federal Reserve Bulletin*, Washington, D.C., setembro de 1944, págs. 862 e 869.

Esta repartição de votos indica apenas a situação inicial do Banco. Posteriormente, certas mudanças poderão verificar-se em favor dos países credores e em prejuízo dos devedores do Fundo. Relativamente ao Banco, a distribuição é definitiva. Em geral, as decisões são tomadas por simples maioria de votos, mas quanto ao Fundo há algumas exceções importantes. Reajustamentos de quotas, que podem ser feitos de cinco em cinco anos, necessitam maioria de quatro quintos dos votos; isto significa que os Estados Unidos, que, de início, possuem 28 % das quotas e, mais tarde, provavelmente possuirão mais — como, aliás, todos os países credores — têm direito de veto absoluto. Se as taxas de câmbio devem ser modificadas uniformemente para todos os países, cada um daqueles que possuírem 10 % ou mais do total das quotas — Estados Unidos, Inglaterra, Rússia — terá direito de veto.

Aos Conselhos de Governadores cabem tôdas as decisões importantes. “Todos os poderes”, dizem os Acordos de Bretton Woods, lhes incumbem. Têm, assim, função semelhante à da assembléia geral dos acionistas de uma sociedade anônima, com uma diferença fundamental, porém: os Conselhos de Governadores não podem nomear as Diretorias, isto é, os órgãos executivos do Fundo e do Banco, sendo que parte dos diretores é nomeada pelos países membros de acôrdo com determinada fórmula.

As Diretorias do Fundo e do Banco terão, cada uma, doze diretores-executivos (*Executive Directors*). Cinco dêstes serão nomeados pelos cinco membros portadores das maiores quotas. Ainda que os Acordos de Bretton Woods não estabeleçam qualquer distinção entre “grandes potências” e outros países, as novas instituições financeiras terão virtualmente organização semelhante à da Segurança Mundial que acaba de ser votada em São Francisco: praticamente, os Estados Unidos, a Inglaterra, a Rússia, a China e a França terão assento permanente nas Diretorias do Fundo e do Banco. No Fundo, dois Diretores-Executivos serão eleitos por dois anos, pelas Repúblicas latino-

americanas, e cinco pelos outros países membros; na Diretoria do Banco, os países membros da América Latina não têm lugares determinados, mas seus representantes são elegíveis como todos os outros. Os detalhes do processo eleitoral, que em cada Acôrdo constituem longo Anexo, são singularmente complicados e refletem as dificuldades que a questão suscitou na Conferência.

Os Diretores-Executivos, de sua parte, elegerão um Diretor-Gerente (*Managing Director*) estranho à Diretoria e ao Conselho, o qual atuará como seu presidente, sem, contudo, ter direito de voto nos casos de desempate nem representar uma autoridade superior. Ao contrário, o Diretor-Gerente dirigirá os negócios normais do Fundo e do Banco sob a orientação dos Diretores-Executivos, tendo êstes o direito de destitui-lo a qualquer momento. No Banco existe, ademais, um Conselho Consultivo, composto dos representantes dos interessados, de banqueiros, industriais, comerciantes, agricultores e trabalhadores.

Na organização do Fundo e do Banco, como se vê, o princípio da hierarquia é o menos possível observado. Com isso pretende-se, evidentemente, impedir que nas duas instituições possa ocorrer aquela “managerial revolution”, que em tantas companhias industriais e bancárias privadas deu preponderância aos diretores-gerentes, reduzindo a autoridade dos acionistas. No Fundo Monetário Internacional e no Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, os países membros, escalonados de acôrdo com sua capacidade financeira, querem ser os donos da casa.

As duas instituições ficarão sediadas no país subscritor do maior número de ações e quotas, isto é, nos Estados Unidos, provavelmente em Washington. A composição do quadro de auxiliares não obedecerá, como se verificava na Sociedade das Nações e organizações a ela filiadas, a um sistema de quotas para cada país; aquêles serão recrutados livremente pelo Diretor-Gerente, no intuito de “obter os mais elevados padrões de eficiência e competência técnica”, na mais ampla base geográfica possível.

Previsão das rendas públicas

ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS.

Assistente de Orçamento.

Sumário — I — Conceito de estimativa e de previsão. II — Modalidades de previsão: previsão fundada, palpite puro e palpite informado. III — Método automático. IV — Método das majorações. V — Método das médias. VI — Método da extrapolação. VII — Método da avaliação direta.

A JUSTA avaliação das rendas públicas, complexa e delicada operação financeira, era, até bem pouco tempo, relegada a plano secundário. Os administradores só se preocupavam com ela na ocasião de ultimar a proposta orçamentária, após a fixação das despesas. Os autores, por sua vez, na sua quase totalidade, apenas superficialmente versaram sobre esse assunto, quando não o desprezaram por completo. Embora reconhecido o valor e a importância das estimativas na elaboração orçamentária, por tratadistas do renome de STOURM, JÈZE, BUCK e outros, a verdade é que esta questão jamais mereceu o tratamento que se lhe devia dispensar, quer na prática, quer na teoria. Foram por esses motivos lamentáveis as consequências: nas finanças, verdadeiro amontoado de números inexpressivos como estimativas; na literatura, meros decalques, muitas vezes incompletos e apressados, dos clássicos franceses e dos modernos autores americanos. Tornou-se dêsse modo, notória a escassez de bibliografia especializada, de comentários e críticas dos processos empregados nos países considerados vanguardeiros da ciência de VAN JUSTI. O Professor BENEDICTO SILVA, incansável estudioso das questões orçamentárias, mostra perfeitamente o pouco de que se dispõe sobre o palpitante problema da estimativa das rendas:

“Ao cabo e em consequência de uma garimpagem esperançosa mas pouco frutífera na literatura existente sobre a chamada Ciência das Finanças, esforço que me levou a consultar cerca de quarenta obras diversas, de autores brasileiros, ingleses, alemães (estes em providenciais traduções espanholas), franceses, e americanos, estou habilitado a asseverar que ape-

nas meia dúzia, pouco mais, pouco menos, dos tratadistas abordados se ocupa com a questão das estimativas. Dois ou três são estrangeiros; os outros são de casa” (1).

Essa negligência dos financeiros e financistas, felizmente, já pertence mais ao passado, haja vista o grande interesse que têm despertado ultimamente os estudos e pesquisas sobre métodos e processos de estimativas, a divulgação entre nós, pela *Revista do Serviço Público*, de eruditos artigos e comentários sobre os tópicos mais importantes da legislação referente ao assunto.

I — CONCEITO DE ESTIMATIVA E DE PREVISÃO

Estimativa, no sentido usual e restrito da Ciência das Finanças, tem sido a técnica de determinar, para certo período futuro, a arrecadação provável de um tributo (impôsto, taxa, etc.). Para uns, uma estimativa é apenas “um palpite calculado” (2), enquanto para outros, “uma estimativa é simplesmente uma avaliação tanto quanto possível bem fundamentada” (3).

Ainda que pareça paradoxal, “uma estimativa pode referir-se ao passado, ao presente e ao futuro”, diz-nos o autor de “*Budget Principles and Procedure*”. Vejamos se os lexicógrafos estão acordes.

Estimar, segundo LAUDELINO FREIRE e CALDAS AULETE, é “determinar por cálculo ou avaliação o valor de”. . . Essa “determinação por cálculo ou avaliação” poderia referir-se a fatos já consumados, a fatos correntes, ou ainda, a fatos futuros. No último caso, a estimativa teria a mesma aceção de previsão que, segundo os citados dicionaristas, significa “ver com antecipação — antever”,

(1) BENEDICTO SILVA — *Métodos de estimativa das rendas públicas*, in R.S.P., junho de 1942, pág. 5.

(2) JOHN R. BARTIZAL — *Budget Principles and Procedure*, New York, 1940, pág. 1.

(3) COMISSÃO DE ORÇAMENTO DO M.F. — *Proposta Orçamentária para 1942* — Relatório, 1941, pág. 88.

ou melhor, prever o futuro" (4). Conceito semelhante esposa BARTIZAL ao afirmar que "o termo previsão implica em referência a desenvolvimentos futuros" (5).

Vemos, assim, que êsses termos, na pura acepção de nossa língua, abrangem dois processos caracteristicamente diversos, um geral e amplo — *estimativa*, outro particular e restrito — *previsão*, e que o primeiro — *estimativa* — tendo-se em vista o fator tempo, pode referir-se ao passado, ao presente e ainda ao futuro, e que o último — *previsão* — se refere única e exclusivamente a estimativas para o futuro.

Na Ciência das Finanças, porém, essa distinção entre *estimativa* e *previsão* não é observada; tais vocábulos são empregados indiferentemente, muito embora tenham no vernáculo, como vimos, acepções suplementares. A maioria dos autores usa ora um, ora outro, como sinônimos, para exprimir a técnica de determinar a arrecadação provável futura de certa fonte de renda. A razão disto, parece-nos, está no fato de que à Ciência das Finanças e, mui particularmente, à técnica orçamentária, só interessava a *previsão*, porque o seu imediato e primordial objetivo é a determinação das variações financeiras futuras. Hoje em dia, entretanto, a técnica mais avançada se utiliza de estimativas econômicas — e ocasionalmente financeiras — para o passado e para o presente, como meios complementares a estatísticas incompletas, o que nos leva a aconselhar que se reserve o termo *previsão* para significar aquela *determinação-fim* (estimativas para o futuro) e se usem as expressões *estimativas* — *econômicas* ou *financeiras* — para as outras *determinações-meios* (estimativas para o passado e para o presente).

II — MODALIDADES DE PREVISÃO

A previsão orçamentária, tendo-se em vista sua fundamentação, pode ser dividida em dois grandes grupos:

- a) fundada;
- b) infundada.

O primeiro grupo apóia-se em argumentos reais e é, tanto quanto possível, bem documentado. Êsse conceito é primordial para o estudo dos métodos e processos empregados nas previsões das rendas públicas. A previsão fundada, como instrumento de determinação das variáveis de uma grandeza, no caso de ordem financeira, para períodos futuros prefixados, só é possível se apoiada necessariamente em sólida documentação escrita, pesquisas e estudos sistemáticos das fontes de renda, e na aferição de "fatos verificados, ou admitidos com certo grau de probabilidade", ou seja, em resumo, no conjunto das estatísticas atualizadas, em estimativas de ordem econômica e no indispensável conhecimento dos avaliadores — na *documentação invisível* de que nos fala o Professor BENEDICTO SILVA.

À guisa de argumentação, lancemos mão da seguinte hipótese:

Qual seria o rendimento provável do impôsto de importação para o próximo ano X?

A previsão do rendimento do impôsto de importação, firma-se, entre outros: a) na verificação da arrecadação dos últimos anos; b) na comparação dos dados de arrecadação entre si e em conjunto com outras fontes de renda; c) nas estatísticas do comércio exterior; d) na análise da situação econômica mundial, principalmente dos países que habitualmente para nós exportam; e, finalmente, e) no conhecimento completo das tarifas alfandegárias e de tôdas as condições inerentes ao impôsto.

Na base dêsses elementos informativos, pode-se prever, com relativa precisão, o rendimento do impôsto apresentado. Estendendo-se a hipótese sugerida a outros tributos, êstes poderiam ser previstos com relativa facilidade, se cuidadosamente apoiados em farta e minuciosa documentação escrita e subjetiva. Essa é a prática adotada largamente na Inglaterra, onde os erros de previsão, em média, não ultrapassam a 2,5% das receitas arrecadadas. A êste grupo pertencem os métodos racionais de previsão — extrapolação e direito — dos quais trataremos, mais a miúdo, em capítulos próximos.

No segundo grupo — previsão infundada — isto é, previsão sem base, sem fundamentação, cujo sucesso depende tão somente dos fatores

(4) LAUDELINO FREIRE — *Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguesa*. — F. J. CALDAS AULETE — *Dicionário Contemporâneo da língua portuguesa*.

(5) JOHN R. BARTIZAL — Ob. cit. — Pág. 1.

sorte ou azar, encontramos duas modalidades essenciais: a) palpite puro e b) palpite informado.

a) — O palpite puro e destituído de qualquer prenoção técnica é dado ao acaso ou baseado em impressões gerais. Não serve de base à avaliação das rendas, pois “o palpite puro pode, ocasionalmente, apresentar maior grau de aproximação do que a previsão fundada, mas essa aproximação é acidental e não qualifica o palpite como base de qualquer esforço honesto para previsão de resultados” (6). Tomemos o exemplo citado:

Se o órgão encarregado de elaborar as estimativas não perscrutar quaisquer elementos que possam informá-lo quanto ao provável rendimento desse tributo e formular ao acaso uma dada importância — importância essa que pode ser muito superior ou inferior e mesmo acidentalmente exata — neste caso, apenas formula um palpite puro, sem base, sem esforço honesto de aproximação.

b) — O palpite informado, conquanto não sirva ainda de elemento honesto e criterioso de avaliação financeira, já revela uma modalidade menos rudimentar de previsão, comparada com a anterior, capaz de determinar grosseiramente a probabilidade de ocorrência de certo fenômeno financeiro. Recorremos, mui a propósito, ao exemplo apresentado, a fim de caracterizar distintamente as modalidades primordiais e inconfundíveis de previsão:

Se ao responder à formulação proposta, o órgão orçamentário examinar as condições gerais do tributo, verificar mais ou menos o movimento de importação e outras condições, a grosso modo, referentes ao impôsto e, na base desse elementos, sugerir uma importância qualquer, conquanto não passe de mero palpite, demonstra maior probabilidade de acerto, dado o ligeiro estudo efetuado, tanto do tributo em si como das condições exteriores a ele diretamente ligadas.

Nesta modalidade de previsão infundada podemos incluir, perfeitamente, os chamados métodos automáticos, das majorações e das médias, pois como sabemos, tais métodos são desprovidos de documentações minuciosas, escritas ou subjeti-

vas, e se utilizam quase exclusivamente de um único elemento informativo — a ordem de *grandeza* dos tributos.

Após essas ligeiras considerações em torno de estimativa e previsão, passamos a expor os métodos de previsão adotados, bem como as suas origens e fundamentos.

III — MÉTODO AUTOMÁTICO

Procedente da França, o método automático, ou como era então denominado — o “método do penúltimo ano”, na palavra conceituada de STOURM, foi formulado pela primeira vez em 1823, por DE VILLELE. O aludido autor, em considerações posteriores, reporta-se ao fato de ter sido o mesmo método, em fins de 1867, tão hábilmente apropriado e manejado pelo Senhor Magne, quando de sua volta ao Ministério das Finanças, que ficou sendo considerado por todos como objeto de sua invenção. O método automático consiste tão somente em tomar os resultados da arrecadação do último exercício encerrado, como “previsão” do exercício próximo. Nesse caso, o exercício financeiro encerrado é o penúltimo em relação ao que se refere a previsão. LEROY-BEAULIEU diz que com este método os ministros das finanças alegavam escapar aos possíveis erros de cálculo ou, conforme afirmou STOURM, os ministros e as comissões de orçamento proclamavam as suas virtudes, a fim de “escudar a sua sinceridade contra qualquer suspeita”.

Outros financistas sustentam que o seu emprêgo foi o resultado de uma reação contra o exagero das previsões fantásticas, cerceando deste modo os cálculos dados ao acaso ou mesmo ao livre arbítrio dos avaliadores. A verdade é que “essa velha regra, inicialmente, fôra elogiada como uma regra de sabedoria” (7).

As desvantagens do emprêgo desse método são inúmeras. Produz, por exemplo, sub-previsões em épocas de prosperidades e super-previsões em épocas de declínio ou depressão; ainda mais, conforme salienta BUCK, “o método automático é inflexível e não deixa nada para a discricão ou para a sagacidade do avaliador” (8).

(7) L. TROTABAS — *Les Finances publiques et les impôts de la France*, Paris, 1937, pág. 28.

(8) A. E. BUCK — *Public Budgeting*, N. York, 1929, pág. 317.

(6) JOHN R. BARTIZAL — Ob. cit., pág. 1.

O referido financista norte-americano alude a mais duas desvantagens do método automático, também apontadas pelos autores franceses, quando usado com exclusão dos outros métodos: “permite que um ano intervenha entre o ano tomado como base para a previsão e o ano para o qual é elaborado o orçamento; e atribui a êste uma cifra que está abaixo das arrecadações efetuadas (9).

A adoção desse método, informa-nos ALLIX, permaneceu por muitos anos em França pelo menos na teoria, senão na prática. Fora deste país tem sido muito pouco adotado e, “nos Estados Unidos, raras vêzes é usado, e, quando aplicado, restringe-se às rendas que variam de ano para ano” (10).

IV — MÉTODO DAS MAJORAÇÕES

Assim como o primeiro método descrito, o das majorações é de origem francesa. A sua paternidade é atribuída por GASTON JÈZE a LÉON SAY, em 1883.

Os financistas GASTON JÈZE, RENÉ STOURM, LEROY-BEAULIEU e outros, são unânimes em afirmar que sua adoção foi motivada pelos grandes excedentes da arrecadação em virtude da aplicação do método inaugurado na Restauração, em período como aquêle (fins da oitava década do século XIX, de franca prosperidade das finanças gaulesas).

A previsão da receita para o exercício financeiro de 1881, calculada na base da arrecadação verificada no ano de 1879, produziu um *superavit* de 175 milhões, superavit êsse que “causava vertigens aos deputados e inebriava o público”.

LEROY-BEAULIEU, no seu notável *Tratado de Ciência das Finanças*, escreve que não há exagêro em asseverar-se que foram os enormes excedentes da receita nos exercícios de 1878 a 1881 que mergulharam a França nos sucessivos deficits orçamentários. Os defensores do novo método alegavam que, no modo por que se elaboravam as previsões, havia o gravíssimo inconveniente de atribuir à receita um valor sempre inferior à realidade. Corroborando êsse argumento diziam êles haver a possibilidade de existência de dois orça-

mentos, um confessado e aprovado pela Câmara e outro secreto.

O método das majorações, tão rudimentar como seu antecessor, consiste em tomar as médias dos excedentes das arrecadações dos três ou cinco últimos anos, adicionando-a ao último exercício, a fim de se obter a previsão do ano vindouro. Êste método apresenta o mesmo defeito do anterior: o último exercício liquidado é o penúltimo em relação ao qual se refere a previsão, permitindo deste modo a intercalação de um exercício financeiro, entre os dados de arrecadação conhecidos, que serviram de base, e a previsão. Embora ostente maior flexibilidade em relação ao método automático, conserva o mesmo mecanismo, forma primária e rudimentar de avaliação, pouco ou quase nada deixando à discricção e inteligência dos avaliadores. A única possibilidade de êxito seria a sua aplicação em rendas cujas variações fôssem constantes de ano para ano e, neste caso praticamente impossíveis, concluir-se pela ineficiência do referido método. O ministro Ribot, adversário ardoroso do novo método usado em França, profetizara a sua decadência e os inevitáveis deficits, oriundos de previsões exageradas. Na verdade, os deficits foram tão freqüentes e vultosos que, poucos anos depois, resolveram adotar o antigo método, o único capaz de produzir previsões destituídas de “fantasias arbitrárias, hipóteses quiméricas e garantir a sinceridade de passos falsos, inevitáveis”, como diziam seus reabilitadores.

Buck nos adianta que o método das majorações fôra muito aplicado em certos Estados da América do Norte, principalmente em Pennsylvânia e alguns governos locais, como bons resultados, mormente quando combinado com o método da avaliação direta. Entre nós, embora os textos legais não declarem formalmente, parece-nos ter sido consideravelmente aplicado na prática, assim como nos Estados Unidos, em combinação com outros métodos.

V — MÉTODO DAS MÉDIAS

O conhecido método das médias tem despertado ultimamente a atenção dos nossos mais destacados estudiosos da Ciência das Finanças e provocado interessantíssimos debates, publicados na *Revista do Serviço Público*. Discute-se, nos referidos artigos, da legalidade bem como do emprêgo exclusivo em nossos orçamentos, de um méto-

(9) A. E. BUCK — Ob. cit., pág. 318.

(10) A. E. BUCK — Ob. cit., pág. 318.

do taxado de simples “palpite ou intuição do Marquês do Paraná”.

Vejamos primeiramente o mecanismo do método; depois então discutiremos a sua origem, doutrina e fundamento. O seu mecanismo é tão simples, tão primário como o dos métodos automático e das majorações. Baseia-se, ordinariamente, na média das arrecadações dos últimos três ou cinco anos, a qual é tomada como previsão para o próximo exercício, ou como querem outros autores, as médias obtidas servirão apenas de base de comparação com o último exercício.

Eis a crítica pouco elogiosa de AGENOR DE ROURE, ao método das médias:

“Tirar a média de três exercícios é uma operação aritmética que a lei impõe ao Ministro da Fazenda como poderia impô-la às escolas públicas primárias.

Comparar essa média com o algarismo do último exercício apurado é outra operação para a qual não se exige senão o estudo da taboada” (11).

Parecem-nos suficientes os argumentos encerrados na sarcástica crítica de ROURE para convencermos-nos do conteúdo primário e rudimentar desse método, cujo emprêgo, isoladamente, sem apoio em outras quaisquer prenoções técnicas, por si só acarretaria ruinosas conseqüências para as finanças públicas, previsões absurdas, imperfeitas, verdadeiro amontoado de números inexpressivos. O art. 34 da Lei n.º 317, de 21 de outubro de 1843, dispunha que “nos futuros orçamentos a tabela da receita geral traria a *comparação* do produto arrecadado nos três últimos anos com o orçado para o ano futuro”. O texto legal menciona apenas *comparação* e não alude a outra qualquer operação orçamentária. Os nossos autores, inavertidamente, consagraram a essa lei a primazia do estabelecimento do método das médias. A finalidade desse dispositivo era considerar as médias trienais como *ponto de referência*, de base de avaliação e não como previsão *propriamente dita*. UBALDO LOBO, em recente trabalho sobre previsões das rendas públicas, comentando a citada lei diz que “ela não falava em médias. Interpretação errada dessa lei conferiu foros de legali-

dade às médias trienais, mas a prática as adotou somente em via excepcional” (12).

E’ interessante notar que o método das médias, nascido de uma interpretação errônea da parte de quase todos os nossos autores que versaram sobre o assunto, desde a lei de 1843 até nossos dias, jamais fôra empregado na prática, isoladamente, sem auxílio de outros métodos.

Alguns financistas nacionais afirmam ser o mencionado método inteiramente desconhecido no estrangeiro. Nós discordamos deste ponto de vista. A verdade é que ele surgiu, na prática e talvez na doutrina, pela primeira vez no Brasil, e os autores alienígenas, ao apresentarem estudos sobre previsões, fazem referência apenas aos métodos automáticos, das majorações e da avaliação direta, mas o seu emprêgo tem sido feito no estrangeiro simultaneamente com outros, conforme nos adianta A. E. BUCK.

O referido autor comenta o fato de ter o governo municipal de Filadélfia, de 1880 a 1919, adotado “um método modificado das médias”, como se vê: “as previsões anuais da Contadoria Municipal sobre as rendas diversas, durante todo esse período de quase quarenta anos, foram feitas tomando-se a média das arrecadações em períodos quinquenais” (13). Diz BUCK que “a lei não permitia exceção a esta regra”, e cita então o seguinte exemplo:

“se as arrecadações de uma certa fonte de renda, por um período de cinco anos, fôssem de \$20.000, \$25.000, \$30.000, \$35.000 e \$40.000 para cada ano, as previsões para o ano vindouro seriam obtidas, dividindo-se o total geral ou \$150.000 por cinco, o que daria \$30.000” (14).

Ainda outros asseguram que o método das médias desdobra-se em duas modalidades:

- a) médias trienais;
- b) médias quinquenais.

A nosso ver, esse argumento também não procede, pois o método é um só, embora sejam tomadas para efeito de cálculo, três, cinco ou mais

(11) AGENOR DE ROURE — *O Orçamento*, Rio, 1926, pág. 49.

(12) UBALDO LOBO — *Métodos de estimativa das rendas públicas*, in R.S.P., janeiro, 1943, pág. 14.

(13) A. E. BUCK, ob. cit., pág. 322.

(14) A. E. BUCK, ob. cit., pág. 323.

anos. O número de anos tomado por base não importa e sim as características do seu mecanismo, ou melhor, a sua forma orgânica e estrutural.

VI — MÉTODO DE EXTRAPOLAÇÃO

O método chamado de extrapolação, baseado no postulado estatístico de que “o que é constante no passado é provável no futuro”, tem sido utilizado ultimamente no Brasil, com resultados bastante apreciáveis.

Consiste esse método no estudo do andamento da linha de arrecadação no passado e na sua projeção no futuro, guardadas as mesmas características de origem. Essa projeção, porém, não é feita *matematicamente*, pois que a ela não antecede uma interpolação, logo, não se lhe atribui uma fórmula matemática. O período tomado para a interpolação — “um ano” — no caso particular da previsão orçamentária, é muito curto para que uma fórmula matemática rígida possa ser empregada, com sucesso. O que se pode fazer é extrapolar com os próprios desvios, isto é, extrapolar tendo-se em vista a última tendência da curva e, assim, estendê-la para o período seguinte, de acordo com os andamentos de iguais períodos anteriores, os mais próximos possíveis.

Com o fim de se obter, por este método, resultados mais exatos na previsão orçamentária, costuma-se dividir a curva de arrecadação geral em curvas particulares, por rubricas ou fontes de renda ou ainda por unidades federadas. E’ aconselhável esse processo, quando se tratar, tão somente, de rubricas cujas variações sejam menores e, portanto, de andamentos que ofereçam maiores facilidades de previsão.

O emprego do método, como acima foi descrito — extrapolação pura — levaria a resultados inexatos, devido à natureza eventual dos desvios e à ausência, na arrecadação de um ano, do “grande número” suficiente para o aparecimento da “tipicidade”. A divisão da curva geral em curvas particulares, em desobediência ao princípio das variações dos andamentos, viria aumentar de muito o erro, porque a soma dos erros das curvas particulares seria superior ao erro obtido na extrapolação de arrecadação total.

O que se tem feito no Brasil nesses últimos anos, com referência ao método da extrapolação,

é aliar a estas informações de várias procedências e espécies, pertinentes a cada fonte de renda, sempre apoiadas no conhecimento subjetivo do avaliador — na documentação invisível. Por falta de documentação econômica e financeira farta e minuciosa, o conhecimento pessoal tem sempre, em o nosso país, predominado em matéria de previsão orçamentária. Não obstante a marcante preponderância do conhecimento pessoal, já se observa visível tendência para o emprego da avaliação direta; os resultados obtidos em 1942 e 1943, respectivamente de + 0,28 e — 12,22 de erros de previsão, representam consideráveis progressos na técnica orçamentária, mormente se se levar em consideração o fator guerra em 1943 e denotam grande desprezo pelas fórmulas rígidas de palpite informado e interesse crescente pelo método direto de previsão.

VII — MÉTODO DE AVALIAÇÃO DIRETA

Ao iniciarmos este trabalho, ressaltamos a carência de bibliografia especializada sobre estimativa, cuja leitura pudesse conduzir ou pelo menos orientar os estudiosos e interessados, na resolução dos complexos problemas de avaliação das rendas públicas. Em se tratando do método de avaliação direta, a literatura não é apenas escassa, mas quase nula. E’ do conhecimento de todos que lidam com questões orçamentárias, que o referido método é de origem inglesa e foi posteriormente muito aplicado na Alemanha e nos Estados Unidos. E é só; pouco mais, pouco menos, se sabe a respeito da técnica de estimar usada pelos financistas ingleses. E’ mesmo uma das grandes autoridades britânicas quem afirma serem as previsões da receita, diversamente do que ocorre com as da despesa, guardadas em segredo e fornecidas apenas ao chanceler do erário. “O seu segredo — diz o citado autor — é zelosamente guardado, oferecendo, assim, um interessante campo para a capacidade inventiva dos amadores financeiros” (15).

Quanto ao seu mecanismo interno, operações de ordem prática, os meios de que se utiliza para expressar quantitativamente as pesquisas efetuadas, nenhum autor os menciona. Conhecemos, por exemplo, que o método automático baseia-se na

(15) JOHN WALKER HILLS — *The finance of Government*, Londres 1925, pág. 49.

arrecadação do penúltimo ano, que o método das médias toma como previsão a média das arrecadações dos três ou cinco últimos anos, etc., e, quanto à avaliação direta, não há escritos que digam respeito às suas bases de previsão, seu funcionamento em relação ao mecanismo fiscal etc. Alguns chegam, paradoxalmente, a denominá-lo de “método sem método”.

Pressupõe-se que ele se confunda com outros métodos, como poderiam talvez ser utilizados outros instrumentos completamente alheios aos nossos conhecimentos financeiros. JOHN W. HILLS apenas deixa transparecer, de modo quase imperceptível, uma das razões que levaram as autoridades inglesas a conservarem em segredo os resultados de seus estudos para a elaboração das previsões, ao asseverar que “não se permite que o menor indício escape no tocante ao aumento ou resgate de encargos, especialmente em referência aos direitos alfandegários ou ao imposto de consumo; pois se soubessem que o direito sobre o açúcar ia ser reduzido, os importadores segurariam os estoques disponíveis, a fim de entrar na tarifa mais baixa. Se fôsse divulgado que os vinhos iam sofrer aumento de imposto, o resultado seria a abertura de verdadeiras comportas de champanhe. As finanças do ano poderiam ficar seriamente comprometidas, a especulação capearia e o consumidor não obteria nenhum benefício” (16).

Contudo, podemos afiançar que o método da avaliação direta arregimenta para seu cabedal as flutuações econômicas, as variações financeiras de cada fonte de renda, perscruta, enfim, as possibilidades futuras do país, baseadas em pesquisas econômico-financeiras, realizadas diretamente nos meios de produção, circulação e consumo das riquezas e as expressa em estatísticas racionais e fidedignas.

Esse método é flexível por excelência. Não obedece a padrões rígidos de avaliação como os anteriormente estudados, razão pela qual os autores o denominam de “método sem método”, isto é, não se subordina a figurinos ou fórmulas matemáticas preestabelecidas, nem sempre praticáveis em previsão de fenômenos financeiros, os quais, por sua própria natureza, variam constantemente

em rápidas flutuações. “O chamado método da avaliação direta — diz ALFRED BUEHLER — trata de cada ano como um problema novo” (17). Esse é, a nosso ver, um dos pontos capitais da eficiência da avaliação direta. “O ano vindouro é considerado um problema especial sendo os fatores variáveis — econômicos, políticos e sociais — estudados por peritos à luz da experiência passada. Nenhuma fórmula simples se emprega, mas a decisão concernente ao futuro é, primordialmente, uma questão de julgamento. Para o bom êxito deste método exigem-se avaliadores experimentados e capazes” (18).

A exatidão das previsões fornecidas por esse método depende largamente do julgamento pessoal e da sagacidade do indivíduo, abolindo assim o mecanismo, a rigidez de conduta, de nefastas consequências em semelhantes trabalhos.

BUCK, em apreciações do método direto, diz que este julgamento pessoal, na orientação da prática inglesa, “é sempre amadurecido pela experiência e fortalecido pela estatística” (19).

A nosso ver, o sucesso do método de avaliação direta está sintetizado na rigorosa prática e observância de três requisitos primordiais:

- | | |
|--|---|
| I — Estudos e pesquisas econômico-financeiras, compreendendo: | <ul style="list-style-type: none"> a) investigações realizadas diretamente nas fontes de renda; b) verificação e estudo do movimento de produção, circulação e consumo das riquezas; c) verificação das variações financeiras. |
| II — Reprodução desses estudos e pesquisas em abundante documentação orçamentária. | <ul style="list-style-type: none"> a) recente; b) clara; c) criteriosa; d) fidedigna, etc. |
| III — Qualidades pessoais do avaliador. | <ul style="list-style-type: none"> a) experiência; b) capacidade de julgamento pessoal; c) sagacidade e sinceridade; d) inobservância restrita a regras mecânicas, etc. |

I — Quanto às pesquisas econômico-financeiras, achamô-las indispensáveis a um método direto, pois desde que ele seja direto pressupõe o conhecimento imediato das possibilidades econô-

(16) JOHN WALKER HILLS — Ob. cit., pág. 49.

(17) ALFRED G. BUEHLER — *Public Finance* — New York, 1936, pág. 163.

(18) *Idem, idem.*

(19) A. E. BUCK — Ob. cit., pág. 318.

micas e financeiras do país. Por isso, o único método racional de previsão, verdadeiramente científico, capaz de prever com o maior grau de aproximação as flutuações financeiras dos diversos tributos, é o método de investigação direta, porque se apóia seguramente no conhecimento da economia nacional.

Em sentido amplo, sem atender a minúcias de variações econômico-financeiras, tais como a moeda, valorização e desvalorização, poder aquisitivo, etc., as possibilidades econômicas podem resumir-se no seguinte :

- a) capacidade tributária da população;
- b) variações da produção agrícola e pecuária;
- c) movimento, desenvolvimento e possibilidade futura do comércio local, regional, externo, etc.;
- d) ritmo da produtividade industrial e abastecimento das matérias primas;
- e) aumento natural da população;
- f) meios de transporte e comunicações;
- g) recursos naturais;
- h) diferentes fatores de ordem política, militar, social, ética, administrativa, etc., que possam influir decisivamente no desenvolvimento econômico regional, etc.

II — A estatística é o espelho da previsão orçamentária, ou segundo CHEVALIER, é o barômetro da Ciências das Finanças, ou a sua essência.

Reflete em números o que milhares de páginas escritas seriam incapazes de fazer.

A documentação orçamentária completa-se com dados, quadros, gráficos, tabelas, etc., material êsse que permite aos orçamentistas verificar as variações dos impostos, taxas, rendas, etc., mensal,

trimestral, semestral e anualmente, ou conforme seja mais aconselhável.

Com base nesse material estatístico e nas possibilidades econômicas é provável que os elaboradores do orçamento prevejam as rendas tão aproximadas da realidade quanto possível e, somente neste caso, pode-se falar em aplicação do método da avaliação direta.

III — RENÉ STOURM foi o primeiro financista a afirmar que os predicados dos avaliadores são insubstituíveis e indispensáveis e que justas previsões só seriam possíveis se os responsáveis imediatos pela confecção das mesmas possuíssem duas qualidades essenciais : sagacidade e sinceridade. Vejamos as palavras textuais do autor :

“Com efeito, para elaborar justas previsões são necessárias duas qualidades essenciais; a sagacidade e a sinceridade. A sagacidade, que permite aos elaboradores do orçamento verem claro no futuro, tão claramente quanto possível, sinceridade, que os obriga a declarar a verdade, assim que a encontrem. Estas duas qualidades são inseparáveis. Para que servirá ser sincero, se o indivíduo não fôr sagaz ?

Qual é melhor, não ver a verdade, ou não dizer a verdade ? Enganar ou ser enganado ?

Repitamos que somente a combinação destas duas qualidades é que conduz a previsões justas” (20).

Essas palavras, com pequenas *nuances*, foram ratificadas posteriormente por todos os tratadistas brasileiros, franceses, italianos, alemães, americanos, etc. Parece que a razão está com os teóricos franceses, pois a experiência tem demonstrado que “nada pode substituir as qualidades pessoais” (21). O que é preciso é não exagerar, como diz JÈZE, o valor dos métodos e, também, as qualidades pessoais, porque “essas qualidades não são suficientes por si mesmas, são necessárias bases seguras de previsão e de estimativa” (22).

(20) RENÉ STOURM — *Le Budget*, Paris, 1891, pág. 146.

(21) GASTON JÈZE — *Cours de Science des Finances et de Législation Financière Française*, Paris, 1922, pág. 210.

(22) GASTON JÈZE — *Ob. cit.*, pág. 210.

Horários e regimes de trabalho

Questões marginais

JOSÉ PALMÉRIO

Técnico especializado do D.A.S.P.

PROBLEMA REGIONAL

SÓ dentro de bem definidos limites é que o problema dos horários cabe ficar ao livre arbítrio de cada administrador particular. As normas gerais de organização do trabalho em função das horas do dia e da duração da jornada individual devem ser traçadas por autoridades centrais que, em cada região, estejam em condições de encarar com superioridade e enfrentar com êxito as múltiplas questões correlatas, de diversas ordens, e cuja solução tem de ser obtida necessariamente em conjunto: habitação, transportes, tráfego, comunicações, limpeza pública, abastecimento, instrução, serviço militar, recreações e tantas outras, que seria inútil mencionar aqui, mas que um consciencioso organizador dos horários de uma cidade não pode deixar de levar em conta.

E para fazer face a tão grandes e cada vez crescentes responsabilidades, o Serviço Público precisa contar com pessoal bem instruído, bem treinado, mas, sobretudo, bem disposto psicologicamente a desempenhar com ardor as suas funções específicas de administrador, que requerem capacidade de decisões rápidas, contínua iniciativa, vontade de pesquisar, produzir e inovar.

A ciência da Administração enfrenta, ainda, a solução satisfatória destas três questões práticas de maior importância e relacionadas com o problema dos horários e regimes de trabalho: salários, tempo disponível para o aperfeiçoamento dos servidores e, por último, seu treinamento e preparo, inclusive sócio-cultural, para o exercício das funções mais elevadas e que são as suas verdadeiramente específicas: *organização, direção, chefia*.

Foi isso, mais ou menos, o que nos fez lembrar um dos dignos debatedores, na Segunda Reunião Mensal de 1945, da Divisão de Aperfeiçoamento, quando se tratou do tema "Horários de Trabalho",

e de que deu fiel notícia e resumo, em seu número de julho próximo passado, esta apreciada Revista.

As considerações que seguem visam esclarecer alguns dos numerosos pontos que, por não pertencerem propriamente à matéria, não puderam, como é natural, ser suficientemente desenvolvidos naquele certame. Nunca é demais, porém, discutir tais assuntos marginais.

MELHORES SALÁRIOS, PRIMEIRO, OU MELHORES HORÁRIOS?

A primeira cousa em que se pensa ao cogitar de melhoria de vida, e mesmo de eficiência de serviço, é, quase sempre, na melhoria dos salários. E' óbvio que sem salários suficientes, por mais abnegados que sejam os servidores, muitos acabam se empregando fora em outras atividades remuneradas, tornando inútil e até contraproducente a diminuição da jornada (mais aparente que real), por nós defendida, tão só para permitir ao servidor que se aperfeiçoe ou, quando menos, cuide de sua saúde, corpo e espírito e de seus ineludíveis interesses privados, e a fim de, na repartição, poder produzir mais e melhor.

Da pluralidade de empregos, dos "bicos" — como se chamam essas atividades complementares de remuneração — decorre, quase sempre, não só uma parada do desenvolvimento cultural e profissional do servidor, cansaço e desinteresse pelas tarefas difíceis e pelos novos problemas, como, ainda, uma quebra de lealdade para com o principal empregador, embora tudo isso frequentemente fique bem camuflado a fim de salvar as aparências e, inclusive, a própria tranquilidade de espírito do empregado.

Examinando com imparcialidade o caso brasileiro — que, como já assinalamos, é sob vários aspectos um caso *clínico social*, de desajustamentos

e de deficiências, de saúde e de educação, inclusive no sentido que dão as expressões: bem criado e malcriado — há de se convir que, *em regra, e não sem felizes exceções, se o que ganha o servidor não basta para o de que ele carece, também o trabalho que presta não vale presentemente o que custa ao Estado* e que, no nosso como em todos os Serviços Públicos, há tarefas simples, mecânicas de fácil aprendizado, que jamais poderão ter remuneração elevada e que não devem também, por vários motivos, ser permanentemente exercidas por um indivíduo de evolução normal. Ainda há pouco, opinou de acôrdo com êsse mesmo ponto de vista o Sr. La Guardia, o famoso Prefeito de New-York, em discurso que a a *Revista do Serviço Público* trancreveu em seu número de abril dêste ano. Postas as cousas neste pé, o que nos cabe em primeiro lugar — parece-nos — é resolver o problema de melhorar a qualidade do trabalho e do trabalhador, fazer êste valer mais, merecer mais, e facilitar-lhe a passagem de um serviço a outro, de mais alta qualidade, mediante provas e concursos, à medida que fôr adquirindo as correspondentes aptidões.

O simples aumento geral dos salários enfraquece os efeitos da política de seleção e de aperfeiçoamento, enquanto que o aumento do número de cargos bem remunerados e as facilidades de preparo técnico vêm prestigiá-la.

Saber como e a quem remunerar melhor é outra questão, sôbre a qual, contudo, se nos afigura indispensável dizer aqui algumas palavras a fim de prevenir preconceitos sôbre o plano que se vai propor, e sástifazer, sem demora, a curiosidade de leitor, provávelmente intrigado com algo de paradoxal que poderá ter encontrado naquilo que já foi exposto.

Assunto tão vasto e que toca em interêsses tão sentidos, o dos salários, precisa sempre ser abordado com delicadeza e cautelas. Haveremos de prescindir de quaisquer divagações teóricas, citações de doutrinas. Desejamos tão sòmente assinalar que, do ponto de vista econômico geral, não ignoramos que o que mais importa é baratear a vida, impedir a subida e forçar a baixa de preços, coibir os lucros extraordinários, combater a exploração, cercear o luxo corruptor, assim como os imensos desperdícios comerciais e industriais que se observa sob o regime de concorrência desenfreada, de economia completamente sôlta, que já

não mais se segue em nenhum Estado dos que estão liderando o mundo: chamem-se Inglaterra, EE. UU. ou Rússia.

Será preciso também, entre outras medidas esquecidas, mas ligadas ao problema aqui em estudo, aumentarmos a capacidade de trabalho privado de cada cidadão, incrementarmos e racionalizarmos a esquecida produção doméstica e a pequena agricultura suburbana, dois dos principais fatores na manutenção dos padrões de vida. Não esquecer, com efeito, que êstes vêm caindo assustadoramente entre nós, devido, também, ao quase abandono de quase tôdas as atividades caseiras e a uma excessiva comercialização e industrialização descabida nos mesmos setores: restaurantes, hotéis, apartamentos, lavanderias, produtores de gêneros alimentícios, armazéns, etc., ao abuso dessa pequena mão de obra paga, que a remodelação dos horários do trabalho fora de casa, em parte, permitirá evitar-se; e, por último, a causas de organização do trabalho e de educação do povo, inclusive economia que, também, precisam ser encaradas.

Aumentar os salários, tolerando o aumento dos preços das utilidades e deixando a vida e tudo mais correr como está, é um jôgo simplista que apenas terá o efeito de levar ainda mais longe a desmoralização dos nossos "números": uma dúzia de ovos ou um bife por quinze cruzeiros, e a jornada de um modesto limpador de hortas a vinte ou trinta!

Mas, admitindo que, mesmo reajustados os preços, continuem os salários de alguns dos servidores a não bastar para satisfação de suas necessidades, e ainda que já se esteja tratando do problema de valorizar o seu trabalho, melhorando-o em sua qualidade, o que nos parece mais acertado é começar por um desdobramento dos cargos de chefia, sub-chefia, das funções gratificadas e de confiança, nos casos onde fôr manifesta a sobrecarga de tarefas e onde o exercício real, efetivo, destas estiver sendo feito pelos auxiliares, porque com uma só medida atingiremos a vários objetivos: estimularemos o aperfeiçoamento do servidor, ficando com o recurso de fazê-lo voltar ao lugar normal quando der mostras de ter caído na rotina ou se revelar inepto ou desinteressado; aumentaremos as oportunidades de treinamento e exercício nas funções de nível elevado; aliviaremos a sobrecarga de trabalho das chefias — que, quando se verifica, acarreta enorme prejuízo para

o serviço e para os ocupantes dêsses cargos e constitui uma anomalia que se atribui precisamente à falta numérica de pessoal apto; e, por fim, facilitaremos a administração dos expedientes longos, dos "serviços contínuos", medidas que, ao nosso ver, são de adoção inadiável, urgente.

TURNOS DE 4 HORAS PARA OS SERVIDORES E EXPEDIENTES CONTÍNUOS PARA AS REPARTIÇÕES — A SEMANA INGLÊSA — O 2.º TURNO BI-MENSAL

Ao expormos, na Reunião de maio, já mencionada, da Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P., as principais conclusões a que havíamos chegado a respeito dos regimes de tempo de trabalho para os servidores públicos, manifestâmo-nos pela adoção, em muitos casos, da jornada apenas de 4 horas diárias, exceto duas vezes por semana, em que um 2.º turno de outras 4 horas, após intervalo de idêntica duração, será exigido a fim de completar o total de 32 semanais, em vez das 33 agora exigidas.

Essa é uma das idéias que, à primeira vista, pode ferir às pessoas que não fizeram um reflexivo exame da matéria.

Em primeiro lugar, não se deve esquecer a exigência de 32 horas na forma sugerida, representando, na realidade, um aumento de tempo tomado ao servidor, pois se a êste se pedem, hoje 33 horas, também se lhe concedem, diariamente, 20 minutos para o "lunch", o qual, na prática, consome mais. Não pode restar dúvida de que, no sistema proposto, recuperando-se êsse tempo perdido e o das outras interrupções a que é forçado, fisiológica e psicologicamente, quem fica afastado de casa longas horas, e impondo-se uma permanência rigorosa do servidor no local de trabalho, não iremos encurtar a jornada e, sim, aumentá-la. Não se deve esquecer, finalmente, que, igualando os sábados aos outros dias úteis, recuperaremos todo êsse dia, que, na forma atual, por estar sob um regime *excepcional* de 3 horas e *fora dos horários habituais*, destacando-se, assim, em tudo, dos demais, acabou por ser sacrificado. E não é só a atitude dos servidores nesse dia, mas a do próprio público, que facilita êsse "enforcamento", hoje, tácito e, clássico, mas que constitui uma anomalia que os novos horários regulares, iguais, corrigirão, naturalmente.

A chamada semana inglesa, examinadas bem as cousas, revela-se não conveniente nem aos interês-

ses do serviço e nem aos dos servidores. Êstes, talvez, a peçam como o meio que se lhes afigura mais simples de diminuir a semana de trabalho, passando a dispor de mais tempo para cuidar de seus inevitáveis assuntos privados. Ora, como é fácil de ver-se, o sistema dos expedientes longos e do revezamento das turmas no Serviço, nos numerosos casos em que isso é possível, é, para aquê- le fim, muito mais prático: não deixa interferir os interêsses do empregado com os do serviço e a ambos satisfaz em maior grau. As variações de frequência do pessoal, por motivo de férias, descanso semanal e outros, jamais deveriam repercutir no atendimento do público e na marcha da produção. Tampouco, deveríamos conceder que à forçada pausa do domingo que também nem sempre se justifica, ainda se acrescentasse a do sábado, agravando-se a já excessiva morosidade de nossa precária vida econômica. Conciliar e respeitar os interêsses em jôgo é uma simples questão de organização. A sucessão dos turnos de 4 horas — nos casos em que numa mesma grande oficina ou escritório haja vários servidores com tarefas idênticas: recebedores, pagadores, datilógrafos, revisores, telefonistas, e tantos outros de alta ou baixa categoria — oferece tantas vantagens que não poderiam deixar de ser aproveitadas sempre que houvesse pessoal múltiplo para uma mesma função. Vamos até mais longe, e defendemos a idéia de que essas vantagens são as que melhor justificam as fusões e concentrações de empresas para que se possa delas obter um serviço contínuo e econômico, mesmo em se tratando de "oficinas ou agências" de natureza não absolutamente idêntica, mas cujos funcionários possam facilmente acumular, em todo ou em parte, os respectivos serviços, tal como já sucedeu com os Correios e Telégrafos, e outros. Voltaremos um dia a tratar com maior detalhe dêste tema econômico-administrativo de indiscutível atualidade.

A QUALIDADE DO SERVIDOR E A QUALIDADE DO SERVIÇO

Para os indivíduos formalistas, que querem ver no homem apenas uma máquina imutável, obediente a regulamentos, tementes aos chefes, por disciplina moral ou por necessidade de ganhar o pão, bastará, de certo, o saber que, sob o sistema aconselhado, o trabalho continuará a ser exigido no mesmo número de horas, que haverá até ganho de

algumas com a recuperação dos sábados, com a supressão das interrupções, que já não mais se justificarão; que o serviço correrá mais a contento do público e que, mesmo que haja aumento de despesas decorrentes do aumento da vigilância, provavelmente, em muitos casos, verificar-se-ão notáveis economias, mercê do maior aproveitamento das instalações, maquinária etc. Finalmente, que, dada a possibilidade de uma melhor acomodação do funcionário a um dos diferentes "quartos" do horário geral, é de se prever, só por isso, um aumento da capacidade de produção, um nítido aumento quantitativo, independente de qualquer modificação de qualidade.

O que, entretanto, julgamos poder esperar de muito maior importância que tudo acima mencionado, são as transformações qualitativas que, inevitavelmente, ocorrerão tanto no que concerne ao trabalhador como ao trabalho em si mesmo. Esse assunto mereceria, como outros, um tratamento especial e demorado. Enquanto, porém, aguardamos o momento mais adequado para fazê-lo, cabe deixar aqui algumas notas.

Primeiro, é de se prever que um grande número dos servidores, podendo acomodar melhor suas horas de trabalho aos estudos, realizar com calma o seu preparo técnico e os ensaios profissionais no campo de sua predileção, deixarão, colimado que fôr esse nobre objetivo, os modestos empregos em que se mantêm somente pelo simples e naturalíssimo motivo de não terem achado outro e não possuírem recursos para se habilitar à carreira a que aspiravam. O número dos que se encontram nesse caso é e será enorme por muito tempo. Ilustrativo foi o que se verificou, a respeito, com os veteranos, desde a 1.^a Grande Guerra, os quais, consultados, raramente manifestaram o desejo de voltar às profissões primitivas quando estas não haviam sido por eles livremente abraçadas.

Ora, essa saída representa um alto negócio para o Serviço Público, que fica livre de todos os que ali se encontram de má vontade e por "não ter outro remédio"; e, por outro lado, ganha o país com a aquisição de pessoal habilitado e disposto a cooperar naquilo de que gosta e para o que se preparou adequadamente. A sobrecarga administrativa que essa modalidade, o "turn-over", virá causar, será recebida como um êxito e um estímulo por, todos os que alcançarem o grande e positivo significado dessa mobilidade ocupacional. Fazer

frente a ela e a tôdas as outras complicações que do sistema decorrerem, será *precisamente*, uma das maiores e mais dignas tarefas do genuíno administrador do futuro. O Serviço Público passará, então, a preparar e a ajudar a preparar homens para todos os demais serviços do país, não só ténicamente aptos e com conhecimentos e prática de administração, como também imbuídos de espírito público.

Não me parece, por outra, deva ser considerada pertencente à "carreira pública", "serviço civil", "função pública" um indivíduo pelo simples fato de trabalhar, de estar empregado numa repartição do Govêrno, do mesmo modo como não há de se considerar, do ponto de vista profissional propriamente dito, como sendo uma "ferroviária", a simples lavadeira de guardanapos do restaurante de uma estrada de Ferro.

Para os casos dessas profissões-auxiliares, julgo mais fácil preparar boas condições de entrada e de saída do que encontrar, dentro dos Serviços Públicos, para os nela empregados, um sistema justo de acesso, porque o número dos que nesses Serviços merecem e podem ser altamente remunerados é, em tôda parte, desproporcional aos de natureza auxiliar, mecânica, rotineira, subalterna... e o recrutamento para eles é feito entre pessoal com instrução, habilitação e categoria muito diversas.

Garantir a estabilidade do servidor é, sem dúvida, uma obra meritória; mas torná-lo capaz de dispensar, mercê do aperfeiçoamento, a estabilidade de emprego, ultrapassar, em proveito seu, o "tecto" dos cargos medíocres e poder prestar melhores serviços ao país, em outros setores, inclusive da própria Administração, quando houver, lugar se me afigura muito mais meritório ainda.

Segundo: Dependendo o acesso aos altos cargos da capacidade e do mérito dos indivíduos (profissional, cultural, moral e cívico), todos aqueles, já servidores, que forem dotados de autêntico pendor para as carreiras da administração pública tratarão de aproveitar as comodidades dos novos tipos de horário em benefício de seus estudos, sua cultura, seu aperfeiçoamento.

E, assim, as relações pessoais entre subalternos e superiores, funcionários e público, tomarão um caráter mais elevado de respeito mútuo, cortesia e solicitude, graças ao regime de superação individual e de escolaridade intensa e contínua a que o

servidor estará submetido. Vai enorme diferença entre os serviços que podem prestar um "boy", um datilógrafo, uma telefonista que freqüentemente escolas e se preparam para cargos mais bem qualificados, do que os que podem prestar outros servidores extenuados por uma jornada longa e incômoda, sem tempo ou disposição para adquirir qualquer modalidade de cultura, e cujo convívio social se realize em meios tais que os fazem, dia a dia, apresentar-se em pior forma.

Terceiro : Também não há por onde se duvidar de que, no dia em que os horários de trabalho estiverem melhor colocados no ciclo das 24 horas, numerosas pessoas aptas e dispostas para o serviço público, mas que não precisam sujeitar-se à vida segregada a que obriga o atual regime, mais empastador que longo, alistar-se-ão no Serviço Civil, ao invés de continuar ociosos ou de se entregarem a empresas de duvidosa utilidade pública.

Quarto : As transformações na personalidade dos servidores, que, inevitavelmente, decorrerão das transformações operadas no seu método de vida, mercê de um novo sistema de trabalho mais intenso e melhor ordenado, por sua vez, originarão transformações na qualidade e na intensidade do trabalho, de modo que, além do acréscimo real de horas úteis e melhoria das condições externas já expostas, passaremos a contar com um fator novo e decisivo : o aperfeiçoamento da qualidade do trabalho. Esta, talvez, seja uma das maiores lições da psicologia dialética, que nos ensina a atentar para a enorme influência que exerce sobre o modo de trabalhar dos homens, o modo de vida que levam fora do trabalho e, reciprocamente, na influência da duração e da disposição da jornada sobre a conduta do indivíduo, fora da sua oficina : no âmbito da família, da sociedade, nas suas atitudes e convicções políticas, religiosas, etc. Com efeito, a apatia, a morosidade, a rotina, a sociabilidade superficial, o desinteresse cultural, o pessimismo, o criticismo inoportuno e destrutivo, o

derrotismo suicida e outros defeitos — de que se incrimina universalmente o "burocrata" e que os nossos observadores limitados querem enxergar só nos brasileiros, como mais uma dessas estultas questões de raça — são imperfeições, em larga parte determinadas pelo sistema de trabalho e pelo gênero de vida imposto pelos "empregos". Sem meios para praticar esportes ou trabalho manual corretivo e educativo sem sossêgo e tempo suficiente para empreender estudos sérios, sem o descanso necessário e oportuno, sem convivência edificante com pessoas mais educadas; dispondo apenas de duas "pontas" de dia, quase inaproveitáveis, para as múltiplas atividades culturais estimulantes de que carece um homem para se manter em plena forma e se desenvolver harmoniosamente; submetido a um regime de trabalho frouxo, protelatório, interrompido, anônimo, vazio de interesses, sem poder de iniciativa, desligado de responsabilidade imediata; impedido, durante longas horas, de participar da vida integral da cidade, o "funcionário", exceto quando dotado de uma fibra excepcional, insensivelmente acaba amoldando o seu espírito, seu corpo, seu ritmo de vida e sua conduta ao ritmo e à natureza do trabalho burocrático.

Ao invés, um novo ritmo intenso, de trabalho ininterrupto, com responsabilidades imediatas perante o público, seus companheiros e dirigentes, levá-lo-á, sem dúvida, a um novo tipo de conduta enérgica, empreendedora, fecunda, ousada. E, por outra parte, jornadas de trabalho bem distribuídas permitirão, por sua vez, a organização de programas de vida pessoal, intensivos, variados : esportes, estudos, trabalho, recreação, alimentação e exercícios, cada qual em seu momento justo, no lugar adequado. Este é o gênero de dinâmico, construtivo, que podemos e devemos planejar para o Servidor, como parte integrante do vasto Serviço Público.

Readaptação e orientação profissional do cardíaco (*)

OSCAR FERREIRA JUNIOR

Docente livre da Faculdade Nacional de Medicina

EMBORA o problema da readaptação funcional do cardíaco esteja ainda, entre nós, no período das cogitações, vale a pena sobre ele tecer alguns comentários de ordem prática, a fim de se firmar doutrina acerca de tão importante assunto, corolário da momentosa questão da assistência social aos portadores de cardiopatias, e que também, praticamente, ainda não saiu do papel, malgrado o esforço duma plêiade de interessados em tais questões.

Realmente, no que respeita à assistência social ao cardíaco, desempenha o problema da readaptação importância fundamental, pois que se tratando de enfermidade de longa duração, permitindo durante muito tempo atividade útil do paciente, cria ela um problema diferente daquele nos quais, após a permanência no hospital, sai o paciente em condições de retomar sua atividade primitiva. Com o cardíaco a questão é diferente. O cardíaco é sempre um marcado e que precisa ser orientado no modo de conseguir meios de se manter na vida. Naturalmente, o tratamento adianta muito, mas não é tudo; para que a assistência seja completa, mister se faz que o médico penetre no recesso do lar do seu doente, examine seus meios e hábitos de vida, estude suas condições de trabalho e lhe ensine, finalmente, como pautar sua vida para que possa desfrutar uma longa existência, acobertado dos males e complicações de sua enfermidade quando mal tratada ou mal orientada.

I. ASSISTÊNCIA SOCIAL AO CARDÍACO

A idéia de dar ao cardíaco uma assistência social condigna, tal como a possuem os demais enfermos de doenças contagiosas ou crônicas, não é recente. Numa de suas viagens ao Rio de Janeiro, no começo do ano de 1936, lançou o nosso caro colega, Dr. GERALDO DE ANDRADE, Professor

da Faculdade de Medicina do Recife, a idéia da fundação de um núcleo de estudos de cardiologia que permitisse o desenvolvimento desse ramo da medicina. Seu aliado, neste empreendimento, tivemos oportunidade de conceder uma entrevista a "A Noite", em 29 de fevereiro de 1936, procurando justamente despertar o interesse para uma especialidade que em outras terras já adquirira foros, mas que aqui continuava a fazer parte integrante da clínica médica. Projetou-se então um pequeno Instituto de doenças do coração, mas... tudo não passou de projeto.

Dessa data em diante, porém, outras vozes começaram a se fazer ouvir clamando pela necessidade de se fazer algo em favor dessa classe de doentes, até então completamente descuidada, sem um órgão controlador que os pudesse encaminhar através da vida, quando a inexorável enfermidade impedisse a continuação de suas primitivas ocupações, ou mesmo lhes desse assistência condigna, de acordo com todas as exigências da medicina contemporânea.

Assim, enfileiraram-se nessa benemérita campanha os nomes de WALDEMAR BERARDINELLI, HELION POVOA, ALOYSIO DE CASTRO, cujo discurso na Academia Nacional de Medicina, em 1 de junho de 1938, teve grande repercussão no nosso meio, GENIVAL LONDRES, COELHO DE OLIVEIRA, LIMA CARLOS, GLAUCIO BANDEIRA, WALDEMAR DECACHE e tantos outros do norte e do sul do Brasil, todos proclamando a necessidade do amparo ao cardíaco.

A testa de "Vida Médica", aproveitamos o ensejo para colocar essa revista a serviço da campanha que se vinha fazendo e demos assim guarida a muitos artigos de divulgação, apenas com o in-

(*) Tema oficial da 2.^a Reunião Anual da Sociedade Brasileira de Cardiologia (realizada no Rio de Janeiro de 18 a 21 de junho p.p.), relatado pelo autor.

tuito de vermos concretizados os esforços em benefício duma classe de pacientes até então desamparada, pôsto que não possuímos outro meio de luta senão a pena.

Em 1941, o Sr. Presidente da República assinou o Decreto-lei n.º 2.991, criando na Prefeitura do Distrito Federal o Serviço de Assistência às moléstias cardiovasculares, subordinado ao Departamento de Assistência Hospitalar da Secretaria Geral de Saúde e Assistência, com o fito de "promover, orientar e coordenar a assistência às moléstias cardiovasculares no Distrito Federal", entregue à orientação do Dr. GENIVAL LONDRES.

Foi o primeiro passo no terreno das realizações práticas. Começou o problema a sair das páginas das revistas para sua efetiva concretização; em sua essência, todo o programa traçado começava a tomar corpo e a se materializar. Só em 1944, entretanto, teve lugar a inauguração do serviço já agora em pleno funcionamento.

Cumprе salientar que, por êsse tempo, já funcionava um ambulatório de cardiologia na Santa Casa de Misericórdia, fundado pelo Dr. MAGALHÃES GOMES, e outro, anterior a êsse, na Fundação Gafirée-Guinle, orientado pelo Professor PEDRO DA CUNHA. Estas fundações se destinam, entretanto, exclusivamente a tratamento, não se cuidando do problema social.

II. A "ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA AO CARDÍACO"

A organização oficial, entretanto, não resolvia o problema integralmente; não era possível ficar comodamente assentado esperando tudo do governo.

Em tôdas as partes do mundo organizações particulares colaboram com as instituições governamentais na assistência social aos enfermos. Entre nós várias delas existem proporcionando aos leprosos, cegos, etc., série incontável de benefícios; algo de semelhante era necessário em favor do cardíaco. E foi assim que, graças ao esforço de GENIVAL LONDRES, em outubro de 1944 teve lugar, no Salão de Conferências do Edifício Hollerith, a assembléia de instalação da "Associação Brasileira de Assistência ao Cardíaco", segundo marco nas realizações para concretização de tão meritoria campanha.

Tem por fim a associação, como rezam os seus estatutos, "a assistência integral a cardíacos pobres e o estudo das doenças cardiovasculares no nosso meio, articulando-se para tal fim com as filiais a se organizarem em tôdas as capitais brasileiras. Compreende-se nesta assistência integral a concessão de auxílio de emergência ou pensão a cardíacos inválidos ou desamparados, assim como o aproveitamento da capacidade residual dos que estiverem parcialmente incapacitados, proporcionando-lhes trabalhos convenientes em oficinas que para êste fim manterá".

O primeiro esforço da associação será justamente este: o de amparar o cardíaco saído do hospital proporcionando-lhe meio de aprender uma nova profissão adequada às suas condições circulatórias. E' profundamente desolador o que acontece atualmente com o cardíaco, que, por ter melhorado a ponto de nada mais sentir, se vê obrigado a deixar a enfermaria. Sem um organismo controlador de suas atividades futuras, sem uma escola onde aprender nova profissão, se vê na contingência de voltar ao trabalho primitivo, muitas vèzes inadequado às condições do seu coração, e o resultado não se faz esperar: a volta ao leito do hospital, já agora em piores condições. A Associação procurará zelar pelo futuro dêsses pacientes proporcionando-lhes meios de se adestrarem em misteres novos, poupando muita vida útil e prolongando, mercê duma assistência cuidadosa, o bem-estar dos que foram vítimas das cardiopatias. A oficina de readaptação será, assim, uma fonte constante de aproveitamento de vidas. Além dessa feição educativa, tem ainda por fim a Associação manter ambulatórios, casas de convalescentes, colônias etc., assim como estimular os estudos cardiológicos concedendo bôlsas para custeio de pesquisas e conferindo prêmios com o nome de grandes cardiologistas e dos grandes benfeitores da Associação. Um programa educacional não escapou aos organizadores, havendo para isto um departamento especial para divulgação de ensinamentos e conselhos e tratamento dos cardíacos e prevenção da doença cardiovascular, mediante a publicação de folhetins, conferências, irradiações, distribuição de avulsos etc.

III. OFICINA DE RECUPERAÇÃO

Pormenorizadamente cuidamos da fundação e finalidades da A.B.D.A.C. (Associação Brasi-

leira de Assistência ao Cardíaco) porque ela vai desempenhar papel importante na orientação profissional dos nossos cardiopatas. Onde o problema está longe de ser ventilado nos meios oficiais, já a iniciativa privada procura solucioná-lo.

De longa data nos vimos batendo pela necessidade de se dar trabalho ao cardíaco permitindo-lhe ser o esteio de seu próprio lar; as leis sociais vigentes tolhem de muito o julgador quando este tem de opinar sobre a entrada dum paciente portador dum afecção cardíaca para uma função pública ou particular, embora esta função seja perfeitamente adequada às novas condições circulatórias do paciente. Daí resulta claramente a necessidade de se alterar o texto da lei porque, se não é justo deixar sem trabalho um indivíduo ainda capaz, só porque é portador dum defeito de seu coração, também, por outro lado, não é justo induzir um empregador a manter um portador duma cardiopatia, com todas as garantias das leis modernas.

STROUD, no seu magnífico livro de cardiologia, manancial das mais modernas aquisições da especialidade, cuida também do problema social e estampa a seguinte frase de LEWIS: "nenhum lugar capaz de ser preenchido por um cardíaco deveria ser ocupado por indivíduo são". Em seu exagêro, ela mostra bem o modo por que deve ser no momento encarado o problema do trabalho do cardíaco e a necessidade em que se encontram os modernos legisladores de indicar, com urgência, o modo pelo qual os pacientes portadores de cardiopatias podem ser admitidos nas variadas funções adequadas às suas condições circulatórias.

Na América do Norte, existe uma sociedade que procura emprego adequado aos cardiopatas e os coloca em condições de ganhar o pão de cada dia. Mas as leis sociais do Brasil são diferentes das leis americanas, dificultando de muito a colocação de portadores de afecções orgânicas do coração em empregos particulares, dadas as garantias imediatas de estabilidade que adquire o empregado.

Mas não há dúvida de que o ensino de novo meio de vida a um cardiopata já é meio caminho andado para garantia de sua sobrevivência; mais, entretanto, pode ser conseguido, ensinando e mantendo o cardiopata em seu novo emprego.

Entre nós, a oficina não será apenas uma escola da qual sairão, uma vez adestrados no seu novo mister; na oficina aprenderão eles um ofício novo,

e permanecerão nela trabalhando a fim de conseguirem sustento para si e para suas famílias. Trata-se, assim, muito mais do que ensinar apenas; trata-se de ensinar e empregar, preenchendo totalmente a oficina a finalidade a que se destina.

A oficina deverá ser construída em lugar de fácil acesso, a fim de não tornar penosa a locomoção do indivíduo de sua residência ao local de trabalho.

Tal é o plano idealizado pelo nosso caro colega Dr. GENIVAL LONDRES e que, certamente, em futuro próximo, estará dando os melhores frutos.

IV. ESCOLA DE READAPTAÇÃO PROFISSIONAL PARA CARDÍACOS

A questão da readaptação dos funcionários públicos vítimas de acidentes ou doenças, já tem sido cuidada, embora o problema não tenha saído ainda das páginas do papel. O Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União prevê a criação dum destes organismos, a que o Dr. ARY DE CASTRO FERNANDES deu forma legislativa em magnífica monografia, muito justamente classificada em 1.º lugar no concurso anual do D.A.S.P. de 1942. É claro que se trata dum estudo geral, sem visar particularmente a situação dos cardíacos. Como, todavia, estes representam talvez 50% dos incapacitados por diminuição de atividade física é lógico que esta classe reclama cuidados pormenorizados. Mas, o problema não pode ficar restrito ao funcionário público ou, então, teríamos deixado de atender à maior massa dos necessitados. No que se refere a esta readaptação surge agora o primeiro empecilho. No estudo da readaptação procura-se apurar a profissão anterior do paciente para dar-lhe nova função tanto quanto possível similar, evitando a aprendizagem duma profissão nova. Ora, é isto o que talvez não possa ser feito com o cardíaco pobre no nosso meio. Em geral, tiram estes pacientes seu sustento de trabalhos braçais, como pedreiros, calceteiros, carregadores etc.; ora, não há para esta classe profissão similar capaz de satisfazer as exigências adequadas ao coração doente. Uma readaptação, aqui, tem de ser reeducação; temos de preparar o indivíduo para uma nova vida profissional em tudo diferente da anterior e isto contraria os princípios gerais das organizações trabalhistas existentes. É possível que a readaptação sendo motivada por

outra circunstância qualquer, tal item possa ser seguido, mas no caso do cardíaco o problema é diferente e as normas a seguir têm de ser diferentes das adotadas para os demais casos. E' possível que não seja fácil tarefa transformar um trabalhador braçal num empalhador, por exemplo, mas creio não ser impossível, uma vez se possa contar com a boa vontade do paciente; naturalmente tal indivíduo não poderá executar tarefa que exija alguma arte, como seja a manufatura de brinquedos de madeira, mas o ofício de empalhador e quejandos exigem menos arte e, assim, talvez possam ser executados pelos que nêles se quiserem adestrar, isto é, que quiserem cooperar.

No caso do cardíaco não funcionário há outro elemento, a meu ver muito importante, que o levará à cooperação e que é a necessidade em que se encontra de ganhar o seu pão de cada dia. No caso do funcionário cardíaco, embora no Estatuto dos Funcionários Públicos seja compulsória a readaptação, na prática, em geral, ela não é feita e o paciente pode escolher entre a readaptação e a aposentadoria, como é preconizado em tôdas as legislações. Diz o Dr. ARY DE CASTRO FERNANDES no supracitado trabalho:

"Não é lícito, porém, compêlir o indivíduo a uma nova formação profissional. Em tais casos assiste-lhe o direito de opção entre ser adaptado ou aposentado. Esta circunstância, considerada por tôdas as legislações, empresta um caráter excessivamente drástico ao nosso Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União quando estabelece a compulsoriedade irrestrita de readaptação".

Ora, a não ser o caso do funcionário público, em geral a aposentadoria concedida aos associados dos Institutos e Caixas é irrisória em comparação com o padrão atual de vida; e estão totalmente desamparados os que não fazem parte de tais instituições. Este seja talvez o motivo pelo qual se há de conseguir melhor boa vontade de sua parte no transformar-lhes completamente as aptidões profissionais e meios de vida. Há de se criar assim uma escola profissional onde se dará instrução e aprendizagem técnica, ou uma simples oficina de recuperação como idealizou o Dr. GENIVAL LONDRES. No caso do funcionário público, o direito à aposentadoria é naturalmente um entrave à readaptação, pois, ante as dificuldades duma nova aprendizagem técnica, o interessado preferirá naturalmente o descanso e a tranquilidade de es-

pírito que a aposentadoria lhe proporciona, e depois, com tôda a calma, procurará se readaptar espontaneamente, usufruindo assim os proventos da aposentadoria e da readaptação em serviço.

Tenho observação dum caso interessante dessa ordem; tratava-se dum foguista aposentado de algum tempo por conta de tensão arterial elevada, aortite com dilatação, etc. E' claro que as condições de saúde não estavam de acôrdo com a função, e o paciente foi aposentado; cansado de descansar, pois sua lesão estava perfeitamente compensada, consultou-me sôbre a possibilidade de aceitar um cargo de gerente numa padaria, num subúrbio próximo de sua residência, simples trabalho de fiscalização. Aconselhei-o a aceitar o cargo, que desempenhou a contento, usufruindo assim os proventos da aposentadoria e da readaptação. Trata-se aqui de função completamente diferente; o interêsse do paciente pelo cargo fez com que o aceitasse e o desempenhasse a contento. Penso assim que não é impossível uma nova formação profissional, quando o paciente precisa e quer trabalhar e não pode optar entre aposentadoria e readaptação.

No que se refere ao cardíaco, portanto, nós não podemos pensar em profissões similares, como seria o caso de readaptação em circunstâncias outras; mas a readaptação deve ser justamente em profissões não similares.

"Nunca se admite como solução lícita readaptar o indivíduo para uma profissão independente, que, para ser exercida, dêle exija que se estabeleça por conta própria", diz o Dr. ARY DE CASTRO FERNANDES. No que respeita ao caso particular do cardíaco, isto pode e seria justamente interessante de ser feito. Em "Vida Médica" de maio de 1941, estudando o tema "Trabalho para cardíacos", referia-me ao caso dum paciente internado numa das enfermarias da Santa Casa e que confeccionava brinquedos de madeira, que vendia aos domingos, às visitas dos outros internados. Seria justamente função precípua do Instituto de readaptação descobrir tais pendores vocacionais, proporcionando aos pacientes meios de os desenvolver para que daí pudessem usufruir o pão de cada dia.

Se no caso do funcionário público esta solução não parece lícita ao autor, no caso particular da readaptação do indivíduo não funcionário ela me

parece perfeitamente lícita. Aqui, o indivíduo tem de ser transportado para ambiente diferente, como foi o caso do foguista transformado em gerente de padaria; é preciso modificar-lhe a mentalidade, ensiná-lo, instruí-lo. Para isso, ele tem de ser colocado numa escola de aprendizagem, um instituto especializado donde sairá com novas habilitações técnicas.

Quando se estuda o problema geral da readaptação, observa-se que justamente os autores condenam estas mudanças radicais; é possível que tenham razão, mas em circunstâncias diferentes das de que estamos tratando. Conta-se mesmo que com os mineiros e os marítimos pouco se tem conseguido neste particular, uma vez que o meio de trabalho lhes confere especial mentalidade.

"A meio da civilização moderna, constituem raros remanescentes do artesanato medieval, de profissões hereditárias de estruturas sociais fechadas. Por essas razões, readaptar mineiros e marítimos, fora de suas profissões de origem, é sempre tarefa extremamente difícil, quando não impossível. Certos países, como a Bélgica, Grécia, Itália e Tchecoslováquia, abriram mão da possibilidade de readaptação destes profissionais fora de seus grupos. Nós assim procedemos com o nosso Instituto dos Marítimos. Entretanto, as ponderações acima feitas são procedentes apenas quanto aos mineiros de galerias e aos embarcadouros" (ARY DE CASTRO FERNANDES — *Op. cit.*).

É possível que muitos obstáculos se encontrem na readaptação dos entermos do coração; talvez, entretanto, muitas dificuldades sejam sanadas se essa readaptação vier a ser feita de modo diferente daquele pelo qual creio é feita. Deduz-se do trabalho do Dr. ARY DE CASTRO FERNANDES que a readaptação é feita à custa de uma simples perícia médica. Isto está certo no caso das profissões similares; não basta, porém, na readaptação dos cardíacos. Eles tem de ser colocados numa Escola de readaptação profissional, onde ficarão o tempo necessário para adquirirem destreza e habilidade suficientes à nova profissão. A permanência na Escola (durante esse tempo devem receber salário da instituição) aplainará muitas das dificuldades apontadas como insanáveis nos critérios anteriores da readaptação. O Instituto planejado pelo técnico do Departamento Administrativo do Serviço Público não visava ensino profissional, mas apenas congrega as juntas médicas que decidiriam sobre a nova função a dar ao desajustado por incapacidade física.

No caso do cardíaco isto não basta. Ficaríamos na mesma situação. Com uma sociedade como a nossa, onde na classe pobre, necessitada, campea o analfabetismo, é preciso fazer mais do que dizer o que o paciente deve ou pode fazer; é preciso ensinar-lhe o novo trabalho e colocá-lo no emprego. Sôzinho, ele não saberá procurá-lo. Há tempos tive sob meus cuidados, na 7.^a Enfermaria da Santa Casa, um aórtico descompensado. Com o tratamento, todo o sofrimento serenou. Quando teve de deixar o serviço, mostrei-lhe qual a profissão que deveria procurar, o que não impediu de encontrá-lo, um mês depois, pedalando um pesado tricicle, entregando pão, o dia inteiro, a pontos afastados da cidade.

Portanto, para uma obra social completa, indicar só não basta; é preciso empregar o doente e vigiá-lo, porque, ignorante, em breve se desviará facilmente do bom caminho.

Com muita propriedade diz o Dr. ARY DE CASTRO FERNANDES que

"é sempre recomendável estudar exaustivamente um problema, examinar a legislação comparada, *adquirir alguma experiência própria* e observar a de outros para, só então, fazer vigorar qualquer ato legal que regule a matéria em definitivo."

Propositamente sublinhamos — *adquirir alguma experiência própria* — pois que me parece esta a melhor maneira de se falar conscienciosamente sobre a matéria. Naturalmente, antes de se colocar em prática um assunto, precisa ele ser delineado e estudado e traçadas as normas de conduta; as conclusões podem ser suspeitadas; se elas serão confirmadas ou não, só a experiência o dirá. Do raciocínio à experimentação — assim a Escola de reeducação profissional será uma escola não só para os que nela se habilitarem como para os que a dirigirem; estes irão colhendo os frutos duma experiência que atualmente não podem ter, irão amoldando os problemas às soluções até então não previstas e, sobretudo, poderão aquilatar se as dificuldades da readaptação são realmente tão difíceis quanto parecem. A finalidade da escola será dupla; por isso, não deve ter o caráter de majestuosidade que se pretende imprimir a todas as coisas que se iniciam na nossa terra.

Assim, como se trata duma instituição nova, onde não se pode falar em experiência pessoal, penso que não há vantagem em traçar planos ex-

cessivamente grandiosos; ela terá de se desenvolver depois, à custa da experiência passada e dos frutos dos primeiros trabalhos.

Já estavam escritas estas linhas quando nos chegou às mãos o meticoloso estudo do Dr. JOEL RUTHENIO DE PAIVA intitulado: *Acidentes no trabalho*. O livro, publicado em 1943, é um projeto de lei, sendo o capítulo XII dedicado à readaptação profissional e reaproveitamento do empregado acidentado, propondo o autor a organização de "Escolas de Reeducação Profissional" (artigo 129). Não cuida o autor particularmente do problema do cardíaco mas, como o acidentado, o cardíaco é em geral fisicamente um inferiorizado, e assim, no que respeita à readaptação de profissão, os dois se aproximam.

Deduz-se da leitura do trabalho do Dr. JOEL RUTHENIO DE PAIVA a sua preferência pelas "Escolas" ao invés de simples juntas periciais. A idéia, portanto, encontra apoio em outros estudos de tais problemas; se para os acidentados ela é útil, penso que é indispensável aos cardíacos.

V. ORIENTAÇÃO PROFISSIONAL NO NOSSO MEIO

Não são muitas as publicações de que dispomos para julgar do problema da orientação profissional fora do nosso meio; pelo que conheço, entretanto, em muitos países da América já se tem feito alguma coisa mais do que na nossa terra.

O problema da etiologia das cardiopatias nos países de clima frio é diferente do do Rio de Janeiro. Lá predomina o reumatismo sobre a lues; aqui se nota o contrário, o predomínio da lues sobre o reumatismo. Naturalmente, no nosso lidar constante com pacientes portadores de processos cardiovasculares, notamos a grande frequência com que a lues cardiovascular predomina sobre as lesões reumáticas do coração; tendo trabalhado durante três anos no serviço do Prof. MARTAGÃO GESTEIRA, como electrocardiologista, notamos, em relação à massa total de consulentes, a pouca frequência das lesões cardíacas reumáticas, apesar de ser o ambulatório da referida cadeira bastante freqüentado; esta é a nossa impressão pessoal do problema no Rio de Janeiro.

Ora, o fato do predomínio da lues sobre o reumatismo acarreta para os que aqui labutam, no que concerne ao problema da readaptação, ques-

tões completamente diferentes das que se observam em outras partes do mundo, ou mesmo da América.

Assim, se folhearmos o livro de MACERA e RUCHELLI — *Las cardiopatias en nuestro medio escolar* — observamos quão cedo, na Argentina, começa o legislador a se preocupar com a futura profissão do que foi presa da lesão cardíaca. Uma vez constatada a cardiopatia, é endereçada aos pais do escolar uma carta cientificando-o do fato e aconselhando-o, tão cedo atinja o paciente os 14 anos, a submetê-lo a um exame psicotécnico, a uma prova de orientação profissional, o que é feito gratuitamente no Museu Social Argentino, onde se dará informação do trabalho que poderá exercer na vida de acôrdo com suas aptidões e também segundo sua capacidade física. E isto é assim feito porque, de acôrdo com a primeira conclusão do livro dos supracitados autores, o reumatismo infantil é considerado enfermidade social.

Não disponho de dados concretos para avaliar da extensão do problema reumático no Brasil, mas a minha impressão de clínico é que, no Rio de Janeiro, o reumatismo está longe de ser um problema social, embora não seja esta, parece-me, a opinião unânime dos nossos reumatólogos. Assim sendo, a nossa conduta no que se refere ao problema da orientação profissional tem de ser diferente. Não quer isto dizer que um serviço desta ordem não seria útil nas escolas, guiando aqueles que porventura fôssem acometidos pelo mal; mas o nosso grande problema social são as cardiopatias de origem luética e a hipertensão, com tôdas as suas conseqüências danosas para o coração. No que respeita à orientação profissional, portanto, o nosso mais importante problema diz respeito ao adulto e não à criança. Os efeitos maléficos da lues e da hipertensão sobre o aparelho cardiovascular se vão fazer sentir no momento em que o indivíduo atingiu seu completo desenvolvimento físico, no momento, portanto, em que já se definiu sua inclinação profissional e, em geral, quando seu aperfeiçoamento técnico atingiu desenvolvimento completo. Ora, êste fato complica de muito o problema social profissional no nosso meio; é mais fácil encaminhar uma criança, quando ainda se não manifestaram tendências para determinada arte ou profissão, em ofício adequado à cardiopatia existente, do que transformar trabalhadores habitua-

habituaados a trabalhos extenuantes em officios ou occupaões quejandas. Contrário à opinião de alguns autores, não creio que isto seja impossível, mas sem dúvida será tarefa trabalhosa e necessitará de bons e bem amestrados guias. Por isto, estou convencido de que a escola deve ser a célula *mater* da orientação e readaptação do cardíaco, no Brasil.

Nos Estados Unidos, a "American Heart Association" tem conseguido empregar com sucesso centenas de cardiopatas em empregos adequados às suas novas condições circulatórias e não é do nosso conhecimento a existência de escolas de reeducação. Penso que na América o problema é diferente do nosso, em face do melhor nível intelectual das classes trabalhadoras. Nós devemos contar aqui com grande maioria de incultos e muitos analfabetos, incapazes duma mudança brusca de profissão, sem necessário aprendizado e aperfeiçoamento, o que não poderão fazer nas fábricas, onde os patrões têm que exigir do empregado alto rendimento de trabalho. Nos países mais civilizados do que o nosso, como a América do Norte, por exemplo, esta tarefa se acha grandemente simplificada pelo melhor padrão de cultura geral.

O número de desajustados no nosso meio não é pequeno; embora sem minuciosos dados estatísticos, quero citar o seguinte trecho do importante trabalho que, sobre *Assistência Social ao Cardíaco*, escreveram os Drs. LOPES PONTES e ROBERTO SEGADAS, analisando o problema na Prefeitura do Distrito Federal:

"Nesse total de 481 indivíduos, assim separados de um grande grupo de trabalhadores de diversas classes, vale acentuar, havia 24, ou 4,97%, com evidentes sinais e sintomas de insuficiência cardiocirculatória, que os tornava incapazes para as funções que vinham exercendo com manifesto prejuízo de suas condições físicas. Adicionando-lhes o número equivalente daqueles com menores perturbações e lesões menos graves, então transferidos para cargos mais adequados à sua situação, pode-se avaliar a elevada proporção de indivíduos inadaptados, padecendo das circunstâncias desfavoráveis representadas pelo trabalho em desacôrdo com o estado de seu aparelho circulatório".

VI. VALE A PENA AUXILIAR OS CARDÍACOS

Quando se fala em auxílio aos cardíacos, tem-se, em geral, a impressão de que tal auxílio vale mais como esmola misericordiosa do que mesmo como

obra de finalidade prática e de valor inconteste para o Estado. Lançando-se entretanto um golpe de vista pelo que já se tem feito neste particular em outras partes do mundo, facilmente se avaliará o infundado da suposição.

Em primeiro lugar, devemos ter presente que a população é uma das grandes riquezas do Estado, porque todo indivíduo que trabalha paga um imposto à nação; o que não produz é sempre um peso morto na sociedade e, portanto, reverte em carga para o Estado. Assim, tem o governo todo o interesse em manter no nível mais elevado possível de saúde todo o seu potencial humano; por outro lado, as estatísticas modernas estão tôdas demonstrando a importância das doenças cardiovasculares como fator decisivo de inferiorização física, aumentando a cifra dos que se têm de valer das Caixas de Aposentadoria e Pensões.

Transformemos agora este raciocínio em cifras. Por enquanto, temos de nos valer das estatísticas americanas; de 1926 a 1932, a "Philadelphia Heart Association" conseguiu colocar 280 cardíacos em várias indústrias americanas, procurando colocação adequada às condições do coração do paciente; alguns foram empregados mais de uma vez, perfazendo um total de 388 empregos.

Muito bem; durante os primeiros três anos, não se cuidou de calcular a quantia ganha por tais trabalhadores; esse cálculo foi feito, porém, de 1929 a 1936, constatando-se ter atingido à respeitável soma de mais de 90 mil dólares.

Vemos por aí o interesse prático fundamental que existe em proteger a vida do indivíduo, pon-do-o em condições de conseguir o seu próprio sustento.

Certamente, em futuro não muito remoto (é esse todo o nosso desejo) poderá a "Associação Brasileira de Assistência ao Cardíaco", a molde do que vem fazendo sua congênere de Filadélfia, demonstrar com dados numéricos nacionais a vantagem que existe em se assistir aos que foram vitimados pelas afecções cardíacas. Naturalmente, é muito melhor prevenir; mas, não se podendo prevenir 100% da população contra tais doenças, temos que remediar os que foram prêsas do mal, e, com os métodos de que dispomos atualmente, remediar equivale a aproveitá-los novamente na luta pela vida, retirando-os do ostracismo e da

inatividade, mãe de outros males, causadores de recalques de inferioridade e quejandos.

Naturalmente, uma obra de tal ordem exige esforço e cooperação por parte de elementos particulares e mesmo do governo, que, aliás, a tem favorecido bastante. Esperemos, entretanto, que o apoio à obra iniciada se avolume, para que a primeira escola de recuperação possa ser montada o mais breve possível, para que se possa então demonstrar que os esforços não têm sido em vão, e que, trazendo à vida e ao trabalho indivíduos relegados ao ostracismo, se possa fazer mais do que uma obra de simples benemerência e sim verdadeiro trabalho patriótico, enriquecendo o patrimônio humano da nação, patrimônio que é o seu verdadeiro tesouro.

VII. CONCLUSÕES

— No que se refere à etiologia das aorto-cardiopatias, contrariamente a outros países nos quais o reumatismo constitui problema social, entre nós (Rio de Janeiro), flagelo maior é causado pela lues e pela hipertensão.

— Sífilis e hipertensão + analfabetismo dão uma côr local ao problema da readaptação profissional dos nossos cardíacos.

— No que se refere à orientação profissional, o nosso problema é diferente, pois recai justamente sobre adultos em pleno desenvolvimento de suas atividades físicas; devemos contar ainda com o baixo nível intelectual do nosso trabalhador, fator importantíssimo na orientação de nova profissão.

— Não é possível trocar súbitamente de profissão a um indivíduo habilitado a determinado mister, sem prévio aprendizado.

— Além do aprendizado é preciso descobrir no paciente novas aptidões e que estas sejam adequadas a suas condições circulatórias.

— Assim, a *escola de readaptação funcional para cardíacos* deve ser a *cellula mater* duma organização visando aproveitar as energias latentes na grande coorte dos atualmente incapacitados para o trabalho por motivo de suas cardiopatias.

— Na escola, aprenderão novo meio de vida e nela poderão continuar a exercer sua nova atividade, ou serão, uma vez adestrados em novo mister, colocados em fábricas ou oficinas próximas de suas residências.

— Uma legislação trabalhista especial orientará o futuro dos readaptados.

— Urge intensificar a campanha contra a lues, para diminuir o número alarmante de aorto-cardiopatias.

ESTÁGIO PROBATÓRIO

(Doutrina, legislação e crítica)

LUIZ GUILHERME RAMOS RIBEIRO

Técnico de Administração

I — O ESTÁGIO COMO COMPLEMENTO DA SELEÇÃO

O PROCESSO seletivo do pessoal para o serviço público não termina com a simples aprovação do candidato no concurso de provas, ou de títulos, respectivo, e a sua conseqüente nomeação. A seleção prossegue, através do "placement" e do estágio probatório, que, destinando-se a estimular e a aferir a eficiência do funcionário no exercício do cargo, constituem, indubitavelmente, duas fases no "employment process", expressão utilizada pelos autores norte-americanos para significar todos os procedimentos das agências de pessoal, desde o recrutamento até a completa adaptação do pessoal às suas tarefas funcionais.

Na ausência de um termo mais adequado, tem-se traduzido o "placement" como "enquadramento", o qual pode ser assim conceituado:

"the process of fitting applicants of given training, experience, and interests into the duties of specific positions, into the work and organizational environment" (1).

Compreendido assim o enquadramento, é óbvio que o estágio probatório nele se integra, como um dos instrumentos mais úteis à plena persecução dos seus objetivos de estimulação e de adaptação do novo empregado ao trabalho.

O fundamento doutrinário do estágio probatório reside na circunstância, deveras importante, de que não é possível apurar-se, por meio do concurso, a existência, nos candidatos, de uma série de qualidades pessoais, tais como iniciativa, lealdade, dedicação ao serviço, adaptabilidade a novas situações, e que muito influem, certamente, no seu rendimento profissional.

Esses requisitos são os chamados fatores intangíveis, imponderáveis, da personalidade humana, que o sistema de seleção, por meio de testes objetivos, atualmente usado, não consegue medir, nem verificar.

Desta forma, o estágio probatório é o complemento natural dos concursos e provas de habilitação; é o "real working test", é a demonstração prática, no exercício da função, das aptidões, objetivamente aferidas nos processos competitivos. O estágio probatório, como sua própria denominação está a indicar, é a última etapa no conjunto de provas por que tem de passar qualquer candidato aos cargos públicos antes de obter a garantia de emprego, produto de seu ajustamento ao trabalho e satisfação por parte do empregador, ou seja, no caso, o Estado.

Em regra geral, os concursos selecionam candidatos potencialmente capazes para o desempenho das tarefas cometidas a determinada carreira, no vasto campo do serviço público. Porém, somente pela própria execução satisfatória, ou não, dos deveres que lhes forem atribuídos, durante o período de prova, irão os candidatos aprovados, ou, já então, estagiários, evidenciar a real capacidade, que possuem, ou de que carecem, para atingir o grau de rendimento desejado.

E' por isso que W. F. WILLOUGHBY afirmou:

"The probation period should be considered as an opportunity for the appointing authority to complete the selecting process (2).

Entendido de outra maneira, o estágio probatório perde muito de sua significação como meio hábil para a verificação efetiva do grau de rendimento

(1) MOSHER e KINGSLEY — *Public Personnel Administration* — 1941 — Pág. 251.

(2) W. F. WILLOUGHBY — *Principles of Public Administration* — pág. 42.

do estagiário, transformando-se em formalidade legal inócua e, até mesmo, contraproducente, de vez que, sendo a confirmação elemento indispensável à estabilidade, acarreta sempre a dúvida e a incerteza, as quais conduzem à ineficiência.

O relatório da "Commission of Inquiry on Public Service Personnel", intitulado "*Better Government Personnel*", assim definiu o estágio: "*Probation is the policy of considering no appointment final until the appointee has demonstrated his capacity in his work*" (3). E, mais adiante, depois de salientar que a importância do período probatório mais se acentua com o estabelecimento do sistema de carreira, reafirma: "*It is the feeling of the Commission that the probationary period, whether there is tenure or not (veja-se o mesmo ponto de vista sobre o período probatório para os extranumerários e funcionários não estáveis), is an essential part of the process of recruitment and appointment*" (4).

Em interessante estudo, a respeito da matéria, o técnico de administração PAULO POPPE DE FIGUEIREDO escreveu:

"Ao entrar em exercício, o candidato já passou pela triagem de vários testes que revelaram as qualidades mentais e físicas julgadas indispensáveis ao desempenho da função. Não obstante, o "test" mais difícil, o que irá dizer da vocação e do pendor, este somente o *working test* fará" (5).

À medida, portanto, que se patenteiam não só a verdadeira natureza, como também os objetivos precisos do estágio probatório, mais aumenta a sua importância, não se lhe podendo negar, hoje, a feição eminentemente seletiva, a característica de extensão dos concursos, a comprovação definitiva dos conhecimentos avaliados nos exames intelectuais.

Tanto assim é que a instituição do estágio probatório foi adotada em todos os países civilizados, variando, apenas, quanto ao prazo, ao regime financeiro e outros aspectos formais, que não lhe alteram a essência.

Entretanto, convém advertir logo que nenhum procedimento da administração de pessoal apresenta maiores dificuldades de ordem prática, para seu integral cumprimento, do que o estágio probatório, dada a ocorrência de sérias razões de caráter político social, e, mesmo, sentimental, impeditivas de sua eficácia absoluta.

No entanto, mesmo admitida essa restrição, o "probationary period", teoricamente, é um dos mais úteis recursos de que dispõem as agências do pessoal e os chefes imediatos para descobrir vocações, esclarecer tendências e obviar futuros desajustamentos.

Entre nós, o estágio probatório se originou, ao que parece, na Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, cujo art. 40, e respectivo parágrafo único, assim dispunham:

"A primeira nomeação, para qualquer cargo público, mesmo provido por concurso, será feita, a título precário, por dois anos, respeitadas as disposições constitucionais. Antes de decorrido esse prazo, será exonerado o funcionário que, a juízo do Governo, não tenha revelado idoneidade moral e aptidão para o desempenho de sua função".

Há, porém, quem afirme que

"a gênese de tão sábia providência não está no art. 40 da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, mas no art. 169 da Constituição de 16 de julho de 1934, também fonte da letra c do art. 156 da Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937" (6).

A disposição mencionada, da Constituição vigente, estabelece que a garantia da estabilidade só é adquirida pelos funcionários, mesmo nomeados por concursos de provas, depois de dois anos de exercício, quando só poderão ser demitidos mediante inquérito administrativo, em que sejam ouvidos e possam defender-se, ou em virtude de sentença judiciária.

Dêsse preceito nasceu o liame que prende a instituição do estágio probatório, no Brasil, à questão da estabilidade, pois esta é a consequência natural do término daquele, no caso de confirmação.

Este ligeiro escôrcço histórico obriga-nos, porém, a mencionar o projeto de "Estatuto dos Funcionários

(3) *Better Government Personnel* — New York, 1935 — pág. 48.

(4) *Idem*, pág. 49.

(5) *Do estágio probatório* — In "Revista do Serviço Público", abril de 1943, pág. 14.

(6) OSWALDO FETTERMAN — Debate à palestra tema realizada na D.C. do D.A.S.P. em 20-5-43.

rios Públicos”, apresentado ao parlamento, em 1913, pelo Deputado MONIZ SODRÉ, em que previu claramente a função selecionadora do estágio probatório. Com efeito, na justificação do projeto, asseverou que o mesmo estabelecia

“o princípio geral do concurso para a primeira nomeação dos funcionários de carreira, combinado com o estágio probatório que é *“la préparation pratique et professionnelle des candidats à la fonction publique”*, como diz LÉON CAEN” (7).

E, mais adiante, no texto do respectivo projeto, encontrava-se a seguinte disposição:

“Art. 4.º Para ser alguém admitido no quadro regular dos funcionários da administração pública, por via de primeira nomeação, é preciso dar provas da sua capacidade inicial necessária.

§ 1.º Esta capacidade inicial do candidato se prova:

1.º — por um concurso de admissão;

2.º — por um estágio probatório, seguido de um exame prático.

§ 2.º Uma indenização, que não poderá exceder de dois terços dos vencimentos fixados para o titular efetivo do cargo, será concedida ao estagiário” (8).

Esta última regra, concernente ao sistema de retribuição do estagiário, torna oportuno lembrar os regimes do estágio probatório, a saber:

- a) quanto ao prazo, há o regime *rígido* e o *flexível*;
- b) quanto à época de realização, o estágio pode ser *anterior* ou *posterior* à nomeação; e
- c) quanto à remuneração, o período pode ser *gratuito* ou *remunerado*.

No tocante à responsabilidade pela verificação desse “performance test”, por parte do candidato, pode essa tarefa ser cometida à agência do pessoal ou ao chefe imediato, sendo ideal que àquela seja atribuída a missão de *acompanhar* o estagiário, aferindo-lhe, periodicamente, o rendimento, e ao supervisor direto a incumbência de introduzi-lo no trabalho, através de instruções, esclarecimentos e incentivos.

O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis Federais, atualmente em vigor (Decreto-lei n.º 1.713,

de 28-10-39 e alterações), assim definiu o estágio probatório:

“Art. 16. Estágio probatório é o período de 730 dias de exercício do funcionário nomeado para cargo de provimento efetivo, isolado ou de carreira, durante o qual é apurada a conveniência, ou não, de sua confirmação, mediante a verificação dos seguintes requisitos:

- I — Idoneidade moral;
- II — Aptidão;
- III — Disciplina;
- IV — Assiduidade;
- V — Dedicação ao serviço;
- VI — Eficiência”.

A conceituação estatutária, porque agora conhecida, permite uma explanação maior acerca das questões atrás enunciadas: prazo, regime financeiro, época de realização e responsabilidade.

Considerado o estágio como um período de provas, em que o candidato terá de demonstrar sua capacidade efetiva no trabalho, no próprio desempenho das atribuições da carreira, é óbvio que o prazo se torna questão importante. As seguintes perguntas devem ser respondidas: Qual a extensão mais adequada para o estágio? O prazo deve ser rígido, fatal, ou, pelo contrário, flexível, suscetível de dilatação, ou encurtamento, a critério da autoridade? O estágio deve ser estabelecido com um mesmo prazo, para todas as carreiras, ou devem ser atendidas as peculiaridades de cada especialidade profissional?

Alguns autores entendem que o acentuado cunho seletivo e experimental do estágio exige a dilatação do prazo, quando o chefe responsável pelo estagiário assim o aconselhar. Por outro lado, a fixação de prazo certo, embora longo, como o nosso, poderá conduzir a situações contra-indicadas, como, por exemplo, a do estagiário que, antes mesmo de concluir o período, já tiver sido julgado, pelo responsável, como aprovado e capaz, e o qual, apesar disso, continua servindo em caráter precário, sem a garantia da estabilidade. Poderá verificar-se, também, e nos países de curto prazo do estágio, a hipótese inversa, de ser o estagiário, confirmado ou rejeitado, sem haver tido tempo, ou oportunidade, de comprovar suas habilitações. Sendo assim, a finalidade inerente ao estágio probatório parece tornar mais conveniente o sistema flexível de prazos. Não obstante, predominam os

(7) *Estatuto dos Funcionários (Estudos e Projetos)* — Imprensa Nacional, Rio, 1940, pág. 36.

(8) *Idem*, pág. 48.

prazos certos, havendo, apenas, em alguns países, a delimitação máxima e mínima dos mesmos.

Na jurisdição federal dos Estados Unidos, e segundo informa THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, "existe maior maleabilidade na aplicação do processo. O prazo varia de acordo com a natureza do cargo" (9). Quanto aos serviços estaduais, o "working period" "é bastante variado". No Estado de Alabama é de seis meses, no mínimo, conquanto o diretor possa determinar maior prazo; em Connecticut, oscila entre três e seis meses; em Illinois, o prazo máximo é de três meses; em Massachusetts, o período é determinado pela agência central do pessoal (10).

Na Itália, vigora o princípio da relatividade, correspondendo à natureza do serviço, notando D'ALESSIO que esse período não deve ser longo para não fazer perdurar o estado de insegurança e de incerteza para o funcionário (11).

Na Suíça "the term of office is three years"; na Rumânia, "civil servants who are appointed are considered probationers for one year".

Finalmente, vale referir o sistema inglês, no qual, em virtude da contínua aprendizagem a que são submetidos os novos funcionários, o período probatório pode estender-se indefinidamente.

A lei brasileira estabeleceu, genericamente, o prazo de dois anos para a terminação do estágio; não distinguiu entre as carreiras cujas atribuições são de fácil mensuração objetiva, e aquelas cujas tarefas, de elaboração de planos, reformas, pareceres, etc., assumem caráter subjetivo, dificultando a avaliação prática da capacidade do estagiário. Formulemos uma hipótese, procurando evidenciar duas atividades distintas, na Administração Pública: uma de padrões fáceis de produção e outra de difícil avaliação. Todos sabem que o trabalho dos dactilógrafos é nitidamente mecânico; sua produção pode ser facilmente medida, em função quer da qualidade, quer da quantidade. O período de adaptação, de provas no serviço, de demonstração de qualidades pessoais, insuscetíveis de avaliação no concurso, nesse caso, se ultrapassar de um ano,

será demasiado, e até contraproducente. Já os oficiais administrativos, porém, devem incumbir-se de tarefas intelectuais, às vezes complexas, que requerem, para a sua solução, conhecimentos dos princípios de organização do serviço, da legislação que rege a matéria controvertida, das práticas em uso na repartição, e, sobretudo, uma razoável experiência do trato de assuntos administrativos. Ora, esses requisitos todos, e mais a demonstração das qualidades pessoais de dedicação ao serviço, iniciativa, lealdade, disciplina, só paulatinamente vão se revelando no estagiário, o qual somente será uma unidade eficiente após o decurso de um prazo aproximado de dois anos.

O que o Estatuto dos Funcionários visou, exclusivamente, ao fixar o prazo de 730 dias, para o estágio probatório, foi conciliar a exigência desse período, com o previsto pela Constituição, para que o funcionário público adquira a estabilidade. Assim sendo, merece reparos a nossa legislação, pois, juntamente com outros fatores, como a compleição sentimental do povo brasileiro, um certo acomodamento determinado pelos pedidos e empenhos, e o próprio comodismo dos responsáveis pelo estágio, concorrem para transformar esse salutar instrumento de aferição e estimulação de capacidade em mera formalidade legal.

E a prova cabal de que o objetivo do Estatuto foi atender àquela disposição constitucional reside no fato de o estágio probatório não ser exigido para o pessoal extranumerário, e para os funcionários interinos e em comissão. Para a admissão do pessoal extranumerário, ainda são exigidas, para certas modalidades como os contratados e mensalistas, algumas provas de habilitação, antes do ingresso nas funções respectivas. Em relação aos interinos, porém, e a não ser práticas louváveis e isoladas, neste ou naquele órgão do serviço público, de exames-relâmpagos, para avaliação do preparo intelectual e dos predicados pessoais dos candidatos, (12) o processo seletivo continua a ser empírico, com desprezo pelo sistema do mérito. A ausência, pois, do estágio probatório, relativamente a esses servidores, só pode concorrer para a

(9) *O Funcionário Público e seu Estatuto*, ed. 1940, pág. 173.

(10) V. o trabalho de PAULO POPPE DE FIGUEIREDO, já referido.

(11) *Apud* THEMÍSTOCLES B. CAVALCANTI, *op. cit.*, pág. 174.

(12) O D.A.S.P., por exemplo, instituiu um sistema interessante de provas, ainda não convenientemente divulgado, para provimento interino em cargos de suas carreiras técnicas. Os candidatos são submetidos a testes objetivos, dissertações livres sobre matéria da especialidade, além de serem entrevistados por funcionários do próprio D.A.S.P., experimentados em seleção de pessoal.

ineficiência dos serviços administrativos, em detrimento da coletividade. Doutrinariamente, não há fundamentos para tal medida, de vez que, mesmo insuscetíveis de adquirir estabilidade, os interinos e extranumerários deveriam ser submetidos, já no serviço, a um período de provas, que lhes apurasse o rendimento e determinasse a sua permanência, ou não, nos empregos públicos.

Outra razão de assim pensarmos reside no fato de não estar sujeito à exigência do estágio probatório o funcionário que, nomeado para outro cargo, já tenha assegurada, por qualquer prescrição legal, a estabilidade no serviço público (13). Esse preceito, contido num decreto executivo, tornou praticamente inoperante o disposto naquele Estatuto, em uma infinidade de casos. Toda vez que o candidato habilitado em determinado concurso já fôr funcionário estável, não terá período probatório na nova carreira. Assim, se um Escriurário, já em gôzo, de estabilidade, fizer concurso, e fôr aprovado, para a carreira, vamos dizer, de Técnico de Educação, desempenhará, logo, em caráter efetivo, suas novas funções. Poderá, desta maneira, acontecer que o funcionário se mostre, apesar da seleção, ineficiente como Técnico de Educação. Será readaptado, quando muito, pois exonerado ele não poderá ser.

Ainda no concernente ao prazo, cumpre referir que, devendo o chefe imediato do estagiário, na forma do parágrafo 1.º do art. 16 do Estatuto dos Funcionários, informar, reservadamente, quatro meses antes de findo o estágio, o órgão de pessoal, a respeito da conduta do mesmo estagiário iniciando-se, assim, o processo de confirmação, ou não o prazo de 730 dias fica, sem dúvida, reduzido, na sua feição prática. Com efeito, após aquela informação, o estagiário pode ser considerado em uma situação *sui-generis*, já que, de um lado, seu período probatório terminou com o relatório da chefia, e, de outro, ainda não goza da garantia da estabilidade...

O estágio probatório, quanto à época de sua realização, pode ser *anterior* ou *posterior* à nomeação. Geralmente, é efetuado depois do ingresso nos cargos, apesar de parecer esquisito que esse "complemento do concurso" tenha lugar quan-

do o funcionário já está em exercício. FELIX GARAS, citado por THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI (14), refere, como amostras de estágio anterior à nomeação, o de certos cargos de magistratura, de registro e de Relações Exteriores, na França. Entre nós, e como foi visto, o estágio é posterior à nomeação. Todavia, em algumas repartições, tem-se admitido, para simples demonstração de capacidade e treinamento no serviço, candidatos aprovados em Cursos de Aperfeiçoamento ou de Preparação, antes mesmo de serem nomeados para a carreira respectiva. Releva acentuar que, nesses casos, a produção dos candidatos é periodicamente avaliada, sem a ação obstrutiva dos fatores negativos, já mencionados.

Outrossim, o estágio pode ser *gratuito* ou *remunerado*, ligando-se tal circunstância, em regra, à época de realização. Quando se trata de estágio anterior ao ingresso, ele é gratuito; pelo contrário, quando se realiza após a nomeação, é remunerado. Cremos que o estágio deveria ser sempre remunerado, porque o estagiário, desta ou daquela forma, presta serviços ao Estado, e tem de ser retribuída tal prestação de serviços. Agora, o que deve ocorrer é uma gradação de vencimento, conforme o tempo decorrido e a "performance" do estagiário. No Brasil, por exemplo, o estagiário recebe, desde o primeiro dia de trabalho, quando nada ou quase nada produz, o vencimento integral do cargo. É claro que o Estado tem, com isso, prejuízos financeiros. Poder-se-ia, talvez, estabelecer uma escala gradativa de vencimento, de modo que este fôsse sendo aumentado à medida que o estagiário demonstrasse eficiência, até chegar ao limite máximo fixado pela lei.

O processo estabelecido pelo Estatuto dos Funcionários, para a confirmação, ou não, do estagiário no serviço público (15), merece algumas considerações. Esse processo, de cunho especial, previsto pelos diversos parágrafos do art. 16 do mencionado diploma legal, se inicia, quatro meses antes do término do estágio, através da informação reservada que o chefe imediato do estagiário é obrigado a fazer ao Serviço de Pessoal correspondente, sobre o procedimento daquele, relativamente

(14) *Op cit*, pág. 170.

(13) Art. 12 do Decreto 6.222, de 4-9-940, que regulamentou o instituto da Transferência, previsto no Estatuto dos Funcionários.

(15) Vale advertir que, no sistema brasileiro, "a estabilidade diz respeito ao serviço público e não ao cargo, ressaltando-se ao Governo o direito de aproveitar o funcionário em outro cargo, de acôrdo com as suas aptidões" (Art. 192, § 2.º, do E.F.).

aos requisitos de idoneidade moral, aptidão, disciplina, assiduidade, dedicação ao serviço e eficiência, necessários à confirmação. Em primeiro lugar, notamos que o legislador, querendo ser minucioso demais, acabou sendo redundante. Realmente, que é a eficiência senão o resultado, ou melhor, a soma destes fatores — idoneidade moral, aptidão, disciplina, assiduidade e dedicação ao serviço? Não teria sido mais avisado que, ao invés dessa desnecessária discriminação, tivesse a lei se referido, em termos amplos, aos vários elementos integrantes da eficiência do funcionário? Depois, a lei, havendo conferido ao chefe imediato missão de suma responsabilidade, não indicou quais os meios, os recursos, ou processos de que poderia utilizar-se para o fiel desempenho de tal incumbência. E' sabido que o "Boletim de Merecimento", usado apenas para fins de promoções, é um dos poucos, e mesmo assim falíveis, instrumentos de avaliação da eficiência que possuímos. Pois bem; o Estatuto foi claro ao fixar que a informação do chefe será feita independentemente da remessa daquele Boletim. Acreditamos que a aferição do grau de rendimento do estagiário poderia ser mais razoavelmente procedida através do Boletim, do que pela informação pura e simples do chefe, baseado em observações pessoais de caráter subjetivo, empírico ou afetivo.

Nos Estados Unidos, dá-se atenção especial à avaliação da eficiência do funcionário sujeito a estágio. Começa-se reconhecendo a dificuldade de tal avaliação, dada a concorrência de fatores tangíveis, objetivos, como a qualidade e a quantidade do trabalho produzido, e de fatores intangíveis, como os predicados pessoais do funcionário, lealdade, compreensão de responsabilidades, disposição para o trabalho, capacidade de instruir-se, etc. Não obstante, o imperativo de evitar, tanto quanto possível, o arbítrio e o subjetivismo do julgamento dos chefes imediatos, determinou a elaboração de instrumentos mais adequados e úteis, para aquele fim. Assim a "Federal Housing Administration" emprega o "probationary performance report", o qual, sendo um "adjective rating", permite ao chefe, através do preenchimento dos diversos clarelos relativos aos elementos integrantes da eficiência, dizer se o funcionário é *excelente*, *muito bom*, *bom*, *regular* ou *insatisfatório*. Há, também, o "Report of Efficiency Rating", que é uma combinação do "adjective rating" com o "numerical ra-

ting", e serve para medir a eficiência do funcionário, seja interino, em estágio probatório, ou em situação regular (16). Como se verifica por essas informações, há necessidade de estabelecer-se, no Brasil, um sistema de apuração do rendimento do funcionário sujeito a estágio probatório, que possibilite ao chefe imediato um julgamento mais real menos suscetível de erro, por isso que mais objetivo, menos individualista.

Outra questão que deve ser objeto de crítica é a relativa à "demissão" do funcionário sujeito a estágio, na hipótese de não-confirmação. Há quem julgue que essa prescrição legal é acertada. Não partilhamos, porém dêsse parecer. A demissão, como uma pena, pressupõe sempre uma falta disciplinar, da qual é a sanção, a decorrência lógica. Ora, o mero inadimplemento, pelo estagiário, das condições exigidas, não constitui infração, pois que carece do requisito de "ilícito funcional", inerente àquela. Isso não significa, todavia, que o estagiário que, no decorrer do estágio, praticar alguma transgressão passível de penalidade, não possa ser demitido, até a bem do serviço público, como outo qualquer funcionário. O fato de abrir-se defesa ao estagiário, no processo de confirmação, não é suficiente para acarretar ao possível afastamento dêsse funcionário o caráter de pena disciplinar. Deve-se considerar a defesa, nesse caso, como uma liberalidade da lei nacional, objetivando impedir o arbítrio de algum chefe, e proporcionando ao funcionário uma oportunidade para desfazer talvez equívocos e desentendimentos. Em outra ocasião, debatendo uma conferência proferida pelo Sr. LUIZ V. B. DE OURO PRETO na Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. tivemos ocasião de assim nos externar acerca dêsse assunto:

"Crê o orador que, ao estagiário que não merecer confirmação no cargo, deve ser aplicada a pena de *demissão*, de acôrdo com os parágrafos 4.º e 6.º do art. 16 do Estatuto dos Funcionários. Assegura que existe uma colisão entre êsses dois dispositivos e o art. 93 daquele Estatuto, que prescreve, entre os casos de *exoneração* do funcionário, o de não serem satisfeitas as condições do estágio probatório. Contudo, tal conflito de disposições estatutárias é mais aparente do que verdadeiro. Confrontando-as com o art. 238 daquela lei, verificaremos que houve apenas uma li-

(16) Ambos êsses modelos acham-se reproduzidos no já citado trabalho de PAULO POPPE DE FIGUEIREDO, inserto na *Revista do Serviço Público* de abril de 1943, págs. 10 a 26.

geira falha na linguagem técnica do Estatuto, o qual empregou no art. 16 o vocábulo *demissão* em vez de utilizar o termo *exoneração*, como seria de melhor propriedade e evitaria dúvidas como a que foi levantada. Tanto é assim que, ao enumerar taxativamente no art. 238 as diversas hipóteses em que se dará a *demissão* do funcionário, o Estatuto não incluiu, entre elas, a da não-confirmação do estagiário. E convém acentuar que estamos tratando de matéria penal, por conseguinte, de direito estrito, que não permite qualquer interpretação extensiva. Só se pode, pois, considerar como de *demissão* os casos que a lei estabeleceu e previu como tal.

Tôda a celeuma que se formou em tórno do assunto poderia ser desfeita com a substituição da palavra *demissão* pela de *exoneração*, nos mencionados parágrafos do art. 16 do Estatuto. Atender-se-ia, dessa maneira, ao rigor da técnica que deve existir em códigos de natureza jurídica, a fim de evitar, tanto quanto possível, divergências de interpretação" (17).

Corroborando êsse ponto de vista, o modelo de decreto, aprovado para uso no Brasil, refere-se à *exoneração* do funcionário, como se verá pela transcrição abaixo:

"MODELO N.º V-43 — *Exoneração de ocupante de cargo de carreira* (Portaria n.º 640) -

O Presidente da República

tendo em vista o que consta do processo n.º.....

d.....,
(repartição)

Resolve exonerar, de acôrdo com o art. 93, § 1.º,
alínea....., do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de
(b ou c)

outubro de 1939,....., do
(nome)

cargo da classe..... da carreira.....
(indicar)

....., do Quadro..... do Mi-
nistério.....
(nome)

Rio de Janeiro, em.....de.....de 19.....,
.....da Independência e da República.

Referência: Processo n.º....., de 19....."

Com efeito, a alínea c do § 1.º do art. 93 do Estatuto dos Funcionários dispõe que a *exoneração* de dá "quando não satisfeitas as condições do estágio probatório".

A despeito, porém, de natureza intrínseca do estágio probatório, como complemento da seleção,

como parte integrante do enquadramento (*placement*) do funcionário ao serviço, são bastante relativos, na realidade, os seus resultados práticos. Para que seja assim, intervêm diversos fatores, tais como o desleixo, ou a incompreensão de alguns chefes, a carência de instrumento de avaliação do rendimento do funcionário sujeito a estágio, e uma certa resistência da parte do sentimento público, que repele a idéia de o candidato aprovado em concursos rigorosos ser, posteriormente à nomeação e ao exercício, afastado de seu cargo, por inassiduidade, indisciplina, falta de aptidão, ineficiência, etc. Nos Estados Unidos, mesmo, a grande maioria dos funcionários nomeados para estágio probatório permanece nos seus postos, após êsse período. No Brasil, apesar da falta de dados estatísticos, julgamos não exagerar estimando em 95% os casos de confirmação.

FATORES DE QUE DEPENDE A EFICÁCIA DO ESTÁGIO PROBATÓRIO

Diversos são os fatores que condicionam, teóricamente, o êxito ou o insucesso do estágio. A introdução do novo servidor no trabalho não se deve processar de modo empírico; pelo contrário, cumpre obedecer a certas regras — hoje bastante conhecidas e empregadas, sobretudo pelas empresas industriais que proporcionam enormes possibilidades de pronta adaptação ao serviço. Da forma por que fôr feita essa introdução, afirmam TEAD e METCALF, (18), dependem as primeiras e, portanto, mais duradouras impressões do iniciado, a respeito do trabalho e do empregador. A etapa inicial dessa fase do estágio pertence ao órgão de pessoal, escrevendo WATKINS e DODD que há dois métodos de iniciação: a) o que considera o estagiário como mera peça de uma máquina; e b) o que o considera como pessoa humana, componente de uma digna organização. Nesse primeiro contacto com a organização em que vai servir, convém que seja feita ao novo empregado uma explanação completa da história, tradição e política da empresa, quer oralmente, quer por meio de folhetos explicativos. Todavia, a explanação oral deve preceder, sempre, à distribuição dos folhetos, pois é um engano pensar que "the printed page can of itself take the place of verbal communication" (TEAD e METCALF). Outra prática muito aconse-

(17) *Revista do Serviço Público*, agosto de 1942.

(18) *Personnel Administration*, ed. 1933, pág. 76.

lhada é fazer o novo servidor — acompanhado, se possível do próprio “personnel manager” — uma visita a todas as dependências de empresa, oficinas, lojas, escritórios, laboratórios, depósitos, etc. O trato cordial também é indispensável. Os mencionados autores, muito incisivamente afirmam:

“To have the worker enter upon his job thus with the manifest sympathy and knowledge of the entire organization not only eliminates waste of time and misunderstanding, but it tends to assure in the worker's mind a positive conviction that he is really wanted and welcome. Good manners and courteous treatment have a value in industry which is no less significant than in social intercourse. Time courtesy in inducting new workers creates a favorable attitude worth striving for and worth studying to achieve” (19).

Especificando melhor tal procedimento, J. E. WALTERS acrescenta que, em muitas companhias, o novo empregado assina uma declaração, dizendo que recebeu e leu todas as regras contidas no “handbook” da organização, no qual se contém indicações referentes à disciplina, planos de segurança e proteção, oportunidades de promoção, e as demais “personnel activities”.

A segunda etapa dessa fase de introdução consiste na apresentação do estagiário ao seu local de trabalho e respectivo supervisor. Nessa altura, o empregado já conhece toda a empresa, suas finalidades, os produtos que fabrica, vende, ou compra, etc., e agora irá ter ciência das suas tarefas específicas, da relação destas no conjunto das operações gerais, sua importância, responsabilidades. TEAD e METCALF ensinam que há vários métodos de conduzir o trabalhador, através da oficina ou loja para seu “work place”. Desta forma: a) o entrevistador do órgão de pessoal poderá guiar o estagiário; b) um mensageiro se incumbirá de apresentá-lo ao supervisor imediato; c) um cartão de apresentação (*card of introduction*) poderá substituir o mensageiro; e d) finalmente, o chefe do serviço poderá comparecer ao órgão de pessoal, a fim de receber o estagiário. Certamente, um sistema híbrido é preferível. O fato de o supervisor ir buscar o novo empregado na agência do pessoal repercute bem no ânimo deste, podendo, por outro lado, o mensageiro incumbir-se, como é feito nas grandes companhias, de mostrar ao iniciado a sala de lanche, enfermaria, toilettes, bebedouros, portas

de emergência, em caso de incêndio, e de instruí-lo sobre o uso do relógio do ponto. O supervisor em seguida, apresentará o estagiário a todos os seus companheiros de trabalho, procurando despertar-lhes simpatia, pois que da cooperação dos servidores antigos dependerá, também, a boa adaptação e a produtividade do elemento recém-vindo. TEAD e METCALF advertem que é importante colocar o estagiário no pleno conhecimento daquilo que ele está ajudando a fazer e mostrar o valor do seu trabalho em relação “to the whole process”. J. E. WALTERS também é da mesma opinião: “The relation of the work to the whole organization or the product of the company should be interpreted and the value of service of the job to the company should be emphasized” (20). Em algumas firmas e outrossim no próprio serviço civil norte-americano, é habitual que o novo empregado, nessa ocasião, seja entregue aos cuidados do “job instructor”, ou, ainda, ao “sponsor”, “espécie de servidor veterano que se incumba de facilitar a familiarização do estagiário com o ambiente de trabalho”, e também conhecido como “big brother” (21). A atuação desse “sponsor” apressa, geralmente, a integração do estagiário no meio, facilitando-lhe a eficiência.

Essas práticas, de inquestionável valor e significação em qualquer sistema de pessoal, poderão ser adotadas também, no serviço público, com ligeiras modificações e adaptações. Aliás, não são as mesmas de todo desconhecidas, ou desusadas, cumprindo, apenas, que haja método, determinação e cooperação entre as agências de pessoal e os chefes imediatos. Estes, principalmente, têm delicada tarefa a desempenhar. Não devem deixar o novo servidor desorientado, entregue a si próprio, nos primeiros dias de exercício. É observação mezinha que tudo parece difícil ou hostil, logo que se chega à repartição. Uma palavra amiga de algum companheiro ou do próprio chefe, dissipa temores, afasta prevenções, previne ressentimentos. Não há pior malefício para o novo empregado do que o abandono, por parte da chefia. É esse desestímulo inicial, no período em que as emoções e impressão se fixam indelévelmente, permanece durante longo tempo, em detrimento da capacidade produtiva do estagiário. Cabe ao supervisor criar

(20) *Applied Personnel Administration*, pág. 93.

(21) Ver, a respeito, TEAD e METCALF, ROBINSON e POPPE DE FIGUEIREDO.

(19) *Ob. cit.*, págs. 77-78.

em torno do empregado uma atmosfera cordial, orientando-o, já na feitura dos expedientes, já no manuseio dos processos, já no trato com os colegas e, por último, até nos detalhes, como sejam pedidos de material, emprêgo do mesmo, preenchimento de fichas, saídas da sala de trabalho, etc.

Compete ao supervisor saber que há, ademais, necessidade de uma distribuição do trabalho baseada, tanto quanto possível, nas aptidões, tendências e experiência anterior do novo empregado. Para alcançar êsse objetivo, o chefe promoverá entrevistas com o estagiário, solicitando-lhe informações sôbre os cargos que já exerceu, as empresas que já ocupou, as habilitações, diplomas ou preferências que possui. Poderá, mesmo, indagar dele qual a secção em que lhe interessa trabalhar, qual a tarefa que lhe agrada mais, em que serviço se sentirá mais satisfeito. Além dessa medida, de plausível significação psicológica, o supervisor observará a conduta do novo empregado nas suas funções, interpretando-lhe as reações aos incentivos e ao gênero de trabalho de que estiver incumbido. Assim, o chefe verificará se o estagiário prefere tarefas de simples rotina, de repetição, ou se, ao invés, dedica-se, com mais proficiência e alegria, aos trabalhos de caráter intelectual, de planejamento, pesquisas e estudos. Isso contribuirá muito para que o novo servidor revele aquelas qualidades imponderáveis, intangíveis, de sua personalidade, que o concurso de provas não pode aferir, e facilita o seu ajustamento ao cargo, que é um dos objetivos do estágio probatório.

Por outro lado, deverá haver uma gradação cuidadosa das tarefas confiadas ao estagiário, de sorte que êste possa começar pelas mais simples e fáceis e ir, progressivamente, atingindo as mais complexas e difíceis. O supervisor estabelecerá séries metódicas de tarefas, em obediência e êsse salutar princípio cartesiano. Nas fábricas e oficinas, certamente a decomposição do trabalho atribuído a determinada dependência será facilitada pelas "job specifications", obtidas depois de análise científica. No serviço público brasileiro, a falta de uma classificação de cargos, em moldes técnicos, e da conseqüente regulamentação das carreiras profissionais, impossibilita o rigoroso cumprimento dessa prescrição. No entanto, o chefe competente saberá avaliar bem a dificuldade e complexidade das atribuições conferidas ao órgão que dirigir, distribuindo, inicialmente, ao funcionário estagiário, as que

lhe parecerem mais fáceis e simples. São óbvias as vantagens que essa regra acarreta ao êxito do estágio como fase da seleção. Será, com efeito, contrário à razão, que se exija do empregado uma boa "performance" das tarefas mais complexas da carreira, ou da repartição, antes de obter-se do mesmo o bom desempenho das menos difíceis.

As instruções de serviço também concorrem para a eficácia do período probatório. Tais instruções, que são, usualmente, condensados em "Manuais para o Empregado" (*Employee's Handbook*), devem conter todos os esclarecimentos julgados necessários para orientar o novo empregado. Outrossim, constarão dêsse manual tôdas as regras da empresa sôbre disciplina, deveres, direitos, responsabilidades, e todos os demais dados, já conhecidos pela entrevista inicial com o técnico de pessoal. Entim, o "Manual" sintetizará tudo o que o empregador desejar que o empregado saiba e seja de interesse imediato de ambos. Em seu livro *Retail Personnel Relations*, O. PRESTON ROBINSON assim resume a matéria que deve figurar no "Handbook for Employees":

- a) Boas-vindas assinadas pelo chefe da repartição, saudando o novo servidor que entra no convívio do serviço;
- b) Breve descrição histórica da organização — pontos essenciais e marcantes da repartição;
- c) Fatos objetivos de interesse — complexidade do trabalho, tamanho do serviço, número de funcionários, etc.;
- d) Organização do serviço — apresentação singular das linhas de autoridade e o lugar do serviço em que irá trabalhar o estagiário no conjunto geral da organização; método que se recomenda: é dar ao estagiário uma carta de organização em branco, na qual deva escrever os nomes dos serviços e dos chefes;
- e) Política-finalidade do serviço, relação com o todo;
- f) Serviços para os funcionários — restaurante, biblioteca, serviço de assistência, auxílio legal e financeiro, serviços de consulta, associações de beneficência, consignações, centros sociais, etc.
- g) Instruções gerais — lugar de guardar roupa, elevadores, hora de *lanche*, dia e maneira de pagamento, horas de trabalho, sistema de entrar e sair;
- h) Regras e regulamentos — apresentação, uso do telefone, saída durante as horas do expediente, conduta pessoal, linhas de promoção, ausência, férias, licenças (tradução e síntese de Poppe de Figueiredo; para maiores detalhes, vêr a obra citada, págs. 238-239, ed. 1940).

Nas repartições federais brasileiras, é praxe reunir-se, em folhetos mimeografados, ou mesmo impressos, as ordens de serviços internos, e que correspondem, de certo modo, aos "Handbooks for Employees". A diferença consiste apenas em que algumas dentre as matérias versadas nesses "Manuais para o Trabalhador" constituem objeto de leis e regulamentos, em se tratando de servidores públicos, como, por exemplo, as relativas a licenças, férias, deveres e assistência social.

Finalmente, para que um efetivo programa de seleção e "placement" seja apropriadamente concluído, mister se faz que o estagiário receba visitas ocasionais do gerente, do chefe ou instrutor, ou do técnico do órgão de pessoal, os quais não só lhe verificarão o progresso funcional como demonstrarão interesse pela sua pessoa e espírito de camaradagem. Como diz J. E. WALTERS, devem ser feitos todos os contratos possíveis com o iniciado, de modo que ele sinta fortemente o efeito da direção, a ação da gerência. Durante esse *acompanhamento* da "performance" do empregado, que os americanos denominam de "follow-up methods", ou "follow-up visit", deve existir perfeito e mútuo entendimento entre todas as autoridades da organização, qualquer que seja sua posição hierárquica. TEAD e METCALF ressaltam muito bem:

"The process of friendly introduction and of coming to feel at home requires the sincere and thoughtful cooperation of all the management and of all the men".

O *acompanhamento* do novo servidor é processado periodicamente através de entrevistas, feitas, de preferência, pelo próprio encarregado do pessoal; nessa oportunidade é que se fará uma espécie de exame do seu procedimento em relação às funções. A entrevista pode ter lugar na oficina, ou na loja, ou então na agência do pessoal. Sempre que possível, e segundo pensamos, o supervisor imediato deverá remeter, ao órgão de pessoal, exemplares ou amostras dos trabalhos efetuados pelo estagiário, bem como relatórios e registros parciais, acerca da conduta do mesmo no concernente à obediência das ordens e instruções, cordialidade no trato com os companheiros, maneira de zelar pelo material e instrumentos que lhe foram confiados, etc. De posse dessas informações, o entrevistador envidará esforços no sentido de verificar se o estagiário está se adaptando bem ao

trabalho, se a curva de adaptação é satisfatória, ou não, procurará determinar o seu estado de espírito, para com o chefe, para com o serviço, e com a organização, como um bloco.

Os efeitos benéficos do "follow up" influem, em primeiro lugar, na redução do "turnover", ou seja, na movimentação do pessoal. Informam TEAD e METCALF que a maior porcentagem de afastamento (*labor turnover*) ocorre durante os três primeiros meses de emprego. Ora, a assistência ao empregado, dissipando-lhe possíveis temores, determina uma sensível baixa naquela porcentagem. Com isso, o empregador, ou a organização, só têm a lucrar, sabido, como é, que a movimentação demasiada produz diminuição no rendimento do pessoal.

Outra vantagem do *acompanhamento* é possibilitar, a tempo, a transferência do estagiário para outra seção, sempre que ele demonstre não se ajustar às tarefas executadas. Se o entrevistador julgar que houve engano na designação inicial do empregado, transferirá-lo para outras funções, para as quais estiver mais qualificado.

Em certas ocasiões, a transferência pode revestir, também, o aspecto de readaptação, pela ocorrência de modificação no estado físico ou mental do estagiário. Assim, a transferência, ou a readaptação, medidas de grande valor no completo e desejado ajustamento do trabalhador ao trabalho, constituem resultado lógico do "follow-up", quando se tornarem indicadas.

Algumas firmas e empresas costumam providenciar uma "follow-up interview" com cada empregado, de seis em seis meses, juntamente com uma verificação da eficiência e alterações no salário. Os benefícios dessa prática se refletem não só em considerável economia de tempo e despesa na iniciação dos novatos como também na longa permanência dos empregados mais satisfeitos e eficientes.

Tais métodos de *acompanhamento* do funcionário estagiário podem, também, ser usados no serviço público, com êxito idêntico ao das indústrias e comércio. Cumpre às Divisões e demais órgãos de pessoal elaborar os planos necessários nesse sentido, aproveitando a experiência das empresas particulares, no que for aplicável aos serviços governamentais.

A administração do material no Estado de São Paulo

J. P. COELI

Assistente da D. M. do D. S. P. e Secretário do Conselho de Estudos do Material do Estado de S. Paulo

1. A IMPORTÂNCIA DO PROBLEMA

O ESTADO DE S. PAULO gasta, mais ou menos, 400 milhões de cruzeiros por ano, com a aquisição de material permanente e de consumo, ou seja, 40% do valor despendido pelo Governo Federal, cujas verbas se aproximam de 1 bilhão de cruzeiros. Não há empresa particular que faça compras assim tão vultosas. Daí a importância de que se reveste o problema do abastecimento das repartições públicas. Consumindo, *grosso modo*, 15 mil tipos de material, não só se torna o maior comprador como exige o material mais variado que se possa imaginar, do que resulta grande influência junto às fontes produtoras e aos revendedores, através da padronização dos tipos de uso comum e das transações comerciais.

A fim de os padrões instituídos terem unânime aceitação e, automaticamente, se imporem, devem corresponder ao estágio da industrialização do meio a que deverão servir. Em primeiro lugar, urge conhecer, com os maiores pormenores possíveis, senão as dezenas de milhares de material consumido, pelo menos as classes e os grupos mais frequentes, para que a análise de cada unidade desça quanto possa, na caracterização em si e na decomposição das partes que a integram. Conhecidas as classes e os grupos maiores e mais onerosos, fixada a sua nomenclatura, simplificados e reduzidos os tipos afins de acordo com a eficiência e economia do seu emprego, só depois de estudadas as possibilidades técnicas das fontes de produção é que o estudo se finalizaria com a padronização.

De onde se conclui que a instituição de padrões depende do grau de adiantamento das indústrias. Sendo incipiente, as impossibilidades técnicas dificultarão a padronização das suas manufaturas. É óbvio que a padronização, como a norma, jamais

será definitiva, porque deve se ajustar, sempre, às necessidades e possibilidades do momento. A indústria, dia a dia, evolui, ao descobrir novos métodos de fabricação e novas matérias primas; a preocupação de se aperfeiçoar, no intuito de produzir melhor e mais barato, imprime transitoriedade tanto à norma como ao padrão. Ora, apesar do impulso dado pela segunda grande guerra à industrialização do Brasil, forçoso é reconhecer que o nosso improvisado parque industrial não sobreviverá, sem reestruturação e maquinização moderna.

Assim como a padronização decorre do estágio técnico das fontes produtoras, no tocante às normas técnicas, as normas administrativas contribuem para racionalizar as transações comerciais. No geral, as nossas indústrias produzem empiricamente, sem controle de laboratórios de ensaio, tanto da matéria prima empregada como das suas manufaturas. Muitas firmas se desinteressam de fornecer às repartições públicas devido à morosidade e complexidade dos seus processos de compra descentralizada e pagamento pela nota de empenho. Como se vê, a importância do problema é técnico-econômica e o Governo, através das suas iniciativas para resolvê-lo, influi indireta mas positivamente no desenvolvimento da indústria e do comércio.

Administração do material como a do Estado de S. Paulo, que despende, aproximadamente, 400 milhões de cruzeiros por ano, é natural que influa na indústria e no comércio. O D.A.S.P., através da sua padronização de móveis, contribuiu para que se organizassem marcenarias que produzem em série, pelo sistema Ford, o que barateou o produto. Dada a elevação do preço da caseína, mesas M. 1 se têm desmantelado, em consequência do emprego de material contrário às especificações, que o exame para aceitação revelaria. Por

sua vez, a compra científica se propõe a obter "o material certo, no volume certo, no tempo certo, da fonte certa, ao preço certo" (1), tarefa que os leigos não realizam a contento e requer organização racional.

2. O ABASTECIMENTO PAULISTA

A administração do material no Estado de São Paulo não obedece, a rigor, a um sistema como o da União. O federal é centralizado; o paulista, descentralizado, principalmente quanto às compras. Possui apenas duas Diretorias do Material, nas Secretarias da Educação e Segurança. Esta centraliza, pode dizer-se, tôdas as aquisições. Nas demais Secretarias de Estado e Departamentos autônomos, diretamente subordinados ao Executivo, as compras são descentralizadas. Em consequência, os 400 milhões de cruzeiros exigem a emissão de, mais ou menos, 60 mil notas de empenho da despesa, exclusivamente para pagamento de material, e o número de repartições que as emitem ultrapassa de 100.

O órgão normalizador na esfera paulista, a exemplo da D.M. do D.A.S.P., é a Divisão do Material do Departamento do Serviço Público, à qual compete, conforme o Decreto-lei n.º 12.521, de 23-1-42, que o instituiu, "fixar padrões e especificações do material para os serviços públicos e estabelecer normas para melhor aproveitamento, compra, guarda, uso e distribuição do mesmo".

A D.M. do D.S.P., a fim de dar início à padronização do material consumido pelo Estado de S. Paulo, a começar da simplificação de tipos, precisa conhecer a sua variedade e importância técnico-econômica. Sabe-se que 90% do volume total das aquisições é feito com padrões de 10% apenas dos tipos de material empregado. Portanto, é imprescindível o levantamento estatístico.

O único documento padronizado sobre material existente no Estado de S. Paulo é a nota de empenho que, no entanto, não era preenchida com a uniformidade suficiente e nem oferecia os dados completos. Porque não existe codificação do material, a nomenclatura é a mais desconhecida imaginável. A D.M. do D.S.P. teve de providenciar normas sobre preenchimento de notas de em-

penho (2) e está ampliando o Código do Material (3) em uso na Prefeitura Municipal paulistana para, através da mecanização por meio de cartões perfurados, poder conhecer a variedade e importância do material consumido, por classes, grupos e sub-grupos. Depois virá a fase dos estudos visando a padronização, a serem processados pelos técnicos da D.M. do D.S.P. em colaboração com os do Instituto de Pesquisas Tecnológicas. da Prefeitura Municipal de S. Paulo e da Associação Brasileira de Normas Técnicas. Ao mesmo tempo, a D.M. do D.S.P. promoverá levantamentos "in loco" para conhecer o processo de funcionamento dos órgãos do material paulista e propor-lhes normas de administração científica.

Na proposta de criação do Conselho de Estudos do Material foi dito, entre outros considerandô, parecer "que ao desempenho dessa competência, bastava tão somente ao D.S.P. determinar às repartições a adoção de padrões, especificações e normas fixados pela sua dependência especializada, ou seja, a Divisão do Material" e "a simples determinação, entretanto, dessas medidas — sem a direta participação e colaboração dos órgãos especializados das Secretarias, Departamentos e entidades técnicas nos respectivos estudos — poderia não satisfazer plenamente os objetivos visados" (4). Assim, com o Decreto n.º 13.986, de 17-1-44, ficou criado o Conselho de Estudos do Material, que se compõe do Diretor da D.M. do D.S.P., que o preside; de um representante do órgão de material de cada Secretaria ou Departamento diretamente subordinado ao Interventor; de um representante do I.P.T.; além de ser "facultado ao Presidente do C.E.M. convocar, para tomarem parte nos trabalhos, dirigentes ou representantes de quaisquer órgãos ou entidades que se interessem ou se relacionem com os problemas atinentes ao Conselho e funcionários especializados da D.M. do D.S.P."

Instalado a 25-7-45, o C.E.M. funcionou, a partir de 10-8-44, subdividido em três comissões especializadas, de Organização, Processo e Padrões. Tendo em vista a desuniformidade das legislações

(1) GUSHÉE e BOFFEY, *Scientific Purchasing* — McGraw-Hill Book Co. Inc., New York, 370 Seventh Avenue.

(2) Resolução n.º 143, 15-1-45, da Interventoria paulista.

(3) *Breviário do Código de Materiais*, BRUNO RUDOLFER e ANTÔNIO RUBBO MÜLLER, Departamento Municipal de Cultura, S. Paulo, 937.

(4) Exposição de Motivos n.º 32, de 16-1-44, do Diretor Geral do D.S.P. paulista.

em vigor sôbre a administração do material no Estado, o primeiro trabalho de vulto a que se dedicaram foi o levantamento das legislações vigentes, a fim de servir de base na elaboração do ante-projeto do padrão de Diretoria (ou Serviço) do Material. Na reunião efetuada no dia 22-6-45, a Comissão de Organização apresentou o referido ante-projeto, calcado na crítica e classificação das leis sôbre os órgãos do material, paulistas, federais particulares e estrangeiros, sem desdenhar das lições dos tratadistas. Considerando as possibilidades e falhas, a C.O., depois de eliminar redundâncias e impropriedades, aceitou os seguintes elementos básicos a um padrão de Diretoria do Material:

3. PADRÃO DE DIRETORIA DO MATERIAL

I — Serviço Administrativo:

1. Expediente:

- a) Correspondência;
- b) Protocolo;
- c) Arquivo;
- d) Biblioteca;
- e) Portaria e serviços anexos.

2. Contabilidade:

- a) Escrituração geral;
- b) Coordenação e unificação da escrita estatística e financeira dos demais serviços;
- c) Redação de contratos;
- d) Emissão de empenhos;
- e) Contrôlê de faturas;
- f) Verificação de despesas;
- g) Projeto de orçamento;
- h) Fiscalização do inventário.

3. Tesouraria:

- a) Recebedoria;
- b) Pagadoria.

4. Pessoal:

- a) Cadastro;
- b) Ponto e fôlha de freqüência.

5. Patrimônio:

- a) Contrôlê;
- b) Estatística;
- c) Distribuição;
- d) Verificação;
- e) Inventário.

II — Serviço de Compras:

- a) Pedido de compras;
- b) Ordem de compras;
- c) Cadastro de fornecedores;
- d) Análise de mercados;
- e) Concorrência pública;
- f) Concorrência administrativa;
- g) Compra livre;
- h) Análise de materiais;
- i) Fatura de compra;
- j) Desembaraço alfandegário;
- l) Padronização.

III — Serviço de Almoxarifado:

- a) Registro e arquivo de pedidos de fornecimentos;
- b) Contrôlê de estoques;
- c) Previsão de fornecimentos anuais;
- d) Requisição de material;
- e) Estudo e classificação de materiais;
- f) Recebimento e guarda de materiais;
- g) Conservação de materiais;
- h) Faturamento de materiais;
- i) Distribuição de materiais;
- j) Requisição de transporte;
- l) Fiscalização de serviços;
- m) Fiscalização do pessoal;
- n) Fiscalização do consumo;
- o) Inventário de materiais;
- p) Padronização.

IV — Serviço de Oficinas e Garage:

- a) Fabricação, reforma e aproveitamento de móveis e utensílios;
- b) Contrôlê de estoques;
- c) Estudo de matérias primas;
- d) Guarda de matérias primas;
- e) Contrôlê da produção;
- f) Requisição de materiais;
- g) Recebimento de materiais;
- h) Conservação de materiais, máquinas e ferramentas;
- i) Distribuição de material;
- j) Inventário de material;
- l) Fiscalização de materiais;
- m) Fiscalização de serviço;
- n) Fiscalização do pessoal;
- o) Venda de material imprestável;
- p) Compra de carros;
- q) Fiscalização de carros;
- r) Distribuição de transporte;

- s) Assistência mecânica aos transportes (5).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como não podia deixar de ser, na elaboração de um trabalho científico, a C.O. do C.E.M., ao estabelecer os elementos essenciais do padrão de Diretoria (ou Serviço) do Material, sempre teve presente que estava procurando racionalizar a administração do material do Estado de São Paulo, de modo a não sofrer hiato no seu funcionamento, principalmente no período de readaptação. Sempre que se analisa o problema, torna-se preciso optar pela centralização ou descentralização. Já dissemos que as compras no Estado de S. Paulo são descentralizadas e que, cientificamente, como recomendam os tratadistas, a partir do clássico FORBES, elas deveriam ser centralizadas. Por sinal que, na esfera federal, existe o Departamento Federal de Compras, no Ministério da Fazenda, com a finalidade de centralizá-las, e as Diretorias ou Serviços do Material nos Ministérios, a fim de centralizar a administração do material, propriamente dita.

A C.O. do C.E.M., ante a desuniformidade das leis vigentes sobre a administração do material e a existência de órgãos, tanto administrativos como compradores, completamente autônomos, dentro da mesma Secretaria — como é o caso da de Agricultura, onde existem 20 órgãos nessas condições — de acordo com todos os seus pares e a D.M. do D.S.P., resolveu elaborar um anteprojeto da estrutura padrão de Diretoria ou Serviço do Material, para cada Secretaria ou Departamento diretamente subordinado ao Executivo, com as respectivas normas de funcionamento e processo, que estão sendo revistas, umas, e ultimadas, outras, pelas Comissões de Processo e Padrões. Assim, os elementos essenciais transcritos poderão ser ampliados ou restringidos, de conformidade com o volume e a diversidade dos trabalhos de um órgão do material, maiores numa Secretaria e menores num Departamento.

(5) A Comissão de Organização do C.E.M., que selecionou esses elementos essenciais, é composta dos Senhores Francisco de Salles Oliveira e Armando de Virgílio, do Instituto de Organização Racional do Trabalho (I.D.O.R.T.); Leonidas do Amaral Vieira, da Secretaria da Educação; Zélio de Moura, da Secretaria da Agricultura; Jorge Sequeira de Araújo, do Departamento Estadual de Informações; e Waldemar Pontes, do Conselho Administrativo do Estado.

Sem dúvida, muitas vantagens advirão dessa lei única que, depois de um período não muito longo de implantação, sistematizará a administração do material do Estado de S. Paulo. Como vinha funcionando, sem nem ao menos a centralização da parte propriamente administrativa por Secretarias ou Departamentos diretamente subordinados ao Executivo, difícil, senão impossível, era à D.M. do D.S.P. implantar normas racionalizadoras, uma vez que deseja manter-se unicamente como "staff" normalizador. Daqui em diante, obterá com maior presteza e mais facilidade as informações e os dados imprescindíveis para fundamentar os seus estudos técnico-econômicos. Não que tenha havido má vontade por parte dos atuais informantes, mas pelas dificuldades inerentes a organismos que funcionam sem nenhuma coordenação.

As maiores vantagens, porém, ficarão do lado das Diretorias ou Serviços do Material, a começar pelo absoluto controle que exercerão, tanto dos órgãos abastecedores como dos consumidores ou transformadores, porque haverá centralização por Secretarias ou Departamentos diretamente subordinados ao Executivo. Os conhecedores do assunto sabem o que isso significa nos capítulos das especificações e das concorrências, das verbas e dos preços, das previsões e dos estoques, da eficiência e da economia. Até agora, praticamente, um departamento autônomo era competidor de outro, dentro da mesma Secretaria, e as aquisições não só eram feitas a preços mais altos, como à última hora, corre-correndo, com o trabalho muitas vezes na iminência de parar por falta de material.

Indiscutivelmente, tudo isso, e muito mais ainda, refletia de modo desfavorável perante a indústria e o comércio. É, também, o que explica por que, às vezes, uma Secretaria comprava o mesmo material, do mesmo fornecedor, a preço mais baixo ou mais alto do que outra Secretaria. Se se fôsse apurar, verificar-se-ia que uma pagava mais prontamente do que a outra, ou era menos exigente quanto às especificações de compra. Dessa forma, seria impossível a realização de qualquer controle, e, muito menos, estudos de preço e mercado, que ainda não foram tentados com êxito em todo o Brasil. São assuntos que exigem desenvolvimento à parte, mas que, por si sós, patenteiam a importância técnico-econômica da administração do material.

O reajustamento profissional no direito brasileiro

OSVALDO FETTERMANN

Técnico de Administração

I

"Não sei se carecerei de autoridades, para me justificar dêste assêrto... eu tão sem autoridade, como sou, em assunto, onde hoje não se errará, dizendo que as autoridades se contam pelas cabeças." — RUI, *Finanças e Política da República*, ed. de 1892, página 106.

O DIREITO positivo brasileiro, que oferece uma legislação trabalhista opulenta sob vários aspectos, era, até bem pouco, de uma pobreza extrema no tocante ao reajustamento profissional (1); e a própria legislação concernente à infortunística, tão profundamente influenciada pelo direito francês, não acolhia, em seu bôjo, providências iguais ou semelhantes às que, em França, foram objeto da lei de 2 de janeiro de 1918, que criou as escolas de reeducação dos inválidos da guerra, e das de 5 de maio de 1924 e 14 de maio de 1930, que autorizaram o ingresso das vítimas de infortúnios do trabalho nas referidas escolas. Não queria, não podia ou não sabia assim

(1) O art. 79 do nosso velho Código Comercial, hoje revogado pelo Decreto n.º 24.637, de 10 de julho de 1934 (arts. 3.º, 64 e 79), não firmava nenhuma norma de promoção do reajustamento profissional, e sim o direito do comerciário à percepção do ordenado em caso de incapacidade temporária decorrente de infortúnio do trabalho:

"Os acidentes imprevistos e inculcados, que impedirem aos prepostos o exercício de suas funções, não interromperão o vencimento do seu salário, contanto que a inabilitação não exceda a três meses contínuos". O inciso II do art. 84 do mesmo diploma legal também

não traça nenhum plano de reabilitação profissional do comerciário acidentado, mas dispõe apenas sobre uma das causas permissivas da despedida do preposto incapaz:

"Com respeito aos preponentes, serão causas suficientes para despedir os prepostos, sem embargo de ajuste por tempo certo:

II — Incapacidade para desempenhar os deveres e obrigações a que se sujeitaram".

Em rigor não constitui uma falha, pois, além de o assunto não condizer com a natureza do Código, tal pro-

o legislador patricio aproveitar não só o exemplo francês, mas igualmente o dos Estados Unidos (2) (*Vocational Rehabilitation Act*, promulgado em 1920), o da Espanha (lei de 1922), o do Canadá (lei de 1924), o da Itália (lei de 1931), o da Alemanha, onde, com o fim de atenderem a certas exigências legais, as corporações cogitavam no funcionamento de cursos de reeducação profissional, ou ainda o da Iugoslávia, em cujo diploma político de 28 de junho de 1921 o problema fôra elevado à categoria de matéria constitucional (art. 32, segunda parte) (3). Esquecia ou não levava em

blema, em 1850, não havia ainda despertado suficientemente a atenção dos legisladores, mesmo nos países industriais por excelência, como a Alemanha, onde, aliás, quase duas décadas antes, irrompera um expressivo movimento em favor das crianças aleijadas e paraléticas, de tão larga repercussão nos meios educativos do mundo civilizado. Todavia, nos dois dispositivos transcritos poderemos assinalar duas providências de iniludível interesse para o instituto de que aqui nós ocupamos:

a) o direito à percepção do salário nos casos de infortúnio do trabalho; e

b) a inaptidão como justo motivo para dispensa, até nos casos de "ajuste por tempo certo".

Merece também registo a terminologia ali usada: *acidentes inculcados*, *inabilitação*, expressões que, no caso, substituiríamos, hoje, por *acidentes involuntários* ou *não dolosos*, e *incapacidade temporária*.

(2) Na linguagem oficial deparamos ora a expressão *Estados Unidos da América do Norte*, ora *Estados Unidos da América*, uma e outra encontradas nos escritores de nossa língua, embora a maioria dêles empregue, de preferência, esta forma tão de agrado de nosso falar quotidiano: *Estados Unidos*.

(3) A Constituição de 28 de junho de 1921 foi abrogada pela proclamação real de 6 de janeiro de 1929. A segunda parte do seu artigo 32 rezava dêste modo:

"Uma lei regulará as questões da readaptação dos inválidos do trabalho e da educação dos órfãos da guerra, para o trabalho e para a vida" (*Apud MIRKINE GUETZÉVITCH, As Novas Tendências do Direito Constitucional*, trad. de CÂNDIDO MOTTA FILHO, Comp. Ed. Nacional, São Paulo, 1933, págs. 167 e 169).

conta o esforço notável realizado pela Inglaterra, após o grande conflito de 1914-1918, socorrendo-se da reabilitação profissional não só para solucionar o embaraçoso problema do desemprego involuntário, mas ainda para conciliar os interesses da indústria metropolitana com as necessidades agrícolas dos seus domínios. Também não o impressionava a lição da Rússia que, para empreender o primeiro dos seus famosos planos quinquenais, sentiu a instantaneidade de reajustar intensivamente cerca de 225.000 indivíduos ineptos.

Qualquer que seja, porém, a razão dessa atitude de nosso legislador — decorra ela de indiferença pelo problema, derive da incompreensão da magnitude do assunto, resulte do receio de que a nossa situação econômica não comportasse empreendimento de tal envergadura ou promane da falta de confiança em nosso aparelhamento educativo —, o certo, o que não padece dúvida é que nós, pelo pouquíssimo que fizemos pela disseminação do instituto da reabilitação profissional em nosso meio, incorremos igualmente em censura, pois toda a nossa atividade se tem cifrado na elaboração de algumas leis, regulamentos e disposições regimentais, em que o assunto é versado sem a amplitude e profundidade que uma solução eficaz e racional exige, lacuna que avulta ainda mais nesta fase de imensas e radicais transformações por que passamos e em que deveríamos estar preparados ou aperceber-nos convenientemente para a solução cabal dos problemas que a guerra exacerbou ou veio a criar, principalmente no que toca à produção intensiva de desajustados de todas as espécies e graus.

O papel indiscutível, a importância irrefragável e os recursos esplêndidos daquele instituto ainda não foram, ao que nos parece, bem alcançados pelos nossos administradores de pessoal, quer do serviço público quer da atividade privada (4). Tal é, pelo menos, a impressão que nos dá a análise atenta não só dos textos legais disciplinadores da matéria, mas também das decisões de nossas

(4) Entre as poucas e esparsas tentativas, entre nós registradas, de reajustamento profissional merece referência, pelo número de indivíduos examinados (912), aquela a que em 1940 foram submetidos os servidores da Imprensa Nacional. Como observamos, em nossa tese de concurso e algures, essa tentativa visou quase exclusivamente ao aspecto médico, deixando de lado as outras faces do problema, também de igual ou superior importância psico-técnica. Ela teve, todavia, o mérito de realçar a nossa

instâncias administrativas e da doutrina exposta pelos poucos que, por curiosidade ou diletantismo, se vêm aqui ocupando do assunto.

Contribui para isso uma série de circunstâncias e de fatos e, às vezes, até os próprios processos utilizados para a solução almejada, nos quais se esquecem ou se deixam em segundo plano facetas e aspectos importantíssimos do problema, como, por exemplo, a determinação do órgão técnico a que se devam confiar os estudos relativos ao reajustamento profissional dos desajustados. É um ponto que não foi até agora cuidadosamente examinado e a que, a despeito das aparências enganosas, pouco aproveita a tentativa feita no regimento expedido com o Decreto n.º 11.101, de 11 de dezembro de 1942 (Regimento do D.A.S.P.):

“Art. 19. À Secção de Assistência e Previdência compete:

.....
IV — estudar e propor a regulamentação da readaptação dos fisicamente desajustados;”

.....
“Art. 33. À Divisão de Aperfeiçoamento compete:

.....
IX — estudar e propor a regulamentação da readaptação dos desajustados intelectualmente;”

.....
“Art. 35. Compete à Secção de Pesquisas e Estudos:

.....
II — estudar e propor a regulamentação da readaptação dos desajustados intelectualmente;”

Esses dispositivos, a que oportunamente volveremos, não trazem a solução adequada: limitam-se, numa terminologia imprecisa, senão defeituosa, a atribuir a duas secções do D.A.S.P., não um encargo de natureza permanente, constante, mas a tarefa transitória de “estudar e propor a regulamentação da readaptação dos físicos ou intelectualmente desajustados”. Notem bem: “estudar e propor a regulamentação”, e não “estudar e propor a promoção” daquela medida, como, repetindo a

penúria, ou melhor, a nossa imprevidência em matéria tão relevante, pois revelou, entre aqueles 912 servidores, a existência apenas de 56 inteiramente habilitados, isso é, o pequeno coeficiente de 6,14%! (RUBENS PÔRTO, *o homem na Imprensa Nacional*, Rio, 1941, pág. 132.

lei (5), o próprio regimento estabelece no seu art. 1.º, inciso VII:

“O Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), órgão da Presidência da República, tem por finalidade:

.....
promover o treinamento, adaptação, readaptação e aperfeiçoamento dos servidores civis da União.”

Para solucionar o problema, não basta, a nosso ver, regulamentar o instituto: é imprescindível a coexistência não só de um corpo de técnicos e especialistas de largo e maduro tirocínio, mas ainda do concurso de um grupo de serviços específicos eficientemente aparelhados para os fins a que se destinam.

Na quarta reunião de estudos promovida pela Divisão de Aperfeiçoamento, realizada na manhã de 17 de dezembro de 1942, quando ainda ignorávamos a expedição daquele regimento, que só mais tarde viemos a conhecer pela sua publicação no *Diário Oficial*, versando o tema escolhido para aquela palestra — *Onde melhor se enquadram os estudos relativos à readaptação* —, assim encaramos esse lado do problema:

“O instituto da reabilitação profissional, pela natureza dos conhecimentos especializados que exige, é tido como matéria que se ajusta melhor ao domínio do engenheiro, do médico e do psicotécnico do que à esfera de ação do bacharel em direito, pois a esse apenas cabe, quando no exercício de determinadas funções, disciplinar e imprimir forma jurídica aos princípios, normas ou cânones estudados e estabelecidos por aqueles. Isso não ignorávamos nem tínhamos esquecido quando anuímos ao convite para discutir do tema *Onde melhor se enquadram os estudos relativos à readaptação*. No entanto, a isso assentimos, porque três circunstâncias pareciam justificar o nosso procedimento:

a) o tema escolhido, que comporta discussão de fundo jurídico;

b) o fato de termos, há pouco mais de um ano, escrito pequena monografia, onde, perfilhando a lição de CÉSAR MADARIAGA, procurámos chamar a atenção de nossos administradores para este assunto tão descuidado como desconhecido no Brasil: o reajustamento profissional; e

c) a universalidade do desajustamento profissional, a cujos aspectos humanos não podemos mostrar-nos

(5) Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, cujo art. 2.º, letra e, reza deste modo:

“*promover a readaptação e aperfeiçoamento dos funcionários civis da União*”.

alheio, pelas mesmas razões do velho poeta latino TERÊNCIO, cujo conhecidíssimo verso ressoa agora em nossos ouvidos.”

.....
 “De fato, pela sua universalidade e pelos aspectos diversos que os seus vários problemas apresentam, o reajustamento profissional não reclama somente o concurso do engenheiro, do médico e do psicotécnico, mas ainda a cooperação harmoniosa e entusiástica de todos nós, quaisquer que sejam os misteres ou carreira em que aplicamos nossas atividades. E, para assim situarmos a questão, não é necessária nenhuma ginástica do espírito nem malabarismo de dialética; mas basta apenas que façamos, com largueza de vista e muito senso de realidade, o estudo sistemático das causas determinantes do desajustamento, entre as quais, a título de ilustração, poderemos respirar:

a) a formação profissional deficiente ou a falta de preparação profissional;

b) o desacerto na escolha da carreira, profissão ou ofício;

c) os defeitos de seleção profissional;

d) a ausência da alegria do trabalho ou da consciência profissional;

e) a deficiência de remuneração ou outros problemas econômicos;

f) a desambientação ou inadaptação ecológica ou ao grupo de trabalho;

g) as questões íntimas ou sociais;

h) as doenças de qualquer natureza;

i) os acidentes de qualquer espécie;

j) a senilidade;

l) o desemprego involuntário;

m) a inépcia de chefia ou de direção.

.....
 “Presente essa colaboração ampla que o assunto comporta e segundo a etiologia daquelas causas, o instituto da reabilitação profissional não deve ater-se exclusivamente ao lado *médico e intelectual*, mas considerar também:

o aspecto profissional,

o aspecto social,

o aspecto econômico e

o aspecto psicológico.

“Assim pensando, não podemos *a priori* afirmar “onde melhor se enquadram os estudos relativos à readaptação”, dificuldade que se nos afigura ainda maior quando examinamos a legislação vigente, cujo elaborador, sobremodo parcimonioso no delineamento do instituto em aprêço, cogitou apenas na readaptação, esquecido de que, a par de uma série de providência de caráter social-econômico ou

até psicológico, se impunha a adoção de outros processos ou modalidades de reajustamento, quais sejam:

- a orientação ou reorientação profissional;
- o adestramento ou readestramento profissional (6);
- a reeducação profissional;
- a reeducação funcional;
- a reambientação e
- a prótese ou ortopedia do trabalho.

"Ora, se examinarmos cada uma dessas modalidades com intuito sincero de dar ao problema solução equilibrada e oportuna, veremos que, na falta de um órgão próprio, não podem os estudos e os trabalhos relativos à reabilitação ser atribuídos integralmente a uma só entidade, administrativa ou técnica. Será preciso, aliás como embrionariamente manda a lei, confiá-los, conforme o caso, ao Departamento Administrativo do Serviço Público, ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos ou à Secção de Assistência Social do Ministério interessado. Essa é, a nosso ver, a verdadeira solução legal, a que nos oferecem os Decretos-leis ns. 579 e 580, de 30 de julho de 1938, e o Decreto n.º 5.652, de 20 maio de 1940. Tal remédio, porém, ao que cremos, não é o que se nos afigura melhor e, por isso, propusemos há tempo que se criasse um Instituto Nacional de Estudos Psicotécnicos, entre cujas finalidades se incluíam objetivos iguais ou semelhantes aos do conhecido Instituto de Reeducação Profissional de Madrid.

(6) Em trabalhos anteriores, usámos o neologismo *retreinamento*, onde com vernaculidade, poderíamos ter escrito *readestramento* ou *readestração*, termos que nos lembram as formas cognatas *adestração*, *adestradamente*, *adestrado*, *adestrador*, *adestramento*, *adestrável*, *adestrar*, *destreza* e *destro*, abonadas por escritores do tomo de RUI BARBOSA:

"Tôda a sua base jaz na instrução da massa armada, na severa *adestração* técnica, de que só os grandes exércitos estrangeiros nos podem ministrar os agentes". — RUI, *Diretrizes de Rui Barbosa*, pág. 96.

"... sarilhando, umas trás outras, as questões e dificuldades, como fios de fuses em movimento rápido entre os dedos de *amestrado* fiandeiro." *Id.*, *Intr. à Queda do Império*.

"Consequências de tamanha vastidão não podiam passar despercebidas a espíritos sagazes, *amestrados*, seguros, como os que hoje dogmáticamente explicam todos os males pela emissão..." *Id.*, *Finanças e Política da República*, ed. de 1892, pág. 86.

"Este instituto não dispensa as escolas práticas, para a preparação dos homens de trabalho, dos serventuários hábeis, dos profissionais *adestrados* no amanho científico do solo, — escolas que naturalmente não tardarão em surgir", *Id.*, *Obras Completas de Rui Barbosa*, vol. IX, tomo I, *Reforma do Ensino Secundário e Superior*, ed. de 1942, do Min. da Educ. e Saúde, pág. 138. Outros exemplos: pág. 157 e 164.

"Dado o vulto da tarefa, bem como a vastidão de nosso território, haveria, subordinados tècnicamente a êsse Instituto Nacional de Estudos Psicotécnicos, alguns Institutos ou Delegacias Regionais, cujas sedes e jurisdição seriam oportunamente determinadas. Não esquecemos, em nosso projeto, de um Serviço de Medicina do Trabalho, destinado a atender não só às vítimas dos riscos profissionais, mas também a todos os que, para corrigirem deficiências ou melhorarem o rendimento do trabalho, necessitarem de tratamento médico especializado.

"E' verdade que, pelas providências e pelos recursos de toda natureza que reclama, êsse empreendimento não poderá ser realizado duma só feita ou no lapso de um ou dois anos: exige largo decurso de tempo não só para a preparação de técnicos e especialistas, mas também para a organização e funcionamento dos diversos serviços. E' uma empresa, bem sabemos, que demanda tempo e copiosos recursos. Ela não se pode improvisar: requer preparo, observações metódicas, experiências e reexperiências, estudos e reestudos, pesquisas e sempre novas pesquisas. Não é, em suma, obra que se possa de afogadilho levar a cabo.

"Todavia, para aquisição da experiência de que tanto carecemos, poderiam, de início, ser os estudos confiados ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (7), com o concurso dêste Departamento e das Secções de Assistência Social, e, de preferência, deveriam cingir-se aos casos de desajustamento já verificados no Serviço Público Brasileiro."

São já decorridos mais de trinta meses desde que assim palestrámos e, apesar de haverem sido promulgados e expedidos outros atos legislativos, parece-nos que em muito pouco mudou a situação, a não ser num maior interesse teórico pelo problema.

(7) Alguns dos presentes à reunião foram de parecer que dar tal encargo ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos seria desvirtuar-lhe as verdadeiras finalidades, pois êle fôra criado para "realizar pesquisas sobre os problemas do ensino, nos seus diversos aspectos, e estudar o problema da literatura destinada às crianças, e aos adolescentes" (Lei n.º 378, de 13 de janeiro de 1937, art. 39 e seu parágrafo único). Aos que fizeram tal reparo, respondemos que, se há algum desvirtuamento, não é nosso, mas do Decreto-lei n.º 580, de 30 de julho de 1938, cujo art. 3.º estabelece:

"Constituirá ainda função do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos cooperar com o Departamento Administrativo do Serviço Público, por meio de estudos ou quaisquer providências executivas, nos trabalhos atinentes à seleção, aperfeiçoamento, especialização e readaptação do funcionalismo público da União".

A Escola Técnica de Aviação do Ministério da Aeronáutica em S. Paulo

Reportagem de GUILHERME AUGUSTO DOS ANJOS

OS responsáveis pelo desenvolvimento da aeronáutica brasileira tiveram uma idéia feliz quando decidiram localizar em São Paulo a Escola Técnica de Aviação. A cidade de São Paulo reúne os requisitos essenciais para a formação de um centro modelar de estudos aeronáuticos, porque, além de ser o maior parque industrial do Brasil, suas gerações se caracterizam por uma mentalidade predisposta ao tipo de trabalho técnico-profissional.

Mas, se para melhor atender às finalidades de seu funcionamento, o *habitat* ideal para a Escola Técnica de Aviação é São Paulo, os objetivos superiores dêsse estabelecimento oficial de ensino convergem, entretanto, para o Brasil inteiro, sob a forma de múltiplos benefícios políticos, sociais e econômicos. A tarefa da mocidade do ar é, justamente, a de aproximar por um transporte aéreo eficiente os habitantes das mais longínquas regiões de nosso país e do estrangeiro, cooperando, assim, para o fortalecimento da unidade nacional e dos laços de boa vizinhança com outros países.

A existência de um centro de treinamento que proporcione a formação regular de especialistas em aeronáutica, dentro de nossas fronteiras, representa, por outro lado, vantagem enorme para a implantação definitiva de uma aeronáutica com características nacionais, além de oferecer campo propício de pesquisas tecnológicas de real valor para as indústrias gerais do país.

Foi com essas considerações em mente que, pela primeira vez, entramos no recinto da Escola Técnica de Aviação, cujo edifício se acha localizado no bairro da Moóca, em plena área industrial da capital do Estado bandeirante. Após declararmos o objetivo de nossa visita no escritório do Corpo de Vigilantes, atravessamos amplo jardim e dirigimo-nos à sala de espera do Comando Militar da Escola. Na qualidade de representante

especial da *Revista do Serviço Público*, ali estávamos para colhêr impressões a respeito da organização e funcionamento daquele grande centro de instrução técnica.

Após a nossa apresentação formal, tivemos o prazer de relatar ao Comandante da Escola o interesse com que a *Revista do Serviço Público* aguardava poder divulgar, através de suas páginas, os principais aspectos estruturais e funcionais daquele Estabelecimento, a fim de oferecer aos seus leitores mais uma oportunidade de serem informados objetivamente acerca das instituições públicas de maior eficiência técnica e administrativa.

Com a lhanza de trato que o caracteriza, o Comandante da Escola, Tenente Coronel Aviador Engenheiro João Mendes da Silva, declarou-nos que não só se achava ao nosso dispor para responder a quaisquer perguntas, como também nos colocaria logo em contacto com os responsáveis pelos principais setores. Diante de tal aquiescência, perguntamos-lhe a quem coubera a iniciativa de se fundar a Escola Técnica de Aviação.

— O Sr. Ministro da Aeronáutica, Dr. Joaquim Pedro Salgado Filho — respondeu-nos o ilustre militar — por ocasião de sua visita aos Estados Unidos, teve oportunidade de avaliar a importância do técnico especialista no desenvolvimento geral da Aviação. Visitou grandes escolas técnicas, conheceu o sistema de preparo de especialistas e, interessando-se pela instalação de organizações congêneres em nosso país, entrou em entendimento com o Gen. Arnold, a fim de que fôsse transferido para o Brasil, como patrimônio do Ministério da Aeronáutica, um daqueles modernos estabelecimentos. Foi assim que iniciou seus dias a primeira grande escola de especialistas de aviação no Brasil, e John Paul Riddle, conhecido organizador norte-americano, proprietário da maior rede de ensino técnico profissional aeronáutico, atendendo ao interesse do Governo Brasilei-



Aspecto da solenidade inaugural da Escola Técnica de Aviação em 22 de novembro de 1943.

ro, transferiu para São Paulo uma das mais preciosas jóias de sua cadeia de ensino — a Escola de Especialistas de Miami — com toda a sua maquinaria, instrutores, técnicos, etc. Foi essa organização pedagógica, há muitos anos servindo à aeronáutica ianque, que deu origem à Escola Técnica de Aviação, agora instalada neste antigo Edifício da Imigração, em São Paulo.

— Essa iniciativa correspondeu a alguma necessidade surgida com a nossa participação no conflito mundial?

— Diante da extensão territorial do Brasil, seu dificultoso terreno e as longas distâncias que separam suas grandes cidades, — explicou-nos o Coronel Mendes — é principalmente à Aviação que cabe estabelecer, de maneira rápida, o maior número de vias de comunicação. O Governo Brasileiro, compreendendo o papel que a força aérea desempenharia no destino de seu povo, tem procurado envidar todos os esforços no sentido de ampliá-la e completá-la. Um grande plano aero-

náutico vem sendo desenvolvido nestes últimos anos, e a instalação da Escola Técnica de Aviação é uma das mais eloqüentes conseqüências. Certamente a guerra, com suas urgentes solicitações, muito apressou a efetivação desse plano, o que, entretanto, não impede que se afirme ser a Escola Técnica de Aviação um estabelecimento construído para os trabalhos da paz.

CONDIÇÕES GERAIS DE FUNCIONAMENTO

DOIS GRANDES SETORES

Dando-nos um esclarecimento sobre o mecanismo funcional do Estabelecimento que comanda, o nosso informante continuou:

— A Escola Técnica de Aviação funciona através de dois grandes setores: Administração Militar Brasileira, e Administração Educacional e Geral Norte-Americana. O Comando Administrativo Militar está a meu cargo, como Representante do Ministério da Aeronáutica. A administração

do ensino técnico está nas mãos de um brilhante "staff" de instrutores norte-americanos, supervisionados por John Paul Riddle, o homem que, no dizer do Gal. Arnold, "apresentou a maior e mais decisiva contribuição técnica para a vitória das armas aliadas", através da organização do ensino especializado. O Sr. Riddle, além de haver sido o d'sseminador de escolas de aeronáutica em seu país, idealizou e pôs em prática um método verdadeiramente revolucionário em matéria de ensino técnico de aviação — o sistema de treinamento rápido em série, à semelhança do sistema Ford em matéria de fabricação de automóveis.

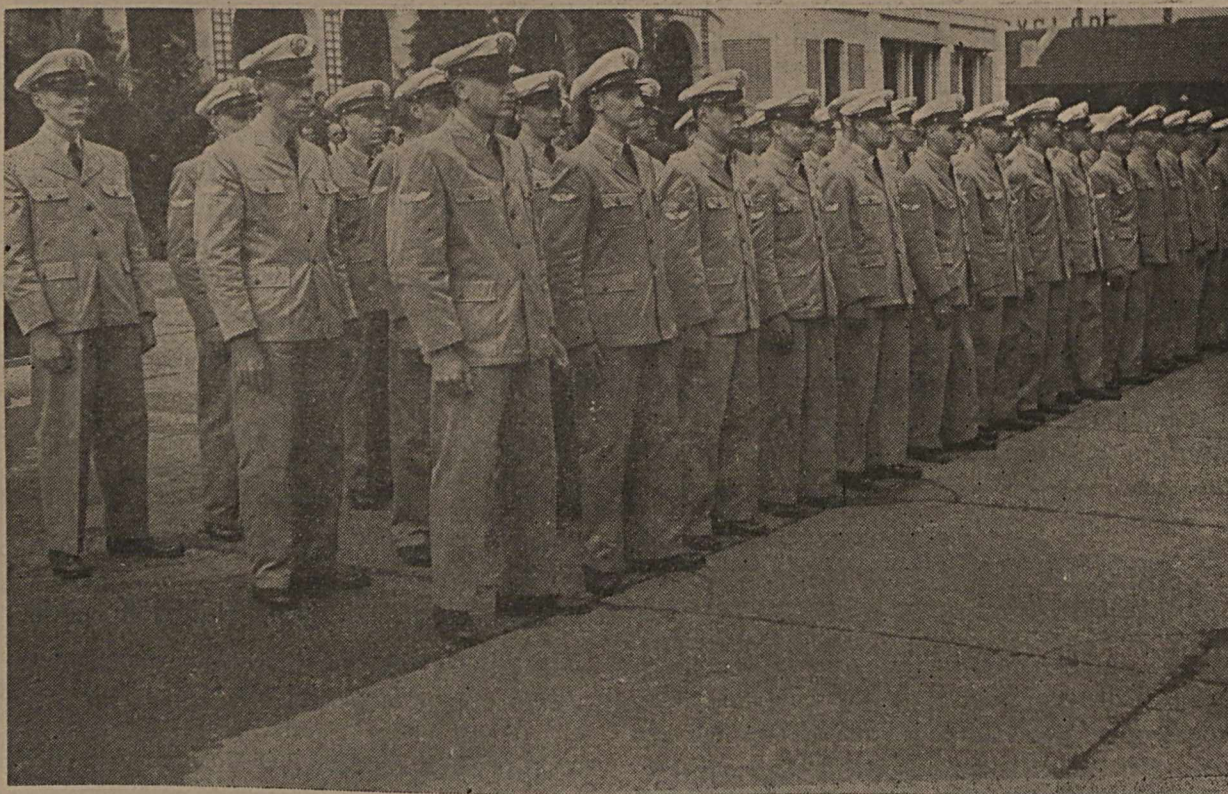
O funcionamento geral — prossegue o Coronel Mendes — é regulamentado por instruções contidas na Portaria n.º 227, de 4 de dezembro de 1943, baixada pelo Ministro da Aeronáutica. As atividades normais se iniciaram 20 dias antes da assinatura dêsse ato ministerial. A partir da data de sua inauguração oficial até 30 de junho de 1945, isto é, contando apenas um ano e sete meses de funcionamento, a Escola já preparou 22 turmas de Especialistas, contingente que equivale a um total de 910 diplomados, distribuídos entre 776 alunos e 134 estagiários. Devido à situação

especial que o Brasil atravessa, todos os alunos diplomados pela Escola ingressam automaticamente no serviço ativo da F.A.B.

ESPECIALISTAS, E NÃO PILOTOS

— Cumpre esclarecer que o objetivo primordial da Escola Técnica consiste em formar especialistas, e não pilotos, como alguém poderia pensar, por equívoco. Os especialistas, ao receberem os seus diplomas, são simultaneamente promovidos a terceiros sargentos da Reserva da Aeronáutica. Havendo número suficiente de alunos, a Escola tem capacidade para preparar 3.000 técnicos por ano. O diploma de Especialista corresponde a um Certificado Técnico de valor legal, sendo a profissão adquirida na Escola Técnica de Aviação de grande utilidade para as indústrias gerais do país, e permitindo ao profissional todos os elementos para sua completa aplicação. A Escola só admite candidatos do sexo masculino, com idade compreendida entre 17 e 34 anos.

Este importante objetivo só poderá ser atingido com a formação de mentalidade militar, num ambiente de rigorosa disciplina. Escusado será dizer que tal desiderato vem sendo alcançado, de



Alunos da Escola Técnica de Aviação num dia de formatura.



O Tenente Coronel Aviador Engenheiro João Mendes da Silva, Comandante da Escola Técnica de Aviação, quando palestrava com o representante da Revista do Serviço Público.

modo extremamente satisfatório, pelo Comando Militar da Escola, o que, entretanto, não impede que haja o cultivo de um sadio espírito universitário — aliás, um dos característicos de todos quantos consagram suas vidas ao mister aeronáutico.

INSTALAÇÃO E INÍCIO DE ATIVIDADES

— Em que condições iniciou a E.T.Av. seu funcionamento?

— Em pouco mais de três meses, numa excepcional viagem aérea transcontinental, talvez inédita na história da aviação, todo um grandioso organismo educacional, com professores e maquinaria, foi transferido para sua nova residência; e, em 22 de novembro de 1943, noventa dias, aproximadamente, após o término das negociações governamentais, o primeiro grupo de alunos assistia à Aula Inaugural. Desde esse dia, o aumento do número de alunos tem sido cada vez maior, bastando para isso afirmar-se que em pouco mais

de um ano 4.000 candidatos solicitaram matrículas. Mesmo depois de iniciadas as atividades, o recebimento do material de ensino teve prosseguimento, e, diante da necessidade de se equipar rapidamente a nova escola, muitas indústrias nacionais prestaram sua colaboração. Instalações elétricas, culinárias, sanitárias, bem como aparelhos de ordem técnica, foram adquiridos de firmas brasileiras, e, hoje em dia, quando sentimos que a Escola Técnica de Aviação está muito próxima de seu ápice, podemos garantir que uma grande parcela do trabalho de implantação esteve sob a responsabilidade de técnicos e indústrias brasileiros.

PROCEDÊNCIA GEOGRÁFICA E SOCIAL DOS CANDIDATOS

— Como a Escola consegue interessar a juventude?

— Desde o começo, a Escola Técnica de Aviação tem presenciado o entusiasmo de toda a ju-

ventude brasileira pelos seus cursos. De todos os Estados do Brasil, das cidades mais longínquas de nossos Territórios, apareceram candidatos. Os livros de inscrição, muito cedo ainda, ficaram repletos de nomes de pretendentes; soldados e graduados de nossas forças armadas, estudantes de tôdas as classes, enfim, representantes de quase tôdas as camadas sociais mostraram seu interesse pela Escola, e, aproveitando-se dessa excepcional oportunidade, seus dirigentes submeteram as turmas de candidatos a rigorosa seleção, com vantajosas decorrências para o grau profissional dos diplomados. Consultando-se os registros da Escola, observa-se que o número médio de matrículas é de 200 por mês.

CAPACIDADE ATUAL PARA FORMAR 3.000 TÉCNICOS POR ANO

E, continuando, disse-nos o Coronel Mendes:

— Atualmente as instalações dêste Estabelecimento permitem a formação aproximada de 3.000

técnicos por ano. Considerando-se os resultados apresentados pela média de aprovação, concluímos que no mínimo 50 % do número total de candidatos são eliminados; resta-nos, pois, obter um total aproximado de 6.000 candidatos, que, após todos os processos eliminatórios, nos dará o número pretendido.

MÉTODOS DE DIVULGAÇÃO

APARELHAGEM PUBLICITÁRIA

— A fim de se conseguir êsse vultoso número de candidatos, esta Escola mantém uma bem aparelhada Seção de Propaganda, a qual, através de uma extensa rede informativa, consegue realizar plenamente a divulgação de suas condições e finalidades.

O fundamento do trabalho da Seção de Propaganda assenta-se na cooperação de Entidades, chamadas "representativas", que recebendo contínua e persistente correspondência, encontram-se



O Chefe da Classificação do Departamento Vocacional, Sr. Le May, quando explicava ao representante da Revista do Serviço Público as finalidades do Departamento Vocacional e seu papel na seleção de candidatos.



O Assistente Encarregado da Instrução, Sr. Harry Gill, quando fornecia ao representante da Revista do Serviço Público as primeiras explicações relativas ao sistema pedagógico adotado na Escola Técnica de Aviação.

inteiramente a par de tôdas solicitações e inovações da Escola Técnica de Aviação. A publicidade tem dois sectores distintos: o primeiro é aquêle que visa atrair de forma superficial a atenção do grande público, dando-lhe noções gerais das possibilidades encontradas na Escola Técnica de Aviação; o segundo é aquêle que, solicitando a cooperação desinteressada e eficiente das Entidades Representativas, procura fazê-las valiosos centros de informação e encaminhamento de candidatos. Podemos dizer que neste último sector reside a coluna mestra de toda a campanha para obtenção de candidatos.

ÓRGÃOS COOPERADORES

— Transformando-se cada Aeroclube, cada Prefeitura, cada Escola Profissional, cada Tiro de Guerra, em Agências locais de recrutamento, torna-se muito fácil o serviço de informações, mesmo nos mais longínquos recantos do país — prosseguiu informando-nos o Coronel Mendes.

Quem últimamente tem viajado pelo norte, sul e centro de nosso território, encontrou certamente muita publicidade dêste Estabelecimento, feita não pròpriamente pela Escola Técnica de Aviação, mas sim por intermédio dessas Entidades Representativas, que, por mero e patriótico espírito de auxílio, trabalham ardentemente pela divulgação aeronáutica. Para facilitar ainda mais o encaminhamento de candidatos, tôdas estas Entidades têm autorização de fornecer ao candidato passagem de ida e volta, até São Paulo, bem como um auxílio para as despesas inevitáveis durante a viagem. Depois de apresentado o candidato, a Escola providencia imediatamente o reembolso da quantia despendida pela Entidade que e encaminhou. Desta forma, recebendo minuciosa informação, esclarecimentos precisos sôbre as condições de vida na Escola, garantia completa de viagem e alojamento, além de tôdas as posteriores vantagens auferidas durante os cursos, quase todos os jovens em idade de formação profissio-

nal apresentam inclinações e, logo mais, desejos bem definidos de ingressar na E.T.Av.

Temos aí, pois, o papel decisivo da propaganda no encaminhamento de candidatos. Por outro lado, mais como meio de informação ao grande público, a Seção de Propaganda garante um noticiário quotidiano das atividades escolares, aos órgãos de imprensa; e, neste sentido, tôdas as festas, cerimônias, formaturas, homenagens etc., são apresentadas ao público, que, dessa maneira, toma conhecimento da vida do Estabelecimento.

O "PAPEL PEGA-MOSCA"

— Também auxiliando a propaganda marcham em paralelo o jornal semanário "Papel Pega-Mosca" e a Seção de Fotografias — esta última com perfeito laboratório e serviço modelar de aparelhos. Ao "Papel Pega-Mosca", enviado semanalmente a todos os estabelecimentos que apresentam interesse publicitário (entidades representativas,

instituições educacionais, etc.) cabe também grande parte do trabalho informativo. Sua natureza e seu sistema redacional permitem ao mais desinteressado leitor descobrir vestígios pitorescos, que, pouco a pouco, o atraem para um completo interesse. Como parte de sua originalidade, êste jornal, que seria o pensamento vivo de tôda a Escola (colaboração de alunos, instrutores, funcionários, oficiais, notícias de acontecimentos locais, crônicas, críticas sociais e literárias, bom humor, etc.), é redigido em duas línguas, ou seja, tôda a parte escrita em português é transcrita em inglês. Êste fator — escrito em duas línguas — é um dos mais decisivos elementos de atração; grande número dos leitores, — procurando aprender ou desenvolver o seu inglês, lêem suas páginas, inteirando-se de tôda a atividade da E.T.Av. Devido ao grande interesse despertado e, principalmente, à volumosa correspondência solicitando remessa, a tiragem atual do semanário da Escola Técnica atingiu 5.000 exemplares, e, em



Cartograma ilustrativo da distribuição dos estudantes matriculados até 1945, segundo a procedência.



Bases Aéreas nas quais ingressa grande parte dos diplomados pela Escola Técnica de Aviação.

qualquer Aeroclube do Brasil, biblioteca, ou mesmo repartições municipais, pode ser encontrado, entre as revistas e jornais lidos, o "Pega-Mosca".

RESULTADO DA CAMPANHA DE RECRUTAMENTO

— Para esclarecer a atuação dos referidos órgãos cooperadores — prosseguiu o esclarecido comandante Coronel Mendes — especificarei um caso: um jovem, depois de interessado pela publicidade popular lançada pela Escola Técnica de Aviação, procura um aeroclube. Este último, que conta com um completo material informativo, atende ao interessado, prestando-lhe todos os esclarecimentos necessários e analisando-lhe, também, as possibilidades de aproveitamento. Depois de fornecer-lhe exemplares de folhetos, convidando-o para, dentro de prazo combinado, comparecer novamente ao aeroclube, a fim de apresentar

todos os papéis exigidos e submeter-se a um exame preliminar de seleção. Julgado apto, é o pretendente encaminhado a S. Paulo, com viagem grátis e respectiva diária, a fim de que, com o ofício de apresentação assinado pelo presidente do Aeroclube, se apresente à Seção de Matrícula. No caso de o exame de admissão, a ser ali realizado, somente se efetuar dentro de alguns dias, o candidato permanece hospedado gratuitamente na Escola Técnica de Aviação, a título de "encostado". Vemos, pois, que é principalmente através da colaboração dessas entidades que se encaminham os candidatos à Escola Técnica de Aviação. Seu papel é de relevância, visto como através de seu patriótico espírito de cooperação é que se torna possível o recrutamento racional de candidatos, procedentes dos mais longínquos Estados e Territórios.

SELEÇÃO

EXAME DE ADMISSÃO

— Como são selecionados os candidatos?

— Em São Paulo, o candidato procura a Escola Técnica de Aviação. Aqui chegado, depois de se apresentar, é encaminhado às Seções de Inscrição e Matrícula, onde entrega todos os documentos exigidos, fixando a data que julga oportuna para ser submetido ao exame de admissão. No dia marcado comparece, e, depois de ser incorporado a um grupo de 150 jovens, em média, é encaminhado à sala dos exames. Aí recebe tôdas as instruções sobre a maneira como deverá responder às questões apresentadas, iniciando a prova, que tem duração máxima de três horas. As provas são constituídas de Física, Matemática e Eletricidade, cujos programas são os seguintes:

Física: Noções de sistemas de medidas. Unidades fundamentais e derivadas dos sistemas CGS e MTS. Composição e resolução de forças.

Trabalho. Energia. Calor. Termômetros. Propagação do calor. Estado da matéria. Solidificação. Fusão. Ebulição.

Matemática: Razões e proporções. Frações decimais e ordinárias. Volumes e áreas dos principais corpos sólidos. Equações do 1.º grau. Unidades decimais inglesas.

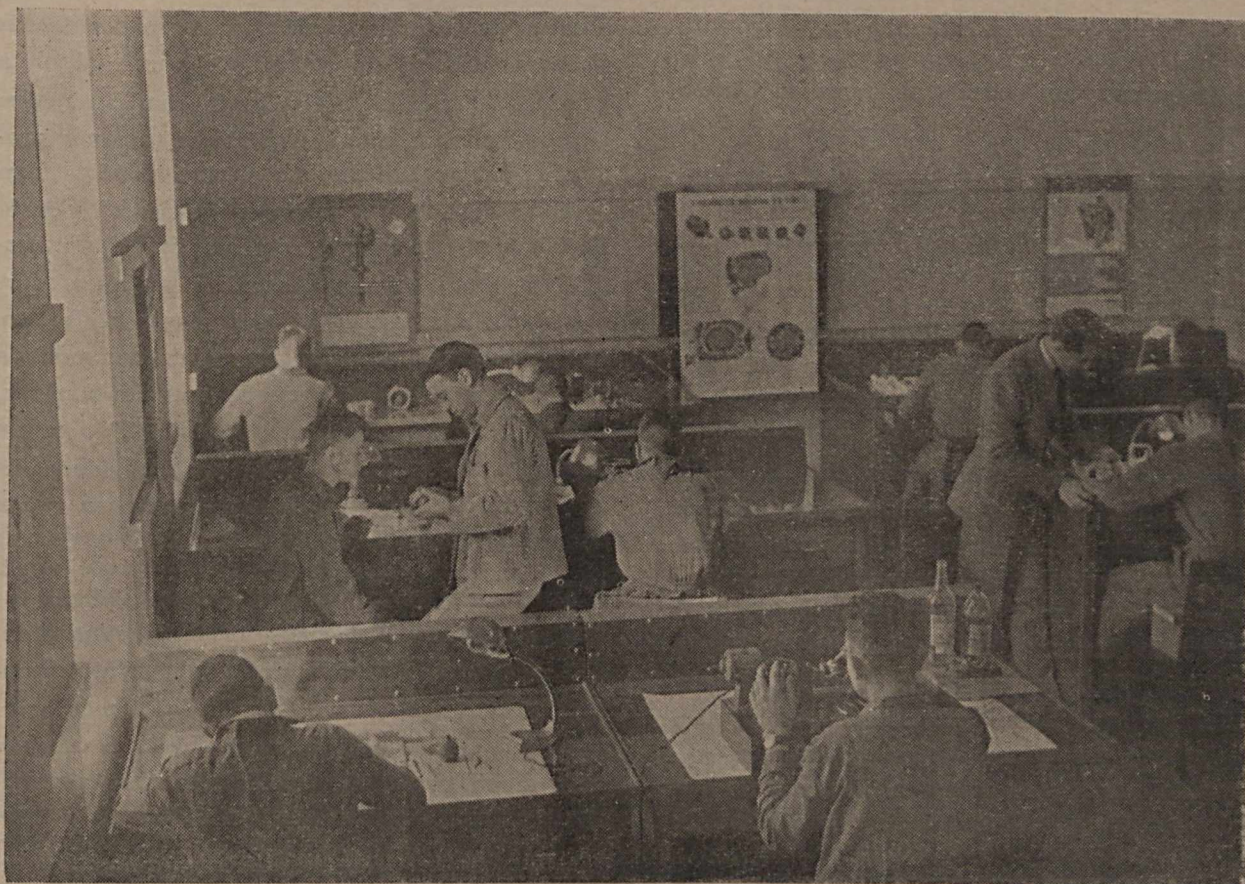
Eletricidade: Noções sobre Eletricidade. Magnetismo. Ímãs naturais e artificiais. Magnetismo terrestre. Condutores de eletricidade. Corrente elétrica. Lei de Ohm. Pilhas.

A TAREFA DO DEPARTAMENTO VOCACIONAL

— Finalizada esta prova e afastados os reprovados, é o grupo restante encaminhado para o Departamento Vocacional, sob o contrôle do supervisor de Alunos. Para que tenha uma idéia precisa do trabalho desse Departamento, apresentá-lo-ei aos Srs. Le May e England, responsáveis por esse sector de psicotécnica.



Aspecto de uma sala de aula, vendo-se alunos aprendendo Hidráulica.



Aspecto de uma sala de aula do Curso Especializado de Instrumentos de Vôo.

No Departamento Vocacional, Mr. Le May nos atendeu, explicando-nos o seguinte :

— A primeira finalidade dêste Departamento é localizar as tendências orgânicas e psíquicas do candidato. Através de um sistema entrelaçado de testes, facilmente nos é possível acomodar o examinando à sua verdadeira vocação. São os seguintes os tipos de testes usados na determinação vocacional :

Teste de Habilidade Mental B
 Teste de Habilidade Mental C
 Teste de Habilidade Mental D
 Teste de Temperamento
 Teste de Aptidão Mecânica MA3
 Teste de Aptidão Mecânica MA2
 Teste Geral de Classificação 1a.
 Teste Geral de Classificação 1B
 Teste Geral de Classificação 1C
 Teste Geral de Classificação 1D

Teste de Aptidão Técnica TC-4^a-Parte I
 Teste de Aptidão Técnica TC-4a-Parte II
 Teste de Informações Gerais TC-1a
 Teste de Matemática adiantada Classe A
 Teste de Matemática Progressiva Classe B

Certamente — finalizou o Chefe de Classificação do Departamento Vocacional — muitos dos resultados objetivos dêstes testes permitirão indicar uma mesma especialidade para número desca-
 cabível de alunos, de forma que, na indicação da especialidade, entram, com grande e decisiva importância, os resultados dos exames de instrução e médico. A nossa “bateria de testes”, entretanto, na maioria das vezes, é suficiente para a completa eliminação do candidato. Êstes testes, tal como dêles nos utilizamos, ainda são aplicados pelo Governo Norte-Americano, e por motivo de sigilo nacional não podem ser revelados em suas características.

O CENTRO MÉDICO

Do Departamento Vocacional fomos ao Centro Médico.

Possui este Centro magnífica instalação, servida dos mais aperfeiçoados recursos hospitalares da atualidade. O Capitão Médico Fernando Martins Mendes nos atendeu:

— Os candidatos, como último estágio do processo examinatório, são encaminhados a este Centro. Submetem-se a rigorosíssimo exame geral, a fim de se atender ao princípio de eliminação dos incapazes. O aparelhamento com que contamos, podemos afirmá-lo, é o mais completo possível para as nossas necessidades; possuímos Seções de Raios X, Fisioterapia, Oftalmologia, Odontologia, Cirurgia, Cardiologia, além de Farmácia, Laboratório de Análises, Enfermarias, etc. O Corpo de Oficiais Médicos é numeroso e integrado por especialistas; entre eles encontramos urologistas, cardiologistas, cirurgiões, oftalmologistas, etc.

Acredito que com os nossos médicos, nossas instalações e nosso aparelhamento, o aluno da Escola

Técnica de Aviação, desde o primeiro dia de seu ingresso, passa a viver dentro de uma absoluta garantia de saúde. Trabalhando com o objetivo de que “sòmente com boa saúde se consegue produzir satisfatòriamente”, o Centro Médico tem procurado atender a alunos e funcionários desta Escola através da mais rigorosa assistência hospitalar, e, neste assunto, acredito podermos afirmar que a Escola Técnica de Aviação é, de fato, um Estabelecimento Modelo. Quer cuidando da saúde de seus alunos, quer de seus funcionários, temos conseguido ótimos resultados. Não só na produção do trabalho, como na capacidade de aprendizagem, não será demais repetirmos que a boa saúde exerce a mais decisiva influência.

Depois de preenchidas as fichas médicas, — concluiu o Cap. Médico Fernando Martins Mendes — o candidato recebe seu julgamento, ficando, portanto, aprovado ou eliminado. Sendo aprovado em exame médico, o candidato é considerado aluno, recebendo imediatamente o necessário uniforme. Algumas vèzes, a eliminação é “pro-



Aspecto de uma fase de treinamento no Curso Especializado de Hélices.

visória", admitindo-se que o candidato, após tratamento, se submeta a novo exame médico.

Saindo do Centro Médico, de onde levamos as melhores impressões, acompanhamos o Cel. Mendes da Silva ao seu Gabinete, a fim de colhermos os últimos informes sobre a estrutura da Administração Brasileira.

ORGANIZAÇÃO DO SETOR BRASILEIRO

SEÇÕES

— A Administração Militar — prosseguiu o Comandante da Escola — incumbe-se de certos aspectos da administração geral, baseada na consideração de que, por ser brasileira, melhor poderá se desincumbir de assuntos intimamente ligados à natureza específica do Brasil. Assim, a propaganda, por força do contrato, é cuidada pela Administração Militar. Ainda fazem parte de seu domínio as seguintes Seções:

SM-1	Secretaria do Comando
SM-2	Protocolo
SM-3	Inscrição
SM-4	Matrícula
SM-5	Registro
SM-6	Diplomados
SM-7	Propaganda
SM-8	Estatística
SM-9	Correspondência e Arquivo
AM-1	Boletim e Sala das Ordens
AM-2	Contabilidade Militar
AM-3	Tesouraria Militar
AM-4	Transporte
AM-5	Vigilância
AM-6	Almoxarifado
AM-7	Serviços Gerais: Alfaiataria, Sapataria, Barbearia e Lavanderia e Engraxataria
AM-8	Diversões: Casino, Cinema, Jazz e Rádio. Biblioteca
AM-9	Dietética
AM-10	Contrôle do Pessoal e Registro Eleitoral
IM-1	Sargenteação da Instrução
IM-2	Contingente
IM-3	Armamento, Material Bélico
IA-1	Instrução Aeronáutica
IA-2	Contingente Aeronáutico

— Estas Seções — prosseguiu o Ten. Cel. Mendes — desempenham importante papel no con-

junto administrativo da Escola; são todas chefiadas por oficiais de nosso exército e possuem exclusivamente pessoal brasileiro.

PREPARO MILITAR DOS ALUNOS

No gabinete do Ten. Cel. Mendes da Silva, depois da visita de todas as Seções, tivemos ocasião de conhecer o Cap. Joaquim Bueno Brandão, assistente do Comando e encarregado do preparo militar dos alunos da Escola Técnica.

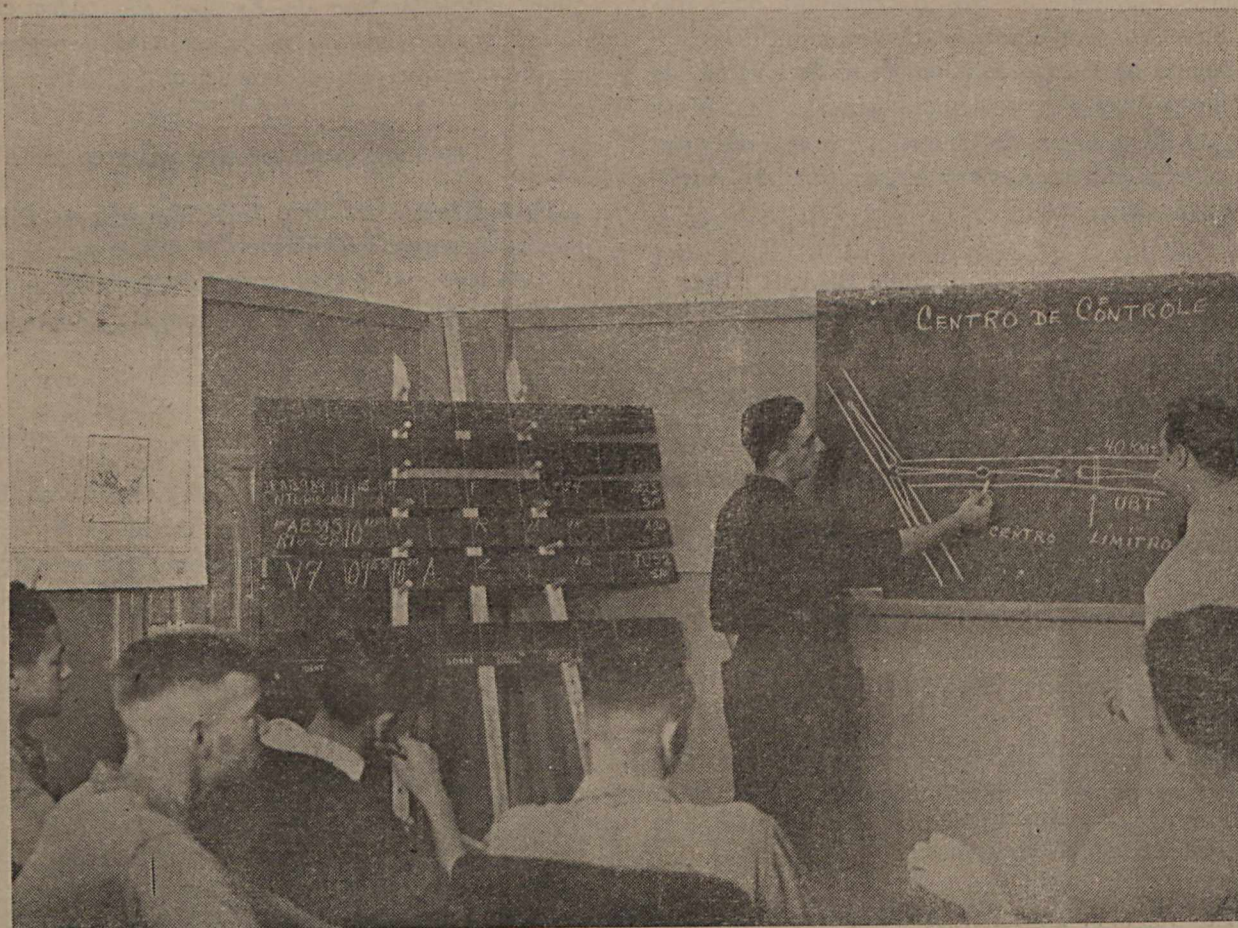
Em conversa, o Cap. Bueno disse-nos o seguinte:

— O principal característico do ensino na Escola Técnica de Aviação é, sem dúvida, a rapidez; é este fator — a velocidade com que se imprimem os conhecimentos nos alunos — que se pode



Alunos recebendo instrução numa fase de aprendizagem do Curso Especializado de Motores de Avião.

considerar verdadeiramente típico nos resultados do método de ensino utilizado por nossa organização pedagógica. E neste sentido, a fim de garantir uma perfeita coordenação do movimento educacional, o preparo da mentalidade disciplinada tem decisiva importância; a obediência e a prontidão com que as ordens devem ser cumpridas representa, sem dúvida, a primeira possibi-



Aspecto de uma aula do Curso Especializado de Contrôlo de Torre.

lidade de realização de nosso método educacional. Todos os nossos alunos vivem em rigoroso regime militar, fazendo parte de esquadrilhas — agrupamentos distintos de alunos sob o comando de um oficial — que através de suas ordens unidas, instruções militares, marchas, etc., conseguem preparar com absoluta precisão o espírito de disciplina e ordem dos alunos. Como consequência deste preparo militar, o Ministério da Aeronáutica concede aos diplomados da Escola Técnica de Aviação o posto de terceiros sargentos da Reserva da Aeronáutica.

Terminadas as palavras do Cap. Bueno Brandão, que é um veterano preparador de jovens militares, o Ten. Cel. Mendes da Silva, dando prosseguimento à apresentação das fases sucessivas por que passam os alunos continuou:

— Já vimos, pois, todo o caminho percorrido por um candidato, desde seus primeiros vestígios de interesse, até sua efetivação como aluno. Passaremos agora a considerar sua permanência a par-

tir do dia em que recebe uniforme, ingressando automaticamente no campo da verdadeira aprendizagem profissional. Para permitir aos leitores da *Revista do Serviço Público* um pormenorizado conhecimento desta nova fase, apresentá-lo-ei, agora, a uma das pessoas que reúnem em torno de si os mais complexos problemas do desenvolvimento educacional desta Escola; é o Sr. Harry Gill, Supervisor de ensino técnico e diretamente ligado à Diretoria da Escola.

A sala de Mr. Harry Gill fica num edifício situado à direita do Comando. Encontramo-lo cercado de instrutores, como que dando as últimas instruções do dia. Mr. Gill atendeu-nos com uma especial cordialidade. Contou-nos que alguns de seus colaboradores se encontravam na Capital Federal, a convite do Departamento Administrativo do Serviço Público, e, antes que começasse propriamente a explicar o trabalho da administração americana, agradeceu o interesse demonstrado por aquele órgão pelo sistema administrativo

da Escola Técnica de Aviação. Falando sobre o início dos trabalhos educacionais de John Paul Riddle, Mr. Gill disse-nos:

— Gostaria muito de lhe apresentar nosso Diretor, Sr. Edwin P. Stahl, porém o mesmo se encontra nos Estados Unidos, em companhia de nosso Presidente, o Sr. Riddle, de sorte que terei imenso prazer em atendê-lo no que desejar.

ORIENTAÇÃO DO ENSINO TÉCNICO

O SISTEMA RIDDLE

— Como é orientado o ensino técnico? indagamos-lhe.

— O princípio geral adotado para a instrução técnica é o de que o treinamento deve ser feito por etapas e o mais rapidamente possível, com eliminação de quaisquer fatores de desperdício, seja no tocante ao conteúdo dos cursos, seja com referência ao comportamento físico e mental dos alunos. O Sr. John Paul Riddle idealizou um sistema de treinamento rápido em série, a fim de

atender à necessidade premente de se formarem, nos Estados Unidos, levas e mais levas de especialistas aeronáuticos, durante a situação de guerra. O sistema Riddle conseguiu solucionar o tremendo problema, possibilitando o êxito das armas aéreas aliadas. O fator decisivo para a efetivação do sistema Riddle é o preparo físico e psicológico do aluno, através de uma organização que forneça plena satisfação às suas tendências orgânicas e psíquicas. Daí se depreende a importância do ambiente social, da alimentação e dos cuidados médicos, aliados ao estudo constante dos pendores vocacionais. Dessas condições básicas depende todo o êxito de seu método de treinamento, que obedece não somente aos fatores psicotécnicos, como também ao princípio da divisão do trabalho em série.

Após ligeira pausa, continuou Mr. Gill:

— O método de treinamento rápido em série consiste em distribuir os alunos, psicoteticamente



Numa aula do Curso Especializado de Operador de Rádio, um aluno faz sua aprendizagem em frente a um painel dinâmico R C A.



Alunos recebendo instrução técnica sôbre funcionamento e manutenção de um trem de pouso, numa fase do Curso Especializado de Aviões (Fase de Hidráulica).

classificados pelo Departamento Vocacional, em pequenas turmas ou classes, cujo tamanho varia de acôrdo com a natureza de cada curso e com as características de cada etapa de aprendizagem especializada. Assim, no Curso de Para-quedas, cada instrutor tem a seu cargo uma turma de quatro a dez alunos, conforme as etapas de aprendizagem. Convém salientar que cada etapa de aprendizagem tem uma duração prefixada, porém não necessariamente estática, devido às modificações que constantemente se introduzem no campo da técnica de aeronáutica.

DURAÇÃO DO TREINAMENTO

A duração do treinamento em qualquer curso é, pois, a soma das durações de cada etapa funcional de aprendizagem. Há necessidade, portanto, de um constante ajustamento do ensino às condições do progresso tecnológico da aeronáutica. Esse processo de adaptação contínua da instru-

ção técnica às novas circunstâncias encontra sua possibilidade de execução através dos seguintes elementos: pesquisa e planejamento.

Em agradável palestra com alguns instrutores norte-americanos que se achavam no Gabinete de Mr. Gill, ficamos conhecendo as principais características do treinamento em diversos cursos especializados.

No curso de Motores de Aviões por exemplo, o número máximo de alunos por instrutor tem sido de 12.

No curso de Rádio, o tamanho de cada turma, por instrutor, varia de 5 a 14 alunos, conforme as etapas de aprendizagem daquela especialidade.

Levando-nos à sua oficina de trabalho, uma jovem instrutora norte-americana nos explicou detidamente as fases de treinamento necessárias para uma completa aprendizagem sôbre a estrutura, manutenção e consertos de pára-quedas. O

treinamento neste curso é feito em 12 semanas, em pequenas turmas, na proporção de um instrutor para 4 alunos. Havendo um contingente de 40 alunos, por exemplo, será, portanto, de 10 o número de instrutores.

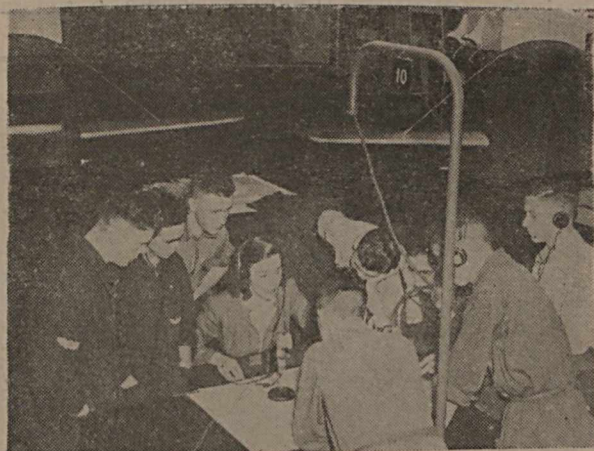


Aspecto da sala de aula do Curso Especializado de Treinador Link, onde os alunos recebem instrução sobre "voo cego" em terra.

Voltando, momentos após, ao gabinete de Mr. Gill, disse-nos ele :

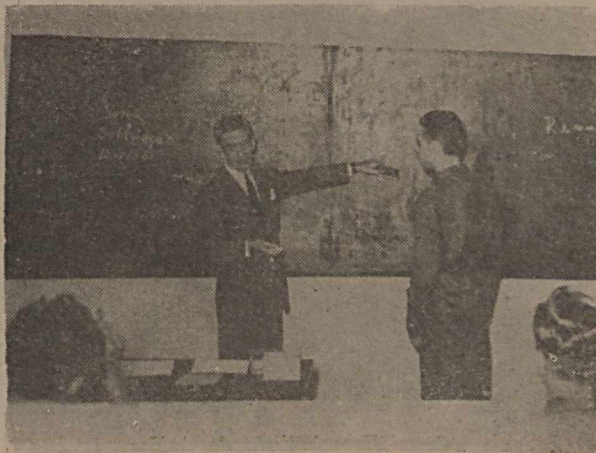
INSCRIÇÕES EM QUALQUER ÉPOCA

— Em virtude dos sistema de inscrições em qualquer época do ano, poderia parecer que as oficinas de aprendizagem iriam ficar superlotadas. Tal fenômeno, entretanto, não se dá, devido não só ao fato de haver sucessivas formaturas quin-



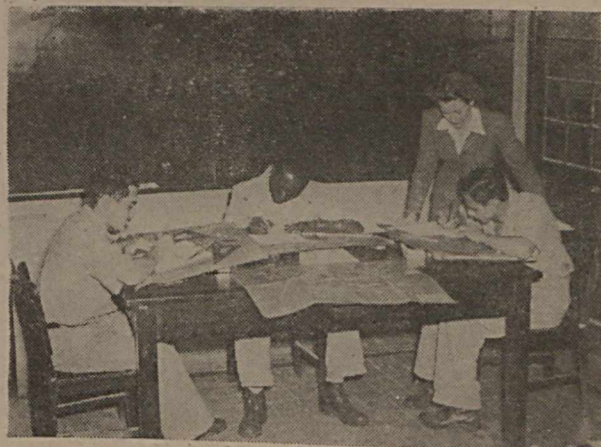
Outro aspecto da sala de aula do Curso Especializado de Treinador Link, vendo-se uma instrutora dando ordens radiofônicas a um "piloto" encerrado na cabine de um Treinador Link, enquanto um grupo de alunos segue as fases de um problema de voo básico.

zenais, como também à seleção vocacional, que constitui, de certo modo, um fator de equilíbrio na formação de contingentes de alunos para cada curso especializado. De qualquer forma, porém, qualquer acréscimo no contingente de alunos em



Um instrutor dando explicações aos alunos numa aula do Curso Básico de Matemática.

um curso especializado é automaticamente correspondido por um acréscimo proporcional no contingente de instrutores. Por outro lado, quando é diminuto, durante certo período, o contingente de alunos, surge, então, a feliz oportunidade de ser ministrado a cada aluno um treinamento quase individual. O método de classificação psicotécnica pôsto em prática pelo Departamento Vocacional evita, pois, a formação de grandes massas de alunos que, por simples arbítrio individual, se julguem, êles próprios, aptos para um determinado curso especializado. Há, portanto, uma constante necessidade de se acompanhar o desenvol-



Um grupo de alunos recebendo instrução no Curso Básico de Cópias Heliográficas.

vimento de todos os fatores que ocorrem na marcha do ensino técnico; e isto nós conseguimos mediante um trabalho perfeitamente coordenado de estudos pedagógicos e o conseqüente planejamento.



*Curso Especializado de Aviões
Fase 1 — Estrutura primária — Contrôl de Instrumentos.*

E, com um sorriso amável, conclui Mr. Gill :

— Apresentá-lo-ei agora à minha secretária, Miss Arline Villela, que, como perfeita conhecedora desta Escola, poderá mostrar-lhe com eficiência tudo que temos de interessante com referência a material didático.

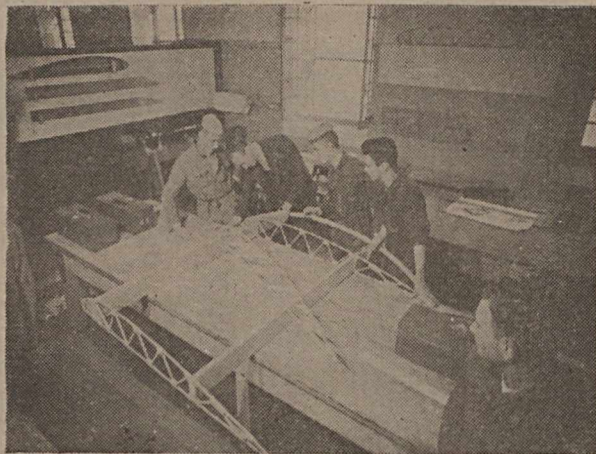
MATERIAL DIDÁTICO

Enquanto percorríamos, em companhia de Miss Arline, oficinas de instrução técnica básica e especializada, notamos a profusão de mostruários de parede, gráficos e cartazes, cuja utilidade principal é a de elucidar os inúmeros detalhes de



*Curso Especializado de Aviões
Fase 2 — Chapas de Metal — Revestimento.*

cada curso. Como interessante equipamento mantido pelo Departamento de Treinamento Visual, existe um arquivo de filmes "strip", de projeção fixa, por quadros, para ilustrar as diferentes etapas de aprendizagem. A Escola dispõe, além

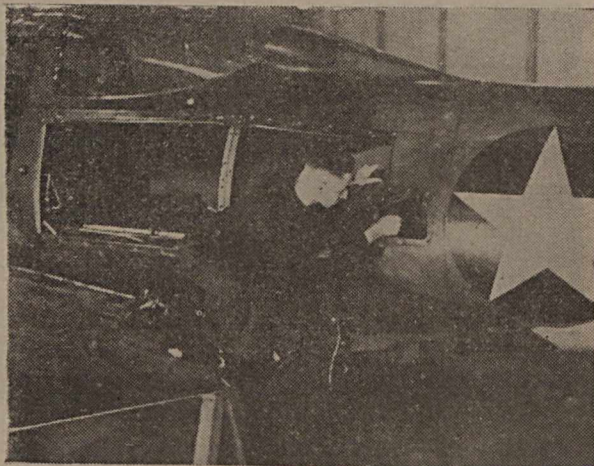


*Curso Especializado de Aviões
Fase 3 — Trabalhos em madeira.
Construção da asa.*

disso, de cerca de 500 filmes cinematográficos, para projeção sincronizada de aulas técnicas.

Outro tipo de material didático, que observamos, são as "tech orders", ou instruções técnicas escritas usadas pelos alunos para suplementarem as explanações dos instrutores. Estas "tech orders", verdadeiras súmulas de aulas técnicas, têm sido de eficácia comprovada no tocante às suas vantagens pedagógicas.

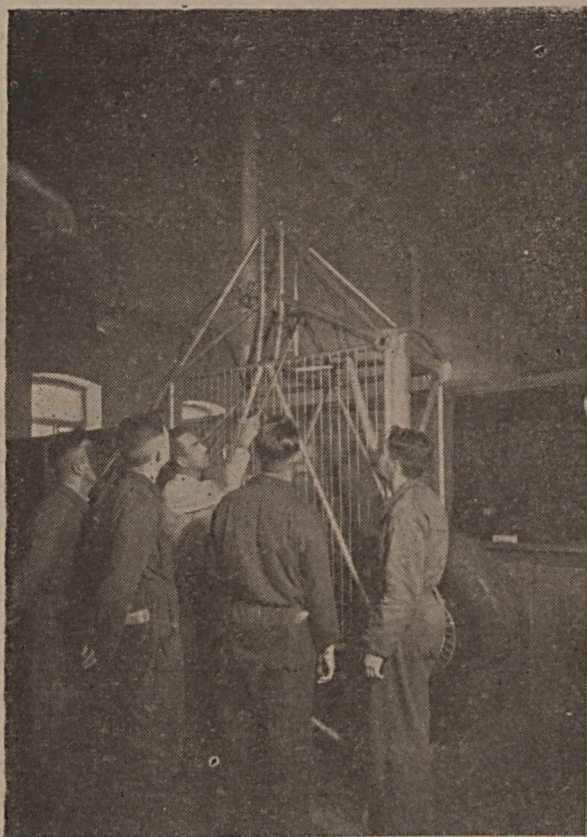
Na Biblioteca, mantida pela Escola, os alunos podem ainda consultar livros técnicos ou obras de referência. Esta biblioteca adota o sistema



*Curso Especializado de Aviões
Fase 4 — Eletricidade — Instalações elétricas.*

de classificação decimal Dewey e efetua empréstimos de livros e publicações pelo prazo de 10 dias. O leitor que, por negligência, deixar de entregar o livro no prazo normal de devolução, in-

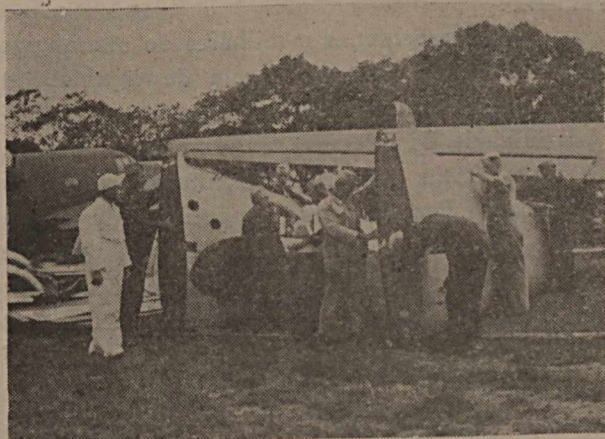
circundam os pátios internos da Escola, encontram-se estampas sugestivas, destinadas a provocarem e incentivarem o senso da responsabilidade funcional. Muitas delas ilustram, de modo assaz



Curso Especializado de Aviões
Fase 5 — Hidráulica — Trem de aterragem.

correrá no pagamento de pequena multa, cuja arrecadação reverte para a aquisição de livros ou benefício material da Biblioteca.

Afixadas nas paredes dos pavilhões das oficinas, ou ao longo dos corredores avarandados que



Curso Especializado de Aviões
Fase 6 — Montagem e manutenção de um A.20.A.

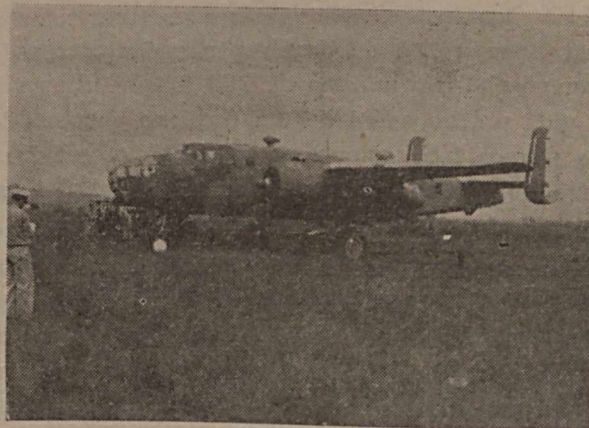


Curso Especializado de Aviões
Fase 7 — Troca de motores BT-15

impressionante, as desastrosas conseqüências que podem resultar de um pequeno descuido profissional.

Material didático, no sentido mais amplo, são tôdas as instalações, máquinas, ferramentas, instrumentos de precisão, aviões, bombas hidráulicas, ou melhor, todo o equipamento mecânico existente na Escola para fins de treinamento técnico, para não falarmos no tradicional quadro-negro e no mobiliário dos recintos onde se ministram as aulas.

Depois de havermos percorrido as principais dependências da Escola Técnica de Aviação, para termos uma visão completa de suas instalações em geral, voltamos ao escritório central da administração americana, onde Miss Arline nos apresentou



Curso Especializado de Aviões
Fase 8 — Cumbica — Inspeção de Voo

ao Sr. Robert E. Hoose, um dos Superintendentes para a Instrução, que trabalham diretamente subordinados a Mr. Gill.

O Sr. Robert E. Hoose satisfaz nossa curiosidade no tocante às qualificações mínimas dos instrutores técnicos, dizendo-nos:

INSTRUTORES TÉCNICOS

— Os instrutores técnicos, norte-americanos, em número de 226, possuem, todos eles, treinamento básico, isto é, grau universitário (ou grau de Colégio Secundário), e eficiência técnica comprovada pela C.A.A. ("Civil Aeronautics Administration") dos Estados Unidos. A fim de melhor atender aos reclamos do treinamento especializado da Escola Técnica de Aviação de São Paulo, mais uma turma de cerca de 400 técnicos norte-americanos está sendo treinada em Miami, Fló-



Dia da Formatura.

A madrinha coloca a divisa no braço do novo 3.º Sargento da Reserva da Aeronáutica.

rida. O treinamento dos futuros instrutores inclui um curso básico de língua portuguesa, contendo um vocabulário mínimo de 700 termos essenciais à vida prática, além de um pequeno vocabulário de termos técnicos em português, imprescindível para uma satisfatória transmissão das noções especializadas aos alunos brasileiros.

Os primeiros Instrutores que chegaram a esta Escola, nos fins de 1943, já possuíam todo o treinamento necessário; eram técnicos de comprovada capacidade e, assim, depois de um preparo adequado ao ensino no Brasil, fizeram-se totalmente eficientes, falando, hoje em dia, corretamente o português.

PRIMEIROS OBSTÁCULOS VENCIDOS

Sobre as primeiras providências tomadas por Riddle para a transferência da Escola Técnica de Aviação, Mr. Hoose falou-nos:

— 29 de setembro de 1943 foi um dia de grande importância para o Brasil e todas as Américas: um contrato de transcendente significação foi assinado entre o Sr. John Paul Riddle, como Representante Geral do Exército, Henry H. Arnold, General Comandante das Forças Aéreas dos Estados Unidos e o Dr. Joaquim Pedro Salgado Filho, Ministro da Aeronáutica do Brasil, para dar origem à Escola Técnica de Aviação de São Paulo. Esta medida efetivou o passo mais decisivo na defesa do hemisfério, até o presente momento.

No entanto — continua Mr. Hoose — sua criação estava somente firmada em papel; ainda restava a monumental tarefa de realizá-la e, nesse sentido, residiam os mais sérios obstáculos; faltava a aquisição do escasso material de guerra e o seu transporte através de milhares de quilômetros infestados de perigos; os cursos tinham de ser adaptados às condições particulares do Brasil e toda uma biblioteca especializada deveria ser traduzida em português; técnicos deveriam ser treinados na nova língua e costumes locais; localização apropriada tinha de ser escolhida e preparada; uma infinidade de pequenos e grandes obstáculos se apresentavam, mas, mesmo assim, tudo foi vencido.

Em menos de dois meses após a assinatura deste contrato, o treinamento técnico-profissional começou a ser feito na nova sede da antiga Escola de Miami, agora do Ministério da Aeronáutica em São Paulo. Os quatro primeiros alunos foram classificados e entraram no estágio inicial de treinamento.

Mais tarde, centenas e milhares de alunos passaram a cursar a nova Escola de especialistas. Iniciados num novo regime pedagógico, tiveram oportunidade de adquirir conhecimentos de grande importância para as suas futuras vidas profissionais. Durante todo o período de treinamento passaram a aprender Inglês, que deveriam falar e ler corretamente, porque o treino aeronáutico quase todo se baseia em livros técnicos escritos nesse idioma. As aeronaves utilizadas atualmente pela F.A.B. são, em sua maioria, fabricadas nos Estados Unidos, e a quase totalidade de instruções escritas sobre suas estruturas se acha redigida em inglês.

Manuais sobre aperfeiçoamentos e materiais suplementares estão sendo constantemente reeditados, e isto se processa tão rapidamente que a idéia de traduzi-los tem de ser abandonada, porquanto só o tempo necessário para providenciar a tradução dos textos destruiria a atualidade da obra.

Quando o aluno completa seus estudos, passa por certos exames que servem para apurar o seu aproveitamento final na especialidade escolhida. Se passar neste último exame, será mais uma vez entrevistado pelo Supervisor de Alunos; receberá os últimos conselhos sobre sua atuação profissional e, por fim, saberá o lugar para onde há de ser designado. Os graduados são mandados para várias bases do país. Alguns são enviados às Unidades da F.A.B. e outros, para as bases aéreas do Exército dos Estados Unidos ao longo das costas brasileiras. Este último grupo aprende a operar e manter o material específico encontrado nessas bases. Assim que o pessoal, suficientemente treinado pela Escola Técnica de Aviação, estiver em condições numéricas de garantir todos os setores operacionais, essas instalações americanas serão devolvidas à Força Aérea Brasileira.

— E sobre a natureza dos cursos, poderá Mr. Hoose dar-nos alguns esclarecimentos?

CURSOS BÁSICOS

— A Escola Técnica de Aviação inicia sua primeira fase de ensino profissional num curso denominado Escola Básica, que perdura 10 semanas. Esta escola fundamental tem por finalidade dar ao aluno sólida base para os estudos mais desenvolvidos da especialidade, a serem feitos posteriormente. Dar-lhe-ei a seguir um breve resumo do que o aluno estuda em cada um dos cursos desta fase fundamental:

Matemática: 50 horas — Esta matéria consiste nas operações fundamentais (adição, subtração, multiplicação e divisão) de todos os números, frações ordinárias e decimais; porcentagens, médias ou razão, proporções e números positivos e negativos.

Princípios da Força Aérea ou Força Aérea Fundamental: 18 horas — Este curso ensina as linhas de autoridade e organização das Forças Aéreas Brasileiras e dos Estados Unidos da América do Norte, assim como os métodos gerais usados, métodos de inspeção, identificação de material, etc.

Também ensina ao estudante como lidar com as "Tech Orders", isto é, o aluno aprende a manejar as Instruções Técnicas, procurando nelas o que deseja saber.

Física: 36 horas — Este curso abrange os conceitos básicos da densidade, teoria dinâmica, pressão e líquidos, pressão do ar, força e movimento, trabalho e energia mecânica, força e energia, máquinas simples, termômetros e calor.

Leitura de cópias heliográficas: 36 horas — Abrange projeções ortográficas, parte de observação, símbolos, desenhos de fábrica (são desenhos especiais para uma determinada fábrica, que não podem ser usados em outra fábrica).

Nomenclatura e teoria de voo: 30 horas — Este curso ensina os nomes e funções das partes de um avião, perfil das asas, energia ou compulsão em um avião, aspecto de proporção, execução, estabilidade e balanço.

Teoria de motor: 36 horas — Inclui os princípios e operação da combustão interna de um motor, a construção e função das partes de um motor, lubrificação básica, sistemas de ignição e combustíveis.

Combustíveis e lubrificantes: 12 horas — Aqui são estudadas a composição e refinação dos produtos do petróleo, fundamentos da lubrificação, e o uso de óleos no motor de um avião.

Eletricidade: 36 horas — Ensina os circuitos simples e as relações entre resistência, voltagem, amperagem (unidade de ampère) e *wattage* (unidade de *watt*). Também os elementos do eletro-magneto aplicado aos solenóides, substituições e geradores AC e DC, motores DC, os princípios de operação dos magnetos, baterias e transformadores.

Reconhecimento de avião: 9 horas — Treina o aluno nos pontos de semelhança e diferença dos aviões e familiarização com os mais importantes aviões do mundo e aqueles que são comuns no Brasil. Treina-os num rápido reconhecimento destes aviões.

Ferramentas manuais: 99 horas — O aluno é treinado no uso, cuidado e aplicação prática de medição, de ferramentas de desenvolvimento e ferramentas manuais comuns; soldagem; parafusos, matriz, ferrolhos; seguramento; amolação e afiação; uso de prensa perfuradora; ferramentas de penetração e fiação.

— Quando o aluno completa 10 semanas de estudo na Escola Básica — prosseguiu Mr. Hoose — é de novo chamado para uma entrevista com o superintendente dos alunos. Os resultados de seu trabalho servem de índices para a escolha de uma especialidade.

CURSOS ESPECIALIZADOS

— Em que consistem essas especialidades?

— No presente momento — explicou-nos Mr. Hoose — a Escola Técnica de Aviação conta com os seguintes Cursos Especializados:

Aviões
Manutenção e Reparação de Rádio
Motores
Operador de Treinador Link
Hélices
Soldagem
Escola de Monitores
Operador de Rádio
Eletricidade
Instrumentos
Meteorologia
Viaturas Motorizadas Especiais
Auxílios de Treinamento
Administração da Aeronáutica
Contrôle de Tráfego Aéreo Hidráulica
Máquinas e Ferramentas
Chapas de Metal
Marceneiro de Avião

— O tempo requerido para completar um curso — acrescentou Mr. Hoose — varia de acôrdo com a especialidade. Por exemplo, levam-se doze (12) semanas para se treinar um aluno na especialidade de pára-quedas (êste é o curso mais curto que temos), ao passo que se tornam necessárias cinquenta e quatro (54) semanas para se preparar um aluno em previsão meteorológica. Descrever-lhe-ei agora um dos cursos especializados, e uma escolha adequada será do departamento de aviões.

EXEMPLO TÍPICO DE TREINAMENTO POR FASES

Um aluno que entra para o Curso de Aviões — prosseguiu Mr. Hoose — é treinado para ser mecânico de pista. O seu trabalho consiste em executar todos os reparos gerais de um aeroplano, manter a pista de vôo e acompanhar o desenrolar

de tôdas as inspeções. O curso tem a duração de trinta e duas (32) semanas; as últimas quatro (4) são usadas para treinamento no campo prático, na pista de vôo e usando um “aeroplano vivo”, quer dizer, um aeroplano que realmente voa, que não é sômente para treinamento em terra.

O curso é dividido em oito (8) fases de quatro (4) semanas cada uma, a saber:

1. Estruturas fundamentais ou primárias —

O aluno aprende a nomenclatura de um avião, uso e cuidado das ferramentas, tipos de construção usados em aviões; os contrôles primários e secundários, estuda as rodas e breques, a montagem total, enrolamento dos fios, ajustamento dos cabos de aço, superfície de contrôle e equipamentos mistos (variados), tais como barcos salva-vidas de borracha, sistemas de oxigênio, equipamento de flutuação, etc.

2. Chapas de metal —

Nesta fase são ensinados os vários metais e ligas usados para a “pele de superfície” (é um termo técnico que significa as superfícies metálicas que cobrem o avião, isto é, a cobertura do avião) e como repará-las; o aluno aprende rebibagem e como fazer remendos em metais (isto, em caso de não poder ser usada a soldagem).

3. Trabalhos de Madeira, Dope e Tecido —

Nas primeiras duas (2) semanas, o aluno constrói formas para nervuras (nervuras são as costelas da asa do avião), perfil de asas, nervuras, longarina (espécie de viga que sustenta a cobertura) e, finalmente, a seção completa da asa. Ele aprende nervuras e a remendar a longarina. Nas duas (2) outras semanas, adquire conhecimentos sôbre o tecido da cobertura e a seção do perfil da asa, aplicação do *dope* (é uma espécie de tinta que se passa na cobertura do avião e que, encolhendo, adere a esta), costura especial das nervuras, revólver de tinta (uma espécie de esguicho usado para espalhar a tinta), e a fazer os reparos que forem necessários.

4. Eletricidade —

Esta fase abrange a parte da eletricidade aplicável a aviões, montagem e desmontagem de magnetos, geradores, partida; estudos de sistemas elétricos para vários tipos de aviões; procura de mau funcionamento de qualquer uma das partes.

5. *Hidráulica* —

Esta fase abrange sistemas simples e complexos, montagem e desmontagem, inspeção e reparo de unidades.

6. *Montagem e Manutenção* —

Aqui o aluno aprende a montar completamente um avião, aplicando o treinamento recebido nas cinco (5) fases prévias, e também a fazer o reparo necessário de qualquer parte ou sistema.

7. *Troca do Motor* —

Esta fase abrange a teoria do motor, desmontagem e montagem de um motor, espaço entre as válvulas, tempo do magneto, sistemas de combustão e óleo, troca completa de motor incluindo a prova do mesmo.

8. *Inspeção ou Treino prático* —

Esta fase final é na pista de vôo. O aluno aprende a fazer todas as inspeções necessárias no avião, tais como inspeção antes do vôo, diariamente, e inspeções de vinte e cinco (25) horas, cinquenta (50) horas etc. O aluno trabalha com os vários tipos de aviões que estão sendo atualmente usados, sendo-lhe dada toda a responsabilidade que deve assumir como mecânico da Aviação.

ORGANIZAÇÃO DO SETOR NORTE-AMERICANO

— Desejávamos agora, Mr. Hoose, que nos dissesse algumas palavras sobre a Organização norte-americana da Escola.

— Toda a organização é dirigida por John Paul Riddle. Diretamente subordinado a ele se encontra o Diretor da Escola. O Diretor possui dois (2) assistentes: um é Assistente-Diretor Encarregado da Instrução e o outro é Assistente-Diretor Encarregado da Administração.

O Assistente-Diretor Encarregado da Administração também age como controlador; sob a sua chefia temos o Departamento de Pessoal, Equipamento, Engenharia, Centro Médico, Departamento de Compras, Contadoria, Refeitório e Alo-

jamento. Cada um desses setores está sub-dividido de acordo com suas necessidades.

O Assistente Encarregado da Instrução tem sob sua jurisdição todas as fases de ensino técnico. Diretamente subordinados a ele há três (3) Superintendentes de Instrução, que agem como oficiais de ligação entre os departamentos de ensino e o Assistente Encarregado da Instrução. Divididos entre os três Superintendentes, estão os dezenove (19) departamentos de ensino.

Cada Departamento de Ensino tem um Instrutor-Chefe. Sob suas ordens se encontra o "Senior" Instrutor (assistente do Instrutor-Chefe), e, a este subordinados, estão os Instrutores. Em caso de Departamentos muito grandes, há diversos "Senior" Instrutores.

Abaixo do Assistente-Diretor Encarregado da Instrução, coloca-se também o Superintendente dos Alunos; este último toma conta de toda a parte referente a registro de alunos, testes e classificação dos vários recrutas. Há também o Departamento de Material de Instrução, que faz todas as traduções, fornece material técnico e auxílios de treinamento, ou faz as reproduções de todo o material que seja preciso.

A forma de organização em que a Escola Técnica de Aviação está construída é bastante sólida, porquanto possui características idênticas às da maior Escola de Aviação do mundo, a Escola Embry-Riddle, de Miami, Flórida, e o seu criador foi o próprio John Paul Riddle, atual Presidente do Setor Norte-americano da Escola Técnica de Aviação de São Paulo.

O melhor sistema de organização, todavia, não surtirá efeito se o pessoal que o dirige não for competente; e é nisto que se encontra o segredo do êxito desta Escola.

Finalizando, Mr. Hoose ainda nos disse:

— É preciso não esquecer também que, sob o ponto de vista de seu funcionamento, a Escola Técnica de Aviação deve grande parte de seu visível sucesso ao trabalho perfeitamente coordenado de ambos os setores: norte-americano e brasileiro.

DIREITO E JURISPRUDENCIA

DOCTRINA

Justiça nacional e a futura Constituição (*)

GABRIEL DE REZENDE PASSOS.

QUANDO foi convocada a Assembléia de Filadélfia que decretou a Constituição dos Estados Unidos da América do Norte, ALEXANDRE HAMILTON, JAMES MADISON e JOHN JAY publicaram famosos artigos no "Daily Advertiser", destinados a esclarecer o espírito público sobre as instituições republicanas.

Esses artigos constituem o "Federalista", livro que se tornou universal e norteou a formação de gerações e gerações de republicanos nas Américas, principalmente no Brasil, onde desde 1839 começou a ser lido em vernáculo.

Os Estados Unidos são uma nação que teve a fortuna de se tornar independente e constituir-se em república sob a inspiração de um núcleo de autênticos grandes homens.

O debate dos temas constitucionais, conduzido por grandes espíritos, resultou numa Constituição que, através dos séculos, se tornou modelo para inúmeros Estados estrangeiros e ainda hoje é um dos estatutos que amparam e exaltam os direitos dos homens, os ideais democráticos.

Ao se aproximarem os dias em que a Assembléia Constituinte Nacional elaborará uma nova Constituição para o nosso povo, muito feliz é a iniciativa do Instituto da Ordem dos Advogados, por inspiração de seu prorecto presidente Prof. HAROLDO VALLADÃO, no sentido de se abrirem os debates sobre temas constitucionais. E peço licença para consignar, nesta oportunidade, meus agradecimentos por ser incluído, embora imerecidamente, entre os juristas que tratam da matéria neste sábio colégio.

A nova Constituição sofrerá certamente o choque de influências das diferentes ideologias políticas, que se defrontam no mundo, mas, para nós, problema sempre presente é encontrar-se a linha de equilíbrio, o eixo justo entre a unidade e a federação.

País de enorme extensão geográfica e de escassa população, temos que preservar o seu futuro como nação unificada, mas devemos respeitar a inegável tendência para a federação, tão útil à administração e ao desenvolvimento econômico e político das diferentes regiões.

Todos querem, ou pelo menos o maior número quer a federação, máxime após um período de acentuada centralização de poderes, pois o fluxo e refluxo é próprio também das marés políticas.

Devemos, porém, precaver-mo-nos para não extremar o oposto à centralização, perdendo-nos numa federalização excessiva, que possa pôr em perigo a unidade nacional e tornar estanques, incomunicáveis, as diferentes regiões do país, tão afastadas pelas distâncias e desiguais pelos recursos econômicos, pela densidade da população, progresso e desenvolvimento cultural, etc.

Estejamos prevenidos contra a cisão de laços substanciais à unidade nacional, preservando as construções nacionais e toda criação que ultrapasse a região e dê caráter ao Brasil.

Todos os elos que fortaleçam a União, sem prejudicar a autonomia política e administrativa dos Estados, são úteis e devem ser criados. O que importa é a *unidade com a federação*.

Temos instituições nacionais que, sem dúvida nenhuma, perdurarão com essa qualidade, como o Exército, a Marinha, a Aviação, os Correios e Telégrafos, o sistema aduaneiro, etc., etc., assim como temos um direito único, quer na sua parte substantiva, quer na adjetiva, além de que teremos, certamente, unidade na diretriz geral do ensino primário e na orientação do ensino secundário, superior e técnico.

(*) Conferência realizada no Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros (D.F.) em junho de 1945.

No que se relaciona ao direito, a Constituição de 1934, como a de 1937, preconizou a unidade processual, mandamento a que o Governo deu corpo, com o Código de Processo Civil, o Código de Processo Penal, a lei dos executivos fiscais e outras em que se fixam preceitos gerais de processo, como a lei de desapropriação. O progresso nesse sentido é inequívoco, e muito se acelerou e simplificou a marcha dos processos.

Tentou a Constituição vigente fazer a unificação da justiça, mas não a levou a cabo, pois "unificou" no plano estadual, como o acentuamos logo após a sua promulgação, de modo que hoje temos em cada Estado uma Justiça própria, com um Tribunal de Apelação, além de um Supremo Tribunal na Capital da República, e de uma Justiça Militar, uma Justiça especial de Segurança e uma Justiça do Trabalho, ao mesmo tempo que, dentro da justiça dos Estados, e por eles custeada, existe uma justiça privativa da União, com recurso para o Supremo Tribunal, que é, dest'arte, também um Tribunal de recursos ordinários, de apelações e agravos.

A unificação mista que atualmente existe é inconveniente porque exhibe um dos Poderes em estado fragmentário, de constituição híbrida, com Tribunais sobreexcedidos de encargos e trabalhos, com o correspondente retardamento da marcha dos processos, ao par de outros tribunais vãos e mortos; uns juizes razoavelmente pagos e outros mal pagos; juizes bem escolhidos aqui e recrutados inconvenientemente ali, e um sem-número de diferenças que desrecomendam o sistema.

Por outro lado, a anterior dualidade de justiça era ainda mais cheia de deficiências.

Existia, até o advento da Constituição de 1937, uma Justiça Federal destinada de preferência a atender as causas da União. Mas era constituída por um Juízo Federal na Capital de cada Estado, com duas varas em S. Paulo e Minas, e três varas no Distrito Federal, mas com jurisdição em todo o Estado, sem os meios adequados para atender às necessidades forenses das Regiões. Imagine-se cada comarca do tamanho do território de um Estado e se verá logo a precariedade dessa justiça federal, que operava por meio de precatórias não cumpridas as mais das vezes, ou não devolvidas, as quais ninguém acompanhava, a não ser cidadãos leigos e indiferentes que tinham nos Es-

tados o título honorífico de Suplentes de Juizes Federais.

Em alguns Estados, como os titulares das varas federais eram grandes juizes e notáveis cidadãos, a Justiça Federal se constituía em garantia e segurança contra desatinos locais. Isso se verificava, justamente, à parte o valor desses titulares, por serem "federais" os juizes, isto é, por não estarem presos aos caprichos e arbítrios dos poderes locais. Era a presença da União nos Estados.

A sua ação, porém, era restrita no que concerne propriamente à aplicação da justiça, e o seu poder de ação, fora das capitais, era escasso.

Depois que se extinguiu a Justiça Federal, e logo que foi adotada a colaboração dos Ministérios Públicos locais para as causas da União, dando-se competência aos juizes vitalícios de Comarcas, para os executivos fiscais federais e para os processos de herança jacente, tornou-se muito mais rápida, eficiente e numerosa a defesa dos interesses da União do que no tempo em que ela contava com uma justiça própria para esse fim.

O preconceito de justiça dual veio com o de uma federação excessiva em que aos Estados federados se reconheciam, como legítimos, certos melindres autonomistas sem correspondência com a verdadeira autonomia, de modo que o que se encorajava era o separatismo.

Nos Estados Unidos, a federação, segundo se diga observação, se fez de fora para dentro, de jeito que até dualidade de direito se admite. O Brasil, porém, era uno e a federação veio dividi-lo, de dentro para fora, criando às vezes alguns artifícios, por amor a certo prurido de imitação. A criação de múltiplas leis processuais e de uma justiça dual foi um desses artifícios desnecessários.

O que importa na federação é a autonomia política e administrativa das unidades federadas.

A justiça não deve ser repartida, porque a justiça una é mais forte e a justiça mais forte melhor garante a essa própria autonomia política e administrativa.

A justiça segundo nos parece, pois, deve ser uma instituição nacional, custeada unicamente pela União e por ela organizada, segundo as necessidades da vida forense do país, com certa plas-

ticidade, de maneira que os trabalhos sejam distribuídos equitativamente e tenham marcha rápida. A unidade de justiça seria sobre isso mais um laço a identificar e prender os diferentes Estados Federados, e retiraria os juizes das influências locais, sempre mais atuantes sobre eles de que os Poderes Federais.

O país se dividiria em Regiões Judiciárias, à semelhança do que se procede com as Regiões Militares, com as zonas aéreas, etc., não sendo necessário que cada região judiciária se circunscrevesse aos limites de um só Estado, nem que cada Estado só comportasse uma, podendo, ao contrário, cada Região compreender mais de uma unidade federativa no seu círculo. O que se teria em vista seria a distribuição equitativa de serviços. Cada Região contaria com um Tribunal de segunda instância, constituído por Juizes, Advogados e Membros do Ministério Público, recrutados dentro da própria região, obrigatoriamente, não podendo remover-se um Juiz de uma Região para outra de maneira a evitar-se, com essa providência, uma das lacunas existentes na justiça unitária do Império.

Em certas regiões, em que o serviço forense é numeroso e intenso, como o Distrito Federal, poder-se-ia criar mais de um Tribunal com especialização, como um Tribunal Criminal, soto-posto a varas criminais, e um Tribunal Cível que coroaria uma justiça cível de primeira instância. Mesmo dentro da atividade cível poderia, se o serviço o exigisse, ser criada a justiça comercial, com um Tribunal de Comércio. Esses desdobramentos teriam ainda a vantagem da especialização tornando os juizes e desembargadores mais profundos conhecedores da matéria básica de sua carreira judicial.

Enfim, o que propugnamos é a unidade nacional da Justiça, com plasticidade suficiente para que sejam atendidas as necessidades do serviço forense com rapidez e eficiência.

A esse sistema se sobreporia o Supremo Tribunal Federal, constituído da maneira tradicional, que tem dado à Justiça do Brasil muitos de seus maiores e mais gloriosos nomes, com a competência limitada à unificação da jurisprudência, à solução última das questões constitucionais, às questões de magno interesse da União e dos Estados,

inclusive conflitos que entre eles se suscitem, os conflitos de jurisdição entre juizes e tribunais de regiões diversas, ou de justicas diferentes, julgamento de rescisórias de seus julgados, e aos processos contra o Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Tribunal e Desembargadores, etc.

Restringindo-se a competência do magno Tribunal, poderia ser diminuído o número de seus membros, restabelecendo-se o julgamento em tribunal pleno, ficando seus egrégios juizes com lazeres para seus profundos estudos e para o repouso necessário à saúde e à elaboração mental.

A justiça especial de segurança não nos parece que careça de existir numa boa organização judiciária, não acontecendo o mesmo com as outras justicas especiais de exceção, como a Militar e possivelmente a Justiça do Trabalho com o caráter de conciliação de interesses de classes.

Claro está que as prerrogativas tradicionais do Judiciário, como a estabilidade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos são elementares da função de Juiz, como imprescindível é a preeminência de suas decisões e a intangibilidade do Juiz, abolindo-se tudo que direta ou indiretamente constranja ou cerceie o Juiz.

Para completa organização da justiça, parece-nos indispensável ao ingresso na carreira o concurso de provas rigoroso, como se vem praticando em S. Paulo, há cerca de vinte anos. A remuneração do juiz deve estar à altura de facilitar-lhe padrão de vida condigno, além de ser cada juízo provido de biblioteca e publicações necessárias ao respectivo serviço de rotina, não se falando nas grandes bibliotecas dos Tribunais.

* * *

Quanto ao Ministério Público, entendemos que cada Região deve ter o seu próprio, chefiado pelo Procurador Regional, que funcionará junto do respectivo Tribunal Superior, e todos superintendidos pelo Procurador Geral da República.

O Ministério Público é órgão atuante da Justiça, mas carece ser despidido das atribuições não pertinentes essencialmente ao Ministério Público, que ultimamente o vêm sobrecarregando.

A União criará órgão próprio de defesa de seus interesses em Juízo, o qual poderá centralizar a dos interesses das autarquias federais, não havendo inconveniente em que suas causas sejam aforadas na Capital do Estado domicílio de seu contendor, como ora se faz com as varas especializadas em feitos da Fazenda. Os Estados e Municípios, igualmente, organizarão seu aparelho de defesa forense, por intermédio de órgãos específicos, sem se servirem do Ministério Público, para a função de advogados.

Aos Membros do Ministério Público, investidos de atribuições exclusivas de defensores da lei e da sociedade e daqueles a que esta deve amparo, cabem remuneração condigna e garantias funcionais, que os tornem distantes do arbítrio do Poder ou dos poderosos, confundindo-se suas garantias com as da Magistratura.

* * *

Cada ano se fazem reformas judiciárias, se buscam soluções para o problema do excesso de trabalho de alguns tribunais e para a absoluta falta de trabalho de outros, que até são fechados.

Quanto ao Supremo Tribunal Federal, sobrecarregadíssimo de atribuições e de serviços, os doutos têm aconselhado diversos remédios e providências, como a eliminação dos recursos extraordinários com fundamento na letra a do artigo 101, III, da Constituição, referente a decisão final que viole letra de lei, ou de tratado federal objeto da discussão. A hipótese, aliás, se confunde com um dos casos de recisória e até poderia constituir falta funcional. Ao demais, tal oposição à lei federal seria temida em épocas de excessiva vivacidade de espírito autonomista dos Estados, visto como, então, os juizes estaduais se rebelariam contra a lei da União — o que nunca ocorreu entre nós, e seria hipótese temível numa federação centrípeta, o que não é o caso da nossa. Outro remédio receitado é a descarga nos Tribunais de Apelação de algumas atribuições do Supremo; êsse remédio vem aliviar um doente com a morte de outro.

Outra solução é a criação de um Tribunal de Apelação Federal, para o qual se remeteriam os agravos em executivos fiscais federais e as apelações da União em certas ações, relativas à

condição dos funcionários e outras de determinada alçada. Para uns, êsse tribunal de Apelação deveria ser um órgão criado em tôdas suas peças, e para outros seria uma adaptação do Tribunal de Contas, que se vem transformando em órgão inoperante, dado que se lhe cassam as atribuições fundamentais.

As reformas sucessivas, ao cabo de um ano de aplicação, evidenciam que o remédio valeu por pouco tempo e que não adiantam soluções de emergência.

Uma das razões pelas quais os tribunais se sobrecarregam de serviço é a multiplicidade e iteração de recursos. Sem dúvida, o recurso é uma garantia contra o êrro ou a malícia (felizmente raríssima) do julgamento, e sem êle não pode o indivíduo garantir-se contra o arbítrio judicial.

Recorrendo de um julgamento para outro coletivo, estranho às influências que determinaram o primeiro, aumentam as probabilidades de acêrto e de segurança na pesquisa da verdade e na prática da justiça.

Mas, por outro lado, a multiplicação de recursos pode trazer para certos temperamentos um conformismo, um excessivo desprendimento de certos juizes no sentido de não se absorverem a fundo na controvérsia, que se desdobra para seu julgamento, deixando que o tribunal superior faça “melhor justiça”. Por outro lado, a multiplicidade de recursos desenvolve um falso “espírito liberal”, tendente a conceder recurso para um exame posterior mais profundo, que às vezes não vem nunca.

O recrutamento de bons juizes, plenamente garantidos, bem pagos, estudiosos, com viva consciência profissional, e a limitação de recursos aos que desdobram os julgamentos perante dois juizes efetivamente e não a um único, porque o outro teria sido descuidoso ou superficial, eis os elementos básicos de boa prática da justiça, a par da boa e eficiente organização do Poder Judiciário.

O que se deve abolir são as soluções de emergência, os remédios para sintomas, sem que se encare a fundo o problema da Justiça do Brasil, devendo-se procurar uma solução que resista ao tempo, ou que, pelo menos, tenha bastante plas-

ticidade e seja apta para atender ao aumento constante das questões trazidas a juízo.

O Brasil aumenta de população, de atividade, de trabalho, tornando-se mais intensas e complexas as relações entre os indivíduos, de modo que as contendas e controvérsias que vão desaguar no fóro se tornam mais numerosas.

E', pois, preciso organizar-se a justiça com espaço de folga que satisfaça a novas necessidades, sempre crescentes.

E' certo que não só da organização da Justiça depende a melhor realização do Direito, e que êste é um só, sendo os seus diversos ramos meras divisões teóricas, criadas para atender aos múltiplos malefícios a que êle visa reparar.

Os diversos ramos do Direito, ou as várias disciplinas jurídicas têm uma variedade formal, a fim de adaptar-se a peculiaridades sociais, mas, substancialmente, visam a satisfação do sentimento de justiça, reclamo único em várias formas, e a preservar a ordem no organismo social.

E, embora o direito não seja a lei, é nela que êle mais freqüentemente se "realiza", isto é, a lei é o melhor conduto do direito, ainda que não o esgote, nem o apreenda em tôdas as suas sutis manifestações. Ora, a lei nem sempre é perfeita na forma, nem sempre é bem inspirada no seu conteúdo, nem sempre guarda fidelidade ao sentimento jurídico; às vêzes, a êste se opõe flagrantemente.

E' como a lei é o veículo do direito, e tem por si um sistema de coação, que é o aparelho estatal, passam as vêzes por constituir "direito" leis anti-jurídicas.

Se nos fôsse dado fazer imagem, diríamos que, pelo canal adequado a conduzir o direito, passa muita matéria repugnante ao direito. O contínuo faz presumir a natureza do conteúdo; presunção muitas vêzes desmentida pela realidade.

Mas, a lei só não é direito, pois a lei só, como norma, é apenas uma imagem; o direito nasce da lei aplicada e, conseqüentemente, pressupõe maquinaria jurídica, que são os órgãos da Justiça, e o homem.

Sim, o homem que invoca a lei num sentido, a seu favor; outro homem que a nega nesse mesmo sentido, e a entende no rumo de suas conve-

niências ou de seus interesses, e, afinal, o homem que pondera o fato e entende a lei, não com o propósito de atender a um dos interesses propugnados, mas com o de satisfazer a um sentimento — o sentimento de justiça.

O direito realizado, pois, é a norma, mais o fato, e mais o homem com tôda a complexidade e os sentimentos dêste, de sua cultura de sua visão, de seus ideais, ou com a ausência de uns ou de todos êsses atributos.

Repousando o direito sôbre tantos assentos incertos, tem que apresentar variações e variados aspectos.

Mas, a sua realização será tanto mais satisfatória quanto mais aptos forem os homens que o versam — o que é tarefa das Faculdades de Direito, e quanto mais simples, eficiente e rápida fôr a mecânica judiciária.

Ora, só a racional organização da justiça, com a simplificação dos processos de apurar, definir e proclamar a relação jurídica exata, poderá levar-nos perto do ideal de justiça segura, rápida e barata.

Concluimos essas ligeiras considerações por propugnar :

a) Justiça Nacional, já que contamos com um só direito material e formal, organizada como corpo único, a expensas da União Federal;

b) Criação de Regiões Judiciárias, distribuídas eqüitativamente pelo país, com um Tribunal superior de recursos cada qual, constituído por juizes e juristas recrutados na própria Região, podendo haver mais de um tribunal, com especialização de competência;

c) Manutenção do Supremo Tribunal Federal, na capital da República, constituído de maneira tradicional com número de membros menor que o atual e funcionando em pleno, com a competência restrita a julgamento último das questões constitucionais; recursos extraordinários tendentes a fixar a inteligência da lei, no caso de divergência entre Tribunais (atual letra d do artigo 10, III da Constituição); causas ou conflitos entre a União e Nações estrangeiras; recursos de sentenças em ações entre a União e Estados da federação; conflitos de jurisdição entre juizes ou

tribunais de regiões diferentes ou de justiças diversas, ações recisórias de seus julgados; julgamentos do Presidente da República, dos Ministros do Supremo Tribunal, e do Procurador Geral da República, dos Ministros de Estado e dos Desembargadores;

d) Garantias tradicionais a juízes e aos membros do Ministério Público, com remuneração elevada;

e) Ingresso na Magistratura e no Ministério Público, mediante concursos de provas, regionais;

f) Criação de um Arquivo forense na sede de cada Região, para onde se encaminharão os autos findos, e o qual fornecerá as certidões, traslados ou fotocópias de documentos constantes dos respectivos processos.

* * *

Não alimentamos — é claro — a pretensão de ser dono da solução conveniente, nem a de tra-

zermos qualquer contribuição nova ao estudo do problema da organização judiciária no Brasil.

Atendemos à convocação dos nossos caros colegas, e trazemos à sua apreciação algumas sugestões singelas que correspondem à nossa experiência no exercício, durante nove anos, do cargo de Chefe do Ministério Público Federal, a serviço da Justiça e da União.

Apresentamo-las aos ilustres colegas, certos de que, do debate de opiniões neste sábio colégio, surgirá para o país a indicação da solução mais conveniente ao aperfeiçoamento de sua Justiça.

O contacto intenso com a atividade judiciária durante tantos anos, nos leva a pedir ao Instituto dos Advogados, a que reitere agradecimentos pelo honroso convite para vir ocupar sua tribuna ilustrada por tão luminosos debates, permissão para render sinceras homenagens aos juízes do Brasil, tão heróicos e dignos servidores do grande ideal que a todos nos congrega.

PARECERES

CARGOS PÚBLICOS — PROVIMENTO — REQUISITOS — SERVIÇO MILITAR — CONDIÇÕES ESPECIAIS — REVOGAÇÃO DE LEI, EXPRESSA OU TÁCITA

— A circunstância de coincidirem os requisitos — quitação e condição — ou desta pressupor aquela, não retira o caráter de autonomia que a lei geral, o E. F., lhes dá. E tanto assim é que um pode vigorar sem o outro.

— Interpretação do E. F., art. 13, ns. III e IX.

— Idem, do Decreto-lei n.º 2.750, de 6-11-40.

— Idem, do Decreto-lei n.º 7.343, de 26-2-45.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PARECER

1. O provimento dos cargos públicos obedece à satisfação prévia de vários requisitos.

Entre estes o de

“haver cumprido as obrigações e os encargos para com a segurança nacional”

e o de

“ter atendido às condições especiais prescritas para determinados cargos ou carreiras”.

São exigências distintas e inconfundíveis, não só por sua natureza como pelo destaque que o E.F. lhes deu (art. 13, ns. III e IX).

A prova, quer do primeiro requisito quer do segundo, obedece a regras próprias, editadas em leis e regulamentos autônomos.

2. Sobre o serviço militar e a prova de sua quitação, dispôs recentemente o Decreto-lei 7.343, de 26-2-45, art. 12:

“Art. 12. Nenhum brasileiro, de mais de 19 anos de idade, poderá, sem prévia apresentação da prova de que está em dia com suas obrigações concernentes ao serviço militar, praticar qualquer dos seguintes atos:

g) inscrever-se em concurso para provimento de cargo público ou exercê-lo;

i) exercer, a qualquer título, sem distinção de categoria ou forma de pagamento, qualquer *função* ou *cargo público* ou:

.....
É, como se vê, um diploma de ordem geral que, dando conteúdo ao n.º III do art. 13 do E.F., se deve observar no provimento de todos os cargos públicos por êle regidos.

3. Em correspondência com o item IX do art. 13 do E.F., o Decreto-lei 2.750, de 6-11-40, estabeleceu no art. 4.º uma condição especial para o provimento dos cargos civis do Ministério da Guerra:

“Os cargos públicos do funcionalismo civil do Ministério da Guerra só serão preenchidos por aspirantes a oficial e oficiais da Reserva, de 2.ª classe, e bem assim pelos reservistas de 1.ª categoria”.

Condições ou predicamentos especiais são frequentemente exigidos dos candidatos para o ingresso em determinados cargos ou carreiras. Nos de natureza técnica é mesmo regra a exigência de diplomas ou títulos científicos.

4. Dada a *autonomia* desses requisitos, não vejo como justificar-se a revogação por incompatibilidade do art. 4.º do Decreto-lei 2.750, pelo art. 12 do Decreto-lei 7.343.

“A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior” (Lei de Int. ao Cód. Civ. Bras., artigo 2.º, § 1.º).

No caso não há revogação expressa, quer se entenda como incluída nesta a cláusula “revogam-se as disposições em contrário” (EDUARDO ESPÍNOLA e EDUARDO ESPÍNOLA FILHO “A Lei de Int. ao Cód. Civ. Bras.”, vol. 1, pág. 75), quer se exija a indicação da lei an-

terior (PAULO DE LACERDA, “Manual do Cód. Civil Brasileiro”, vol. 1, páginas 314, 322-23).

As disposições indicadas *não são contrárias* porque regulam assunto diverso. Também não houve na lei presente referência à lei pretérita.

Revogação *tácita*, que é a resultante de *incompatibilidade* ou de regulamentação por inteiro de toda a matéria tratada na lei anterior, também não houve.

5. Os dispositivos são perfeitamente compatíveis porque regulam assuntos diversos. Um, de ordem geral, é pertinente à quitação do serviço militar, e outro, de alcance limitado, estabelece condições para o ingresso em cargos e carreiras que indica.

6. Os dispositivos de uma não podem ser considerados como “a par dos já existentes”, o que pressupõe identidade ou afinidade de matérias.

Não é caso, pois, de invocar-se, para chegar a essa conclusão, o disposto no § 2.º do art. 2.º da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro.

7. Os confrontos legítimos seriam, neste caso, do Decreto-lei 2.750 com o E.F. e do Decreto-lei 7.343 com a lei do Serviço Militar. Os dois primeiros regulam o provimento e os últimos a quitação.

A circunstância de coincidirem os requisitos — quitação e condição — ou desta pressupor aquela, não retira o caráter de autonomia que a lei geral, o E.F., lhes dá. E tanto assim é que um pode vigorar sem o outro; a condição do art. 4.º do Decreto-lei 2.750 pode ser abolida e a exigência de quitação subsistir, como aliás se pretende tenha acontecido.

8. Em face do exposto, não havendo, como procurei demonstrar, revogação expressa nem tácita, está em vigor o art. 4.º do Decreto-lei 2.750, a despeito do que dispõe o art. 12 do Decreto-lei 7.343.

E' o que me parece. — S.M.J.

Em 22-V-45. — Carlos Medeiros Silva, Consultor Jurídico do D.A.S.P.

JULGADOS

IMPOSTOS E TAXAS — COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA — ISENÇÕES POR LEIS FEDERAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS — AUTARQUIAS — BANCO DO BRASIL — CONCESSIONÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS — SERVIÇO DE CORREIOS — TRANSPORTES AÉREOS — TAXA DE AFERIÇÃO DE BALANÇOS

— *Interpretação do art. 32 da Constituição.*

— *Idem, do Decreto n.º 20.914, de 1932.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário n.º 6.221

Relator: o Sr. Ministro Philadelpho Azevedo.

Recorrente: Municipalidade de São Paulo.

Recorrido: Panair do Brasil, S. A.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário em que são: embargante, a Municipalidade de São Paulo; e embargada, Panair do Brasil S.A.:

Acorda o Supremo Tribunal Federal, por maioria, rejeitar os embargos pelas razões constantes das notas taquigráficas. Custas pela embargante.

Supremo Tribunal Federal, 24 de janeiro de 1945. — Eduardo Espínola, Presidente. — Bento de Faria, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Philadelpho Azevedo (Relator) — A Prefeitura de São Paulo iniciou contra a Panair do Brasil S.A. executivo fiscal para a cobrança de Cr\$ 127,10, taxa de aferição de balanças no exercício de 1940; opôs-se a executada, alegando exercer uma única atividade, a de transporte aéreo, isenta de quaisquer impostos, federais, estaduais e municipais, pelo art. 53 do Decreto Federal n.º 20.914, de 1932, e art. 1.º do Estadual n.º 6.412, de 1934.

A Prefeitura considerou não ser a embargante concessionária, e, portanto, excluída até do art. 32 da Constituição, que, aliás, exigiria lei local, ante a autonomia tributária do município; de qualquer modo, deveria taxas para retribuir o serviço de aferição.

O juiz deu pela improcedência da cobrança, considerando o transporte aéreo serviço de utilidade pública, e indiferente à circunstância de ser a ré simples permissionária; quanto à autonomia tributária do município, não seria alcançada, em matéria, não de seu peculiar interesse, mas do geral, de molde a exigir o respeito às leis gerais; por último, desinteressante a distinção entre impôsto e taxa, em frente à carta de 1937, que eliminou a ressalva, a propósito existente na anterior.

Houve agravo e o juiz, na sustentação, aditou, a propósito das taxas, que as balanças se destinam ao serviço de Correio, *privativo* da União, que o poderia, contudo, delegar a permissionários, mediante a cobrança de um suplemento de taxas postais.

O Tribunal de São Paulo confirmou o julgado, por se tratar de serviço que a Constituição atribuiu privativamente à União, que assim o fiscaliza, sem ingerência da Prefeitura.

Houve recurso extraordinário, com fundamento nas letras a e c por ofensa ao art. 26, b da Constituição Federal, que há de prevalecer sobre quaisquer preceitos de lei ordinária, locais ou federais, acaso com êle colidentes.

Nas razões, a matéria foi desenvolvida de acôrdo com a mesma orientação, invocando-se ainda precedentes administrativos da Comissão de Negócios Estaduais, do Ministério da Justiça, e até da Presidência da República, sempre com a ressalva de tributação municipal.

O executado não ofereceu razões e a Procuradoria Geral da República opinou pelo conhecimento do recurso, mas pela sua rejeição no mérito, o que realmente aconteceu por decisão unânime da segunda turma, segundo os votos dos eminentes Ministros Bento de Faria e José Linhares, respectivamente Relator e Revisor, assim redigidos: (lê).

A Municipalidade ofereceu embargos, reproduzindo a matéria antes arguida, e acentuando que as taxas seriam devidas até por outras unidades da federação.

A embargada os contestou, apoiando as decisões já existentes nos autos.

VOTO

O Sr. Ministro Philadelpho Azevedo — Ainda uma vez sou forçado a justificar minha dissidência quanto ao problema de intertributação pels órgãos concêntricos da nossa federação.

Para mim, a distribuição constitucional de rendas tem caráter predominante e, afora exceções, mesclas ou resíduos, ditos órgãos estão colocados em posição de plena paridade, não podendo imiscuir-se nos negócios relativos aos outros, em matéria financeira, expressamente repartida.

Está claro que deriva da natureza do próprio Estado federal a isenção recíproca para bens, rendas e serviços, mas tal princípio não pode ser estendido nem enseja a que um órgão faça irrestritos favores à custa dos cofres de outro.

Concorre ainda, para reserva na interpretação do texto constitucional vigente, o confronto com o anterior, que estendia a isenção aos concessionários, hoje, de contrário, em regra, excluída.

Assim, a faculdade de conceder ou de legislar sôbre determinado assunto não envolve a de dar isenções, que só o poder tributante pode autorizar dentro de sua órbita.

Do contrário, atenta a ampliação progressiva, entre nós, da competência legislativa da União, os núcleos locais perderiam praticamente a capacidade tributária ao sabor da maior ou menor tolerância do Governo Central em firmar exceções e conceder favores: todo transporte poderia ficar praticamente isento de impostos indiretos, estranhos ao livre trânsito interestadual de pessoas e coisas; notando-se, aliás, certa incoerência no regime de concessões: assim, a São Paulo Railway é de concessão federal por motivo meramente fortuito, pois, se esta residisse remotamente no caráter interestadual ou internacional, seus prolongamentos naturais, como as Estradas Paulista e Sorocabana, não poderiam ser de concessão estadual.

Para mim, pois, o § 2.º do art. 32 da Constituição Federal há de ser entendido no sentido do ligar a isenção ao poder que lança o tributo, e não ao que faz a concessão; assim, já procurei explicar em dois julgamentos, a propósito do I.P.A.S.E. (agravo n.º 10.908 in *Diário da Justiça*, — suplemento 1944, págs. 118 e 1.311, e *Arquivo Judiciário*, vol. 69 pág. 161), o que de alguma forma refletiu na elaboração do Decreto-lei n.º 6.016, de 1943, como se pode ver de erudito relatório da comissão para tal designada (*Rev. do Serviço Público*, janeiro de 1944, pág. 95).

O segundo ponto que, *data venia*, reivindico é o da não compreensão, em qualquer favor, de taxas remuneratórias de serviços, ainda se juntando argumento *a fortiori*: se, perante a própria carta de 1934, que isentava os concessionários, ficaram excluídas as taxas, por maioria de razão isso acontece em face do atual, que causou dito favor cedendo a motivos políticos e a reclamos doutrinários, v. g. os de PONTES DE MIRANDA, em seu *Comentários à Constituição Federal*.

O pagamento de taxas é, pois, de ser exigido dos próprios bens de outras entidades públicas, não se compreendendo que o Estado federado, ao realizar um serviço

público, não possa cobrar a prestação, como faria o particular dêle concessionário.

Se uma repartição ou escola federais pagam luz e força, por que não remunerarão, v. g., o fornecimento de água, só porque o Estado ou a Municipalidade reservaram para si o que poderiam entregar a concessionário? No entanto, a União cobra serviços dos Estados, ate taxas postais e telegráficas.

Por isso, naquele mesmo caso, já referido do I.P.A.S.E., o Supremo Tribunal, afastando embora, o impôsto predial, mandou satisfazer as taxas, como tem feito, várias vezes, em casos análogos, coincidindo com a conclusão unânime, nesse particular, da comissão já aludida (*Revista citada*, pág. 98).

Os serviços públicos podem ser realizados diretamente pelo Estado ou através de autarquias, sociedades de economia mista, concessionários ou simples permissionários.

Longe de rigidez, oferece, assim, a descentralização de serviços uma grande maleabilidade a dosar o grau de interesse na sua emancipação.

Da delegação não resulta, porém, a meu ver, persistência de tôdas as características do serviço público, exercido pelo Estado; ao contrário, vão os princípios perdendo de energia, à medida que o executor se distancia da fonte.

Do preceito das autarquias é preciso reconhecer a imunidade, mas, fazendo distinção de fins e de operações, com cautela que evite abuso do Estado em sua ereção em detrimento de outros órgãos, como nas hipóteses de fim mercantil ou de interesses de terceiros (acórdãos citados, LÚCIO BITTENCOURT, in *Rev. Forense*, vol. 95, pág. 263, TELMO VERGARA, *Arquivo do Ministério da Justiça*, vol. 8, pág. 190, TITO PRATES, in *Rev. Forense*, vol. 98, pág. 56, PAULO BARBOSA CAMPOS FILHO, *Autarquias e tributação*, São Paulo 1942, etc.).

Assim, não há que examinar precipuamente a natureza do serviço, mas como êle se exerce; expresso é o art. 32 da Constituição quando diz que os serviços públicos perdem a intributabilidade, se concedidos, salvo lei especial.

Mas, dita lei, quanto a tributos locais, deve provir do Estado ou do Município, cuja autonomia é reiterada constitucionalmente, na matéria relativa à decretação de impostos e taxas, atribuídas à sua competência.

J. LEÃES SOBRINHO, em valioso estudo sobre o Banco do Brasil, amplamente documentado (São Paulo, 1944), procura sustentar a isenção plena dêsse instituto, por se tratar de órgão executor de serviços públicos federais.

E' incontestável que o Estado lhe vem confiando progressivamente relevantes tarefas, inerentes até à soberania nacional, como a emissão de notas e a fiscalização do câmbio; por isso mesmo, exige, de certa feita, (recurso extraordinário n.º 5.761 in *Diário da Justiça*, 1943, página 2.079), a citação da União Federal em causa relativa ao último assunto.

Mas, a transferência do serviço público não envolve a meu ver, rigorosamente, a tributabilidade inerente, máxime quando feita a favor, não de organização paraestatal, mas de sociedade de economia mista, onde existem também

interesses particulares e onde se praticam operações bancárias comuns, em regime de livre concorrência; não é razoável admitir, pois, extensão a ponto de se transformar em absorção da parte privada, ainda que a pretexto de indivisibilidade.

Dito benefício privado antes se destacou basicamente no ato federal que exigiu pagamento de impôsto de renda pelo Banco do Brasil (Decreto-lei n.º 6.071, de 1943); que autoridade teria, pois, o Governo Federal para exigir acatamento dos poderes locais e reconhecimento de suas reiteradas determinações em prol da absoluta isenção do Banco do Brasil, se de sua renda preleva uma parte a título de impôsto?

Como se eximir o Banco da remuneração de serviços recebidos para ingressar os lucros de que a União participa direta ou indiretamente, a título de sócia e de poder público?

Daí, as hesitações e dúvidas que o próprio trabalho aponta, nos pareceres internos do Banco, v. g., em relação a imóveis para fins estranhos aos negócios bancários e até mercadorias, como o café, onerado pelo serviço de empréstimos realizados pelos poderes locais com o fim de valorizá-lo. Daí, ainda, a grande instabilidade de jurisprudência, em tôrno do Banco do Brasil, desde a recusa de legitimidade dos decretos de favor, em face da Constituição atual, até a isenção relativa a prédios não afetos aos serviços bancários para gravitar, afinal, em tôrno do meio termo da ressalva de taxas remuneratórias (*Arquivo Judiciário*, vol. 62, pág. 200, *Rev. Forense*, vol. 89, pág. 453, *Rev. dos Tribunais*, vol. 108, págs. 104-120, págs. 147-146, pág. 585 e 148, pág. 310, e *Diário da Justiça*, 1944, págs. 952 e 2.408, etc.).

Não há *parti pris*, nem má vontade em um tal entendimento das coisas federativas, sem o menor interesse no triunfo do ponto de vista doutrinário; para as próprias autarquias o Decreto-lei n.º 6.016, de 1943, acabou excluindo as taxas, (relatório já citado, pág. 98), convindo não esquecer que, em outro plano, a Lei n.º 125, de 1943, havia subordinado a própria União Federal ao respeito de posturas municipais, como, sem dúvida, também, estão os concessionários (*Arquivo Judiciário*, vol. 34, pág. 337).

Das autarquias às sociedades de economia mista (relatório citado, pág. 102), e daí aos concessionários e aos permissionários se pretende ampliar a isenção, que minuará as rendas das células locais, galvanizando-se abusos, tanto mais fáceis, quanto os presentes são feitos à custa do dinheiro alheio.

Diz-se, por exemplo, na presente espécie que o serviço é público, porque a embargada exerce funções de correio e êste é sempre federal.

Mas, está claro que a isenção de serviço federal só poderia valer para aqueles que sofressem a incidência de uma verdadeira requisição, para o transporte obrigatório e gratuito de correspondência, segundo acontece com alguns veículos de todo o gênero.

Sem cogitar do problema da descentralização de tal serviço, ainda agora referido em entrevista do diretor de Correios e Telégrafos, recém-chegado dos Estados Unidos onde o telégrafo é confiado a particulares, sob regime de

concorrência, a verdade é que a licença para que empresas recebam e franqueiem a correspondência não lhes atribui isenção inerente ao serviço público, máxime quando retirarem elas recompensa, em sobretaxa postal.

O Estado permite, hoje, a título precário, que comerciantes vendam selos do Correio (Decreto n.º 1.681, de 1939) e até estampilhas federais; por êsse serviço lucrativo, dado o desconto feito, os comerciantes não se transformam em agentes do poder público, nem escapam, v. g., ao imposto de licença por localização.

Na espécie, a Panair S.A. nem é concessionária, e sim parmissionária, em regime de livre concorrência e sem favores especiais, outorgados apenas a certas linhas deficitárias mediante contrato com a União, sob subvenção a *forfait*.

De qualquer jeito, não poderia gozar de isenção de tributos locais, sem outorga direta por parte destes.

A prevalecer semelhante critério, tudo poderia ser arvorado em serviço público, por qualquer nexo ao amplo conteúdo do art. 16, isto é, à extensa pauta das matérias reservadas, exclusivamente, ao legislador federal; assim, os bancos, os pesos e medidas, como os correios e telégrafos, os transportes por mar, terra e água, a cabotagem, as minas e águas, os seguros, as cooperativas, os direitos de autor, privilégios e marcas, tudo, enfim, poderia ser objeto de favores tributários, outorgados pela União, que, entretanto, se empenha, com tôdas as forças, em interpretar restritamente as próprias isenções, que concede de seus renditos, ainda que, às vezes, investindo contra a fé de promessas e contratos.

A isenção chegaria até aos teatros e cinematógrafos, também incluídos no n.º XIX do art. 16, como os correios e telégrafos no n.º X, e atingiria à prática totalização de atividades, ante a amplitude do n.º V:

“— o bem estar, a ordem, a tranquilidade e a segurança públicas, quando o exigir a necessidade de uma regulamentação uniforme”.

De tudo resulta, por isso, grande instabilidade de orientação, quer na órbita administrativa, quer na judiciária, e que se agravará quando os núcleos locais recobrem sua autonomia de governo, pois no período provisório de aplicação do diploma de 1937, a direção de Estados e Municípios, por delegados diretos ou indiretos do governo central, atenua ou afasta as legítimas reações dos prejuízos e sangrias dos cofres locais, que os beneficiários procuram naturalmente estender e agravar, fiados no prestígio das concessões de poder federal.

O caso das loterias é típico no ofender a igualdade de tratamento, pressuposto em um regime de discriminação de renda, sem embargo da hierarquia dos órgãos internos do país, para outros efeitos: a União, a pretexto de só ela poder tornar inócuo o ato delituoso do jôgo, tem isentado as loterias federais de imposto locais, por vários diplomas, o último dos quais é o de n.º 6.259, de 1944, mas se reserva o direito de lançar seus tributos sobre as concedidas pelos Estados (v. g. meu voto vencido in *Diário da Justiça*, 1943, Supl., pág. 4.849).

Daí, a tortura dos raciocínios, a que os tribunais têm sido arrastados, desviando-se em querelas inúteis como a da caracterização do conceito de concessão em tal setor tão próximo do ilícito; de longa data vêm os arestos se contrariando mutuamente (*Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, vols. 35, págs. 156, 596, 136, 509, e 748, 40, pág. 38, e 42, págs. 145 e 152, *Diário da Justiça*, Supl. 1943, págs. 2.507 etc.).

Os tribunais locais têm, porém, reagido ao mesmo contra a tentativa de estender o favor aos agentes vendedores de bilhetes, como no Espírito Santo (*Direito*, vol. 6, pág. 270), Pernambuco (*Arquivo Forense*, vol. 13, página 459) e São Paulo (*Revista dos Tribunais*, vol. 149, págs. 149 e 150, pág. 567), a despeito de pareceres emitidos a propósito de impostos de vendas mercantis (*Revista dos Tribunais*, vol. 137, pág. 445); por certo, a renda auferida pela União tem justa finalidade, mas não pode abranger forçadamente cota que caberia aos Estados.

Não há, sequer, reciprocidade; a União inclui nas concessões favores locais, mas não respeita os contidos nas concessões locais, e continua a impor o tributo de renda, embora isto me pareça, em princípio, razoável pela sua generalização, sobre juros de títulos e vencimentos pagos pelos Estados e Municípios.

E' preferível, assim, prevenir, desde já, na expectativa de graves lutas, que poderão surgir ao tempo em que os Estados e Municípios vierem a resistir contra o abuso de outorgas fiscais, em seu detrimento essencial.

Nos Estados Unidos é conhecido, embora ausente a cláusula incerta em tôdas as nossas Constituições republicanas sobre a intributabilidade recíproca, o cuidado da jurisprudência, pois se até as comunicações telegráficas e telefônicas podem ser incluídas no texto relativo à liberdade de trânsito interestadual, assegurada a pessoas, coisas e veculos, não se limitou ali, contudo, a faculdade normal, para os Estados, de tributarem, sem exageros confiscatórios, os bens e serviços de empresas existentes em seus territórios, especialmente quando incidirem os impostos normalmente sobre a propriedade.

Na Argentina, semelhante prática foi também seguida, segundo se pode ver da obra de Felipe S. Perez de 1943, *Facultades impositivas de las Provincias y Municipalidades*, apoiando as decisões *leadings* da Suprema Corte de 1904 (fls. e 1929 (pág. 214)).

Por certo, a jurisprudência norte-americana influenciou entre nós, segundo os comentários bem conhecidos, a propósito do art. 10 da antiga Constituição: a isenção *by implication* e o célebre julgado de *Marshall in Maculloch v. Maryland*, aliás, de caráter político, ante o exagero do tributo conducente ao combate à destinação de institutos centrais, como os bancos de emissão, foram sempre citados e Barbalho, Milton, Carlos Maximiliano, Amaro Cavalcanti, Paulo de Lacerda e Aurelino Leal examinaram o assunto, quando não se haviam concretizado dúvidas mais sérias, bastando recordar que o caso mais citado fôra o de loterias, corroborando-se a raridade dos arestos com exame da coletânea de Mendonça de Azevedo.

O grande Rui lançou notável parecer, ainda a propósito de assunto escrito, qual o de selo sobre apólices esta-

duais (Constituição Federal, vol. 1, págs. 331 e seguintes). Pontes de Miranda foi quem tratou do assunto de modo geral, criticando a outorga exageradamente inserta no pacto de 1934, e a hipertrofia do conceito de serviço público, em face especialmente da incidência, *sui generis*, do imposto de renda; já no seu segundo trabalho, sobre a atual carta, mostrou como certos aspectos, antes debatidos, foram devidamente reajustados.

No período de vigência do pacto de 1934, ampliou-se a corrente extensiva em prol dos concessionários, produzindo-se floração de eruditos pareceres v. g. *Rev. dos Tribunais*, vol. 100, pág. 23, *Revista de Jurisprudência Brasileira*, vol. 33, págs. 49 e segs., e Targino Ribeiro-Memórias in agravo n.º 6.358 e recurso extraordinário n.º 2.388), que, entretanto, teriam de ser mitigados, a partir de 1937 diante de recuo expresso e expressivo e do reajustamento dos exemplos norte-americanos, antes já observado, v. g., por Pedro dos Santos (*Revista de Direito*, vol. 53, páginas 534) ao legitimar tributo sobre agente de Banco do Brasil na Bahia.

Observando-se a elaboração legislativa, nota-se ainda grave incerteza não obstante crescente ação vulneradora dos interesses locais, em favor da expansão da influência federal.

Assim, e contraditoriamente, a isenção de tributos locais deixou, às vezes, de ser implícita, equívoca, indireta para se afirmar, sem peias nem reservas: foram protegidas, já vimos, as loterias federais, as empresas de armazéns gerais, aliás desde 1902, com o germen, talvez, das incursões centrais (Lei n.º 1.102), as sociedades cooperativas, os combustíveis, problema resolvido, depois, por emenda constitucional, ante a resistência que se esboçava (Tribunal do Rio Grande do Sul, in *Arquivo Judicial*, vol. 60 página 209), a navegação, o tráfego aéreo, as vias férreas e os portos, etc., sem falar na chamada lei Deleuze, que, retirando dos Estados a vacância de bens, praticamente excluiu ainda na percepção do imposto de transmissão *causa mortis* nos casos de jacência (Decreto n.º 1.907, de 1939).

Em matéria de minas e águas minerais, as Leis número 1.985, 2.081 e 2.266 de 1940, apesar de dúvidas sérias (SÁ FILHO, *Revista Forense*, vol. 95, pág. 42, e CARLOS MONTEIRO BRISOLA, *Direito*, vol. 25, pág. 52), se chegou a outro regime fixar a União o total dos im- de 1938), a ponto de despertar a repulsa dos Estados, que, por sua vez, atribuíram à cota municipal; é possível, e talvez certo, que o sistema seja conveniente à economia nacional, mas se afasta do federalismo e das bases constitucionais, que ainda o mantiveram em 1937, a despeito da supressão de símbolos e bandeiras locais.

Mas, veio logo o abuso e se determinou a isenção dos compradores de ouro e pedras preciosas (Decreto n.º 466 de 1938), a ponto de despertar a repulsa dos Estados, na defesa do imposto de indústrias e profissões: Paraná (*Paraná Judiciário*, vol. 40, pág. 35), São Paulo (*Revista dos Tribunais*, vol. 109, pág. 611) e Minas Gerais (*Diário de Justiça*, 1944, pág. —); também neste Estado se manteve o sêlo de garantia das águas minerais (*Revista Forense*, vol. 98, pág. 117), quando dos próprios Estados

exploradores da riqueza mineral se pretendia cobrar taxas do Código de Minas (v. g., agravo n.º 10.670 in *Diário da Justiça*, Supl., 1943 págs. 4.952 e 1944, pág. 2.581).

No tocante à indústria elétrica foi adotado sistema equivalente (Decreto n.º 5.764, de 1943), também adstringente da capacidade local, e apenas o Supremo Tribunal tem protegido os Municípios, que exploram diretamente serviços de eletricidade, a despeito de não abrir o Código de Águas qualquer exceção.

E' certo que outras vezes tem recusado a União como aconteceu com o sêlo forense (Decreto-lei n.º 5.808, de 1943), conforme antecedentes e exposição de motivos in *Arq. do Ministério da Justiça*, vol. 3, pág. 49, a despeito de hiato aberto na coerência com que de há muito vinha sendo prestigiada a correlação entre o sêlo e a origem da lei reguladora de ato taxado, segundo preciso parecer do Consultor Geral da República, HAHNEMANN GUIMARÃES (*Revista Forense*, vol. 95, pág. 551), apoiado por OTO PRAZERES (*Arq. Jud.*, vol. 67, Supl., pág. 4), embora geralmente combatido antes por motivos de irrecusável conveniência, do que no estrito terreno jurídico, v. g., por CLODOMIR CARDOSO (*Revista Forense*, vol. 95, pág. 527). MANUEL CARLOS (*Revista do Ministério Público*, vol. 7, pág. 76), MARTINS DE ALMEIDA (*Revista Forense*, vol. 95, pág. 702), HOMERO COSTA (*Revista Forense*, 96, 442) e acórdãos do Rio Grande do Sul (*Justiça*, vol. 23, pág. 67) e Minas Gerais (*Revista Forense*, vol. 95, págs. 382, e 97, pág. 140). Os atos de registro imobiliário já haviam sido taxados, sem embargo de estadual, e imposto de transmissão de propriedade e até o sorteio de imóveis (*Diário de Justiça*, 1944, pág. 3.424).

Já o Decreto-lei n.º 6.016, de 1943, declarou compreendidos nas imunidades constitucionais os bens, rendas e serviços de autarquias organizadas pela União, Estados e Municípios; excluídas as taxas remuneratórias e limitados o valor e o fim dos imóveis destinados aos benefícios da instituição de previdência; reconhecendo, quicá, o exagêro da fórmula, acrescentou o diploma, no art. 4:

"Tôda vez que a imunidade fiscal de uma ou mais autarquias acarretar perturbações nas finanças da União, dos Estados ou Municípios, poderá qua'quer dêles entrar em acôrdo, com aquêlo a que estiver subordinada a autarquia, a fim de lhe serem dadas as necessárias compensações".

Varia por vezes a fórmula entre a da isenção direta e escancarada, como no caso das sociedades cooperativas e a indireta, de indução dos Estados a imitarem as concessões federais, assim, no caso dos hotéis (Decreto n.º 6.761, de 1944), aproveitando-se o período transitório de submissão dos núcleos locais à enérgica força centrífuga, facilit pelos delegados, nas interventorias estaduais, e por força do *modus vivendi*, criado pelos Decretos ns. 1.202, de 1939, e 5.511, de 1943, para reger as relações entre o Presidente da República e os interventores.

Na jurisprudência se encontra a mesma vacilação a despeito de também nítida a tendência para legitimar a incursão dos órgãos de maior sobre os de menor raio,

afastada, ainda, a ação em sentido inverso (*Arq. Judiciário*, vol. 68, pág. 75, *Diário de Justiça*, 1944, pág. 952, etc.).

Assim, as concessões federais que eram, em geral, respeitadas no tocante à tributação local, como no caso da São Paulo Railway, com o advento da carta de 1937, sofreram restrições (*Revista dos Tribunais*, vol. 47, páginas 375, 50, págs. 157, 89, págs. 3704, 101; pág. 210; pág. 556, e 142, pág. 347; *Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, vol. 15, pág. 492, *Arq. Judicial*, vol. 18, pág. 51, e *Diário de Justiça*, 1942, pág. 2.735, 1944, pág. 2.906); a isenção nunca, porém, fôra irrevocavelmente cumprida, excluindo-se, por exemplo, anúncios explorados nas dependências da Estrada (*Revista dos Tribunais*, vol. 110, pág. 170), o que também se verificou nesta cidade com a Leopoldina Railway (*Arq. Judiciário*, vol. 34, pág. 240).

As decisões relativas ao Distrito Federal não poderiam, entretanto, servir de paradigma ou orientar uma conclusão genérica, dada a situação *sui-generis* da capital da República, onde serviços locais estão ainda sendo custeados pela União; assim, em geral, arestos contra pretensões intermitentes da Prefeitura, prestigiariam isenções constantes de contratos, alguns até de 1857 e 1890, para luz, energia, transporte e esgotos (*Arq. Judiciário*, vol. 19, pág. 375, e 20, pág. 39, *Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, vol. 31, pág. 559, *Diário de Justiça*, 1944, págs. 3.073 e 3.833); em relação a hotéis e companhias de seguros outras controvérsias teriam complicado a situação, como os convênios firmados para cobrança e repartição de certos impostos locais (*Diário de Justiça*, Supl., 1942, págs. 267, 944; págs. 3.917 e 5.791).

Não raro, porém, os Estados têm reagido contra certas isenções, no que tange com tributos locais, como os do Rio de Janeiro (*Boletim Judiciário*, vol. 19, págs. 150 e 449 e 20, pág. 88) e Minas Gerais (*Diário de Justiça*, 1942, pág. 150), embora o Tribunal daquele tenha pactuado paradoxalmente com a dispensa de impostos do Município outorgada pelo Estado. (*Bol. Judiciário* volumes 25, pág. 366, e 26, pág. 174, *Revista Forense*, vol. 97, pág. 694), o que também aconteceu em São Paulo (*Diário de Justiça*, 1944, págs. 989, e *Revista dos Tribunais*, vol. 89, pág. 154).

Ainda recalitraram Tribunais locais, em casos de isenção genérica em cooperativas, embora tolerassem a de armazéns gerais (*Diário de Justiça*, 1944, pág. 5.247); especialmente em São Paulo fêz-se predominar a lei local, que só isentava aquelas sociedades, ao menos quanto ao imposto de indústrias e profissões, mediante certas exigências mais regorosas que as da lei federal n.º 5.811, de 1943 v. g. *Revista Tribunais*, vols. 137, pág. 64, 139, pág. 87, 145, pág. 259, 149, pág. 278, e 150, pág. 121), com apoio do Supremo Tribunal Federal, que, todavia não conhece de recurso de decisão tomada em sentido contrário (1944, pág. 2.908).

Outras vezes a repulsa se limita aos abusos, como nos casos de fabrico de borracha (*Jurisprudência Tribunais*, vol. 15, pág. 472) e do Banco Hipotecário de Minas Gerais, que procurou fazer valer concessão local para estímulo ao critério agrícola até nas operações comuns de

suas agências de Estados; a despeito dos esforços do projecto JAIR LINS, combatido pelo ilustre SABÓIA DE MEDEIROS e por outros, não alcançou o Banco a almejada dispensa neste Distrito (*Arq. Judiciário*, vol. 43, página 431), nem em São Paulo (*Diário da Justiça*, 1944, páginas 147, 275 e 347 e 371), nem perante esta Corte (recurso extraordinário n.º 4.458) que até liberou a Prefeitura de Belo Horizonte do respeito à concessão, relativamente a imposto, que lhe fôra outorgado pela carta de 1937.

No que tange com a navegação marítima e aérea, as liberalidades centrais têm tido maior êxito, recetivos os Estados do velho texto constitucional, de origem norte-americana, relativo ao trânsito interestadual — ainda assim, não o contrariaram, a meu ver, imposições normais, quanto a indústrias e profissões e a propriedades locais, segundo a prática dos Estados Unidos, devidamente apreciada, e à impossibilidade de se atingirem direta e profunda, senão marcadamente, aos objetos propostos, através dos meios e instrumentos, a que se referia MARSHALL.

Assim, agentes de Companhias de navegação, não concessionárias, mas apenas favorecidas pela União, alcançaram a franquia em São Paulo e no Rio Grande do Sul, (*Rev. dos Tribunais*, vols 145, págs. 167, e 150, pág. 253 e *Diário da Justiça*, Supl. 1943, pág. 1.999); mas não na Bahia (*Diário da Justiça*, 1944, pág. 3.083); companhias de aviação, que se apoiavam em lei federal, obtiveram o mesmo tratamento (*Rev. dos Tribunais*, vol. 125, pág. 81, e 142, pág. 101, e *Paraná Judiciário*, vol. 38, pág. 293).

Ainda as empresas de concessão telegráficas pleitearam dispensa, não apenas por força de concessões, mas até por simples permissões para ampliarem seus cabos até São Paulo, variando, porém, as decisões em sentido favorável ou contrário até nesta própria Corte (*Arq. Judiciário*, vols. 19, pág. 51 e 62, págs. 208, *Rev. Tribs.*, vol. 149, pág. 267, e *Diário da Justiça*, 1944, pág. 2.633).

Nunca, porém, aderi a tal entendimento, não só no caso da Western (*Diário de Justiça*, 1944, pág. 3.824), como no do Sindicato Condor, a propósito de taxas municipais de publicidade, decidido há poucos dias na 1.ª turma (Dec. n.º 6.275) e ainda de causas do Banco do Brasil (*Diário da Justiça*, Supl., 1943, pág. 4.219, e 1944, pág. 2.408); no tocante ao próprio I.P.A.S.E. (agravo n.º 10.018), excluiu os prédios vendidos ou prometidos à venda a seus segurados e, em qualquer caso, garantiria sempre a percepção de taxas remuneratórias pelos órgãos locais, que explorarem serviços a título industrial.

A questão ficou, aliás, nitidamente focalizada no caso de tributos sobre embarcações, pretendidos pelo Distrito Federal: — vedada seria apenas a oneração do tráfego marítimo a título de licença, mas não a da transferência de propriedade ou da própria profissão, na sede do navio, segundo o parecer do egrégio BENTO DE FARIA, em apoio a decisões locais (*Arq. Judiciário*, vols. 16, pág. 322; 18, pág. 270; 19, pág. 30; 23, pág. 439 e 28, páginas 214 e 386).

Não é demais, assim, que, coerentemente, receba os embargos da Prefeitura de São Paulo para compêlir a Panair a lhe pagar a taxa de aferição de balanças, embora,

por simples permissão e a título precário, esteja esta autorizada a lucrativamente, e ainda em benefício da rapidez do serviço, e, portanto, do público, a franquiar correspondência em seus escritórios.

VOTO

O Sr. Ministro Bento de Faria — Como relator do acórdão ora embargado neguei provimento ao recurso pelas razões do meu voto a fôlhas 100.

Não me achando convencido do seu desacêrto, não tenho motivos para modificá-lo e, por isso, rejeito os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Valdemar Falcão — Sr. Presidente, rejeito os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — Sr. Presidente, rejeito os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, desprezo os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro José Linhares — Sr. Presidente, rejeito os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Rejeito os embargos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Rejeitaram os embargos, contra o voto do Sr. Ministro Philadelpho Azevedo.

Não tomou parte no julgamento o Sr. Ministro Aníbal Freire, que não compareceu, com motivo justificado.

FUNCIONÁRIOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS — GARANTIAS CONSTITUCIONAIS — ESTABILIDADE

— As garantias asseguradas à função pública na Constituição Federal são normas comuns à União, aos Estados e aos Municípios, constituindo regras fixas que não podem ser modificadas pelo legislador ordinário.

— Interpretação do art. 156 da Constituição.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário n.º 5.084

Relator: Sr. Ministro Aníbal Freire.

Recorrente: José Xavier do Valle.

Recorrido: Estado do Espírito Santo.

ACÓRDÃO

Vistos, etc. — Acorda o Supremo Tribunal Federal, pelos ministros componentes da 1.ª Turma, de acôrdo com os votos proferidos e constantes das notas taquigráficas, em conhecer do recurso, unânimemente, e lhe negar provimento, pelo voto da maioria.

Supremo Tribunal Federal, 14 de dezembro de 1944 (data do julgamento). — *Laudo de Camargo*, Presidente. — *Castro Nunes*, relator do acórdão.

VOTO

O Sr. Ministro Aníbal Freire — José Xavier do Valle propôs ação contra o Estado do Espírito Santo para ser reintegrado no lugar de lente de Pedagogia, Metodologia Educação Física da Escola Normal oficial de Cachoeiro de Itapemirim, também chamado Liceu Muniz Freire, ou para ser pôsto em disponibilidade remunerada, contagem de tempo em que estêve afastado, juros e honorários de advogado.

Alegou o autor ter ingressado no magistério primário em julho de 1928, sendo depois nomeado interinamente a princípio e depois em caráter efetivo para a referida Escola Normal. Em 24 de novembro de 1937, foi exonerado do cargo que vinha ocupando, com desconhecimento das constituições Federal e do Estado.

O juiz julgou procedente a ação, em face do art. 68 da Lei n.º 30 do Estado que prescreve: "Em processo regular prévio não haverá imposição de pena que importe na perda do cargo e dos respectivos proventos, ou na suspensão ou redução destes" (fls. 75 a 76).

O autor apelou, pleiteando o pagamento de honorários de advogado e o Estado recorreu no sentido de improcedência da ação.

Por voto de desempate, a Câmara Civil do Tribunal deu provimento ao recurso, para julgar o autor carecedor de ação (fls. 101).

Considera o acórdão não ter o autor direito à estabilidade no cargo, pois contava menos de 10 anos de serviço e a sua dispensa não dependia de processo administrativo, de acôrdo com o dispositivo do art. 156, da Constituição Federal.

Opostos embargos foram os mesmos rejeitados, por maioria.

José Xavier do Valle, intenta recurso extraordinário com fundamento nas alíneas a, c e d do n.º 3 do art. 101 da Constituição.

Nesta instância a Procuradoria Geral assim opinou:

"O presente apêlo é cabível com acôrdo na alínea c do n.º III do art. 101 da Constituição, pois o recorrente contestou a validade do ato do Govêrno local em face da Constituição (fls. 2) e o ato foi julgado válido.

O autor foi demitido, como se vê a fls. 13: "por conveniências do regime e interêsse do serviço público, nos têrmos dos arts. 157 e 177 da Constituição.

O primeiro daqueles incisos regula a *disponibilidade* dos funcionários e o art. 177 trata da *aposentadoria* dos mesmos. O recorrente, é bem verdade, não tinha a garantia de estabilidade de que trata o artigo 156 da Constituição Federal, pois, quando foi demitido contava pouco mais de 9 anos de serviço — isto em 24 de novembro de 1937, quando, já em vigor, a atual Constituição que fixa, para os funcionários sem concurso o prazo de 10 anos de exercício no cargo, para gozarem daquela garantia.

Entretanto pela Lei Estadual n.º 30, estava garantida a estabilidade do autor — de acordo com o prescrito no art. 68:

“Sem processo regular próprio, não haverá imposição de pena que importe na perda do cargo e dos respectivos proventos, ou na supressão ou redução destes”.

Não consta dos autos que a exoneração do autor fôsse feita em virtude de falta grave apurada em inquérito ou processo — nos termos da lei citada.

O egrégio Supremo Tribunal, julgado o Recurso extraordinário n.º 3.099 de Goiás, pelo voto do relator, o eminente Ministro Otávio Kelly, assim se manifestou em hipótese idêntica.

“E’ fora de dúvida que as garantias dadas ao funcionalismo pelo invocado artigo constitucional e por outros, obrigam também o Estado e os Municípios na organização dos quadros dos seus servidores, mas sempre se tem entendido que, no interesse das administrações locais, nada obsta sejam acrescidas de outras vantagens que estimulem o ingresso e conservação dos que se destinam à carreira administrativa e decorrem de leis e regulamentos que os consagram”.

Diante disso, seria também possível enquadrar o presente recurso na alínea d.

Em face do exposto, opinamos que o egrégio Supremo Tribunal conheça do recurso e lhe dê provimento.

Distrito Federal, 9 de junho de 1944. — *Nery Kurtz*, procurador da República adjunto. — De acordo. *Luiz Gallotti*. — Visto. *Gabriel de Rezende Passos*”.

VOTO

O Sr. Ministro Aníbal Freire (Relator) — O decreto de exoneração do recorrente está assim redigido.

“O governador do Estado do Espírito Santo, usando de atribuição constitucional, resolve exonerar o Professor José Xavier do Valle do cargo de lente de Pedagogia, Metodologia e Educação Física do Liceu “Muniz Freire” de Cachoeiro do Itapemerim, por conveniência do regime e interesse do serviço público, nos termos dos arts. 157 e 177 da Constituição em vigor”.

Não há como aplicar ao caso dos autos o art. 177 da Constituição Federal de 1937, que prescreve a aposentadoria ou reforma de funcionários civis e militares, cujo afastamento se impuser, a juízo exclusivo do governo, no interesse do serviço público e conveniência do regime.

O art. 157 da mesma Constituição autoriza o governo a pôr em disponibilidade ao funcionário que estiver no gozo das garantias de estabilidade, se, a juízo de uma comissão disciplinar, o seu afastamento do exercício fôr considerado de conveniência ou de interesse público.

Vê-se assim que o ato administrativo, tal como prejudicado, não tem fundamento legal.

O acórdão do Tribunal de Apelação do Estado, tomado por voto de desempate, enquadrou o caso no art. 156 da mesma Constituição.

Havia, porém, a Lei do Estado n.º 30, de 24 de dezembro de 1935, não expressamente revogada, que no seu art. 11 prescrevia que o funcionário, seja qual fôr o seu tempo de serviço não poderá ser exonerado senão por motivos de justa causa ou de interesse público apurados em processo administrativo.

O art. 68 da mesma lei ainda é mais expresso:

“Sem processo regular próprio não haverá imposição de pena que importe na perda do cargo e dos respectivos proventos, ou na supressão ou redução destes”.

A jurisprudência dos Tribunais, consoante as lições da doutrina, tem entendido que os Estados são obrigados a respeitar os dispositivos constitucionais referentes à situação dos servidores públicos, mas nada impede que eles estabeleçam maiores garantias ou vantagens no exercício das funções.

O autor foi sumariamente exonerado, sem nenhuma alegação em seu favor. As contra-razões do recurso aludem a atividades extremistas do recorrente. Mas essa imputação foi ele absolvido, por decisão do Tribunal de Segurança Nacional, proferida antes de julgado o feito em primeira instância.

Conheço assim do recurso, com fundamento nas alíneas c e d do n.º 3 do art. 101 da Constituição e dou-lhe provimento, para, reformando o acórdão recorrido, restaurar a sentença de primeira instância, que julgou procedente a ação.

VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes — O A. não contava 10 anos de serviço e foi demitido sem inquérito administrativo em 1937, já na vigência da atual Constituição. O Acórdão recorrido, considerado que a atual Constituição não ampara senão aos funcionários com mais de 10 anos de serviço, quando nomeados sem concurso, omitindo a cláusula da anterior que os garantia com o exigir “justa causa” para a demissão mesmo que não contando o decênio de exercício, deixou de aplicar a Lei estadual n.º 30, de 1935, que, em conformidade com o Estatuto Federal então vigente, condicionava a essa apuração a demissão.

Tudo está em saber se as garantias asseguradas à função pública na Constituição Federal podem ser ampliadas pelos Estados e Municípios, porque da afirmativa é que terá de advir a constitucionalidade da lei, anterior à atual Carta Política.

Tenho voto fundamentado em hipótese idêntica no sentido de que as garantias da função pública são normas comuns à União, aos Estados e aos Municípios, consti-

tuindo regras fixas que não podem ser modificadas pelo legislador. Nem mesmo o legislador federal poderá estatuir contrariamente, para estabelecer, por exemplo, que os funcionários nomeados sem concurso não poderão ser demitidos ainda antes do decênio com não poderia, por igual, dispôr que os providos mediante concurso ficariam indemissíveis desde a posse, antes, portanto, do interstício de dois anos.

Relativamente aos Estados e Municípios existe até disposição expressa, que é o art. 48 do Decreto-lei número 1.202, de 8 de abril de 1939, assim redigido: "Os funcionários públicos dos Estados e municípios gozam das mesmas garantias e estão sujeitos aos mesmos deveres e restrições que a Constituição estipula nos arts. 156 a 159".

Não existe paridade entre as garantias individuais, que são, de seu natural e, aliás, por cláusulas expressas da Constituição, *distensíveis*, comportando interpretação *extensiva* no interesse da melhor tutela dos direitos do indivíduo, e as garantias da função pública, que são limitações postas ao poder que, em princípio, se reconhece ao Estado na escolha, conservação e dispensa de seus agentes. É o velho *canon* de direito constitucional que o indivíduo pode tudo o que a lei não proíbe e que o funcionário pode somente o que a lei lhe permite. O indivíduo tem direitos ainda que não expressos; o funcionário não os tem senão quando conferidos por lei.

O funcionário não está para o Estado como o indivíduo em face de funcionário, isto é, dos agentes do Poder Público.

Não existe tal correlação. O funcionário é, em regra, demissível e, só por exceção, se limita, no interesse do próprio serviço, esse poder elementar do Estado. Ao passo que o indivíduo é, em regra, livre na sua ação, nos seus movimentos, na sua atividade, nas suas iniciativas que só por exceção, a lei limita.

No quadro desses princípios, não vejo como possível admitir que os órgãos locais se afastam das normas constitucionais para adotar critério diferentes que importariam em estabelecer para os funcionários estaduais e municipais um estatuto mais favorável do que o assegurado aos federais.

O pensamento da Constituição foi unificar a função pública, dando-lhe garantias de bases uniformes em toda a Nação.

O que sobra às legislaturas locais são os espaços em branco, os claros que possam ser supridos, os detalhes não regulados, não, porém, a alteração do que está expresso na Carta Federal, de aplicação declaradamente *imediata* e aplicável, portanto, na órbita local, como regras escritas do direito administrativo dos Estados e municípios.

Nestes termos nego provimento ao recurso do qual conheço pelo fundamento da letra c de vez que o Acórdão validou ato local (a demissão do A.) arguido de infringente da Constituição Federal.

VOTO

O Sr. Ministro Philadelpho Azevedo — Sr. Presidente, admito que a lei estadual concede aos funcionários maiores garantias do que a lei federal; mas o que não posso admitir

é que a ofensa a essa lei estadual autorize recurso extraordinário.

O recurso extraordinário não pode ser concedido para prestigiar a lei local: se o próprio Tribunal do Estado não faz legítima aplicação de seus preceitos, ainda que mais amplos que os da lei federal, não pode seu aresto ser tido por infringente desta última lei e pela errônea aplicação de simples lei estadual, não cabe recurso extraordinário.

O Sr. ministro relator dá provimento porque a lei local concede maiores garantias do que a Constituição Federal.

O Sr. Ministro Aníbal Freire (Relator) — Dou provimento porque as leis locais não devem afetar os direitos estabelecidos para os funcionários.

O Sr. Ministro Philadelpho Azevedo — Mas, a violação de lei local, no meu entender, não dá direito à sua restauração pelo recurso extraordinário.

O fundamento deste recurso não é a ofensa à lei local, dado que tinham garantias mais amplas?

O Sr. Ministro Barros Barreto — Impugnado é o ato do governo local, deixando de atender às garantias especiais que, em face da Constituição Federal, teria o funcionário.

O Sr. Ministro Castro Nunes (Revisor) — A ponderação do senhor Ministro Philadelpho Azevedo é interessante: é que ele, para ganhar, precisa invocar a lei local; o direito dele há de sobressair, com apoio nas leis locais.

O Sr. Ministro Philadelpho Azevedo — A minha observação é esta: não posso dar provimento para mandar aplicar a lei local, acaso ferida.

No mais, estou de acordo com o Sr. Ministro Castro Nunes, indo mesmo além de S. Excia.: admito que podendo a Administração discricionariamente, dispensar um funcionário, tenha ela sua atividade restringida, se abrindo mão dessa faculdade, indicar uma causa abrindo, assim, ensanchas à apreciação da veracidade de semelhante causa, na esfera judicial.

Em caso de São Paulo, encontramos tal hipótese: o funcionário demissível *ad nutum*, mas o Estado o demitira por ter ele excedido o termo de licença, sem se apresentar ao serviço; mas demonstrou o interessado que, ao contrário, terminada a licença, já pedira recondução e havia sido submetido a exame pela Junta Médica, que aconselhou o deferimento do pedido.

De modo que a causa, embora não fôsse obrigatória, sua declaração indicada pela Administração, se mostrava ser falsa diante até, de prova documental.

Até aí eu chego. Mas, se a Administração usa do seu poder discricionário, sem indicar causa ou indicando uma causa que não se demonstra falsa — porque o fato de ele ser absolvido na Justiça Criminal não basta para o reconhecimento de motivos para anulação de ato administrativo, segundo outro postulado pretoriano — não vejo como prover o recurso.

Por esses motivos estou de acordo com o Sr. Ministro Castro Nunes: conheço do recurso e lhe nego provimento.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Aníbal Freire (Relator) — Sr. Presidente, meu voto baseou-se em jurisprudência uniforme do Supremo Tribunal, não só no caso citado no parecer do Dr. procurador geral da República, como no caso de Fidelis Alves dos Santos, do Ceará, em que o Tribunal Pleno acompanhou quase unânimemente meu voto, mandando conceder a esse funcionário as vantagens que lhe eram asseguradas pela legislação estadual, embora ela se distanciasse da legislação federal.

Esse foi o caso.

O Sr. Ministro Philadelpho Azevedo — Ai há uma pequena diferença de técnica. Foi o Estado do Ceará que alegou que se havia aplicado uma lei estadual, contrariando-se a lei federal.

Mas aí VV. Excias. disseram que não havia contrariedade, porque a lei estadual não podia dar essa vantagem. O problema é inverso.

O Sr. Ministro Aníbal Freire — Não há que distinguir. E' esse o ponto substancial, versado pelo Sr. Ministro Castro Nunes. A questão essencial à saber se podem as legislações estaduais, em relação às garantias dos direitos dos funcionários, ir além do que está expresso na legislação federal.

Este é que é o ponto e foi o ponto controvertido na questão Fidelis e na questão dos desembargadores do Espírito Santo, em que unânimemente o Supremo Tribunal consagrou o princípio de que a legislação estadual podia ir além.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, conheço do recurso e lhe nego provimento, de acordo com os fundamentos do voto do Sr. Ministro Castro Nunes.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo (Presidente) — Conheço do recurso e lhe dou provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso, unânimemente e lhe negaram provimento, contra os votos dos Srs. ministros relator e presidente.

FUNCIONÁRIOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS — APOSENTADORIA COMPULSÓRIA — CÁLCULO DE PROVENTOS

— Não se aplica aos funcionários estaduais e municipais a Lei Federal n.º 583, de 9-11-1937.

— Aos Estados compete, no uso de atribuições privativas e constitucionais, regular as suas relações com o respectivo funcionalismo, e, legislando sobre a matéria, podem,

ou não, atribuir vencimentos integrais à inatividade do funcionário pelo limite de idade, prevista no citado texto da Constituição Federal.

— Interpretação da Lei n.º 583, de 9-11-37.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário n.º 7.538

Relator: Sr. Ministro Laudo de Camargo.

Recorrente: a Fazenda do Estado.

Recorrido: James Washington Gustavo.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário n.º 7.538 de S. Paulo, em que são recorrente a Fazenda do Estado e recorrido James Washington Gustavo, acorda o Supremo Tribunal Federal, pela 1.ª turma, em conhecer do recurso e lhe dar provimento, nos termos, das notas juntas, pagas pelo recorrido as custas.

Rio, 4 de janeiro de 1945. — Laudo de Camargo, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo (Relator) — James Washington Gustavo, aposentado compulsoriamente, por haver atingido a idade, teve pelo seu título declaratório os vencimentos proporcionais.

E para que fossem estes integrais nos termos da lei federal n.º 583, de 9 de novembro de 1937, art. 2.º, propôs esta ação contra a Fazenda Estadual.

Vingando a ação, tanto na primeira, como na segunda instância, interpôs a ré recurso extraordinário, com fundamento nas letras a e d do preceito constitucional.

Ouvido, assim se manifestou o Sr. Dr. Procurador Geral:

“E' cabível o recurso com fundamento na invocada letra d, n.º III do art. 101 da Constituição — em vista da apontada divergência entre o julgado de folhas 34 e decisão do egrégio Supremo Tribunal, o que nos leva a opinar no sentido de que a egrégia Corte conheça do apêlo”.

Quanto ao mérito é de observar-se que o Supremo Tribunal, em vários julgados, tem deixado de conhecer de recursos extraordinários interpostos pela Fazenda do Estado de S. Paulo — de acórdãos em que o Tribunal local decidiu que a lei federal 583, de 1935, assegurava, na aposentadoria compulsória de funcionários estaduais estipêndio integral.

Entretanto, em julgamento recente (Rec. Ext. número 5.139) a egrégia 1.ª turma, em acórdão unânime — conheceu do recurso e lhe deu provimento por entender

que: "Ainda que extensivos os preceitos constitucionais sobre funcionalismo público às esferas locais, não teriam os mesmos efeitos os dispositivos de leis ordinárias".

Diante do exposto, somos de parecer que a egrégia Corte dê provimento ao recurso nos termos do pedido da recorrente.

Distrito Federal, 23 de novembro de 1944. — *Nery Kurtz*, Procurador da República adjunto. — De acôrdo. *Luiz Gallotti*. — Visto. *Gabriel de R. Passos*".

Com este relatório, passo os autos à revisão.

Rio, 1-12-44.

VOTO

O Sr. *Ministro Laudo de Camargo* — Dadas as últimas decisões do Supremo Tribunal Federal, em divergência com a decisão recorrida, o recurso é de ser conhecido e provido, pelos fundamentos nela expendidos, cu seja, pela inaplicabilidade da lei federal n.º 583, de 1937 aos funcionários estaduais e municipais.

VOTO

O Sr. *Ministro Barros Barreto* — Dou provimento ao recurso, de que preliminarmente conheço, pelo fundamento da letra D do permissivo constitucional, visto como está demonstrada a divergência de decisões.

Não obstante a Lei Federal n.º 583, de 9 de novembro de 1937, assegurar, no art. 2.º, vencimentos integrais aos funcionários aposentados compulsoriamente, por força do art. 170, n.º 3, da Constituição de 16 de julho de 1934 — tem sido entendido que as prescrições daquele diploma somente se aplicam aos funcionários federais. Aos Estados compete, no uso de atribuições privativas e constitucionais, regular as suas relações com o respectivo funcionalismo, e legislando sobre a matéria, pode ou não atribuir vencimentos integrais à inatividade do funcionário pelo limite de idade, prevista no citado texto da Constituição Federal.

Além de outros julgados, nesse sentido, fui relator do recurso extraordinário n.º 4.727, do Paraná, a que alude a corrente e inserto no *Arquivo Judiciário*, volume LXI, pág. 25.

VOTO

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — Sr. Presidente, eu não conheceria, de acôrdo com meus votos anteriores. Vencido, conheço do recurso e dou-lhe provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso, contra o voto do Sr. *Ministro Castro Nunes*, e lhe deram provimento, unanimemente.

TRANSFERÊNCIA MEDIANTE PERMUTA DE CARGO PÚBLICO — DIREITOS E VANTAGENS

— Com a permuta o funcionário renuncia a todas e quaisquer vantagens que lhe proporcionaria o cargo anterior.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Apelação Cível n.º 8.459

Relator: Sr. *Ministro Laudo de Camargo*.

Apelante: *Fausto de Carvalho e Silva*.

Apelada: a União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível n.º 8.459, do Distrito Federal, em que são apelante *Fausto de Carvalho e Silva* e apelada a União Federal, acorda o Supremo Tribunal Federal, pela Primeira Turma, em negar provimento à apelação, nos termos das notas juntas; pagas, pelo apelante, as custas.

Rio, 25 de janeiro de 1945. — *Laudo de Camargo*, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. *Ministro Laudo de Camargo* (Relator) — O Dr. *Fausto de Carvalho e Silva* propôs esta ação contra a União Federal, alegando que, oficial administrativo da classe K da Recebedoria do Distrito Federal foi transferido para a classe K da Alfândega do Rio de Janeiro.

Recebendo a princípio os mesmos vencimentos, estes ultimamente se alteraram para menos.

Pedindo então fôsse regulada a sua situação, nada obteve administrativamente.

Daí o recorrer à justiça.

Esta, entretanto, lhe foi desfavorável no seu pronunciamento, segundo a sentença que se segue:

"O bacharel *Fausto de Carvalho Silva*, funcionário público da Alfândega do Rio de Janeiro, desejando propor uma ação contra a União Federal, por seu advogado, ingressou em Juízo com uma inicial a requerer fôsse a União citada na pessoa do Exmo. Sr. Dr. Procurador Geral da República. Exarei de pronto o merecido despacho de indeferimento. Reconhecendo o erro palmar em que incidira, o autor, por seu patrono, pediu a retificação do requerido para ser a União citada na pessoa de um dos Senhores Procuradores Regionais da República.

Admitindo a retificação mandei fôsse autuado o petitório inicial com os documentos que o instruíram (fls. 2 a 14) e designando o Dr. 4.º Procurador da República para representar a União na causa, foi S.S. citado, opondo a contestação de fls. 23-25 instruída de docs. até fls. 37.

Mandei falasse o autor acerca de tais docs., oferecendo o autor as alegações de fls. 37-40.

Tendo de definir as provas a produzir, no despacho de fls. 41, indeferi a "invocação" de certo processo administrativo como pretendia o autor, mostrando que nem "requisição" me seria lícito determinar.

Assigurei, entretanto, ao autor o direito de, em dez dias, juntar aos autos documentos que tivesse

como necessários à instrução da causa. O autor, porém, deixou correr o prazo que eu assinara sem trazer mais documentos. Marcada a audiência de instrução e julgamento, realizou-se ela conforme o termo a fls. 45, lendo o advogado do autor as alegações juntas de fls. 46 a 49, mantendo o Dr. Exmo. Procurador da República a contestação oposta. Fixara eu para o dia 27 de agosto p.p. a audiência destinada à leitura da sentença, mas, em virtude do enormíssimo trabalho que se abateu sobre mim, nesta Vara, transferi (despacho a fls. 50) para hoje aquela audiência, prevalecendo-me da faculdade concedida aos juízes em o art. 20, § 2.º, do Código de Processo Civil.

Terminada a exposição do processamento desta ação, passo ao caso *sub judice*.

Era o autor primeiro escriturário da Recebedoria do Distrito Federal, percebendo a remuneração mensal de Cr\$ 3.370,00 quando sobreveio a reforma trazida com a Lei n.º 284, de 1936, entrada em vigor a 1 de janeiro de 1937. Teve, então, o autor a classificação de oficial administrativo do quadro III do Ministério da Fazenda, letra K. Diz o autor que, apesar de "errônea aplicação da lei" no seu caso, não sofreu, ele próprio prejuízo algum na percepção de seus vencimentos, pois continuou a embolsar a remuneração mensal de Cr\$ 3.370,00.

"Em 1 de julho de 1938, declara o autor, foi ele, por decreto, transferido para a Alfândega do Rio de Janeiro, tomando posse a 9 dos mesmos mês e ano, passando, entretanto, dessa data a sofrer "injustiça", redução nos vencimentos, pois, em vez de receber Cr\$ 3.370,00 mensais, recebeu Cr\$ 2.466,70, sendo o prejuízo de Cr\$ 904,00 por mês. Transferido depois para o quadro suplementar criado pelo Decreto n.º 1.847, de 1939, o autor, de 1 de janeiro de 1940, passou a embolsar a remuneração mensal de Cr\$ 2.500, reduzindo-se assim o seu alegado prejuízo mensal a Cr\$ 870,00.

Sustentando ter a Administração Pública praticado uma seqüência de erros na aplicação da lei, ofendendo direitos seus, o autor reclama seja a União Federal condenada:

a) pagar-lhe diferenças de vencimentos de 9-8-38 a 31-12-39 à razão de Cr\$ 904,00 por mês e de 1-1-40 a 31-3-43 à razão de Cr\$ 870,70 mensais;

b) retificar sua classificação de acordo com o padrão 26 do art. 20 do Decreto n.º 1.847, de 1939, para seus vencimentos sejam de Cr\$ 3.400,00 por mês;

c) pagar-lhe as diferenças de remuneração relativas aos meses subseqüentes ao de março de 1943, até ser efetuada a retificação reclamada no item b;

d) pagar-lhe feita a retificação, a diferença de mais Cr\$ 29,30, por mês, entre o vencimento mensal de Cr\$ 3.400,00 correspondentes ao n.º 26 aludido e os Cr\$ 3.370,00, desde 1 de janeiro de 1940 até a retificação efetiva, pleiteada no item b;

e) pagar-lhe juros moratórios e custas.

A complexidade do petitório do autor levou-me a fixá-lo na forma acima, observando a rigor a redação dada à inicial, no seu termo final (fls. 4-v.).

Tôda a amarga queixa do autor deriva do que ele aponta como a transferência do cargo exercido na Recebedoria do Distrito Federal (classe K da carreira de oficial administrativo do Quadro III do Ministério da Fazenda) para o cargo que passou a exercer na Alfândega do Rio de Janeiro (classe K da carreira de oficial administrativo do Quadro VIII do Ministério da Fazenda).

Mas acontece que tal transferência foi determinada por decreto (fls. 13) a pedido do próprio autor, conforme alega e prova o ilustre Sr. 4.º Procurador da República em sua contestação de fls. 23-25 seguramente documentada.

O autor, saindo do cargo que desempenhava na Recebedoria, passou a ocupar o que o Sr. José Tomás Carneiro da Cunha exercia na Alfândega, ficando este funcionário a preencher na Recebedoria o cargo do autor. *Fêz-se uma transferência por permuta, um "changez de placés".*

O autor quis mudar de posição, trocando, permutando com um outro funcionário e feita a permuta, o autor renunciou, necessariamente, a tôdas e quaisquer vantagens que lhe proporcionaria o cargo anterior.

E' o que de modo claro demonstra o Sr. 4.º Procurador da República na contestação, transcrevendo o parecer que o Sr. Ministro da Fazenda emitiu ao Chefe da Nação quando a S. Excia. submeteu o caso do autor e juntando uma série de cópias oficiais de peças do processo administrativo.

Se foi o próprio autor que procurou deixar o cargo que exercia na Recebedoria para, em permuta com um funcionário da Alfândega, servir em seu lugar, não posso acolher a sentida queixa do autor, ainda que declare a resolução por ele tomada ao fazer a "barganha" com prejuízo seu.

Baseando-se na segura defesa oposta pelo Dr. 4.º Procurador da República, julgo improcedente a ação, ficando o autor condenado nas custas.

Lida esta sentença na audiência marcada para hoje, mando que o Sr. Escrivão a registre e a faça publicar.

Distrito Federal, 6 de setembro de 1943. —
Dr. Edgard Ribas Carneiro".

E, apelando o vencido, disse o Sr. Dr. Procurador Geral nestes termos:

"O apelante requereu a permuta de lugares visando a maiores proveitos, por natureza incertos, embora constantes e pingues no período anterior à guerra.

A superveniência dêste tornou menos bom, ou menos lucrativo, o lugar pelo apelante ambicionado, de jeito que a permuta teria resultado em malôgro de suas ambições.

Ela se fêz, porém, segundo a lei, e os pareceres que lhe foram favoráveis demonstram a sua legitimidade.

“O apelante não tem de quem queixar-se, não sendo justo nem razoável que pretenda fazer a União pagar os “prejuízos do negócio” em que livre e voluntariamente se empenhou.

A sentença é jurídica e justa, merecendo ser confirmada por seus jurídicos fundamentos.

Rio, novembro de 1944. — *Gabriel de R. Passos*”. Com êste relatório, passo os autos à revisão.

Rio, 19-12-944.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo (Relator) — Nada tenho a acrescentar à sentença apelada, que mantenho, por seus fundamentos.

A transferência se deu a pedido, e cada interessado passou à situação antes ocupada pelo outro.

E os termos do decreto de fls. 13, relativos à transferência por permuta, de acôrdo com o art. 35 da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, tudo deixa elucidado.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Tendo, sido transferido, a pedido, para outro cargo no Ministério da Fazenda, e que permutou com o respectivo titular, fê-lo, por certo, com renúncia de vantagens que proporcionaria o seu lugar anterior, na carreira de oficial administrativo da Recebedoria do Distrito Federal.

Os fundamentos da sentença convenceram da improcedência da ação, pelo que nego provimento à apelação.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento, unânimemente.

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

Comissões de Eficiência e órgãos de pessoal

As relações entre as funções das Comissões de Eficiência e as atribuições das Divisões de Pessoal dos Ministérios constituem um problema que demanda inteligência e habilidade dos administradores incumbidos dos respectivos trabalhos.

Recentemente, por ocasião de parecer emitido pela Comissão de Eficiência do Ministério da Agricultura acerca da criação de determinados cargos, a Divisão de Estudos do Pessoal suscitou o exame do problema, dando lugar a uma consulta daquela Comissão ao Departamento Administrativo do Serviço Público.

Em longo parecer, o D.A.S.P. esclareceu definitivamente o assunto, estabelecendo a linha divisória entre a competência das Comissões de Eficiência e a dos órgãos de pessoal ministeriais e fixando a melhor maneira de se promover a cooperação desses órgãos no estudo dos problemas de interesse comum.

Transcrevemos em seguida o aludido parecer, com o despacho do Presidente do D.A.S.P., publicado no *Diário Oficial* de 10 de julho p. passado.

"A Comissão de Eficiência do Ministério da Agricultura, em ofício dirigido ao Presidente do D.A.S.P. expõe:

a) que constantemente chegam àquela C. E., para estudo, processos sobre criação e ampliação de carreiras e criação de cargos isolados, e que a C.E. relata ou dá pareceres sobre esses processos e os encaminha ao D.A.S.P.;

b) que, relatando, ultimamente, um desses processos, emitiu longo parecer justificando a necessidade de serem criados 3 cargos isolados de Avicultor, padrão I, processo esse que havia sido devolvido pela D.E. do D.A.S.P., por isso que a Divisão de Pessoal do M.A. não dera os esclarecimentos necessários;

c) que a D.E. do D.A.S.P. redevolveu o citado processo, solicitando o pronunciamento da D.P. do M.A., por não reconhecer na C.E. competência para estudar a criação de cargos e carreiras.

2. Por esse motivo, consulta a Comissão de Eficiência da Agricultura se é ou não atribuição das CC.E., estudar e opinar sobre processos relativos à criação de carreiras, cargos isolados e assuntos correlatos, de vez que, no seu entender, tais assuntos se enquadram perfeitamente bem nos itens I e III do art. 6.º do Regimento-padrão das

CC.E., baixado com o Decreto n.º 9.491, de 27 de maio de 1942.

3. Examinando o Regimento-padrão, verificamos que são incluídas entre as competências das CC.E.:

I — Estudar, permanentemente, a organização e funcionamento dos serviços do respectivo Ministério e propor as medidas que julgar necessárias à sua racionalização.

III — Elaborar e submeter à apreciação do D.A. S.P., o planejamento da nova organização, sempre que a pesquisa e a análise das condições de trabalho de qualquer repartição aconselharem modificações no sentido de possibilitar maior eficiência e economia".

4. De conformidade com o art. 1.º do Decreto-lei número 3.569, de 29 de agosto de 1941, as CC.E. deverão dedicar-se, exclusivamente, ao estudo contínuo e pormenorizado da organização, condições, normas e métodos de trabalho das repartições do respectivo Ministério, sendo-lhes vedado tratar de casos individuais. Neste mesmo decreto-lei, foram transferidos aos órgãos de pessoal do Ministério todas as funções relativas à administração de pessoal, até então a elas afetas.

5. Em vista do exposto nos dois itens anteriores, às Comissões de Eficiência foram atribuídas funções que dizem respeito unicamente à organização das repartições dos respectivos Ministérios. Não há dúvida, por outro lado, de que as chamadas funções "de administração de pessoal" foram transferidas às Divisões de Pessoal dos Ministérios pelo citado Decreto-lei n.º 3.569.

6. A discussão, portanto, se circunscreve ao sentido que se deve dar à função organizadora das Comissões, ou melhor, à amplitude de suas atividades ao exercerem a competência que estabeleceu o Regimento-padrão.

7. De início, deve-se dizer que não é fácil, em certos casos, separar com nitidez os chamados "problemas de pessoal" do problema propriamente dito "de organização".

8. Muitas vezes, o técnico de organização, levando a análise das repartições até o funcionamento dos serviços e a execução das tarefas individuais, tem, necessariamente, de examinar o problema dos recursos humanos utilizados pela máquina administrativa. Ora, no exame desses recursos, pode o organizador chegar à conclusão de que eles são insuficientes ou excessivos, isto é, de que há cargos que devem ser criados ou que devem ser extintos.

9. Portanto, se o trabalho de análise dos órgãos ministeriais chegar a minúcias que tornem possível emitir juízo

a respeito das necessidades de pessoal, cabe à C.E. sugerir e propor as medidas que lhe parecerem convenientes para atender aos problemas que identificou, não se podendo, por isso, negar-lhe o direito de opinar sobre a criação de cargos ou de funções.

10. Por outro lado, na hipótese de ser submetido a seu exame, pelo Ministro, processos cujo assunto não se enquadre rigorosamente nas suas atribuições, a Comissão de Eficiência, como órgão de *staff*, tem o dever de estudar, esclarecer e fornecer ao titular da pasta os elementos necessários à decisão que deva ser tomada.

11. Ainda, mesmo quando não se tratar de decisão ministerial, mas de comunicação a ser feita a outros órgãos, também aí a C.E., dada a sua natureza de órgão informativo e consultivo do Ministério, tem o dever de se desincumbir, da melhor forma, do encargo que lhe é distribuído, mesmo que tal assunto não esteja explicitamente incluído na lista de suas atribuições regimentais.

12. Não há, portanto, como recusar à C.E. competência para estudar e apresentar conclusões sobre problemas que não constituem os casos individuais incluídos na proibição do art. 1.º do Decreto-lei n.º 3.569, mas que envolvem, sem nenhuma dúvida, questões básicas para o aparelhamento adequado das repartições.

13. Examinando o assunto sob o outro aspecto, verificamos que a D.P. do M.A. não tem suas atribuições especificadas em regimento próprio, mas apenas as que figuram no decreto-lei relativo aos serviços de pessoal, omisso na matéria. Buscando, entretanto, a competência de órgãos análogos, as DD.P. dos Ministérios do Trabalho e das Relações Exteriores, verificamos que cabe a esses órgãos de pessoal:

“propor a criação e supressão de cargos e funções atendendo às necessidades do serviço, *comprovadas pelos órgãos competentes*”.

Dêses dispositivos pode-se inferir que deva caber, de fato, à Divisão de Pessoal, o estudo da criação de cargos.

14. E' necessário, porém, não esquecer que o próprio artigo citado estabelece que a verificação das necessidades dos serviços (que determinam a supressão ou criação de cargos ou funções) cabe a *outros órgãos* que não a D.P. E que outro órgão existe, melhor qualificado do que a Comissão de Eficiência, para examinar as “necessidades de

serviço” e dêsse exame extrair conclusões relativas à criação ou supressão de cargos?

15. Ainda muito recentemente, o Regimento do Departamento Federal de Segurança Pública atribuiu à Seção de Pessoal do S.A. daquele Departamento, competência para “estudar, com a *colaboração da Comissão de Eficiência*, a situação dos órgãos do D.F.S.P., a fim de propor a D.P. do D.A., tendo em vista a execução dos planos de classificação, a criação ou supressão de cargos e funções, sua classificação, ou ainda, sua redistribuição” (art. 113, item, III, Decreto n.º 17.905, de 27-2-45).

16. Além disso, no trabalho que esta D.C. fez para elaboração de regimento dos Departamentos de Administração, foi previsto que as Divisões de Pessoal respectivas disporiam de uma seção destinada ao estudo, entre outros problemas, da criação ou supressão de cargos ou funções. Tais estudos, entretanto, de acordo com o projeto da D.C., serão feitos com a cooperação das Comissões de Eficiência em relação às quais os órgãos de pessoal deverão necessa-

17. Por todos estes motivos, parece-nos que à C.E. não falta competência para fazer os estudos a que se refere a presente consulta.

18. E' de toda a conveniência, porém, para evitar dúvidas como as que suscitou a D.E. deste Departamento, sejam as propostas de criação ou supressão de cargos ou funções que resultarem de seus estudos encaminhadas ao D.A.S.P. por intermédio do órgão de pessoal do Ministério respectivo.

Este é o parecer da D.C.

Rio, 19 de junho de 1945. — *Moacyr Briggs*, Diretor da D.C.”.

Despacho :

“Não é vedado às CC.EE. opinar em matéria de pessoal. O que não é acertado, porém, é sobrepor-se a C.E. de um Ministério à respectiva D.P., em assunto de pessoal. Conseqüentemente, não é admissível que a criação e supressão de cargos ou quaisquer providências referentes aos quadros de pessoal sejam tomadas à revelia da respectiva D.P. Esse o entendimento da legislação. Por isso, o D.A.S.P., ao conhecer dos processos sobre pessoal, quer saber, preliminarmente, da opinião da respectiva D.P. e da repartição interessada.

Em 2-7-45. — *Luiz Simões Lopes*”.

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Conceito de falta justificada

O Ministério da Agricultura consultou o D.A.S.P. sobre como proceder, em face do disposto no item IV do art. 225 do Estatuto dos Funcionários, com relação ao servidor que falta ao serviço, alegando motivo imperioso, não previsto em lei.

Trata-se de matéria de interesse geral, cuja solução, desfazendo equívocos e prevenindo controvérsias, representará um grande passo no aperfeiçoamento da aplicação do sistema disciplinar em vigor.

A dúvida levantada girava em torno do conceito de “causa justificada”, a que alude o dispositivo legal citado — se têm este caráter apenas as faltas expressamente previstas no E.F., ou se como tal pode ser considerado o afastamento do servidor por outro qualquer motivo, que o chefe da repartição ou serviço repute escusável.

O assunto já fôra estudado com proficiência em artigo inserido na “Revista de Administração Pública”, órgão do Departamento do Serviço Público do Estado de S. Paulo. No mencionado artigo se propôs fôsem as faltas ao serviço classificadas em três categorias:

a) *remuneráveis* — “as taxativamente previstas no Estatuto, em que o servidor é considerado presente para todos os efeitos legais e que, portanto, não acarretam desconto no vencimento ou remuneração ou outra consequência qualquer”;

b) *justificáveis* — “as que, embora excluídas do primeiro grupo, fôsem determinadas por justa causa, a juízo da Administração”, e cujo efeito seria isentar o funcionário de sanção disciplinar, evitando-lhe fôsem contados pontos negativos, para fins de promoção, muito embora sofresse perda de vencimento ou remuneração e fôsse considerado ausente, quando da contagem do tempo de serviço; e

c) *injustificáveis* — “as não compreendidas nos dois primeiros grupos e, notadamente, as que decorrem de verificação da falsidade das alegações produzidas com o intuito de obter remuneração de falta”.

A possibilidade de se deixar de contar pontos negativos, para efeito de promoção, nos casos de falta *justificável*, deve ser de pronto afastada, em face dos termos do art. 23 do Regulamento respectivo. Quanto, porém, aos demais aspectos do problema, outro não deve ser o critério adotável dentro da sistemática do Estatuto Federal.

De fato, na conformidade deste, são *remuneráveis*, por exemplo, as faltas capituladas nos artigos 111, § 2.º — doença — e 181 — casamento e luto — e *justificáveis* aquelas em que o servidor obtenha, do chefe, prévia autorização para ausentar-se.

Injustificável seria a falta de funcionário que não houvesse obtido essa autorização, ou não justificasse sua ausência, posteriormente, por não lhe haver sido possível fazê-lo com a devida antecipação. Somente nesta hipótese deve ser aplicada pena por incomparecimento do item IV do art. 225.

Na verdade, a expressão “causa justificada”, contida no mesmo, não pode ter o sentido reserido que se lhe quis emprestar, circunscrevendo a sua aplicabilidade aos casos taxativamente previstos naquele diploma legal.

“Causa justificada” vale dizer: explicada com razões plausíveis; é o motivo *justo*, segundo os princípios de justiça imanentes à formação moral do homem civilizado, e cujo respeito, como imperativo de consciência independe da existência de fórmulas legais expressas.

Aliás, a orientação firmada pela legislação vigente é a que melhor se coaduna com os superiores interesses da Administração, verificada a impossibilidade de se reduzir a textos de leis a quase infinita variedade de hipóteses engendradas pelo dinamismo da vida moderna e capazes de determinar a falta do funcionário ao serviço, por motivo estranho à sua vontade.

Não se pode admitir que a imprevidência do legislador fôsse ao ponto de fazer abstração de tais casos, com menosprêzo absoluto pela experiência de todos os dias, e sem consideração alguma pelas repercussões danosas que, fatalmente, tal

omissão teria sobre a eficiência e a disciplina do serviço.

Previu-os, porém, o legislador, tanto assim que, no referido texto legal, não usou da fórmula que, dentro da boa técnica legislativa, se imporia naturalmente, se houvesse tido, de fato, o propósito de considerar justificados, tão somente, os casos de ausência previstos literalmente no Estatuto.

Não disse, por exemplo — deixar de comparecer ao serviço *fora dos casos previstos neste Estatuto* — nem adotou fórmula semelhante; serviu-se, ao contrário, de termos que revelam claramente a intenção de deixar ao critério da autoridade competente o exame da procedência ou não, da falta.

Conclui-se, portanto, que a falta por motivo reputado justo, a juízo exclusivo do chefe da repartição ou serviço, não importa em infração do item IV do art. 225 do E.F., não podendo, consequentemente, acarretar qualquer penalidade.

À vista do exposto, o D.A.S.P., pela exposição de motivos n.º 1.003, de 22-5-45, submeteu o assunto à apreciação do Senhor Presidente da República, propondo que fôsem firmados os seguintes entendimentos:

a) poderá o servidor faltar ao serviço, sofrendo o desconto correspondente no vencimento ou remuneração e sendo computados os pontos negativos correlatos, mas sem ficar incurso em penalidade, quando sua ausência fôr determinada por causa justificada, não prevista em lei (item IV do artigo 225 do E.F.);

b) considera-se falta justificada, para o efeito da alínea anterior, aquela que decorrer de motivo reputado justo, a critério do chefe da repartição ou serviço;

c) no caso das alíneas anteriores, deverá o servidor obter prévia autorização de seu chefe imediato ou provar a impossibilidade de havê-la solicitado;

d) não ocorrendo a hipótese já prevista, nem se tratando de ausência taxativamente capitulada no E.F., a falta acarretará ao servidor, conforme as consequências da mesma advindas ao serviço, as penalidades: de *repreensão* por inobservância do dever contido no item I do art. 224, ou de *suspensão*, por infringência da proibição constante do item IV do art. 225, tudo do referido Estatuto;

e) as aludidas penalidades de repreensão e suspensão serão aplicadas na forma da alínea f da Circular 11-42 da Secretaria da Presidência da República, com fundamento nos arts. 233 e 234 do mencionado Estatuto, respectivamente;

f) a fim de não haver solução de continuidade na contagem dos 30 dias consecutivos de ausência, que caracterizam o abandono do cargo, só deverá ser imposta a penalidade, por falta ou faltas não justificadas, após o comparecimento do servidor;

g) verificado o abandono do cargo, não se imporá qualquer das penalidades mencionadas, devendo-se, porém, instaurar desde logo o competente processo administrativo, previsto no art. 261 do E.F., mesmo que o indiciado haja reassumido o exercício.

Havendo o Senhor Presidente da República aprovado a proposta do D.A.S.P., foi expedida aos órgãos de pessoal a Circular DF/11, de 20 de junho de 1945 (publicada no D. O. de 26-6-45, págs. 11.264 e 11.265), pela qual foi recomendada a observância daqueles entendimentos.

NOTAS PARA O FUNCIONÁRIO

PROVIMENTO DE CARGOS PÚBLICOS

DCLXXVIII

Submeteu o Senhor Presidente da República ao exame do D.A.S.P. o processo em que W. W. R. e outros, ocupantes interinos da classe inicial da carreira de Técnico de Educação, solicitam o adiamento do concurso ora em realização para essa carreira, alegando, para isso, que

“quase todos com mais de três anos de serviço, foram surpreendidos com a abertura de um concurso”,

e, ainda, que

“não há exagero em dizer que foram surpreendidos, porque havia o Ministério da Educação e Saúde, por intermédio de sua repartição técnica, o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, anun-

ciado, com louvável antecedência, a realização de um curso preparatório para os candidatos à carreira de Técnico de Educação”.

Acrescentam os signatários que

“com inesperada resolução, o Departamento Administrativo do Serviço Público, em desacôrdo com a louvável iniciativa do Ministério da Educação e Saúde, abriu inscrição para o concurso, criando, para os técnicos interinos uma situação inferior aos (leia-se: à)

dos candidatos de fora; pois êstes dispõem de tempo para vencerem o exaustivo programa do Departamento Administrativo do Serviço Público, enquanto que os técnicos interinos, servindo lealmente ao Estado, têm, conseqüentemente, tempo reduzido e demasiado restrito para vencer a matéria exarada no programa do referido concurso”.

Alegam, ainda, os requerentes que possuem, quase todos, mais de três anos de serviço e que a

“seleção através de um curso é muito mais eficiente do que mediante um fugaz concurso, onde, muitas vezes, o brilho da memória ofusca a competência dos candidatos”.

Afinal, os postulantes afirmam, textualmente:

“Fazem questão os técnicos interinos de afirmar a V. Exc. que *não pretendem, de modo algum, a supressão do concurso, mas que pleiteiam apenas o seu adiamento*”. (O grifo não é dos requerentes).

Submeteu, também, o Senhor Presidente da República ao exame do D.A.S.P., novo processo, de data não muito posterior, em que quase todos os postulantes do primeiro requerimento já não mais pleiteiam o adiamento do concurso ou a realização do curso; tão pouco, alegam agora, terem sido surpreendidos com a abertura do concurso. O que pretendem, pedem, advogam e querem, nessa nova petição, é uma prova interna, para efeito de efetivação.

A situação dos demais candidatos do concurso, isto é, daqueles que, por várias circunstâncias, não conseguiram a interinidade, nada significa para os requerentes; o esforço dos demais inscritos, a confiança que votam ao sistema de concursos, e as aspirações dos demais brasileiros, de ingresso na carreira, não devem merecer maiores exames para os postulantes. O que eles desejam, com estranha insistência e sem quaisquer outras considerações, é a aplicação de medida parcial e injusta, e que aberram de todos os princípios por que nos temos batido até hoje para implantar no serviço público brasileiro o *sistema do mérito*. Ou seja, a organização de um sistema de seleção em que haja para todos os brasileiros as mais amplas possibilidades de ingresso na função pública, sem atenção à côr, ao bérço, à origem econômica ou às convicções filosóficas.

E’ deveras lastimável que a essa altura da implantação dessa política na administração pública, servidores ocupantes de carreira de tão alta significação para for-

mação de uma mentalidade democrática no Brasil e que deviam ser os primeiros a respeitar as normas e os princípios morais e legais da seleção, pretendam, com subterfúgios, o gôzo de vantagens extraordinárias e uma situação privilegiada em relação aos demais candidatos; além disso, persistem em desconhecer que a interinidade não dá ao ocupante qualquer vantagem na realização das provas e na classificação final.

O que cada qual desfruta na interinidade já representa, sem dúvida, uma situação excepcional: é a experiência do serviço, é o trato com a rotina da repartição, é, enfim, ingresso preliminar no serviço público, baseado no compromisso legal e moral da livre concorrência, sem apêlo a atestados ou documentos equivalentes. Compromisso de competição com os demais candidatos, que vêm sem outras condições que não seja a decisão inabalável de fazer, em provas públicas, a demonstração de conhecimentos, de capacidade.

E’ certamente lamentável que o exemplo de centenas de concursos e provas públicas, em que já houve milhares de candidatos a Carteiro, Diplomata, Servente, Engenheiro, Guarda-Civil, Meteorologista, Detetive, Químico, etc., não tenha conseguido impressionar os requerentes. Bastaria que comparecessem a uma prova de Escriurário ou Auxiliar de Escritório, por exemplo, e teriam êles ocasião de mudar inteiramente a opinião para não mais pleitear a adoção de “*concursos privativos*”, sistema arcaico o indefensável nesta época em que o filhotismo na função pública vê desaparecer as suas últimas possibilidades. Contra a insustentável, ilegal e anti-democrática pretensão dêsse reduzido número de interinos se opõem os interesses da coletividade representada por mais de 700 candidatos de todos os pontos do território nacional.

O simples exame das razões alegadas pelos petionários e o cotejo dos requerimentos criam em nosso espírito a convicção de que a medida excepcional pedida tem origem no receio da competição ampla. A alegação que foram surpreendidos com a abertura inesperada do concurso, evidencia, para evitar outra interpretação, absoluto desconhecimento, por parte dos requerentes, das normas legais que regem todos aqueles nomeados em caráter interino, e, ainda, a falta de interesse em procurar conhecer as instruções amplamente divulgadas no *Diário Oficial*, em folhetos e cartazes afixados nas próprias repartições em que servem. Saliente-se, ainda, que essas instruções foram publicadas em 1944, isto é, há mais de 8 meses: *Diário Oficial* de 17-8-944.

O argumento de que foram surpreendidos é, de fato, tanto mais pueril quanto é certo que quase todos vêm há três anos exercendo a interinidade, devendo-se indicar que o argumento é, por outro lado, insubsistente, uma vez que o interino, por força de lei, é inscrito *ex-officio*. E um Técnico de Educação não pode desconhecer essa exigência do domínio comum na Administração Pública Brasileira.

A afirmação de que uma “seleção através de um curso é muito mais eficiente do que mediante um fugaz concurso” é inteiramente destituída de fundamento. Os

postulantes não podem ignorar que *curso* leva à formação, à aquisição de novos conhecimentos ou à suplementação daqueles adquiridos anteriormente. *Seleção* significa hierarquização de indivíduos de acordo com as suas aptidões e capacidades, isto é, depois da formação, aquisição ou suplementação de conhecimentos, faz-se a seleção dos mais capazes, daqueles que demonstrem em livre competição as suas capacidades. Não se pode, pois, em boa técnica, confundir habilitação em curso, para nomeação, com seleção de candidatos em que apenas pequenas exigências de idade são feitas. No caso presente, nem houve a exigência de conclusão de curso secundário ou normal.

Por outro lado, e ainda na ordem de idéias, se os candidatos aceitam a interinidade é porque já se estimam capazes de desempenhar a função; julgam-se possuidores dos conhecimentos fundamentais: crêem-se idôneos para exercer com eficiência os pesados encargos que cabem à educação nacional; sentem que nas provas demonstrarão as aptidões. Aliás, a matéria exigida no programa é do domínio comum em educação; nada tem de transcendente.

Não devem, portanto, temer a competição, esquivar-se à seleção, recear a demonstração, em provas públicas, de que realmente mereciam, ao tempo, aquela nomeação interina, para atender às necessidades imediatas do serviço.

Se, porém, outros candidatos que não tiveram o beneplácito da interinidade — e há mais de setecentos inscritos de Manaus a Porto Alegre para esse concurso — lograrem habilitação, somente o Estado poderá beneficiar-se, porque, além de dar igual oportunidade para todos, permitiu que o estranho, o desconhecido, o não interino vencesse. A função pública deve pertencer aos mais capazes; deve ser posta à disposição da elite profissional; não é privilégio de interinos.

Por certo o D.A.S.P. não desconhece as falhas que, muitas vezes, se apresentam em concursos, mas contra isso opõe que é a maneira legal e moral de bem servir à administração pública. O sistema implantado afastou inteiramente a interferência perniciosa do filhotismo, extirpou de vez as raízes profundas do "Pistolão" em nosso meio. E o concurso garante a todos, em competição ampla e democrática, a acessibilidade dos cargos públicos de carreira.

Por outro lado, o concurso ora em realização para a carreira de Técnico de Educação não é, como pretendem os interessados, um "fugaz concurso". As instruções reguladoras foram elaboradas depois de metucioso exame das funções e atividades dos técnicos que realmente se encontram em serviço e o D.A.S.P. recebeu até a colaboração do órgão técnico do Ministério da Educação e Saúde, o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Inclui em linhas gerais, as seguintes provas:

a) de seleção:

1) prova escrita de fundamentos de educação, para comprovar a capacidade técnica e inteligência do candidato;

2) prova escrita especializada, sobre assuntos do programa da especialização escolhida pelo candidato no ato da inscrição, para comprovar se o mesmo possui, além de capacidade de redação, experiência e preparo especializado para as funções de Técnico de Educação:

b) prova de habilitação: estatística educacional e interpretação de resultados;

c) facultativa de títulos, para os candidatos que possuem cursos de pedagogia, obras publicadas, *tirocínio em atividades docentes* e exercício em cargos relacionados com a educação.

Pelo que se verifica, a experiência dos interinos não foi relegada. Pelo contrário, deu-se-lhe importância com a inclusão de uma prova de títulos, na qual os postulantes, que se dizem tão eficientes e capazes, com vários cursos e exercício de magistério, comprovarão mais uma vez, à saciedade, os seus méritos e aptidões e o de que realmente são capazes.

O D.A.S.P. concebe a carreira de Técnico de Educação como a pedra angular na administração da educação nacional. Os ocupantes da carreira devem ser, por certo, os agentes da administração na supervisão e gerência da educação, para não falarmos na pesquisa dos resultados para evidência de falhas e acertos da política educacional. E como retirar-se a esses ocupantes aquela autoridade que devem ter na direção e na gerência de tão importante setor da vida nacional, efetivando-os por meio de uma prova interna? Que argumentos poderão eles, mais tarde, opor às petições dos alunos das escolas superiores, secundárias e profissionais quando estes solicitarem dispensa das provas do concurso de admissão ou das provas finais, sob o capcioso argumento de que se trata de um "fugaz concurso" que não demonstra verdadeira aptidão e capacidade, uma vez que o curso que fizeram ou que estejam terminando já provou tudo isso?

Educação é problema de ordem pública e abrange os mais extensos e profundos interesses da coletividade. E' matéria a respeito de que nenhum desfalecimento poderá haver, sob pena de vermos sucumbidas as novas gerações, em virtude da incapacidade revelada pelas gerações adultas em não dar àquelas a formação e o teor moral e intelectual de que tanto necessitam. A escolha dos agentes da administração da educação nacional deve, portanto, ser rigorosa e inflexível porque a formação das novas gerações e a continuidade social dependem da eficiência, da justiça e do sentido de bem público que esses agentes atribuam à sua atividade na administração da Educação Nacional.

À vista dessas considerações, o D.A.S.P. opinou pelo arquivamento dos pedidos.

(Exposição de motivos n.º 1.075, de 2-6-45, publicada no D.O. de 18-6-45, pág. 10.754/10.755).

ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES

DCLXXIX

A Diretoria do Pessoal da Aeronáutica consultou se constitui acumulação o exercício simultâneo das funções de auxiliar de escritório do serviço público federal e de Professor do Curso Elementar Supletivo da Prefeitura do Distrito Federal, alegando que a legislação vigente estabelece uma série de exceções, todas permitindo o exercício acumulativo das funções de professor.

A Constituição de 1937 dispôs no seu artigo 159:

“E’ vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e Municípios”.

O Estatuto dos Funcionários, regulando a matéria, determinou no art. 209:

“E’ vedada a acumulação remunerada. Esta proibição refere-se à acumulação de funções ou cargos, bem como à de cargos e funções”;

e, mais adiante, no art. 211, declara que se inclui nessa proibição:

“a acumulação de funções ou cargos da União com os do Estados e Municípios, bem como das entidades que exercem função delegada do poder público, ou por este mantidas, ou cuja manutenção esteja seu cargo”.

Verdade é que o art. 103 do mesmo diploma legal estabelece:

“Além do vencimento ou remuneração do cargo, o funcionário poderá receber as seguintes vantagens:

- I — ajuda de custo;
- II — diárias.
- III —
- IV — honorários, quando designado para exercer fora do período normal ou extraordinário de trabalho a que estiver sujeito, as funções de auxiliar ou membro das bancas e comissões de concurso ou prova, ou de professor de cursos legalmente instituídos.
- VII —

As permissões especificadas não constituem, entretanto, exceção à lei ou ao espírito da regra constitucional, pois visam conceder, apenas, remunerações acessórias e complementares que não podem ser legitimamente recebidas, se os serviços ou funções a que se destinam são autônomas e distintas, sem correlação com os serviços prestados no exercício do cargo ou função principal.

Todas as vantagens especificadas estão em conexão íntima com o exercício da função principal e outra não poderá ser a inteligência do texto se examinado em combinação com o art. 212, ainda do Estatuto, que diz:

“Não se compreendem na proibição de acumular desde que tenham correspondência com a função principal” —

e passa a citar as vantagens a que se refere o art. 103.

Certo é que não estão aí incluídas algumas das vantagens previstas no art. 103, não porque para elas não deva ser exigida a mesma correlação e sim, apenas, porque ao ser alterado o referido artigo, pelo Decreto-lei número 3.764, de 25-10-41, que as estabeleceu, não foi alterado o art. 212, que tem relação íntima com o mesmo e que deveria, conseqüentemente, sofrer também alterações.

Demais, os cursos a que se refere o Estatuto têm em geral um período de duração letiva diminuta e além disso, na maioria dos casos, somente o funcionário, com tirocínio e conhecimento especializados da função pública, poderia nêles lecionar com proveito, dada a natureza das matérias de que se compõem.

Trata-se, em geral, de cursos de aperfeiçoamento e especialização para funcionários; e para desempenhar as funções de professor de tais cursos, não se justifica a criação de cargos autônomos de professor.

Ficou demonstrado, assim, à evidência, que não há exceções que permitam a acumulação, que continua sendo vedada peremptoriamente.

O caso concreto que se ofereceu a estudo do D.A.S.P. é, tipicamente, de acumulação, pois que, no Curso Elementar Supletivo da Prefeitura do Distrito Federal, que se enquadra na esfera administrativa municipal, diversa da federal, onde o interessado é ocupante de função de extranumerário, as funções de professor são autônomas e os seus ocupantes a elas devem dedicar-se, integralmente, como professores, não recebendo honorários, mas sim remuneração correspondente à função.

Haverá assim, no caso, o exercício cumulativo e simultâneo das funções de extranumerários do serviço público federal e de professor do Curso Elementar Supletivo da Prefeitura do Distrito Federal, o que constitui acumulação vedada por lei.

Com este parecer, restituiu-se o processo ao Sr. Diretor Geral do Pessoal da Aeronáutica.

(Parecer — proc. 7.037/45, publicado no D.O. de 22-6-45, págs. 11.054/11.055).

APOSENTADORIA DE FUNCIONÁRIO INTERINO

DCLXXX

O Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, regulando a concessão de aposentadoria, silenciou a respeito dos funcionários interinos, aos quais, portanto, não foi considerado extensivo aquele benefício, como se salientou nas exposições de motivos ns. 1.440, de 31-1-42, 1.904,

de 12-8-42, 1.909, de 13-8-42, 1.947, de 14-8-42, e outras aprovadas pelo Senhor Presidente da República.

Atendendo, entretanto, a que essa exceção não encontra guarida na política liberal do Governo, tanto mais que os benefícios da aposentadoria hoje se estendem ao pessoal extranumerário, parece que seria oportuno legislar a respeito, amparando também os funcionários inteiros.

De acôrdo com o Estatuto, o funcionário público efetivo poderá ser aposentado :

I — Quando atingir a idade limite fixada na Constituição ou nas leis;

II — Quando se verificar invalidez para o exercício da função;

III — Quando invalidado em consequência de acidente ocorrido no exercício de suas atribuições ou de doença profissional;

IV — Quando acometido de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia que o impeça de se locomover;

V — Quando, depois de haver gozado 24 meses consecutivos de licença, fôr verificado não estar em condições de reassumir o exercício do cargo;

VI — No interesse do serviço público ou por conveniência do regime; e

VII — Como prêmio, após 35 anos de exercício.

As hipóteses dos itens I e VII não devem ser previstas para o funcionário interino, porque, normalmente, antes de haver atingido o limite de idade já terá sido submetido a concurso e exonerado ou nomeado em caráter efetivo. Assim, também, não terá como completar 35 anos de serviço como interino. Nos casos dos itens V e VI, a aposentadoria é uma decorrência da estabilidade e não deve, portanto, ser aplicada ao interino. Restam as hipóteses dos itens II, III e IV, casos em que se justifica a concessão daquele benefício.

A exemplo do que ocorre com os extranumerários, a aposentadoria por invalidez deve ser condicionada a um período de carência, exceto quando motivada por acidente em serviço ou doença profissional, ou, ainda, por uma das moléstias referidas no item IV.

Para a efetivação dessas medidas, seria necessário baixar um decreto-lei, pelo que o D.A.S.P. submeteu ao exame do Senhor Presidente da República o projeto respectivo, que atendeu à solução proposta.

Tendo sido aprovada a sugestão do D.A.S.P., foi expedido o Decreto-lei n.º 7.615, de 6-6-45.

(Exposição de motivos n.º 1.072, de 1-6-45, publicada no D.O. de 8-6-45, págs. 10.212/10.213).

GRATIFICAÇÃO POR TRABALHO TÉCNICO

DCLXXXI

Consultou o Ministério da Guerra se podia ser concedida gratificação, nos termos do art. 123 do E. F., ao fun-

cionário A. K., do Arsenal de Guerra General Câmara, que idealizou, executou e pôs em funcionamento ferramentas, que no fabrico de granadas produziram, no ano de 1944, uma economia de Cr\$ 37.029,40.

Examinando o assunto, a D. F. verificou e foi de parecer :

a) que a gratificação pela elaboração ou execução de trabalho técnico ou científico deverá ser concedida à vista do parecer do órgão diretamente interessado no trabalho, de conformidade com a letra o do Decreto n.º 5.062, de 27-12-39;

b) que essa gratificação deverá ser arbitrada pelo Ministro de Estado, como determina o art. 123 do E. F.;

c) que, para a concessão da aludida gratificação, de acôrdo com o disposto no § 3.º do art. 103 do D. L. 1.713-39, será necessária e imprescindível a existência de crédito próprio orçamentário ou adicional; e

d) que atendidas as formalidades indicadas nas alíneas anteriores, poderá ser paga a gratificação de que trata o presente.

E, com êsse parecer, a D. F. opinou por que fôsse o processo restituído à S.G.M.G.

(Parecer — proc. 8.089/45, publicado no D.O. de 4-6-45, pág. 9.883).

AUXÍLIO PECUNIÁRIO AO PESSOAL PARA OBRAS

DCLXXXII

Já está firmada a orientação segundo a qual, ao pessoal para obras da União, deve ser aplicado, no que couber, o regime de previdência social relativo aos trabalhadores privados.

O Decreto-lei n.º 6.905, de 26-9-44, dispondo sobre a concessão de auxílio pecuniário, por motivo de enfermidade, estabeleceu, no art. 1.º, que o auxílio será pago pelas instituições de previdência social que o concederem aos seus segurados, a partir do décimo sexto dia de afastamento do serviço. O artigo 2.º — atribuiu ao empregador o encargo de pagar ao empregado enfermo dois terços do salário, durante os quinze primeiros dias, do afastamento.

O pessoal para as obras da União é segurado do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, que concede auxílio pecuniário em caso de doença, agora a partir do 16.º dia de afastamento. Assim, durante os 15 primeiros dias, deverá a União fazer face ao pagamento de 2/3 do salário, como dispõe a lei para os empregadores privados.

Nesse sentido, o D.A.S.P. elaborou projeto de decreto-lei, que submeteu à consideração do Senhor Presidente da República.

Tendo sido aprovada a proposta do D.A.S.P., foi expedido o Decreto-lei n.º 7.641, de 14-6-45, publicado no D.O. de 18-6-45.

(Exposição de motivos 1.189, de 12-6-45, publicada no D.O. de 18-6-45, pág. 10.756).

ACUMULAÇÃO E MAGISTÉRIO

DCLXXXIII

O Ministério da Justiça propôs que fossem abrandados os rigores do preceito constitucional proibitivo da acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios, a fim de solucionar o problema do preenchimento das cátedras da Universidade de Porto Alegre.

A referida proposta teve origem no memorial dirigido ao Senhor Presidente da República pelo Reitor da aludida Universidade, por intermédio do Senhor Interventor Federal no Estado do Rio Grande do Sul, e onde são sugeridas medidas relativas à maneira de prover as cátedras e à possibilidade de serem acumulados os cargos remunerados e professor daquela Universidade.

A aludida Reitoria fundamenta suas sugestões no fato de, com a criação da Universidade, já mantida pelos cofres públicos, e por serem módicos os vencimentos dos professores estaduais, vir-se agravando a dificuldade de encontrar elementos eficientes e em número suficiente para prover as cátedras da Universidade, especialmente na Faculdade de Filosofia, onde a especialização das disciplinas é maior.

Preliminarmente, foi o assunto submetido à consideração da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, cujo relator recordou a entrevista concedida pelo Senhor Ministro da Justiça, em 7-12-37, a *A Noite*, destacando da mesma, o seguinte :

“A única objeção que até aqui se tem feito ao decreto de desacumulação é que, não permitindo a acumulação de cargos do magistério, vem prejudicar o ensino com o afastamento de numerosos elementos que viviam exclusivamente do magistério, graças à faculdade que tinham de acumular mais de uma cadeira.

Esta objeção não é propriamente uma objeção ao decreto que manda desacumular. Em primeiro lugar, pouco numerosos são os casos de acumulação no domínio exclusivo do ensino; os casos mais numerosos eram os de acumulação de cargos de magistério com outros cargos públicos.

Em segundo lugar, o decreto que veda, sem exceção, as acumulações, ainda de cargos de magistério entre si, não impede que às cadeiras a que o professor é obrigado a dedicar-se de modo quase exclusivo, sejam, com a exigência do tempo integral, atribuídos, como é natural, vencimentos mais elevados, permitindo assim que os professores de tais cadeiras possam viver exclusivamente do ensino.

A desacumulação era um imperativo de justiça social e vem ao encontro das exigências do serviço público. Este nada terá a perder com a desacumulação, que dará acesso ao serviço público a um grande número de jovens a cujas aspirações, malogradas durante tanto tempo pelas acumulações, abre-se, desta maneira, uma justa expectativa de futuro”.

Com esse fundamento, emitiu o relator o seguinte parecer aprovado, por unanimidade, pela C. E. N. E. :

“Estas foram as razões que levaram o legislador constituinte a vedar as acumulações remuneradas; devem, pois, nortear a ação do legislador ordinário ao regular o princípio. E dentro dêle não encontram guarida as propostas formuladas no memorial, no sentido de abrir exceções em favor dos cargos do magistério, a fim de permitir acumulações, tal como acontecia no regime instituído na Constituição de 34”.

Ao encaminhar o processo e justificando a sua proposta de abrandamento da rigidez do preceito constitucional, o Ministério da Justiça apresenta, como medida semelhante, a legislação que permite ao funcionário, sem prejuízo dos vencimentos do respectivo cargo, e com direito a honorários ou gratificações especiais, lecionar em cursos de especialização do serviço público.

Examinando o assunto, o D.A.S.P. verificou e foi de parecer :

a) que a Constituição de 1937, em seu artigo 159, dispõe, *verbis* :

“E’ vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios”;

b) que, regulando a matéria, o Estatuto dos Funcionários determinou :

“Art. 209. E’ vedada a acumulação remunerada. Esta proibição refere-se à acumulação de funções ou cargos bem como à de cargos e funções;

c) que não se compreende como acumulação de cargos ou funções públicas a percepção de certas vantagens acessórias atribuídas ao funcionário, em razão mesmo da sua função e cujo assunto foi, assim, disposto, no Estatuto dos Funcionários :

“Art. 103. Além do vencimento ou da remuneração do cargo, o funcionário só poderá receber as seguintes vantagens pecuniárias :

I — Ajuda de custo;

II —

III —

.....

.....

.....

IV — honorários, quando designado para exercer

fora do período normal ou extraordinário de

trabalho a que estiver sujeito, as funções de

auxiliar ou membro de bancas e comissões

de concurso ou prova, ou de professor de

cursos legalmente instituídos.

VII —

.....

d) que os cursos a que se refere a legislação citada têm um período de duração letiva diminuto e — por isso

e também porque em muitos caso somente o funcionário, com tirocínio e conhecimentos especializados da função pública, poderia lecionar a matéria — não comportam a criação de cargos autônomos de professores;

e) que, assim, não havendo cargo público, autônomo, de professor de curso, não poderia haver acumulação, pois que ela só tem lugar no caso de exercício simultâneo de dois cargos ou funções, ou de cargo e função, autônomos;

f) que “a funções autônomas devem corresponder cargos e remunerações autônomas, exercidas por titulares distintos” (Parecer de 12-4-38, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores — *Revista do Serviço Público* de abril de 1938);

g) que, assim, não houve abrandamento do princípio constitucional, como sugere o Ministério da Justiça, com a decretação da legislação que permite ao funcionário lecionar em cursos de especialização do serviço público, pois que o aludido preceito constitucional veda a acumulação de cargo público remunerado e não a percepção de determinadas vantagens, pela prestação de serviços decorrentes de sua qualidade de funcionário;

h) que diversa é a situação das cátedras universitárias, que correspondem cada qual a um cargo público remunerado autônomo e que portanto devem ser exercidas por titulares distintos, constituindo inequívoca figura de acumulação o exercício simultâneo de mais de uma dessas cátedras pelo mesmo funcionário; e

i) que, desta forma, o D.A.S.P. é contrário ao atendimento da proposta por ferir o preceito constitucional citado.

Nestas condições o D.A.S.P. restituiu o processo, opinando:

a) por que não fosse atendida a proposta da Reitoria da Universidade de Porto Alegre, no sentido de ser permitida a acumulação de cátedras, naquela Universidade, por contrariar o disposto no art. 159 da Constituição de 1937; e

b) por que fosse o processo encaminhado ao Ministério da Educação e Saúde, para que apreciasse a sugestão relativa à maneira de prover as cátedras da aludida Universidade.

(Parecer n.º 2.209, de 15-5-45, publicado no D.O. de 8-6-45, pág. 10.213).

CONSIGNAÇÃO PARA DIARISTAS E TAREFEIROS

DCLXXXIV

O Decreto-lei n.º 240, de 4 de fevereiro de 1938, que dispõe sobre o pessoal extranumerário da União, estabeleceu no art. 54:

“As vantagens relativas a férias, licenças e consignações dos funcionários públicos são extensivas, no que lhes fôr aplicável, aos contratados e mensa-

listas, dentro do prazo de validade do contrato para aquêles e do exercício financeiro para êstes”.

Posteriormente, o Decreto-lei n.º 312, de 3 de março de 1938, ao regular os descontos em folha de pagamento dos servidores públicos, aludiu a “pessoal extranumerário”, de modo genérico. Daí ter sido interpretado, por alguns, que a primeira lei havia sido revogada neste particular, devendo assim ser extensivo o regime de consignações em folha de pagamento a todos os grupos de extranumerários, isto é, também os diaristas e tarefeiros.

Entretanto o D.A.S.P. fez ver que o Decreto-lei n.º 312, de caráter geral, não poderia revogar legislação específica que, conforme se viu, excluía, da vantagem aludida, os diaristas e tarefeiros (Processo n.º 6.414-43, *Diário Oficial* de 18-6-43).

Assim, a extensão da medida em causa a êsses extranumerários exige legislação expressa que a autorize.

A fim de atender às constantes solicitações, por parte dos interessados, o D.A.S.P. submeteu à apreciação e assinatura do Senhor Presidente da República o projeto de Decreto-lei que elaborou, consubstanciando a providência em causa.

Tendo em vista o caráter eminentemente precário da admissão dêsse pessoal, o projeto deixou claro que não cabe à União responsabilidade, face aos consignatários, de atender ao pagamento de compromissos que venham tornar-se insolváveis, em consequência da dispensa dos consignantes.

Tendo sido aprovada a referida proposta do D.A.S.P., foi expedido o Decreto-lei n.º 7.622, de 11-6-45.

(Exposição de motivos n.º 1.144, de 8-6-45, publicada no D.O. de 13-6-45, págs. 10.497/10.498).

PUBLICAÇÃO DOS “CONSIDERANDA” NOS DECRETOS-LEIS

DCLXXXV

Em tópicos há tempos publicado, um jornal desta Capital, salientando a escassez de informações sobre os fundamentos da atual legislação, ressaltou a ausência dos *consideranda* nos atuais decretos e decretos-leis e teceu comentários favoráveis à publicação das exposições de motivos.

Examinando o assunto, o D.A.S.P. verificou que, via de regra, somente as suas exposições são publicadas, regularmente, no *Diário Oficial*, depois de aprovadas pelo Senhor Presidente da República. Quanto aos *consideranda*, o seu uso foi restringido pela Circular 6/40 da Secretaria da Presidência da República, que, estabelecendo normas para a lavratura dos decretos e decretos-leis, recomenda:

“... os *consideranda*, quer nos decretos, quer nos decretos-leis, deverão ser reduzidos ao indispensável, no caso de não ser possível evitá-los”.

Acontece, porém, que essa circular tem sido interpretada de maneira extremada pelos encarregados da elaboração dos projetos de lei, do que decorreu a supressão quase integral dos *consideranda*. E isso, talvez, por que até o próprio D.A.S.P. — cuja orientação é, quase sempre, aceita como norma geral — aboliu, dos seus projetos de legislação, os *consideranda*.

Trata-se, portanto, de apreciar a conveniência da publicação de tais instrumentos de informação sobre os fundamentos da lei.

Não resta dúvida de que o Governo tem o dever de tornar públicos os fundamentos em que se apoiou para a expedição da lei.

Por outro lado, a publicação dos fatores determinantes da norma jurídica não diz respeito apenas ao controle da opinião pública sobre os atos do Governo. Há, ainda, um outro aspecto da questão que se nos afigura de igual importância. Trata-se do problema da aplicação do direito ao caso concreto, quando o juiz, diante do texto legal, deve interpretá-lo.

Referindo-se aos fatores de interpretação, diz Carlos Maximiliano em sua "Hermenêutica a Aplicação do Direito":

"Além do elemento histórico propriamente dito, constituído pelo direito anterior, do qual o vigente é apenas um desdobramento, existe, sob a mesma denominação geral, outro fator de exegese que os autores designam com as expressões — *Materiais Legislativos* ou *Trabalhos Preparatórios*. Esta espécie tem menos valor que a descrita anteriormente, muito menos; entretanto, é invocada com frequência maior no Brasil, *sobretudo a respeito de leis recentes*. Compreende anteprojetos — os *Projetos* e as *respectivas exposições de motivos*. Mensagens dirigidas pelo Executivo às Câmaras; memoriais e representações enviadas ao Congresso; relatórios das Comissões nomeadas pelo Governo; pareceres e votos em separado emitidos, oralmente ou por escrito, no seio das comissões parlamentares, especiais ou permanentes; emendas aceitas ou rejeitadas; debates tribuícios em sessões plenárias de cada um dos ramos do Poder Legislativo". (Os grifos são do D.A.S.P.).

Uma apreciação geral do problema revela que, seja para efeito do controle por parte do povo, seja para o fim de interpretação, necessário se torna recorrer a uma série de elementos os quais, pela sua complexidade, não podem, freqüentemente, ser resumidos em *consideranda*. Daí o reduzido valor destes e a dispensabilidade de sua adoção. Já a exposição de motivos, menos limitada que eles, pode, de maneira muito mais satisfatória, esclarecer as razões da lei e, assim, facilitar não só o controle dos atos do Governo pela opinião pública, como a interpretação da lei. Impõe-se, por isso, a existência dessas exposições assim como a sua publicação.

Nessas condições, o D.A.S.P. sugeriu ao Senhor Presidente da República a conveniência de ser expedida

pela Secretaria da Presidência da República, uma circular, recomendando:

I — a publicação, depois de aprovadas pelo Presidente da República, das exposições que acompanharão os projetos de decretos-leis, ficando esclarecido que tais exposições deverão conter a plena justificação dos projetos; e

II — a publicação das exposições que dêem margem à expedição pelo Presidente da República de quaisquer atos de grande repercussão ou de interesse geral.

Aprovada essa sugestão, foi expedida a Circular 4/45, da Presidência da República, publicada no D.O. de 25-6-45, pág. 11.184.

(Exposição de motivos n.º 998, de 22-5-45, publicada no D.O. de 5-6-45, pág. 9.957).

FUNÇÃO GRATIFICADA

DCLXXXVI

Consultou a D.G.F.N. se incide na proibição contida no art. 267 do E.F. a designação para o desempenho da função gratificada de chefe da seção, de parente, até segundo grau, de Diretor da Repartição ou Serviço, que o houver de designar.

Parecer à D.G.F.N. não aproveitar à espécie em exame a exceção permitida na última parte do aludido dispositivo legal, que, no seu entender, quer referir-se, apenas, às funções de gabinete, de confiança e livre escolha, e não àquelas de que decorre a apreciação, em face dos recursos, de atos de autoridade imediatamente inferior.

Examinando o assunto, a D.F. verificou e foi de parecer:

a) que o art. 267 do E.F., proibindo ao funcionário trabalhar sob as ordens de parente, até segundo grau, *ressalvou os casos de funções de imediata confiança e livre escolha até o limite de dois auxiliares nessas condições;*

b) que, por funções de imediata confiança e livre escolha, devem ser entendidas as de provimento, a título precário, correspondentes a "funções gratificadas", além das indicadas pela D.G.F.N.;

c) que, de conformidade com o item XIII do art. 27 do Regulamento do S.P.U., baixado pelo Decreto n.º 18.143, de 23-3-45, ao Diretor do Serviço incumbe designar e dispensar o seu secretário, os chefes de Delegacia e o chefe da S.A., bem como seus substitutos eventuais;

d) que, assim, no caso concreto, não se pode pôr em dúvida a necessidade de ser o chefe da Delegacia funcionário da imediata confiança do Diretor do S.P.U. bem como o fato de ser de sua livre escolha;

e) que, se fôra a intenção do legislador limitar a exceção permitida, apenas, aos casos de funções em gabinete, mais fácil e lógico seria havê-lo feito de forma clara e taxativa;

f) que o argumento apresentado pela D.G.F.N. não deverá ser considerado, por exceder às cautelas da lei e, ainda, porque para sanar o inconveniente apontado, haverá sempre recurso à autoridade imediatamente superior, nos termos do item VI do art. 221 do E.F.; e

g) que, assim, deverá ser entendido que a exceção prevista no art. 267 do E.F. abrange, também, todos os casos de função gratificada, de designação da respectiva autoridade, respeitado o limite fixado no mesmo artigo.

E, com este parecer, a D.F. opinou por que fôsse o processo restituído à D.G.F.N.

(Parecer — proc. 6.663/45, publicado no D.O. de 22-6-45, pág. 11.054).

AFASTAMENTO PARA AGUARDAR APOSENTADORIA

DCLXXXVII

Consultou o S.R.P. 2, como considerar o período que medeia a expedição do laudo médico que considerar o servidor e a aprovação do mesmo laudo pelo Serviço de Biometria Médica, na forma do D.L. 5.848, de 23-9-43, e em razão do disposto no parágrafo único do art. 205 do E.F.

Examinando o assunto, a D.F. verificou e foi de parecer:

a) que o citado dispositivo do E.F. manda afastar o funcionário do exercício do cargo, a partir da data do respectivo laudo:

b) que o servidor afastado na forma acima deverá ser considerado licenciado, de acordo com um dos arts. 165 ou 168 do E.F., conforme doença que houver motivado a invalidez;

c) que o laudo emitido pela junta médica que houver examinado o servidor está sujeito à revisão do S.B.M., para o fim da aposentadoria, podendo, entretanto, valer, para o efeito de licenciamento, independentemente dessa revisão;

d) que, assim, admitida a hipótese da não aprovação do laudo pelo S.B.M., prevalecerá o mesmo para justificar o licenciamento;

e) que, portanto, deverá ser o servidor afastado do exercício do cargo, na data do laudo médico que o considerar inválido, na forma do parágrafo único do art. 205 do E.F. e independentemente do resultado da revisão pelo S.B.M.; e

f) que, porém, verificada a hipótese da não aprovação do laudo pelo S.B.M. deverá o servidor ser novamente inspecionado, para os fins do art. 154 do E.F. e subseqüentes providências.

E, com esse parecer, a D.F. restituiu o processo à D.P.V.

(Parecer — proc. 6.754/45, publicado no D.O. de 4-6-45, págs. 9.881/9.883).

APROVEITAMENTO DE EX-SERVIDORES DO SERVIÇO NACIONAL DE RECENTEAMENTO

DCXXXVIII

No ano próximo findo, o Senhor Presidente da República, ao aprovar a Exposição de Motivos n.º 594, de 10 de março de 1944, do D.A.S.P., houve por bem autorizar o aproveitamento, no Serviço Público Federal, bem como em órgãos autárquicos, de ex-servidores do Serviço Nacional do Recenseamento, em funções de extranumerário mensalista e diarista, atendidos certos requisitos de habilitação,

A medida em aprêço evidenciou rápida adaptação daqueles servidores às suas novas funções, à vista do treinamento adquirido nos trabalhos do recenseamento e, por outro lado, veio possibilitar o ingresso de bons elementos nas tabelas de mensalistas de várias repartições.

Vale ressaltar, no entanto, que, à proporção que progridem os trabalhos relativos ao censo de 1940, o S.N.R. vai, gradualmente, prescindindo da colaboração de número cada vez maior de servidores.

E' que, concluída a fase da apuração, a carga do pessoal dos serviços mecanizados, os dados obtidos são submetidos à interpretação, trabalho de gabinete, que dispensa, por conseguinte, o concurso daqueles servidores.

E' oportuno, pois, cogitar-se de beneficiar com idêntica medida outro grupo de ex-servidores do S.N.R., recentemente dispensados por conclusão de serviço.

Trata-se, evidentemente, de providência justa e humana, e, ao mesmo tempo, de reais vantagens para o serviço, de vez que se trata de pessoal que, no setor de trabalho que lhe estava afeto no mencionado S.N.R., teve oportunidade de adquirir e demonstrar a sua capacidade.

Assim, entendeu o D.A.S.P. que o pessoal da Portaria do S.N.R. poderia ser admitido em funções de servente mensalista e diarista, na forma da legislação em vigor.

Quanto aos que provêm dos serviços mecanizados, tais como perfuradores, tabuladores e outros, poderiam, com vantagem, ser aproveitados em idênticas tarefas em repartições que possuam semelhantes serviços.

Nessas condições, o D.A.S.P. sugeriu ao Senhor Presidente da República, a expedição de uma circular, pela Secretaria da Presidência da República, aos Ministérios e órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República e autarquias, recomendando preferência, para a admissão, aos ex-servidores do S.N.R., em funções compatíveis com a sua habilitação, devendo as repartições dirigir-se ao D.A.S.P. solicitando indicação de candidatos para essas funções.

Aprovada essa sugestão, foi expedida a Circular 3/45, de 21-6-45, publicada no D. O. de 23-6-45, pág. 11.125.

(Exposição de Motivos n.º 954, de 15-5-45, publicada no D. O. de 6-6-45, pág. 10.063).

SALÁRIO-FAMÍLIA

DCLXXXIX

I

O Ministério da Guerra consultou o D.A.S.P. sobre o direito à percepção do salário-família, por parte de extranumerário casado com servidora da Caixa de Aposentadoria da Companhia Luz e Fôrça do Rio de Janeiro, onde goza idêntico benefício.

Pareceu àquele Ministério que haveria acumulação de benefícios, por certa forma injustificável, embora não vedada por lei. De fato, o Decreto-lei n.º 5.976, de 10 de novembro de 1943, que instituiu o salário-família, não regulou o caso em aprêço, cogitando apenas de servidores civis federais, uma vez que somente a eles então se aplicava o regime instituído.

O caso agora verificado, entretanto, evidencia a necessidade de ser a lei ajustada à situação decorrente da extensão do regime de salário-família a outras esferas da administração pública, de forma que se vede a percepção cumulativa de dois benefícios em relação ao mesmo dependente.

Consubstanciando essas medidas, o D.A.S.P. elaborou projeto de decreto-lei, que submeteu ao exame do Senhor Presidente da República.

Havendo sido aprovada a proposta do D.A.S.P., foi expedido o Decreto-lei n.º 7.638, de 12-6-45, publicado no D. O. de 14-6-45.

(Exposição de Motivos n.º 1.140, de 8-6-45, publicada no D. O. de 14-6-45, pág. 10.556).

II

O regime de salário-família, instituído pelo Decreto-lei n.º 5.976, de 10 de novembro de 1943, foi estendido aos servidores do Território do Acre, pelo Decreto-lei número 7.307, de 8 de fevereiro de 1945.

Com respeito aos demais Territórios Federais, a extensão de regime estava dependendo da organização dos seus quadros de pessoal, como também se procedeu no caso daquele primeiro Território.

Atendendo, entretanto, a que a organização desses quadros requer estudos mais demorados, parece ao D.A.S.P. que seria justificável antecipar a concessão daquele benefício.

Como a matéria é de competência do Presidente da República, ex-vi dos arts. 53 e 180 da Constituição Federal, o D.A.S.P. elaborou e submeteu ao Senhor Presidente da República projeto de decreto-lei que consubstancia a medida proposta.

Havendo sido aprovada a proposta do D.A.S.P., foi expedido o Decreto-lei n.º 7.673, de 25-6-45, publicado no D. O. de 27-6-45.

(Exposição de Motivos n.º 1.267, de 21-6-45, publicada no D. O. de 28-6-45, pág. 11.363).

III

O Senhor Secretário Geral do Ministério da Guerra consultou sobre a data, a partir da qual deverá ser concedido salário-família a servidor que, admitido a 1 de junho de 1944, somente agora apresentou declaração e comprovação de dependente, nascido a 8 de julho de 1938, mas, apenas, registrado em 10-3-45.

O assunto está regulado pelo Decreto-lei n.º 6.022, de 23-11-43, que dispõe no art. 16, *verbis*:

“O salário-família relativo a cada dependente será devido a partir do mês em que tiver ocorrido o *fato* ou o *ato* que lhe der origem, embora verificado no último dia do mês.

Parágrafo único — Quando o ato ou o fato tiver ocorrido antes de 1 de dezembro de 1943, será devido a partir dessa data”.

Para a boa inteligência deste dispositivo de lei, mister se faz que, preliminarmente, se esclareça o que deva ser entendido *por ato* e *por fato*, para o fim de que trata o texto citado.

Fato é o evento, o acontecimento, o sucesso e, como tal, só se pode entender, no caso, o nascimento de dependente.

Por *ato*, entretanto, não de ficar compreendidos a posse do funcionário, a portaria de admissão do extranumerário, a escritura pública de adoção para os filhos adotivos, o casamento para os enteados, etc.

Em face do que ficou exposto, conclui-se que o salário-família será devido:

a) a partir do ato da posse do funcionário ou da vigência do ato de admissão do extranumerário em relação a todos os dependentes que o servidor posuir a essa época, ressalvado o disposto na alínea c;

b) a partir da data do fato, isto é, do nascimento do dependente, ou do ato, isto é, do diploma legal que conferir a alguém a qualidade de dependente, em relação aos dependentes que vier a ter o servidor depois de seu ingresso no serviço público, ressalvado, igualmente, o disposto na alínea c; e

c) em relação aos que já eram servidores públicos em 1-12-43:

I — A partir dessa data, para os dependentes que já possuía; e

II — A partir do fato ou ato, observado o esclarecido na alínea anterior, para os dependentes que tiver depois daquela data.

Assim, no caso concreto, o salário-família será devido ao servidor a partir da data do ato que o admitiu como extranumerário — 1-6-44 — em relação a todos os dependentes que possuía a essa data, incluindo-se, entre esses portanto, a *filha nascida em 1938*, embora só agora registrada.

O registro vale, apenas, como meio de comprovação. Uma vez feito, qualquer que seja a época, habilita o

servidor à percepção do salário-família, a partir da data do fato, que, se anterior a 1-2-43, determinará as soluções indicadas na alínea c, n.º 1, e na alínea a, ambas do item 6, conforme se trate de servidor público, ou não, àquela data.

E, com êsse parecer, opinou a D.F. por que fôsse o processo restituído ao Senhor Secretário Geral do Ministério da Guerra.

(Parecer-proc. 9.323/45, publicado no D. O. de 3-7-45, págs. 11.623/11.624).

IV

O Decreto-lei n.º 6.022, de 23 de novembro de 1943, que regulou a concessão do salário-família, ao fixar, no seu art. 4.º, as autoridades competentes para conceder o benefício, estabeleceu, com respeito ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores:

“a) quanto aos servidores da Imprensa Nacional, o chefe da respectiva Divisão de Administração;

b) nos demais casos, o Diretor da Divisão de Pessoal”.

Posteriormente, entretanto, o Decreto-lei n.º 6.378, de 28 de março de 1944, reorganizando a Polícia Civil do Distrito Federal, transformou-a no Departamento Federal de Segurança Pública, com um Serviço de Administração, a que a lei conferiu atribuições análogas às da Divisão de Administração da Imprensa Nacional (arts. 3.º e 10).

Nessas condições, seria conveniente, para obedecer à sistemática adotada, conferir também, a êsse Serviço, competência para a concessão do salário-família, acrescentando uma alínea ao item IV do art. 4.º, do citado Decreto-lei n.º 6.022, como propôs a Divisão do Pessoal do Ministério da Justiça.

Com êsse objetivo, o D.A.S.P. elaborou projeto de decreto-lei, que submeteu à apreciação do Senhor Presidente da República.

Tendo sido aprovada a proposta do D.A.S.P., foi expedido o Decreto-lei n.º 7.643, de 14-6-45, publicado no D. O. de 18-6-45.

(Exposição de Motivos 1.188, de 12-6-45, publicada no D. O. de 18-6-45, pág. 10.756).

APERFEIÇOAMENTO

Aperfeiçoamento e especialização de servidores públicos no estrangeiro

Novo decreto-lei sobre o assunto

Aprovando proposta do D.A.S.P., o Presidente da República expediu um decreto-lei, em 12 de julho p.p., dispondo sobre aperfeiçoamento, especialização, viagens de estudo e missões de trabalho de servidores públicos civis federais no estrangeiro. Passamos a transcrever a íntegra do referido decreto-lei, publicado no *Diário Oficial* de 14 de julho findo:

DECRETO-LEI N.º 7.729 — DE 12 DE JULHO DE 1945

Dispõe sobre aperfeiçoamento, especialização, viagens de estudo e missões de trabalho de servidores públicos civis federais no estrangeiro e dá outras providências

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição e tendo em vista o art. 219, item VI do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, decreta:

Art. 1.º Excetuada as que forem empreendidas para exercício de funções diplomáticas e consulares e represen-

tação do Brasil em congressos, conferências internacionais e competições desportivas, as viagens de servidores civis da União ao estrangeiro obedecerão às normas do presente decreto-lei.

Art. 2.º As viagens far-se-ão:

I — Sistemáticamente, de acôrdo com programas anuais de aperfeiçoamento e especialização.

II — Efetivamente, tendo em vista a conveniência:

a) do estudo de determinados assuntos de interesse da administração pública;

b) da execução de determinado trabalho;

c) do aproveitamento de bolsas de estudos oferecidas por instituições nacionais e estrangeiras.

Art. 3.º Para as viagens de aperfeiçoamento e especialização sistemáticos, de que trata o inciso I do artigo anterior, serão selecionados preferentemente funcionários e extranumerários-mensalistas.

Parágrafo único. Em caso de provado interesse do Serviço Público, poderão ser selecionados também extranumerários diaristas e contratados.

Art. 4.º O aperfeiçoamento e a especialização sistemáticos, de que trata o inciso I do art. 2.º, serão feitos mediante frequência de cursos mantidos por instituições culturais, ou estágios para observação direta em repartições públicas e organizações particulares ou, ainda, mediante uma combinação das duas formas.

Art. 5.º Anualmente, na época própria, o D.A.S.P. organizará com a colaboração dos Ministérios o plano de aperfeiçoamento e especialização de servidores civis da União no estrangeiro, estimará as despesas respectivas e incluirá na proposta orçamentária a dotação correspondente.

Art. 6.º Até o último dia do mês de janeiro de cada ano, o D.A.S.P. submeterá à decisão do Presidente da República o projeto de instruções para execução do plano.

Art. 7.º Aprovadas as instruções, o D.A.S.P. fará a seleção dos servidores, que serão designados pelo Presidente da República.

Art. 8.º O servidor designado ficará sujeito ao cumprimento de programa de atividades previamente aprovado.

Art. 9.º Ao servidor designado, além do vencimento ou salário, serão asseguradas as seguintes vantagens, variáveis segundo as obrigações atribuídas a cada um:

I — Ajuda de custo, na forma do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União;

II — Importância correspondente ao custo de seu transporte do Brasil ao local dos estudos e vice-versa ou os próprios bilhetes de passagens de ida e volta;

III — Importância necessária ao pagamento de matrícula, frequência e outras taxas escolares porventura exigidas;

IV — Gratificação de representação, que será mantida enquanto durar a ausência autorizada.

§ 1.º Ao servidor casado, que obtiver permissão para levar a esposa, serão asseguradas as seguintes vantagens adicionais:

a) importância correspondente ao custo do transporte da esposa, cu os próprios bilhetes de ida e volta;

b) cinquenta por cento da gratificação de representação.

§ 2.º O referido no inciso II e no § 1.º deste artigo inclui as viagens no país estrangeiro, quando feitas de acordo com o programa de atividades traçado para o servidor.

§ 3.º Dois terços da ajuda de custo, a importância correspondente ao transporte para o estrangeiro e a gratificação relativa ao primeira mês de ausência serão entregues ao servidor pelo menos 30 dias antes da data da partida; o outro terço da ajuda de custo e a importância correspondente ao transporte para o Brasil, ou os bilhetes de passagem ser-lhe-ão entregues pelo menos 30 dias antes do embarque de regresso.

§ 4.º O pagamento da gratificação mensal será efetuado pelo representante diplomático ou consular do Brasil no local respectivo, a partir do 31.º dia da ausência autorizada, por saque contra a Delegacia do Tesouro no Ex-

terior, à conta do crédito que para esse fim lhe fôr distribuído e de acordo com a autorização pertinente a cada caso individual.

Art. 10. As viagens eventuais ao estrangeiro, para estudo de determinado assunto, ou para execução de determinado trabalho serão propostas ao Presidente da República pelos órgãos diretamente interessados.

Parágrafo único. Em cada caso, o órgão proponente deverá indicar o nome do servidor a ser designado, o prazo de duração da viagem, a natureza dos encargos e, na forma do Estatuto dos Funcionários, as vantagens a serem atribuídas.

Art. 11. A situação do servidor que obtiver bolsa de estudos de instituições nacionais ou estrangeiras, para se aperfeiçoar ou especializar fora do país, será regulada pelas disposições contidas nos seguintes incisos:

I — Se se tratar de aperfeiçoamento ou especialização na profissão, ocupação ou técnica exercida pelo servidor no desempenho de seu cargo ou função pública, poderá ser-lhe concedida permissão para ir ao estrangeiro e, além do vencimento ou salário, uma gratificação de representação fixada à vista das condições da respectiva bolsa de estudos.

II — Se se tratar de aperfeiçoamento ou especialização em profissão, ocupação ou técnica diferente da que o servidor exerça na administração pública, mas de interesse imediato para a mesma, poderá ser-lhe concedida permissão para ir ao estrangeiro e assegurado o vencimento ou salário, no todo ou em parte, a juízo do Presidente da República.

III — Se se tratar de aperfeiçoamento ou especialização em profissão, ocupação ou técnica diferente da que o servidor exerça na administração pública e, além disso, sem interesse para a mesma, não lhe será concedida permissão para ir ao estrangeiro, exceto no caso do funcionário que obtiver licença para tratar de interesses particulares.

Art. 12. Ao servidor em viagem de estudos que deixar de cumprir as obrigações decorrentes deste Decreto-lei, de instruções especiais ou do ato que autorizar sua viagem, ou que não conseguir aproveitamento suficiente nos estudos, será determinado que volte ao Brasil dentro de trinta dias a contar da data em que receber a ordem, perdendo, no fim desse prazo, o direito ao vencimento ou salário e qualquer vantagem que lhe tenha sido até então assegurada.

Art. 13. O servidor que for ao estrangeiro para fins de aperfeiçoamento e especialização no gozo de qualquer das vantagens previstas neste decreto-lei, não deverá no curso dos cinco anos seguintes ao regresso, a contar da data da chegada ao Brasil, requerer licença para tratar de interesses particulares, nem deixar o serviço público por espontânea vontade, sob pena de ser obrigado a indenizar o Tesouro Nacional pelas despesas feitas com a viagem e manutenção no estrangeiro.

§ 1.º O processo de indenização será iniciado pelo próprio servidor, com a comunicação ao chefe imediato do propósito de deixar o serviço público, ou *ex-officio*, desde

que verificado o afastamento definitivo, caso em que será da alçada do órgão de pessoal sob cuja jurisdição estiver.

§2.º Para êsse efeito, os órgãos de pessoal manterão um registro das despesas de viagem dos servidores enviados ao estrangeiro, especificando o vencimento ou salário e cada uma das vantagens percebidas de acôrdo com os artigos nove e onze dêste decreto-lei.

Art. 14. Os representantes diplomáticos e consulares do Brasil no estrangeiro diligenciarão por obter, dos governos, entidades administrativas e instituições culturais dos países a que forem enviados servidores públicos nos termos dêste Decreto-lei, o máximo de faculdades para a execução dos programas de estudos ou de trabalhos, e tomarão a incumbência de receber e orientar, dentro das respectivas jurisdições, os servidores recém-chegados.

Art. 15. Ficam revogados o Decreto-lei n.º 776, de 7 de outubro de 1938 e outras disposições em contrário.

Art. 16. O presente decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro, 12 de julho de 1945, 124.º da Independência e 57.º da República.

GETULIO VARGAS.
Agamemnon Magalhães.
Henrique A. Guilhem.
Eurico G. Dutra.
P. Leão Veloso.
A. de Souza Costa.
João de Mendonça Lima.
Apolonio Sales.
Gustavo Capanema.
Alexandre Marcondes Filho.
Joaquim Pedro Salgado Filho.

*

* *

A proposta do D.A.S.P. foi encaminhada ao Presidente da República com a seguinte exposição de motivos:

N.º 1.332 — Em 30-6-1945 — Excelentíssimo Senhor Presidente da República — Como o assunto de que venho tratar desta feita se vincula estreitamente ao de que tratei na Exposição de Motivos n.º 2.807, de 25 de setembro de 1944, e porque me parece oportuno repetir considerações e informações contidas naquela, permita-me Vossa Excelência que transcreva, da mesma, os seguintes tópicos:

"A atual literatura sobre Administração Pública oferece numerosas opiniões inequivocamente favoráveis à formação, no serviço público de cada país, de corpos de técnicos de alto nível intelectual, especialmente familiarizados com as ciências sociais, para o fim de constituírem os estados-maiores da administração civil junto à chefia executiva e aos ministérios e diretores de órgãos autônomos. A êsse propósito, é citável, por exemplo, o parecer do Professor Fritz Morstein Marx, emitido em estudo sobre o serviço civil brasileiro, que escreveu para a revista *Inter-American Quarterly*. Êste tratadista, de autoridade em plena ascensão

nos meios universitários e científicos mais diretamente interessados no progresso das ciências sociais, com efeito, afirmou o seguinte:

"Uma providência... que ainda não foi tomada é a criação, dentro do serviço público, de um corpo de *administradores superiormente treinados, homens de visão social e vigor intelectual, capazes de aprender os melhores métodos de trasladar os mandatos legislativos em operações administrativas*. Cabem a êsses homens as funções de pressentir as tendências sociais, de manter a administração em dia com a época, de adaptar o trabalho de cada ministério a um determinado esquema de política geral e de elaborar, bem assim, diretivas de comando".

"Conquanto êsses administradores superiormente treinados não estejam claramente definidos como grupo profissional distinto, a análise das idéias organizadas em torno de seu conceito sugere a convicção de que se trata de uma profissão emergente, requerida pelas muitas e novas funções do Estado.

Ao criar, em 1940, a carreira de Técnico de Administração do quadro permanente do Departamento Administrativo do Serviço Público, o Governo Federal brasileiro antecipou-se aos governos de todos os demais países na adoção de medidas práticas tendentes a provocar o advento do administrador profissional, tão convictamente preconizado pelos modernos tratadistas.

E' sabido, entretanto, que não se cria uma nova profissão, ainda que justificada pelas novas condições do mundo, simplesmente pelo fato de surgir de um momento para outro, no quadro permanente de um órgão público, oportunidade de colocação para os respectivos titulares.

Conquanto a existência legal da carreira contribua eficazmente para a sua cristalização social, torna-se indispensável o estabelecimento de medidas paralelas e complementares, como seja, entre elas, o treinamento sistemático dos profissionais em formação.

Os cursos instituídos por V. Excia. no Departamento Administrativo do Serviço Público, como núcleo central das atividades da Divisão de Aperfeiçoamento dêste Departamento, têm por fim precisamente possibilitar e acelerar a preparação especializada dos diferentes grupos de técnicos indispensáveis ao serviço público, não só no setor da administração geral, como também nos diferentes setores da administração específica.

Esclarecemos, igualmente, que não pretendemos criar um corpo de doutrinadores puros, acaso em dia com o pensamento teórico mas, por outro lado, remotos da realidade, das solicitações e urgências dos problemas governamentais. O nosso objetivo é aumentar, pelo treinamento sistemático, o número de jovens capazes de contribuir para a identificação de soluções práticas viáveis. Ora, a iniciação dêstes colaboradores nas abstrações e generalizações da Teoria não é incompatível com aquêle objetivo, antes o apóia".

A observação realística da atualidade brasileira revela que a profissão de médico é a que mais se tem desenvolvido no Brasil, progresso que pode ser atribuído, em

grande parte, à prática, já há muitos anos seguida por facultativos brasileiros, de fazer viagens de estudos a outros países — Alemanha, França, Áustria e Estados Unidos. Quase todos os nomes mais eminentes da Medicina brasileira buscaram aperfeiçoamento em centros estrangeiros. É certo, sem dúvida, que o treinamento no estrangeiro, à luz da experiência de outros povos civilizados, poderá continuar a contribuir — como tem contribuído até agora — para o aperfeiçoamento dos métodos e normas de trabalho no serviço público, bem como para a elevação do nível de conhecimentos e informações de seus servidores.

A fim de tirar proveito da experiência alheia, este Departamento, devidamente autorizado por V. Ex., já tem promovido a vinda, ao Brasil, de vários professores estrangeiros, geralmente especialistas de grande renome, como os Drs. John C. Patterson, Henry Reining Júnior, Harvey Walker e Francisco Ayala, que aqui, por meio de conferências, pareceres, observações críticas, entendimentos verbais, concorrem para o bom andamento das nossas atividades de treinamento. Mas para facilitar a servidores federais acesso à experiência viva de outros povos, o principal meio tem sido, até agora, o envio de funcionários ao estrangeiro, especialmente aos Estados Unidos, para fins de treinamento e especialização nas diversas profissões, ocupações e técnicas de utilização mais freqüente no serviço público.

Trata-se de uma atribuição legal do Departamento Administrativo do Serviço Público, que este tem cumprido anualmente, em virtude do disposto no Decreto-lei n.º 776, de 7-10-38. Com efeito, embora o Governo Federal já houvesse mandado, antes, alguns servidores estudar nos Estados Unidos, só depois de advento do referido decreto-lei é que se tornou sistemático o treinamento por meio de viagens de estudo. Conseqüentemente, de 1938 a esta parte, 49 servidores fizeram cursos em diversas escolas superiores e universidades americanas, bem como estágios em repartições federais, estaduais e municipais americanas, por iniciativa deste Departamento.

A justeza e sabedoria dessa prática, consolidada pela experiência, aconselha a sua manutenção e, mesmo, a sua expansão. Até aqui os servidores enviados por este Departamento aos Estados Unidos, para fins de treinamento e especialização, têm sido recrutados dentre os funcionários, por força de dispositivo expresso do mencionado decreto-lei. Tal restrição já não tem razão de ser. O estudo do assunto veio revelar que é preferível alargar o campo de recrutamento, para incluir nêle todos os servidores, notadamente os extranumerários-mensalistas e, em determinados casos, atenta sempre a conveniência do serviço, também os diaristas e contratados.

Nos termos do Decreto-lei n.º 776, a responsabilidade da preparação do plano de treinamento sistemático no estrangeiro cabe exclusivamente a este Departamento, critério que não nos parece aconselhável manter, uma vez que já agora não se trata de aperfeiçoar e especializar servidores apenas nas profissões, ocupações e técnicas diretamente relacionadas com a administração do pessoal, administração financeira e planejamento das atividades administrativas, mas, também, em outras profissões e técnicas

de interesse para as atividades específicas do Estado, tais como a educação, a construção de estradas etc.

Relativamente às vantagens concedidas, nos termos do Decreto-lei n.º 776, aos servidores enviados ao estrangeiro, também é oportuna uma redefinição, para efeito de se ajustar o texto da lei às conveniências do serviço público e às necessidades dos servidores em treinamento no estrangeiro, o que já agora é possível fazer-se em virtude da experiência acumulada nestes últimos anos.

Além das viagens para fins de treinamento e especialização sistemáticos, estão ocorrendo cada vez com mais freqüência viagens de servidores que ou vão ao estrangeiro para o fim especial de estudar determinado assunto, ou de realizar determinada missão de trabalho, ou ainda para gozar as vantagens de bolsas de estudos oferecidas por instituições culturais. A legislação atual — o citado Decreto-lei n.º 776, bem como disposições ainda vigentes do Decreto-lei n.º 1.258, de 8-5-39 — não oferecem solução para casos enquadrados em uma ou outra das categorias mencionadas. Torna-se necessária, também em relação a este aspecto, a alteração das leis vigentes.

A melhoria do nível de conhecimentos dos servidores públicos, especialmente da massa ultimamente selecionada por meio de concursos, torna o funcionalismo um importante reservatório de capacidades, onde as empresas particulares, as autarquias, os bancos e até as embaixadas e legações estrangeiras sediadas no país têm buscado profissionais e auxiliares, mediante o oferecimento de vantagens superiores às que eles percebem na administração pública.

Em relação aos servidores que forem enviados ao estrangeiro e que se especializarem, ou aperfeiçoarem em medida apreciável os seus conhecimentos, é de se prever que se amiúdem as ofertas e seduções, por parte de empresas privadas, que concorrem com as repartições públicas no mercado de trabalho. Essa previsão lógica aconselha, igualmente, que a legislação atual seja alterada, para impor aos beneficiários de viagens de estudo ao estrangeiro, financiadas total ou parcialmente pelos cofres públicos, o dever de permanecerem no serviço público por um período não inferior a cinco anos.

São numerosas, atualmente, as bolsas de estudos oferecidas a jovens brasileiros por instituições estrangeiras. Muitas dessas bolsas tem tocado a servidores públicos e a legislação atual é obviamente falha a respeito. Cumpre, conseqüentemente, preencher essa lacuna, incluindo na lei dispositivos para regularizar a situação de servidores que obtêm bolsas de estudos. A esse respeito podemos figurar três hipóteses:

- 1) Aquela em que o servidor obtém bolsa de estudos para se aperfeiçoar ou especializar na profissão, ocupação ou técnica que exerce no serviço público, como, por exemplo, o clínico que se vai especializar em fisiologia. Neste caso, parece-nos que, a juízo da administração e sempre de acordo com a sua conveniência, poderão ser concedidas ao servidor permissão para ir ao estrangeiro e manutenção do respectivo vencimento ou salário, bem como uma gratificação de representação, variável, fixada à vista das condições da respectiva bolsa de estudos.

2) Aquela em que o servidor obtém bolsa de estudos para se especializar ou aperfeiçoar em profissão, ocupação ou técnica diferente da que exerce no serviço público, mas de interesse imediato para o mesmo serviço, como, por exemplo, o arquivista que vai estudar Administração Pública. Neste caso, sempre de acordo com as conveniências da administração, poderá ser concedida ao titular da bolsa, além da permissão para se ausentar do país, por prazo certo, a vantagem da manutenção do vencimento ou salário.

3) Aquela em que o servidor é contemplado com bolsa de estudos para se especializar ou aperfeiçoar em profissão, ocupação ou técnica diferente da que exerce no serviço público e sem interesse imediato, para a administração, como o caso, por exemplo, do oficial administrativo que se vai aperfeiçoar em mecânica, ou do contador que se vai especializar em música, etc. Neste caso, parece-nos que não é de se conceder permissão ao servidor para deixar o país e, conseqüentemente, interromper o exercício de seu cargo ou função e muito menos no gozo do respectivo vencimento ou salário.

Se, entretanto, a viagem não fôr prejudicial ao serviço público, a juízo da administração, o servidor poderá auferir os benefícios da bolsa, se pedir e obtiver licença para tratar de interesses particulares, hipótese que exclui o extranumerário.

Tôdas as lacunas do Decreto-lei n.º 776, aqui apontadas, serão preenchidas, bem como todos os aperfeiçoamentos e ajustamentos, que a experiência indica, serão conseguidos, se V. Ex. concordar em baixar o incluso projeto de decreto-lei, com o qual este Departamento, depois de detido e acurado estudo e depois de ouvir mais de trinta de seus servidores, inclusive muitos dos que já fizeram viagens de estudos ao estrangeiro, propõe a regulamentação das viagens de servidores ao estrangeiro para qualquer objetivo, exclusive, naturalmente, as diplomáticas e assemelhadas e as militares.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Ex. os protestos do meu mais profundo respeito. — *Luiz Simões Lopes*, Presidente.

SELEÇÃO

Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Arquivologista

Foram as seguintes as questões apresentadas nas várias matérias de que constou o último concurso realizado pelo D.A.S.P. para a carreira de Arquivologista do Serviço Público Federal (C. 130), em fins de 1944:

PORTUGUÊS

Questões objetivas

- 1) Ortografar o trecho seguinte, pontuá-lo onde couber, empregar as maiúsculas devidas e abreviar as palavras que possuem abreviações habitualmente empregadas:

No mes de janeiro quando mais quente esta o tempo e habito grande parte da população ricos abastados e pobres dirigir-se para as praias e todos encontram principalmente nos domingos e feriados recreação e saúde não quereria o senhor e o ecelentíssimo senhor seu pai aproveitar da folga que terça feira proxima futura se lhes apresenta para virem tomar um banho de mar aqui em copacabana

- 2) Colocar nos espaços em branco o pronome pessoal da 3.ª pessoa do singular nas formas complementares adequadas:

Maria sabe muito bem que eu estimo, quero bem, tenho grande estima e que, se não cumprimentei, foi por não ter visto.

- 3) Dar as formas equivalentes das frases seguintes, de tal maneira que os objetos direto e indireto destas apareçam naquelas em forma de pronomes pessoais complementares átonos combinados:

- a) Ontem eu dei a Paulo o livro
b) Eu vos ofereço esta flor, de todo o meu coração
c) Eu lhe ofereço esta flor, de todo o meu coração
d) Eu lhes ofereço esta flor, de todo o meu coração

- a)
b)
c)
d)

- 4) Conjugue, nos espaços destinados para isso em baixo, os verbos *trazer* e *ferir*, o primeiro, no pretérito perfeito do indicativo, com um pronome átono objetivo direto, em duas colocações; o segundo, no fu-

turo (do presente) do indicativo, com pronome átono objetivo direto reflexivo, também em duas colocações:

Traz
1.^a colocação

.....
.....
.....
.....
.....

2.^a colocação

.....
.....
.....
.....
.....

Ferir
1.^a colocação

.....
.....
.....
.....
.....

2.^a colocação

.....
.....
.....
.....
.....

- 5) Completar as duas construções sugeridas em baixo, empregando em cada uma delas no primeiro espaço o verbo *parecer* e no segundo o verbo *estar*, no presente do indicativo:

Êles contentes
Êles contentes

- 6) Completar com o verbo *estudar* no presente do indicativo as seguintes orações:

Eu e tu
Tu e eu
Ele e tu
Vós e vosso irmão
..... tu e teu irmão
..... tu e teu irmão
Nem eu nem Paulo todo dia
Ou eu ou Paulo todo dia

- 7) Empregar nos espaços em branco as formas do pronome pessoal da 1.^a pessoa do singular adequadas:

- a) Entre e Maria não há compreensão
b) Ele veio com
c) Eu disse isso e para dizê-lo não foi coisa fácil.
d) Isso foi feito por

- 8) Dar três frases, cada uma com um *selecismo* em contradição, a) a primeira com um *solecismo* de concordância, b) a segunda com um *solecismo* de colocação e c) a terceira com um *solecismo* de regência:

- a)
b)
c)

- 9) Dar três períodos, a) o primeiro com uma oração subordinada substantiva subjetiva, b) o segundo com uma oração subordinada substantiva predicativa e c) o terceiro com uma oração subordinada substantiva objetiva direta, sublinhando-as:

- a)
.....
b)
.....
c)
.....

- 10) Dar a) uma série coordenada assindética e b) outra coordenada polissindética, sublinhando-as:

- a)
b)

- 11) Pôr no espaço entre parêntesis um número, de 1 em diante, de tal maneira que ao número 1 correspondam as palavras com um mesmo prefixo, ao número 2 correspondam as palavras com um outro mesmo prefixo, e assim até esgotar os casos propostos:

- () traspassar () perímetro () segregar
() repatriar () refluir () secessão
() trasladar () peripatético () coordenar
() composição () período () transpor

- 12) O sufixo *ura* forma substantivos abstratos derivados de adjetivos, como se verifica em *formosura*, *brancura*, *alvura*, *negrura*. Dar o processo relativo aos sufixos a) — *ês*, b) — *ção*, c) — *iz(ar)* e d) — *ano*, e juntar 4 exemplos de cada caso:

- a) — *ês*:
.....; Exemplos:
b) — *ção*:
.....; Exemplos:
c) — *iz(ar)*:
.....; Exemplos:
d) — *ano*:
.....; Exemplos:

- 13) Quantas declinações tinha o latim clássico e quantas tinha o latim vulgar ou corrente na península Ibérica?

Latim clássico Latim vulgar

- 14) Quais as declinações do latim clássico que não existiam no latim vulgar, e onde, no latim vulgar, se achavam as palavras dessas declinações desaparecidas do latim clássico? Trate, somente, dos fatos gerais.

.....
.....
.....

- 15) Quantas conjugações havia no latim clássico, quais as suas "terminações" no infinitivo, quantas havia no latim vulgar da Lusitânia e quais as suas "terminações" no infinitivo?

Latim clássico

Número de
conjugações

.....
.....
.....
.....
.....

Latim vulgar

Número de
conjugações

.....
.....
.....
.....
.....

- Textos para corrigir

- Redação

Redija um ofício, obedecendo a tôdas as formalidades da linguagem oficial, comunicando: perda de documentos, dos quais restam cópias deterioradas, e o trabalho de reconstituição dos mesmos. Faça-o num máximo de 30 linhas e mínimo de 15 linhas. (Use o almaco).

NOCÕES DE PALEOGRAFIA E NOTARIADO

Abaixo, você encontrará três questões que admitem uma ou várias respostas. O seu trabalho consiste em assinalar, com uma cruz, na parte pontilhada, a resposta ou as respostas certas.

- 1) Da leitura e interpretação de antigos manuscritos nasceu :
.... Cartografia Paleografia
.... Xilografia Paleontologia
- 2) São instrumentos usados na feitura dos primitivos manuscritos :
.... Pena metálica Pena de ave
.... Estilo Cálamo
- 3) Copiado pelo escrevente o documento apresentado pela parte para registro em suas notas, que lhe fornece o cartório?
.... Certidão Pública-forma
.... Cópia fotostática Traslado

Agora, você encontrará diversas questões que deverão ser respondidas no almanco anexo.

Numere convenientemente as respostas

- 4) Dê o início de uma certidão com as expressões consagradas.
- 5) Termine-a, empregando as expressões finais.
- 6) Explique a diferença entre o instrumento particular e o público.
- 7) Dê o termo empregado quando o outorgante transfere o mandato a outrem.
- 8) Escreva o preâmbulo de um registro de nascimento.
- 9) Que se torna necessário para que o escrivão lance êsse registro em seus livros?
- 10) Indique o caso em que é obrigatório o fornecimento, pelo Tabelião, à pessoa, dêse 1.º traslado.

Procedida a leitura do documento junto (V. *cliché*), interprete-o escrevendo na ortografia moderna e completando as abreviaturas.

TÉCNICA DE ARQUIVO

Resolva as questões abaixo, utilizando o almanco anexo.
Numere convenientemente as respostas!

1. Quais os sistemas que poderão ser considerados básicos, ou sejam aqueles dos quais todos os sistemas hoje existentes evoluíram?
2. Explicar a diferença entre os sistemas indireto, semi-indireto e direto.
3. Indicar as vantagens: a) do sistema direto;
b) do sistema indireto.
4. Indicar os fatores principais que determinam a escolha de um sistema de arquivamento.

5. O processo conhecido pelo nome de "Filing", em que cada pasta ou classificador é subdividido por meio de folhas com projeções em forma de índice, presta-se à maioria dos arquivos? ,
Em que condições seria aconselhável o seu emprego?
6. Por arquivologia entende-se somente o conhecimento dos sistemas e do equipamento e material utilizados na operação de arquivos? Justificar a resposta sumariamente.
7. Em que casos será indicada a utilização de números subsidiários no sistema "indireto-numérico"? Dar também exemplos demonstrando o emprego de tais números.
8. Dar um exemplo de notação de pasta miscelânea no sistema "indireto-numérico". Indicar os inconvenientes do emprego destas pastas.
9. Citar e descrever algumas modalidades do sistema alfabético.
10. Indicar vantagens da classificação por dois nomes no sistema alfabético.
11. No sistema alfa-numérico comum, tôdas as pastas abrangidas por uma só seção do arquivo têm o mesmo número.
Há, porém, um método para conseguir individualidade de numeração para cada pasta. Qual é êle?
12. Quais são os característicos básicos do sistema automático?
13. Indicar algumas vantagens das classificações alfa-numéricas.
14. Em que condições se acha aconselhável a utilização do sistema geográfico?
15. Exemplificar o desdobramento do arquivo geográfico indicando: divisão — subdivisão — seção.
16. Indicar motivos que determinam a utilização do arquivo por assunto, bem como os requisitos primordiais para qualquer arquivo de assunto.
17. Qual a significação relativa dos algarismos de uma notação decimal?
18. Qual a finalidade dos códigos suplementares frequentemente utilizados na classificação decimal?
19. Em que casos é justificável recorrer à classificação "Generalidades" no sistema decimal?
20. Explicar em que o sistema Duplex se assemelha ao sistema decimal e em que diverge do mesmo.
21. Dar um exemplo em que se veja o desdobramento da classificação no sistema Duplex, citando assuntos e notações.
22. Explicar o que se entende por: a) arquivo horizontal;
b) arquivo vertical.
23. Citar algumas desvantagens dos arquivos horizontais e indicar circunstâncias que possam obrigar a sua utilização.
24. Que se entende por: a) fichário "invisível"?
b) fichário "visível"?
25. Descrever três tipos de fichários "visíveis".
26. Indicar vantagens dos fichários "invisíveis" sobre os "visíveis".
27. Os fichários "visíveis" horizontais ocupam relativamente grande espaço, o que dificulta e retarda, às vezes, os lançamentos e consultas.
Qual o tipo de fichário "visível" que remove, em grande parte, este inconveniente?
28. Indicar os motivos que determinam a transferência de documentos do arquivo ativo para o arquivo estático.
29. Descrever, resumidamente, dois métodos de transferência.
30. O valor dos documentos varia. Certos documentos deixam de ter valor após muito curto espaço de tempo; outros caducam depois de alguns anos; ainda outros são de valor permanente ou histórico. Assim sendo, qual a medida a tomar em relação aos documentos transferidos ao arquivo estático?
31. Diferençar, por meio de exemplos, material permanente e material de consumo.
32. Que é uma "guia" e qual a sua finalidade?
33. Que se entende por "guias com projeções de cinco posições"?
34. Qual a posição de uma guia em relação às pastas ou fichas correspondentes?
35. Explicar a diferença entre "notação fechada" e "notação aberta", dando um exemplo de cada.
36. No recrutamento de pessoal para o arquivo, adotaria um dos métodos abaixo mencionados, ou outro método qualquer?
a) seleção por meio de testes de inteligência e de conhecimento dos processos e normas gerais de arquivamento;
b) recrutamento entre pessoas já com experiência prática de arquivamento, embora alhures.
Justificar a escolha.
37. Descrever, resumidamente, as atribuições:
do arquivologista;
do arquivista.
do pessoal auxiliar.
38. Descrever um método primitivo e um método moderno de restaurar um documento rasgado ou em pedaços.
39. Quando será justificável a tiragem de cópias fotostáticas ou a micro-filmagem de documentos?
40. Mencionar alguns processos utilizados na desinfecção e conservação de documentos.
41. Indicar as operações principais no trânsito de documentos nas repartições públicas.

42. Citar resumidamente, as vantagens decorrentes de um bem organizado serviço de comunicações.
43. Descrever um método de a) trânsito manual;
b) trânsito mecânico.
44. De que maneira o serviço de comunicações fica habilitado a prestar informações sobre a marcha dos documentos?
45. Indicar as espécies de fichários mantidos por seções de comunicações do serviço público.
46. Quais as vantagens, se houver, da protocolagem em fichas em vez de em livros?
47. Indicar as operações principais no trânsito de documentos pelo arquivo.
48. De que maneira se faz referência aos documentos arquivados nas repartições públicas?
49. Que habilita o funcionário a atender a pedidos de pesquisa de documentos nas repartições públicas?
50. Qual a necessidade de serem usadas convenções para indicar que o documento pode ser arquivado?

GEOGRAFIA GERAL E DO BRASIL

§ — Dê um traço sob os erros contidos no seguinte trecho geográfico:

"O Paranaíba e o Rio Grande formam o rio Paraná, que depois de banhar a cidade de Rosário, na República do Uruguai, reune-se com o rio Uruguai. Da união desses cursos d'água, surge o rio da Madalena".

§ — Coloque uma cruz (+) dentro do retângulo correspondente à resposta certa à seguinte pergunta:

"Qual o porto que abastecerá a Usina de Volta Redonda com o carvão mineral vindo de Santa Catarina?"

- ☐ Vitória
- ☐ Angra dos Reis
- ☐ Santos
- ☐ Ilhéus
- ☐ Rio de Janeiro
- ☐ S. Sebastião.

§ — Preencha corretamente os claros existentes nos seguintes trechos:

"A usina siderúrgica de Volta Redonda está localizada no vale do rio que pertence ao Estado de o qual é uma das unidades federadas componentes da Região Leste"

§ — O minério de ferro exportado pela Companhia Vale do Rio Doce é levado pela estrada de ferro até o porto de no Estado de

§ — Há, na lista abaixo, nomes de Territórios Federais. Escreva, diante do nome de cada um, o nome da Região a que pertence.

<i>Territórios</i>	<i>Região a que pertencem</i>
Guaporé	
Iguaçu	
Fernando Noronha	
Rio Branco	
Amapá	

§ — O elemento de origem germânica, no sul do país, no Estado de Santa Catarina é numeroso no Vale do rio

§ — Dos territórios federais qual é aquele onde se encontra mais desenvolvida a pecuária?

§ — Cite três grandes portos fluviais do S. Francisco.

§ — Por qual estrada de ferro se poderá viajar de Joazeiro para Salvador, na Bahia?

§ — Cite os nomes dos três mais importantes municípios cafeeiros do Espírito Santo.

§ — Escreva, abaixo, as três características materiais do Estado.

§ — Dê, resumidamente, a distinção entre *emigração* e *imigração*.

§ — As funções mais importantes desempenhadas pelos portos modernos, são as seguintes:

- a — Função
- b — Função
- c — Função

§ — Dê um traço sob as cinco mais importantes cidades da União Norte-Americana, dentre as dez que constituem a seguinte lista:

New-York	Salt-Lake
Boston	Trenton
Filadélfia	Pittsburg
St. Louis	Chicago
S. Francisco	Washington

§ — Cite a região argentina onde se encontram as maiores extrações de petróleo.

§ — Dê um traço sob os nomes da ou das cidades peruanas incluídas na lista abaixo:

Santa Cruz de la Sierra	Cochabamba
Callao	Guaiaquil
Potosi	Mollendo
Riobamba	Vina del Mar

§ — Quais os três maiores produtores de petróleo no mundo, até o início da atual guerra?

\$ — Quais os dois grupos de fatos de ocupação improdutiva do solo, segundo Jean Brunhes?

\$ — Dê um traço sob o nome de cada rio situado na Itália, dentre os que compõem a seguinte lista:

Mondego — Tejo — Tagliamento — Adige —
Guadiana — Tibre — Magdalena — Cauca —
Bravo — Volturno — Isonzo.

\$ — Nomeie as três grandes regiões naturais dos Estados Unidos.

HISTÓRIA GERAL E DO BRASIL

Responda às questões nas folhas do almanaque anexo, numerando convenientemente as respostas.

1. Qual a diferença entre bandeiras e entradas?
2. A que se refere a expressão "questão das indulgências"?
3. Repercutiram no Brasil as guerras de Luís XIV? Em caso afirmativo, justificar a resposta.
4. Mencionar os três grandes partidos em que se dividiu a convenção.
5. A que se refere a expressão "os cem dias"?
6. Quem chefiou a expedição militar da qual veio a resultar a independência da Nova Granada? Do Chile? Do Perú?
7. Teve Garibaldi ligações com o Brasil? Quais?
8. Quais as três guerras promovidas pela Alemanha no intuito de realizar a política de sua unidade?
9. Causas gerais da revolução de 1830 na França.
10. Que estabelecia a doutrina de Monroe?
11. Que fato deu pretexto imediato à grande guerra de 1914-1918?
12. Qual o sistema de sufrágio adotado para eleição do Presidente da República pela Constituição de 1934?
13. Entre que potências foi assinado o tratado de Tordesilhas e que divisão territorial estabeleceu ele?
14. Mencione pelo menos três jesuítas que tenham se destacado na catequese do selvícola.
15. Era Portugal inimigo da Holanda? Como se explica que os holandeses houvessem invadido o território brasileiro em 1624 e 1630?
16. Mencione pelo menos 6 inconfidentes.
17. Como se explica a presença de D. Pedro em São Paulo a 7 de setembro de 1822?
18. Por que recebeu Luiz Alves de Lima o título de barão de Caxias?
19. Que fato deu causa imediata à declaração de guerra contra o Paraguai?
20. Mencione as principais leis tendentes a combater a escravidão no Brasil.

DIREITO ADMINISTRATIVO

1. — Encontra-se adiante, à esquerda, uma série de órgãos e, à direita, complementos que deverão ser combinados com alguns daqueles órgãos. Coloque, dentro do parêntese que precede, na segunda lista, os referidos complementos, o número que corresponde ao órgão com o qual se relaciona:

- | | |
|--|--|
| 1 — Imprensa Nacional | () é diretamente subordinado ao Presidente da República |
| 2 — Casa da Moeda | |
| 3 — I.P.A.S.E. | |
| 4 — Dep. Administrativo do Serviço Público | () é subordinado ao Ministério da Fazenda |
| 5 — Serviço Florestal | () é uma autarquia reguladora da economia |
| 6 — Adm. do Porto do Rio de Janeiro | () é uma autarquia exploradora de serviços industriais |
| 7 — Comissão de Orçamento | |
| 8 — Caixa de Amortização | () centraliza e superintende os serviços relativos à emissão, ao troco, à substituição e ao resgate de papel-moeda. |
| 9 — Instituto Nacional do Mate | |
| 10 — Instituto Nacional de Tecnologia | |
| 11 — Laboratório da Produção Mineral | |
| 12 — Rede de Viação Cearense | |

2. — Fixar os padrões e especificações de material para uso nos serviços públicos é atribuição

- do Departamento Federal de Compras
- das Divisões de Material dos Ministérios
- do Departamento Administrativo do Serviço Público
- do Instituto Nacional de Tecnologia
- do Laboratório Nacional de Análises

3. — O Departamento Federal de Compras é diretamente subordinado:

- à Presidência da República
- ao Ministro da Fazenda
- ao Presidente do D.A.S.P.
- à Divisão do Material do D.A.S.P.
- ao Conselho de Administração do Material

4. — O julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos compete

5. — O Departamento Administrativo do Serviço Público é constituído de :
- | | |
|--------------------------|------------|
| (1. | |
| (2. | (1. |
| Divisões (já instaladas) | Serviços (|
| (3. | (|
| (4. | (2. |
| (5. | |
| (6. | |
| (7. | |
6. — Ao prescrever, com seu art. 68, que "o orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos de fundo, incluídas na despesa tôdas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos", exige a Constituição a observância das regras da e da
7. — O funcionário, quando nomeado em virtude de concurso, adquire estabilidade depois de anos de serviço, e, nos demais casos, depois de anos.
8. — Não constitui forma de provimento em cargo público
- reintegração.
 - readmissão.
 - aproveitamento.
 - remoção.
 - transferência.
9. — Não haverá posse, de acôrdo com a legislação vigente, nos casos de
1. —
 2. —
10. — Ao funcionário que deixar de comparecer ao serviço sem causa justificada será aplicada a pena de Caso o afastamento se verifique por mais de trinta dias consecutivos, a pena aplicável será a de
11. — O direito de pleitear, na esfera administrativa, o cancelamento de pena de suspensão prescreve em dias.
12. — Denomina-se
- o aproveitamento do funcionário em função mais compatível com sua capacidade física ou intelectual, e vocação;
 - o ato pelo qual o funcionário demitido reingressa no serviço público, com ressarcimento de prejuízos;
 - o ato pelo qual o funcionário, demitido ou exonerado, reingressa no serviço público, a juízo do Governo, sem direito a ressarcimento de prejuízos.
13. — São categorias de extranumerários da União;
- 1.
 - 2.
 - 3.
 - 4.
14. — O extranumerário não pode ser :
- aposentado
 - dispensado
 - readmitido
 - reintegrado
 - processado por abandono de função.
15. — A ajuda de custo que será paga ao funcionário designado para serviço ou estudo no estrangeiro é arbitrada :
- pelo chefe da repartição ou serviço
 - pelo Diretor Geral da Fazenda Nacional
 - pelo Presidente do D.A.S.P.
 - pelo Ministro da Fazenda
 - pelo Presidente da República
16. — O período máximo pelo qual poderá o funcionário permanecer licenciado para tratamento de saúde é de
17. — A penalidade aplicada ao ocupante de função gratificada que, por negligência ou benevolência, contribuir para que se não apure, no devido tempo, a falta de outrem, é a de

IDIOMA ESTRANGEIRO

Use o almanaque anexo para as traduções dos trechos que se seguem :

a) INGLÊS

Documents which after having once disappeared from an archival collection are again returned to it by gift or purchase may resume their place in it if it is perfectly clear that they originated in that collection.

At first sight one might think that this follows as a matter, of course. In reality, however, this is by no means the case. In England, for instance, the very opposite is the rule. There it is strictly forbidden to put back into the archival collection documents which have once been in private possession; they are relegated to a library. The reason for this measure is that an official document which for some time has been out of the depository and in the hands of all sorts of private individuals runs the risk of no longer being intact but of having been tampered with. Consequently, the document has lost during its wanderings much of its value as documentary evidence and runs the risk of being rejected as such in a court of law. The inclusion of such documents in an archival collection might therefore take away from that collection its character of authenticity.

This reasoning is perfectly logical. In this country also we find traces of this opinion. Thus, on December 23, 1.771, the members of the city court of Utrecht were invited by the city council "to devise the necessary orders so that access to the Chamber of Protocols may not be allowed so easily and that care be taken that public confidence in the same may be preserved"; and as a result of this it was decided on February 24, 1.772, that the keys to the Chamber of Protocols should be entrusted only to the secretaries of the court and that they should allow no one, not even the clerks, to enter unaccompanied.

b) FRANCÈS

Méthodes Administratives.

Ces méthodes ont été toutes transformées récemment. Il appartient aux bibliothèques d'être à l'avant-garde d'un mouvement qui s'inspire d'une réaction contre la routine, le formalisme, le "tatillonisme", l'indifférence quant aux résultats, l'arbitraire, l'abus des écritures inu-

tiles, la lutte contre la mauvaise bureaucratie et la paperasserie. (Voir les travaux de M. Fayol et de ses collègues, ceux de l'Institut International de Bibliographie sur la documentation administrative, les revues spécialisées, telles que "Système" et "Mon bureau"). Les méthodes scientifiques d'enregistrement des faits, de classement systématique, d'utilisation de fiches et de feuillets mobiles, de classeurs verticaux, etc., s'appliqueront à toute l'administration de la bibliothèque. Cette administration tendra à être ramassée et condensée, claire, facile. Elle sera aussi impersonnelle, de manière à faciliter les collaborations ainsi que la continuation par des remplaçants, intérimaires ou successeurs. — Les règles essentielles suivies par l'administration des bibliothèques seront consignées, par écrit, dans les instructions de la bibliothèque, à la suite des règles concernant sa gestion technique. Les archives administratives seront tenues en bon état. Pièces classées par catégories — (correspondance, ordres de l'Administration supérieure, factures et pièces comptables, etc.).

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil

1.^a PARTE

Panorama geral anterior a 1930

Capítulo XVII

OUTRO GRANDE GOVÊRNO

Com a vitória do bloco político chefiado por Pinheiro Machado, que se opôs à eleição de Bernardino de Campos para sucessor de Rodrigues Alves, iria o Estado de São Paulo, depois de três quadriênios ininterruptos, ver os seus filhos afastados da suprema investidura da Nação pelo prazo de vinte anos. Os três grandes paulistas que haviam conduzido a República ao seu apogeu encontrariam, contudo, um digno continuador no Conselheiro Afonso Pena, cujo governo se iniciou auspiciosamente a 15 de novembro de 1906.

Antigo político do Império, em que fôra Ministro da Justiça, da Agricultura, Comércio e Obras Públicas e, por duas vezes, da Guerra; Governador de Minas Gerais, a quem cabe a iniciativa da mudança da Capital do Estado para Belo Horizonte, especialmente traçada e construída para esse fim; Vice-Presidente da República no governo Rodrigues Alves, eleito em substituição a Silviano Brandão, que falecera sem chegar a empossar-se no cargo, o Conselheiro Afonso Augusto Moreira Pena tinha, como seus antecessores, tôdas as qualidades e todos os títulos para realizar uma vasta obra administrativa.

Ao assumir o Governo, o Conselheiro Afonso Pena organizou o seguinte ministério:

Justiça e Negócios Interiores — Bacharel Augusto Tavares de Lira;

Relações Exteriores — Barão do Rio Branco;

Fazenda — Bacharel David Morethson Campista;

Indústria, Viação e Obras Públicas — Engenheiro Civil Miguel Calmon du Pin e Almeida;

Guerra — Marechal Hermes Rodrigues da Fonseca;

Marinha — Contra Almirante Alexandrino Faria de Alencar.

O Marechal Hermes da Fonseca foi substituído interinamente na pasta da Guerra, de 6 de agosto a 6 de novembro de 1908, pelo Marechal João Pedro Xavier da Câmara. Durante êsses três meses, esteve o ilustre militar na Alemanha, onde, a convite pessoal do Kaiser Guilherme II, foi assistir às grandes manobras do exército prussiano em Potsdam. Reassumindo a pasta na segunda das datas mencionadas, foi o Marechal Hermes novamente substituído, então em caráter definitivo, pelo General de Divisão, engenheiro militar, Luís Mendes de Moraes.

Foi essa a única substituição verificada entre os ministros do Presidente Afonso Pena, o que bem prova a segurança com que o velho estadista sabia escolher os seus auxiliares diretos.

Não sabemos porque o povo chamava a essa notável composição ministerial “jardim da infância” (1).

A não ser Miguel Calmon, que contava, então, 27 anos de idade, os demais ministros nada tinham de juvenis. Tavares de Lira e David Campista não eram ainda idosos mas já haviam atingido a plena maturidade. O Marechal Hermes andava pelos 51 anos, o Almirante Alexandrino pelos 58, e o Barão do Rio Branco era já sexagenário.

Aliás, a maior fulguração desse pugilo de homens públicos iria caber justamente aos dois extremos, isto é, ao mais velho e ao mais moço. Ao Barão, pelo muito que significava o seu nome à frente das nossas relações exteriores. A Miguel

(1) Ver PEDRO CALMON, *História da Civilização Brasileira*, 4.^a Edição aumentada, pág. 354.

Calmon, pelo excepcional relêvo que soube imprimir à pasta da Viação, concluindo as obras do porto do Rio de Janeiro, iniciadas por Lauro Müller; duplicando o fornecimento de água à Capital da República; organizando os serviços de colonização do país; executando um vasto plano ferroviário — que era, de resto, um dos pontos fundamentais do programa do governo — graças ao qual, por meio da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, foi São Paulo ligado a Mato Grosso, que, até então, vivia isolado na Federação, com suas comunicações limitadas à navegação pelo Rio Paraguai. Acrescente-se ao notável acervo de serviços do jovem ministro do Conselheiro Afonso Pena, a Exposição Nacional, inaugurada em janeiro de 1908, comemorativa do 1.º Centenário da Abertura dos Portos do Brasil. Esse certame foi um esplêndido atestado do progresso de nosso país em todos os ramos da economia nacional. Durante todo o tempo em que esteve em funcionamento, a Exposição Nacional — levantada entre o final da Praia da Saudade (hoje Avenida Pasteur), a Praia Vermelha e o morro da Urca — atraiu de todos os cantos do país e mesmo do estrangeiro consideráveis multidões de forasteiros, que emprestaram à metrópole remodelada por Pereira Passos e saneada por Osvaldo Cruz extraordinário relêvo social e mundano. Só catorze anos mais tarde, por ocasião das festas do Centenário da Independência, iria novamente o Rio de Janeiro viver dias brilhantes e movimentados como os de 1908.

Também nos demais sectores administrativos o Governo Afonso Pena apresenta fecundas e inesquecíveis realizações.

Depois dos governos de Deodoro e Floriano, em que a ascendência dos militares criara nas esferas políticas uma espécie de reação civil, o Exército Brasileiro fôra, talvez sem propósito deliberado, passando para segunda plana nas cogitações da alta administração. Os armamentos não se renovavam, os quartéis não tinham mais o antigo prestígio, a tropa carecia de instrução adequada e até de fardamentos. Em sua gestão no Ministério da Guerra, o Marechal Hermes alertou o Governo para esse aspecto da administração e o Governo deu-lhe os meios para reorganizar e aperceber devidamente as nossas forças de terra, que obtiveram, então, consideráveis melhoramentos.

Também a nossa Marinha de Guerra, cujas unidades já se iam tornando, em grande parte, ana-

crônicas, renovou a sua frota durante a gestão do Almirante Alexandrino de Alencar. As águas da Guanabara abriram-se pela primeira vez para a fecundação dos grandes "dreadnoughts".

Para que melhor se ajuíze o que foi a obra administrativa do Governo Afonso Pena, vejamos os atos que se seguem, emanados do Poder Legislativo e do Poder Executivo, de novembro de 1906 a 14 de junho de 1909:

A criação da Caixa de Conversão (lei n.º 1575, de 6-12-906); a de uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Agricultura (2), Indústria e Comércio (lei número 1.606, de 29-12-906); a de sindicatos profissionais e sociedades cooperativas (lei n.º 1.637, de 3 de janeiro de 1907); a do Serviço Geológico do Brasil (lei n.º 6.323, de 10-1-907); a da Diretoria Geral do Serviço de Povoamento (dec. n.º 6.479, de 16-5-907); a da Alfândega de São Francisco, em Santa Catarina (lei n.º 1.771, de 13-11-907); a do Instituto de Patologia Experimental de Mangueiras (lei n.º 1.802, de 12-12-907); a fixação dos vencimentos do pessoal do Instituto Benjamin Constant (lei n.º 1.583, de 13-12-906); a dos membros da Corte de Apelação e do Procurador Geral do Distrito Federal (lei n.º 1.625, de 2-1-907); a dos juizes e dos funcionários da Justiça Federal (lei n.º 1.627, de 2-1-907); a dos empregados da Repartição Geral dos Telégrafos (lei n.º 1.628, de 2-1-907); a dos funcionários da Biblioteca Nacional (lei n.º 1.666, de 10-7-907); a das percentagens devidas aos coletores e escrivães pela arrecadação das rendas federais (lei n.º 1.689, de 16-3-907); a do número, classe e vencimentos dos empregados das Alfândegas do Rio de Janeiro e de Santos (lei n.º 1.743, de 3-10-907); a dos vencimentos dos fiéis e guardas da Intendência Geral da Guerra (lei n.º 1.849, de 2-1-908); a do número, classe e vencimentos dos empregados da Caixa Econômica e Monte de Socorro do Rio de Janeiro (dec. n.º 6.878, de 12-3-908); o aumento de vencimentos dos funcionários do Instituto Nacional de Música (lei n.º 1.762, de 31-10-907); o dos professores de ciência da Escola Nacional de Belas Artes e o da gratificação dos diretores das faculdades e escolas superiores e do Ginásio Nacional (lei número

(2) O Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio só começou a funcionar no Governo Nilo Peçanha.

1.773, de 7-11-907); a alteração do quadro dos oficiais gerais e dos capitães e primeiros tenentes da Armada (lei n.º 1.842, de 2-1-908); a reforma da lei sobre falências (lei n.º 2.024, de 17-12-908); os novos regulamentos para a Escola Naval (dec. n.º 6.345, de 31-1-907); para o Corpo de Bombeiros (dec. n.º 6.432, de 27 de março de 1907); para a Secretaria de Polícia do Distrito Federal (dec. n.º 6.439, de 30-3-907), para a Contadoria da Marinha (dec. n.º 6.508, de 11-6-907), para as capitâneas de portos (decreto n.º 6.617, de 29-8-907), para o Instituto Nacional de Música (dec. n.º 6.621, de 29-8-907), para a Diretoria Geral de Estatística (dec. n.º 6.628, de 5-9-907), para o serviço de praticagem dos portos, costas e rios navegáveis (dec. n.º 6.846, de 6 de fevereiro de 1908), para o Instituto dos Surdos-Mudos (dec. n.º 6.892, de 19-3-908), para a Guarda-Civil (dec. n.º 6.993, de 19-6-908), para o Corpo de Marinheiros Nacionais (dec. n.º 7.124, de 24-9-908), para o Serviço Hospitalar da Marinha de Guerra (dec. n.º 7.203, de 3-12-908), para o Corpo de Saúde da Armada (dec. número 7.204, de 3-12-908), para a Secretaria de Estado da Guerra (dec. n.º 7.388, de 29-4-909), para o Estado Maior do Exército (dec. n.º 7.389, de 29-4-909); os regulamentos para a Escola de Marinha Mercante do Estado do Pará (dec. 6.388, de 28-2-907), para o serviço de fiscalização das vias marítimas e fluviais (dec. n.º 6.453, de 18-4-907), para a inspeção dos teatros e outras casas de diversões no Distrito Federal (decreto n.º 6.562, de 16-7-907), para as casas de empréstimos sobre penhores no Distrito Federal (decreto n.º 6.651, de 19-9-907), para o serviço de fiscalização das estradas de ferro federais (decreto n.º 6.787, de 19-12-907), para o Instituto de Patologia Experimental de Manguinhos, que passa a denominar-se "Instituto Osvaldo Cruz" (decreto n.º 6.891, de 19-3-908), para execução do alistamento e sorteio militar (dec. n.º 6.947, de 8-5-908), para a Fábrica de Pólvora sem Fumaça

(dec. n.º 7.230, de 17-12-908); a organização das grandes unidades e dos quadros dos oficiais do Exército (dec. n.º 6.971, de 4-6-908); a reorganização da Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha (dec. n.º 6.502, de 11-6-907), do Estado Maior da Armada (dec. n.º 6.503, de 11-6-907), da Capitania do Porto do Distrito Federal e Estado do Rio de Janeiro (dec. n.º 6.509, de 11-6-907), dos Arsenais de Marinha da República (dec. n.º 6.782, de 19-12-907), do Exército Nacional, com disposições sobre o alistamento e o sorteio militar (lei n.º 1.860, de 4-1-908), do Território do Acre (dec. n.º 6.901, de 26 de março de 1908), da Colônia Correccional de Dois Rios e da Guarda Civil (lei n.º 1.872, de 29 de maio de 1908), do Corpo de Marinheiros Nacionais (dec. n.º 7.009, de 9-7-908), do Corpo de Infantaria da Marinha (dec. n.º 7.035, de 16 de julho de 1908), o estabelecimento da taxa de 2% ouro sobre o valor da importação realizada pela Alfândega do Rio de Janeiro (dec. n.º 6.326, de 12-1-907), a definição da letra de câmbio e da nota promissória e a regulamentação das operações cambiais (lei n.º 2.044, de 31-12-908), (3).

Não quis a fatalidade que o realizador de obra administrativa tão fecunda atingisse o fim do mandato que a Nação lhe conferira. A 14 de junho de 1909 finava-se, no Palácio do Catete, o Presidente Afonso Pena, quando ainda lhe faltavam dezessete meses para concluir o quadriênio.

Com o Conselheiro Afonso Pena desaparecia na República o último Presidente de formação monárquica, cujo aprendizado político se fizera na forja de estadistas do 2.º Império.

A sua morte iniciaria, outrossim, o declínio do regime de 89, sujeito, daí por diante, às fermentações dos descontentamentos e dos conchavos políticos e militares.

(3) Dados colhidos em MAX FLEIUS, *História Administrativa do Brasil*, 2.ª Edição, págs. 600 a 624.

Notas sobre especificações de materiais

Especificação de goma líquida

Por M. AUXILIADORA C. DE AZEVEDO

Assistente de Material

Sendo uma das mais importantes atribuições da Divisão do Material do D.A.S.P. tratar da especificação dos materiais, compete-lhe também, acompanhando a evolução industrial do Brasil e mundial, proceder periodicamente a uma revisão das especificações em vigor, para que elas não se transformem em empecilho na compra dos materiais.

Caso fôsse descurada essa revisão, os serviços públicos seriam prejudicados, porque estariam empregando material antiquado ou inferior ao existente na ocasião da compra, ou então teriam as repartições de lançar mão de processos não aconselháveis para a aquisição de material melhor.

A melhoria dos preços é devida, em grande parte, ao aumento do número de concorrentes, e isso se consegue difundindo bastante as exigências sobre o tipo e qualidade do material.

E' claro que a maior difusão dessas exigências depende do tempo em que permanecem em vigor as especificações respectivas, motivo pelo qual não devem ser muito freqüentes as revisões periódicas das referidas especificações, porquanto sua estabilidade implica em fator econômico de máxima importância.

Devido ao melhor conhecimento de nossas matérias primas, às contínuas pesquisas de laboratório e ao sempre crescente desenvolvimento de nossas indústrias, torna-se possível, e mesmo conveniente, o emprêgo de outras espécies de materiais, muitas vezes com resultado superior e preço inferior.

A inclusão desses materiais nas compras das repartições públicas, com vantagem para o serviço, para a indústria nacional e para os cofres públicos, só pode ser feita com a revisão periódica das especificações em vigor.

E' este o caso da especificação n.º 12.

A especificação n.º 12 do D.A.S.P. — *Goma arábica líquida* — refere-se a uma solução aquosa contendo, no mínimo, 30% de goma arábica, sendo tolerada a adição de sulfato de alumínio, desde que não exceda de 1%, expresso em Al₂O₃. Para

evitar a formação de cogumelos deve conter um preservativo, que pode ser: nitrobenzeno (essência de Mirbane), monixibenzeno (ácido fênico), ácido benzóico ou ácido salicílico.

A goma arábica é um produto preciosíssimo, exsudado por um grande número de plantas pertencentes a diversas espécies do gênero *Acácia*, que têm o seu "habitat" na Senegâmbia.

O ilustre químico do Instituto Nacional de Tecnologia, Dr. José Luiz Rangel, fez um estudo minucioso de uma goma de origem nacional, capaz de substituir a goma arábica importada. O resultado dos estudos procedidos pelo supra-referido técnico está contido na preciosa monografia "*Goma de Angico*", em boa hora mandada editar pelo Instituto Nacional de Tecnologia.

A preferência ao emprêgo de nossa matéria prima, sempre que possível, é imperioso dever de todos os brasileiros, pois só por esse meio fomentaremos o desenvolvimento de nossas fontes de riqueza.

A nossa goma de angico apresenta ainda a grande vantagem de já ser encontrada no comércio, sob a forma de pedras; e estamos certos de que, sendo melhorados os processos de sua industrialização, ela será capaz de superar a goma arábica importada.

Em face dos estudos feitos pelo Dr. Rangel, o Instituto Nacional de Tecnologia encaminhou à Divisão do Material do D.A.S.P. um ante-projeto para modificação da especificação n.º 12 — *goma arábica líquida*.

De posse desse ante-projeto, em que havia sido incluída a nova matéria prima de origem nacional — a goma de angico — capaz de substituir a goma arábica, a Divisão do Material do D.A.S.P., deu início a minucioso estudo sobre o assunto.

Chegou a Divisão do Material do D.A.S.P., com a colaboração mais ampla do Instituto Nacional de Tecnologia, à conclusão de que o ante-projeto apresentado pelo referido Instituto iria incidir na mesma falha da especificação n.º 12, pois, adotando apenas dois tipos de gomas (goma

arábica líquida e goma de angico), teria duração muito limitada, tornando-se necessária nova revisão dentro de breve tempo, uma vez que, assim como se torna imprescindível agora a inclusão da goma de angico na especificação n.º 12, devido aos estudos e experiências do Dr. José Luiz Rangel, isso também ocorrerá com outras gomas que estão sendo estudadas com o mesmo fim, como a goma de cajueiro, cujas experiências já se acham bastante adiantadas.

Por esse motivo, a Divisão do Material do D.A.S.P. resolveu substituir a especificação número 12 — *Goma arábica líquida* —, por outra de “Goma líquida”, sem referência à espécie de goma, cuja escolha caberá ao fabricante (como já foi estabelecido na especificação n.º 6, de tinta de escrever azul-preta), podendo, portanto, abranger qualquer outra espécie de goma, além da de angico.

Diante dessa resolução e baseada no minucioso estudo procedido sobre o assunto, chegou a D.M. do D.A.S.P., por intermédio de sua Secção de Padronização, a concluir a *Especificação n.º 12-A* — “Goma líquida” —, aprovada pela Portaria n.º 361, de 28-7-1945, especificação essa que vai transcrita a seguir:

“GOMA LÍQUIDA

A — Tipos

A goma líquida será de um único tipo.

B — Material e manufatura

Ao fabricante assiste inteira liberdade na escolha das matérias primas (gomas vegetais) e no processo de fabricação, contanto que as características de qualidade satisfaçam integralmente as exigências da presente especificação.

C — Requisitos gerais

- 1 — A goma será uma solução aquosa contendo no mínimo 35% de “extrato seco”;
- 2 — Deverá conter um preservativo apropriado que assegure a sua conservação, podendo este preservativo ser aldeído fórmico (formol), ácido fênico (fenol), ácido salicílico ou ácido benzoico;
- 3 — Será tolerada a presença de sulfato de alumínio desde que não exceda de 1%, expresso em Al₂O₃;
- 4 — Deverá ser uma solução límpida e ligeiramente perfumada;
- 5 — Será garantida pelo prazo de um ano a contar da data do recebimento, obrigando-se o fornecedor a substituir qualquer parcela da partida (em frascos não abertos) que, dentro desse

período de garantia, se torne imprópria para o uso, seja por motivos de contaminação, de sedimentação, de fluidificação ou por outras causas.

D — Detalhes

Deverá satisfazer às seguintes características:

Resíduo (extrato seco)	35% no mínimo
Cinzas	2% no máximo
Adesividade	Boa
Contaminação	Nenhuma
Coloração (Em colorímetro A.S. T.M. — Union Colomimeter) ..	Igual ou inferior à 7
Coloração (Por comparação) ...	Igual ou inferior à cor de uma solução padrão.

E — Inspeção

Os frascos deverão ser inspecionados individualmente para verificação das exigências contidas no item I.

F — Amostragem

A quantidade mínima de amostra a ser enviada ao laboratório será de 100 ml. Para partidas maiores de 100 frascos serão retirados frascos originais na proporção de 1 frasco para cada cento ou fração, obedecido sempre o mínimo consignado.

G — Ensaios

- 1 — *Extrato seco* — Em cápsula de porcelana de fundo chato, de 5 cm de diâmetro, previamente tarada, serão pesadas 5 g de goma, devendo ser esta retirada de um frasco recém-aberto. A pesada deverá ser feita rapidamente. Após a evaporação durante meia hora à temperatura de 60° C e uma hora à temperatura de 105° C, será resfriada em exsiccador e pesada novamente. O aumento de peso da cápsula, referido a 100, dá a porcentagem de “extrato seco”.
- 2 — *Cinzas* — O extrato seco do ensaio precedente será calcinado e, depois de esfriado em exsiccador será pesado rapidamente. O aumento de peso da cápsula, referido a 100, dá a porcentagem de cinzas.
- 3 — *Adesividade* — Serão cortadas 10 tiras de uma folha de papel Kraft de 75 g/m², que satisfaça à especificação do tipo K-75 da Instrução n.º 1 do D.A.S.P. Cinco dessas 10 tiras serão molhadas, em uma das faces e até metade, no sentido de sua maior dimensão, com a goma tirada de um frasco recém-aberto e em seguida superpostas pela face molhada a cada uma das 5 tiras secas. Após 20 minutos exatamente, as extremidades livres do corpo de prova serão puxadas vagarosamente. A adesividade será considerada “boa” se as tiras não se descolarem segundo as primitivas superfícies de contacto, sendo a separação feita pela desagregação das fibras do papel de uma ou de outra tira.

4 — *Contaminação* — 5 a 10 g da solução serão colocadas em um vidro de relógio e deixadas expostas ao ar ambiente. Ao fim de 10 dias a película não deverá mostrar colônias de microorganismos.

5 — *Côr* — Será feita em colorímetro A.S.T.M. — Union Colorimeter — ou por comparação com uma solução padrão de 1,7 g de bicromato de potássio pró-análise, em 100 ml. de ácido sulfúrico pró-análise, incolor, de peso específico 1,84. Preparar dois tubos de vidro claro, de paredes finas, do mesmo diâmetro (de 1 a 2 cm) e num deles verter a goma da amostra e, noutro, a solução padrão; em ambos, a camada do líquido deverá ter altura superior a 3 cm. Comparar a intensidade de côr dos líquidos, olhando transversalmente através das suas colunas.

H — *Aceitação e rejeição*

Serão rejeitadas as partidas cujas amostras não satisfazam às exigências da presente especificação.

I — *Acondicionamento*

A goma líquida deverá ser fornecida em frascos, hermeticamente fechados, devendo trazer nos rótulos as indicações da marca comercial, o nome do fabricante e do fornecedor, a espécie da goma empregada e a quantidade da goma em litros. Deverão ser registados os acondicionamentos de: 0.500 l. e 1,000 l.

J — *Embalagem*

A goma será entregue em embalagens comerciais usuais, fabricadas de modo a garantirem a sua segurança nos transportes.

L — *Marcação*

A embalagem será marcada com o nome do material, o tamanho e o número total de frascos contidos,

conforme tiver sido feita a encomenda ou o contrato, o nome do fornecedor e o número do contrato.

M — *Observações*

Nas requisições, coletas de preços e concorrências, deverá constar o seguinte:

- 1 — Número de classificação
- 2 — Nome
- 3 — Número desta especificação
- 4 — Acondicionamento
- 5 — Unidade de compra
- 6 — Quantidade".

E' incontestável a superioridade desta nova especificação sobre a primeira, pois, sendo mais genérica, a denominação de "goma líquida" permite o emprêgo de qualquer espécie de goma, como a de Angico (*Piptadenia sp.*), denominada "goma arábica brasileira" pelo Dr. José Luiz Rangel, a de cajueiro (*Anacardium occidentale*) e outras.

O angico é uma árvore nativa do Brasil, florescendo em tôdas as regiões e de grande valor econômico, pois, da mesma forma que a carnaubeira, pode ser aproveitada em tôdas as suas partes, é de rápido crescimento e fácil cultura, preferindo as terras pobres, podendo mesmo ser plantada em terrenos sujeitos a inundações.

Com a modificação apresentada, a Especificação n.º 12 passa a oferecer maiores vantagens e facilidades aos fornecedores, concorrendo ao mesmo tempo para incrementar o uso da matéria prima nacional, o que se fará certamente, à medida que os interessados forem se inteirando das boas qualidades das nossas inúmeras espécies de gomas.

"O sistema do mérito no serviço público"

Inaugurada a exposição comemorativa do sétimo aniversário do D. A. S. P.

(Por ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO)

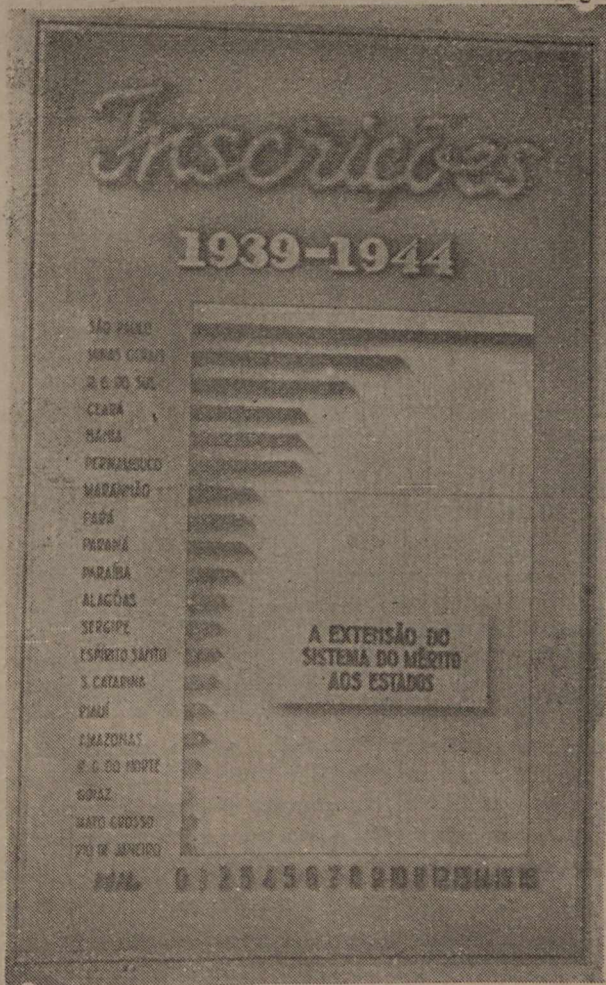
A 30 de julho próximo findo, foi inaugurada, no Ministério da Educação, a Exposição de atividades da Divisão de Seleção do D.A.S.P..

Com exposições assim — cada ano de uma Divisão — o DASP comemora a passagem de aniversários de sua fundação. Aos poucos, mas de forma ampla, se vai tendo conhecimento, em vivo e interessante relatório, do que já fez até agora aquêlê departamento criado pelo

governo do Sr. Getúlio Vargas. Assim é que já tivemos exposições promovidas pelas seguintes Divisões: Organização e Coordenação; Material e de Edifícios Públicos. Faltam, portanto, apenas êstes dois novos capítulos do relatório do D.A.S.P.: os referentes às Divisões de Orientação e Fiscalização do Pessoal e de Estudos de Pessoal, pois o da Divisão de Seleção é o que, como já dissemos no início, acaba de ser inaugurado, permane-

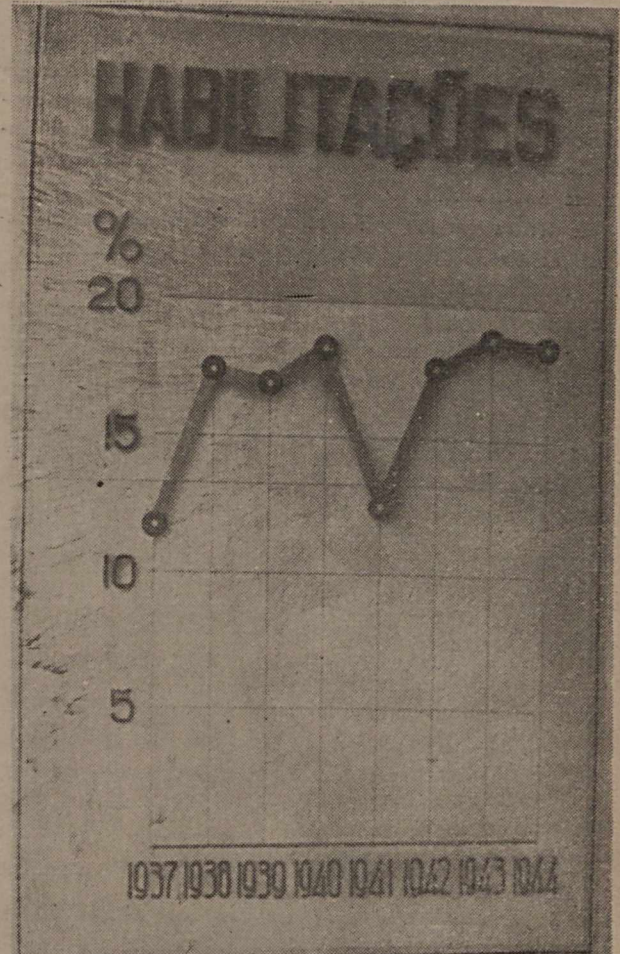
cendo por muitos dias franqueado à leitura, isto é, à visitação pública, pois suas páginas se acham abertas em recinto de tal forma amplo, claro e arejado que podem ser lidas por toda uma multidão, sem que os leitores se embaracem ou atoplem...

E' que, desta vez, foi estabelecida outra disposição para os painéis, que se oferecem à contemplação do visitante de forma realmente simples, prática e atraente, desde a entrada do recinto, logo no fim da escadaria. Em vez de *stands*, separados por divisões, que lhes dariam, de certo, aparência de compartimentos estanques, o que se vê ali são mostruários corridos, em curvas graciosas, que nos levam de fôrma insensível até ao fim do longo salão, e de vagar, suave e docemente... Por outro lado, os gráficos e alegorias se sucedem conjugando-se perfeitamente entre si, como se quisessem conversar conosco. E, afinal,



acabam conversando mesmo, e com muita indiscreção — diga-se a verdade... Contam ao público, na sua muda tagarelice, coisas incríveis que a Divisão de Seleção vem realizando no D.A.S.P.. E' um viver às claras, que só pode agradar e nos despertar confiança. Essa, aliás, foi sempre a conduta dos técnicos incumbidos de selecionar os candidatos ao Serviço Civil do país. E o fazem facultando-lhe ainda o recurso de poderem até recorrer, se quiserem, de suas decisões e julgamentos, quando por ven-

tura se considerem prejudicados. E hoje ninguém, em sã consciência, pode negar a ação democrática da Divisão de Seleção do D.A.S.P., que permitiu e vem permitindo a milhares de brasileiros a conquista de cargos públicos sem se valerem absolutamente do deprimente recurso do "pistolão".



A propósito do presente certame o "Correio da Manhã" publicou em sua edição de 19 de junho último o seguinte tópico:

UMA EXPOSIÇÃO DO D.A.S.P.

A Divisão de Seleção do D.A.S.P. vai promover para o mês uma exposição pública de suas atividades.

Como se sabe, essa divisão é a que naquele departamento promove concursos para admissão de servidores públicos nos quadros administrativos do serviço federal. Vamos ter, naturalmente, verdadeiro relatório, por meio de gráficos e fotografias, do que tem sido o complexo e difícil trabalho, a cargo da equipe de técnicos chefiados pelo Sr. Murilo Braga, de seleção de pessoal para funções as mais diversas em repartições públicas de todo o país.

Na verdade, não se pode negar o valor desse serviço, realmente democrático, de tornar acessível aos mais capazes o exercício de cargos públicos, sem o recurso de recomendações graciosas, isto é, do clássico e malsinado "pistolão".

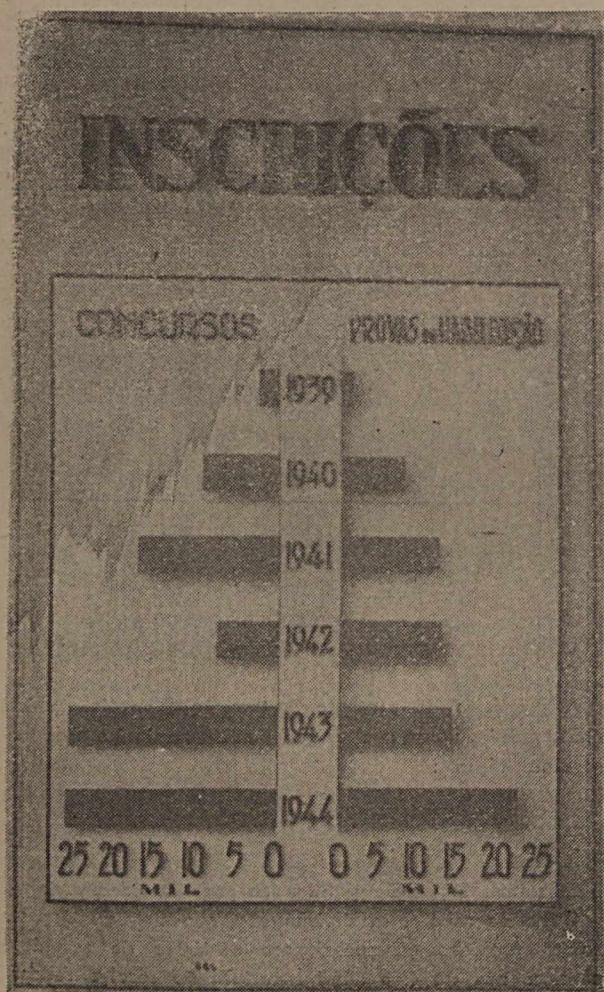
Numa ou noutra ocasião, a obra da Divisão de Seleção pode ter-se ressentido de falhas — não negamos isso — mas de um modo geral não há como deixar de considerá-la benéfica. Esperemos, portanto, pelas revelações da próxima exposição do D.A.S.P.”.

Agora, vamos entrar

NO RECINTO DA EXPOSIÇÃO

E' sempre com prazer que subimos as escadas daquele anexo do edifício do Ministério da Educação, onde se realizam com freqüência exposições públicas e em cujo auditório, muito amplo e confortável, temos ouvido numerosas conferências.

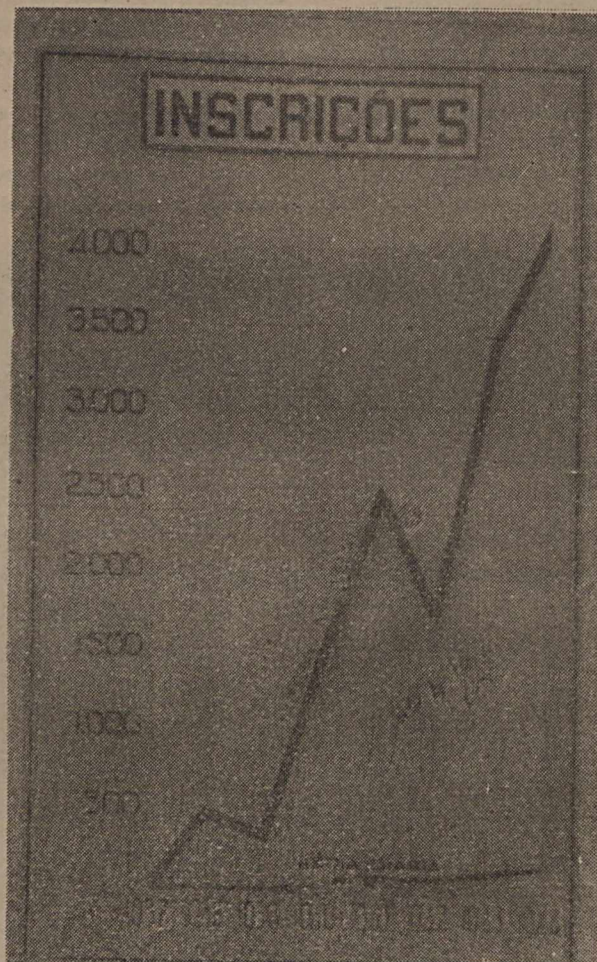
A última vez em que ali estivemos foi para ver a Exposição de Edifícios Públicos promovida também pelo



D.A.S.P.. Nesse dia, os oficiais da Escola do Estado Maior do Exército visitavam o certame. O Sr. Luiz Simões Lopes, saudando-os, teve ensejo de lhes falar das medidas adotadas pelo atual Governo na elaboração de projetos de edifícios públicos e sua execução, em obediência a um plano de tal fôrma organizado que não é mais possível haver suspensão de construção por falta de créditos ou por outros motivos que a legislação anterior não previa. Apesar de criada há pouco tempo, a Divisão

de Edifícios Públicos pôde então oferecer excelente demonstração de sua operosidade, conforme tôda gente observou naquele certame, que nos proporcionou ensejo de publicar longa reportagem a respeito na *Revista do Serviço Público*, e reproduzida depois em separata.

E agora fomos lá outra vez, ao anexo do edifício do Ministério da Educação, onde a Divisão de Seleção ou, melhor, a D.S. dá conta ao público do que tem feito



desde a criação do D.A.S.P., a esse mesmo público que diariamente lhe percebe à distância as atividades através do noticiário de imprensa das provas e concursos que realiza sem interrupção, o ano todo, e até mesmo nos domingos.

O SISTEMA DO MÉRITO

Logo à entrada do certame, vê-se um painel alegórico sobre o sistema do mérito. Por êle se pode aferir do objetivo dos concursos e provas de seleção dos candidatos ao serviço do país. Lê-se nesse painel:

“Sistema do mérito significa a existência de iguais oportunidades para todos os cidadãos na conquista da função pública. Significa a vitória dos mais capazes, sem atenção à côr, filiação política, credo ou condição econômica. Significa, também, a morte do “pistolão”, a derrota dos incapazes. A função pública deixa de ser dádiva a apadrinhado para tornar-se a conquista das elites profissionais”.

Também se lê ainda no mesmo painel esta outra frase, que é do Presidente Getúlio Vargas :

"Este movimento de concursos representa uma verdadeira revolução silenciosa na vida do país. Além de selecionar pessoas capazes para os serviços públicos, está influindo profunda e benêficamente no caráter da mocidade. Abolido o regime do pistolão, os que ingressam no serviço público entram com outra mentalidade, uma vez que conquistaram o lugar com esforço próprio".

COMPRAVA-SE EMPRÊGO COMO SE COMPRA MERCADORIA...

O sistema do mérito estragou a vida de muita gente... E' o que aquele painel nos fez pensar, trazendo-nos à lembrança um passado revelador, sem dúvida, da precariedade com que no Rio de Janeiro e no resto do Brasil se processava, muitas vezes, a admissão dos nossos servidores públicos. Essa época é um *ontem*, que já nos parece bem distante.

Melhor será transcrever aqui o que o painel mostra. Na sua parte inferior à esquerda, vê-se a reprodução fidedigna de anúncios em que se ofereciam altas somas pela conquista de empregos, assim como se fôssem artigos de consumo só acessível às pessoas de recursos. E era só dinheiro que se oferecia, pois não se falava, em troca, de atributos pessoais dos interessados... A administração pública que se houvesse depois com esses servidores "selecionados" de tal forma... E ninguém ignora que realmente êsses anúncios eram muito freqüentes nos nossos jornais. Entre outros, copiamos êstes dois, reproduzidos fielmente no painel, com omissão, apenas dos números de telefones e outras informações que, agora, ainda poderiam dar motivos a aborrecimento aos adeptos de tão fácil e cômoda "seleção"...

"Emprêgo público"

10:000\$000 ou mais dá-se na base de 1:000\$000 para cada 100\$000 de ordenado a quem conseguir para moço competente e idôneo, reservista e eleitor, absoluto sigilo; telefone nos dias úteis, ou cartas a R 9433 na portaria dêste jornal".

"5:000\$000

Emprêgo público

Moço competente oferece a quantia acima a quem conseguir nomeação municipal ou federal. Ordenado mínimo 600\$000. Absoluta discreção. Cartas para P 249 99 na portaria dêste jornal".

Na parte à direita do painel — "A luta pelo sistema do mérito" — há também anúncios, mas bem diferentes desses outros, reproduzidos acima. Referem-se a estabelecimentos de ensino criados no Rio e em outras cidades só para preparar candidatos a concursos. Aliás, é fácil ver-se em qualquer jornal a divulgação de semelhantes estabelecimentos e geralmente ao lado ou no corpo das seções que tratam de educação e ensino. E, assim, os jornais bem organizados conseguem hoje atrair mais anúncios para uma seção sempre lida com atenção pelos estudiosos. E

os anunciantes são inteligentes. Costumam eles mencionar, como recomendação da eficiência de seus cursos, que tantos e tantos de seus alunos já foram aprovados em concursos do D.A.S.P.. Basta isso! E, no entanto, até há pouco tempo só se falava em dinheiro, como recurso para selecionar. Além desses anúncios, lá se acham ainda expostos recortes de jornais, com artigos e comentários, ressaltando a campanha salutar instituída e executada pelo D.A.S.P. para o aproveitamento adequado dos mais capazes nos serviços públicos.

O RECRUTAMENTO

"O Recrutamento procura atrair os candidatos mais capazes.

Divulgando as oportunidades. Orientando e esclarecendo. Conquistando os melhores para cada profissão.

Pelo uso da publicidade atrativa e adequada. Pela entrevista pessoal, correspondência postal e telegráfica.

Pelo contato com escolas, centros profissionais, científicos, etc."

Um painel revela-nos várias formas de recrutamento utilizadas pelo D.A.S.P., a fim de divulgar a existência de oportunidades para inscrição nos seus concursos.

Os candidatos a concursos podem inscrever-se, como se sabe, por meio de carta, telegrama ou pessoalmente, nos postos de inscrição hoje franqueados ao público em tôdas as capitais do Brasil.

Se o candidato hesita na escolha da futura função que vai exercer, conforme, é claro, as suas possibilidades de conhecimentos, cultura e inclinação, na própria seção de recrutamento encontra quem o pode orientar seguramente. Mesmo à distância, os técnicos da Divisão de Seleção procuram compreender bem, através de informações do candidato, o que realmente lhe é acessível. E no painel se vê, de fôrma, aliás, perfeitamente compreensível, como se processa o recrutamento de candidatos aos concursos do D.A.S.P..

UM ORGANOGRAMA DA DIVISÃO DE SELEÇÃO

Um organograma da D.S. nos dá demonstração de sua constituição. E assim temos a revelação da interdependência das seções de que atualmente se acha ela constituída e que, cronologicamente, entram em atividade para seleção do pessoal para o Serviço Público.

Eis a ordem do processamento da seleção:

- 1.º — Planejamento, com a organização do programa das provas a que o candidato será submetido;
- 2.º — Recrutamento, conforme descrevemos acima;
- 3.º — As várias fórmulas de inscrição do candidato;
- 4.º — A realização das provas;
- 5.º — Contrôlo de tôdas as operações realizadas na vigência do concurso.

Muito vistoso êsse painel. O artista que o compôs não poderia ser mais feliz, querendo-nos dar idéia precisa do que seja seleção de valores. E oferece-nos um garimpeiro a batear, como se estivesse selecionando pepitas... humanas!

E mais uma vez o artista se vale de imagens para nos inteirar de cada operação. Representando o planejamento, apresenta-nos um homem em atitude pensativa, como a elaborar uma análise mental de trabalho. Quanto ao recrutamento, o recurso foi este reproduzir uma cena, tão comum agora, da leitura por um candidato de anúncio da próxima realização de um concurso.

Já a inscrição é bem mais fácil de ser figurada: um candidato fazendo entrega de sua ficha de inscrição no local competente.

A prova — essa então seria ainda mais fácil de reprodução com uma fotografia da sala em que se realiza uma prova escrita. Mas o artista preferiu valer-se de outro recurso, e o lapis não lhe traiu o propósito.

Finalmente, o controle de todas as operações realizadas no concurso é representado por uma máquina de calcular, em que se procura demonstrar a precisão do julgamento, tal a confiança que a mecânica nos oferece.

O MÁU HÁBITO DE DEIXAR-SE TUDO PARA A ÚLTIMA HORA

Com o objetivo de nos mostrar como se deve fazer inscrição num concurso do D.A.S.P., há um painel interessante com sugestões adequadas. E estas seriam, sem dúvida, falhas se não alertassem o candidato do inconveniente de inscrever-se à última hora. Além do desenho reproduzindo cena a propósito, o painel oferece-nos fotografias de todos os locais onde se acham instalados os postos de inscrição aos concursos do D.A.S.P., aqui e nos Estados.

O SIGILO NAS PROVAS

A D.S. conseguiu manter perfeito sigilo no julgamento das provas. Num painel são reproduzidas aos visitantes da Exposição as instruções que sempre acompanham as provas escritas, e impressas no rosto do caderno que contém as questões a serem resolvidas.

Não vamos reproduzir aqui todos os avisos, todas as advertências feitas ao examinando, antes de iniciar ele suas provas. Basta reproduzir estas:

“Não abra o caderno antes de o fiscal mandar”. (Natural esse aviso. Assim se evita que um candidato preceda outros na realização das provas, conseguindo desta forma apreciável vantagem).

“Não pergunte nada a ninguém e não olhe para o vizinho” (Isto é como se quisessem dizer: não “cole”).

“Não se distraia. Não emende! Não raspe”.

Quanto ao sigilo, desde o início da prova dele se cuida. As instruções que capeam os folhetos levam um número, que é reproduzido logo abaixo no pé dessas mesmas instruções e destacado para ser metido com outros em envelope, que depois é fechado e lacrado. Essa operação é realizada por funcionário de confiança da D.S., fora das vistas do candidato. Assim, pois, nem este sabe que número tomou sua inscrição.

Por outro lado, o próprio examinador não pode identificar qualquer prova, por falta absoluta de elemento para tanto. Ela não é assinada e o número que tomou é

ignorado, como dissemos, pelo candidato e também pelo examinador.

COMO SE FOSSE A VITRINE DE UMA CASA COMERCIAL

Ao lado de numerosos gráficos e alegorias, encontra-se na exposição perfeita vitrine de casa comercial. Nela se acham expostas várias peças de roupas de homem e de senhora, roupas brancas, chapéus de senhora, sapatos, trabalhos de encadernação, produtos de serralheria, peças de máquinas, etc.. Como se vê, perfeito bric-a-brac ou, melhor, um belchior, cujos objetos expostos ainda não foram usados.

— Mas, afinal, que tem a ver a Divisão de Seleção com tais objetos?

A curiosidade do leitor não deixa de ser razoável. Podemos, entretanto, lhe afirmar que a D.S., tem mesmo muito a ver com tais coisas. São trabalhos executados nas provas para as escolas profissionais. Onde haja uma escola técnica federal há, também, concursos dessa natureza.

Do lado de fora da vitrine lê-se esta frase oportuna! “Os trabalhos da profissão determinam o tipo da prova”.

UM CONCURSO IMPREVISTO

Os técnicos da D.S., só pensam em concursos e provas de seleção... Até ali no recinto da sua exposição resolveram realizar concurso entre os seus visitantes. Num recanto do certame foram dispostas cerca de 20 máquinas de escrever, que podem ser experimentadas à vontade por qualquer pessoa. Depois de cada experiência o encarregado das máquinas procura ver se o visitante é ou não bom datilógrafo. E se for bom mesmo, sua experiência é considerada como prova de concurso, com direito a nota e também a... emprego, como datilógrafo, em qualquer repartição federal.

UMA RENOVAÇÃO SISTEMÁTICA DE CONHECIMENTOS

Anteriormente falamos dos processos atuais de seleção de candidatos ao serviço público e aludimos a anúncios, primeiro de pessoas que compravam empregos e depois de cursos abertos só para preparação de candidatos.

Os organizadores da exposição conseguiram, em outro painel, demonstrar que os concursos provocaram uma renovação sistemática de conhecimentos, uma recapitulação de estudos abandonados e esquecidos. Representam uma força supletiva na educação nacional.

Dezenas de livros foram escritos especialmente para orientação de candidatos.

— Centenas de cursos foram organizados em todo o Brasil para a preparação de candidatos.

— Milhares de candidatos são levados à pesquisa e à reflexão para elaboração de teses e monografias.

E, assim, os brasileiros ampliam os conhecimentos e penetram em setores da cultura até então desprezados.

Entre os livros expostos há alguns que enfeixam, em bela encadernação, teses e monografias apresentadas por examinandos em concursos do D.A.S.P..

Folheamos ao acaso um dos volumes dessa pequena biblioteca e encontramos as monografias apresentadas ao primeiro concurso de Oficial Postal Telegráfico realizado no país. Apreciamos, realmente, os trabalhos dessa natureza apresentados pelos Srs. José Luís Ribeiro Samico, Demóstenes de Araújo Braga, Cícero Sampaio, Alexandre da Costa Pinheiro e Astrogildo de Freitas.

E iríamos longe se prosseguíssemos na transcrição aqui dos nomes desses esforçados servidores do país, que souberam tão brilhantemente conquistar pelos seus próprios méritos, os cargos que hoje ocupam na nossa administração.

DADOS ESTATÍSTICOS COLHIDOS NA EXPOSIÇÃO

De vários gráficos expostos na Exposição conseguimos os seguintes dados estatísticos que bem revelam a imensa tarefa que a Divisão de Seleção tem desempenhado.

Inscrições em concursos — No Distrito Federal em 1937 houve apenas algumas dezenas de candidatos. Foram crescendo as inscrições de tal forma que em 1944 atingiram a 23.000 candidatos! Nos Estados o movimento começou em 1939 também com algumas dezenas de candidatos, tendo ultrapassado em 1944 de 3.000 o total atingido no Distrito Federal.

Média mensal de inscrições no Brasil — Há até fixado um gráfico o registro de inscrições por mês. Assim é que em 1937 foi quase nulo. No ano de 1944 chegou a ser de mais de 4.000 inscrições por mês em todo o país!

Postos de inscrição — Em 1937 só havia um posto de inscrição e este aqui no Rio de Janeiro. Hoje, já 32 postos se encontram distribuídos pelas capitais e grandes cidades do país.

Habilitações — Dá que pensar o gráfico referente às habilitações nos concursos do D.A.S.P.. Embora não tenha havido mais tolerância no julgamento das provas, observa-se, entretanto, que tem aumentado a porcentagem de candidatos aprovados. Melhorou sensivelmente o nível cultural de nossos jovens.

Em 1937, a porcentagem de aprovações não foi muito além de 12% e agora já está beirando de 20%. Em 1937, apenas dez candidatos foram aprovados dos oitenta e cinco inscritos.

Em 1944, dos 41.000 inscritos, conseguiram passar mais de 7.500 candidatos. E o número de aprovações vai crescendo, de tal forma que só no primeiro semestre de 1945 foram registradas 6.500, quase o total de todo o ano de 1944!

Distribuição de inscrições pelos Estados — Os Estados onde houve maior número de inscrições foram os seguintes: São Paulo, Minas e Rio Grande do Sul, figurando em primeiro lugar o Distrito Federal.

AJUDE A CONSTRUIR O BRASIL

Em longo painel se vêem fotografias de trabalhos em execução diária em vários setores administrativos. Lá estão, por exemplo, instantâneos de serviços em Bibliotecas, Almoxarifados, Escritórios, Telégrafos, etc.,

Concordamos com esta frase que na parte inferior do painel lemos: "O Governo não pode prescindir da colaboração de todos os brasileiros. Em seus quadros há sempre oportunidades para todas as capacidades.

CADA HOMEM EM SEU LUGAR

O Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos tem, além de suas atribuições próprias, a de colaborar com a Divisão de Seleção do D.A.S.P., nas provas de nível mental e de aptidão, bem como nos exames de sanidade e capacidade dos candidatos a concurso. E' por isso que o I. N.E.P., também figura na Exposição com dois painéis interessantes. O primeiro é referente ao exame de aptidão e nível mental e o segundo demonstra, com bastante clareza, as diferentes fases dos exames médicos, no SERVIÇO DE BIOMETRIA.

O SISTEMA DO MÉRITO NOS ESTADOS UNIDOS

Desde 1883 os Estados Unidos adotaram o sistema do mérito na seleção de seu funcionalismo. Fala-se muito na facilidade com que no Brasil se procura imitar o que naquele país e na Europa se faz em todos os setores das atividades humanas. Mas, desta vez, convenhamos, com relação ao sistema de mérito nas repartições públicas, custamos a compreender o grande alcance das medidas norte-americanas nesse sentido. Mas, ainda bem que as compreendemos... E' por isso que a D.S. não quis deixar de trazer à lembrança de todos os que visitam a sua Exposição essa contribuição da grande Nação Americana que ali figura, também, em adequado painel.

A CONFECÇÃO DOS GRÁFICOS

São primorosos os gráficos expostos na Exposição, reveladores da técnica perfeita e de sua inteligência na concepção das alegorias. E, quando tomávamos estas notas, fomos surpreendê-los em fim de trabalho. À frente deles esse incrível José Fernandes Barbosa que só mesmo o D.A.S.P., descobriria para elaborar tanta coisa interessante a oferecer aos visitantes de suas exposições anuais, e ele, nesse mistério, foi agora secundado por esse outro artista, Francisco S. Klenicka.

O SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO DO D.A.S.P.

O Serviço de Documentação do D.A.S.P., também figura na Exposição. Natural. Os técnicos que o Prof. Alfredo Nasser dirige executam sempre trabalhos que ficam bem em qualquer dessas mostras anuais do Departamento. A começar pela *Revista do Serviço Público*, depósito de trabalhos de valor sobre assuntos técnicos administrativos e que contêm, ao lado dessas contribuições, noticiário constante de fatos culminantes da vida administrativa do país. Além da *Revista* há o "*Boletim do D.A.S.P.*", publicação semanal de ocorrências internas do Departamento, e várias outras publicações que são distribuídas a quantos se interessarem pela eficiência do SERVIÇO CIVIL BRASILEIRO.

E não precisamos ressaltar que só ao salutar sistema do mérito se deve a seleção dos colaboradores da *Revista do*

Serviço Público e dos autores de trabalhos que o Serviço de Documentação resolve publicar espontaneamente, visando a divulgação de ensinamentos que possam contribuir para o aperfeiçoamento de nossa administração pública.

FECHANDO ESTA REPORTAGEM

Encerrando esta reportagem na qual tivemos a magnífica assistência do técnico Dr. Herson de Faria Dória. Chefe da Secção de Planejamento da Divisão de Seleção, queremos nos congratular com o operoso Diretor dessa Divisão, Prof. Murilo Braga, a quem muito se deve pelo

que se tem feito no sentido da elevação cultural dos servidores do Estado, qualquer que seja a sua categoria. E essa sua atuação, tem, aliás, sido bem compreendida pelo Presidente do D.A.S.P., Sr. Luiz Simões Lopes, que, por sua vez, não lhe tem regateado apoio para que se amplie, cada vez mais, o grande benefício prestado ao país por aquela Divisão. Em suma, temos tido perfeitamente conjugados os esforços dos elementos da Divisão de Seleção; a capacidade de realização de seu Diretor e finalmente o apoio moral de alta significação do Presidente do D.A.S.P..

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

THE BRITISH CONSTITUTION — W. IVON JENNINGS, *Diretor do "Ceylon University College"*. — Cambridge University Press, 1942 — 232 págs.

(Comentário de CLEANTHO DE PAIVA LEITE)

O Professor JENNINGS realizou, durante muitos anos, um estudo minucioso das instituições políticas britânicas, principalmente na "London School of Economics and Political Science". São de sua autoria, além do trabalho que comentamos, dois outros: *Cabinet Government* e *Parliament*.

O livro contém um estudo bastante claro sobre os elementos fundamentais do regimen britânico e dá um destaque especial à administração pública.

Nos dois capítulos iniciais, o Prof. JENNINGS explica os fundamentos da democracia britânica e o mecanismo dos partidos e das competições eleitorais. Nos três capítulos que se seguem, o autor descreve o papel das instituições cuja colaboração concorre para dar uma característica tão peculiar ao Governo britânico: a Câmara dos Comuns, a Câmara dos Lordes e o Rei.

O capítulo mais interessante para os estudiosos de administração pública é o VI, que o Prof. JENNINGS dedica especialmente ao estudo dos organismos da administração e da maneira como funcionam.

O cap. VII, denominado "Governo de Gabinete", analisa a coordenação, no tope da hierarquia administrativa, das atividades dos vários departamentos e organismos da administração. No penúltimo capítulo explica o autor o funcionamento do mecanismo constitucional em tempo de guerra, dedicando aí, mais uma vez, especial cuidado às atividades administrativas.

Um debate interessante — "A Grã-Bretanha é uma democracia?" — ocupa o último capítulo deste utilíssimo manual.

Destacamos em seguida alguns pontos das observações do Prof. JENNINGS sobre a administração britânica, que nos pareceram mais úteis ao leitor brasileiro.

*
* *

A complexidade do sistema britânico dimana em parte de razões históricas, mas, apesar dessa complexidade, o funcionamento da administração é, em geral, rápido e eficiente.

Há também, na Grã-Bretanha, autarquias, serviços industriais (transporte, eletricidade, etc.) e vários outros tipos de realização de serviços públicos, que, como em outros países, até há pouco eram desconhecidos e constituem formas diversas da administração delegada.

A "Classe Administrativa"

A parte mais importante do governo é aquela com a qual o público não está diretamente em contato, mas que na verdade influi mais do que se pensa e ajuda os Ministérios a tomar as decisões que determinam a política do país. É a chamada "classe administrativa", relativamente muito pouco numerosa, pois em tempo de paz compreende apenas 1.300 pessoas, enquanto os empregados do governo chegam a 500.000, dos quais 150.000 são conhecidos como "civil servants".

E, entretanto, esses 1.300 homens e mulheres ocupam as "posições-chave" do sistema administrativo. Alguns são tão importantes que os seus nomes aparecem nos jornais apesar do costume de manter no anonimato os seus serviços. Lord HANKEY, quando era apenas Sir MAURICE HANKEY, era Secretário do Gabinete, Oficial Maior do Conselho Privado do Rei e Secretário do Comitê de Defesa Imperial; Sir HORACE WILSON, Secretário Permanente do Tesouro e Chefe da Administração Civil; Sir ROBERT VANSITTART, assessor diplomático do Governo; Sir ALEXANDER CADOGAN, Sub-Secretário-Permanente do M. do Exterior; Sir F. W. LEGGELT, do Ministério do Trabalho; Sir FINDLATER STEWART, Sub-Secretário Permanente do Ministério da Índia; Sir FREDERICK LEITH ROSS, atual Diretor Geral do Ministério da Guerra Econômica.

Muitos funcionários desta classe são nomeados, inicialmente, para cargos administrativos inferiores. Podem ocupar-se, por exemplo, das relações financeiras dos Ministérios com o Tesouro, ou das questões de pessoal, nomeações, promoções no serviço burocrático, etc.

Organização administrativa dos Ministérios

Para dar uma noção da distribuição de funções nos ministérios britânicos, o Prof. JENNINGS apresenta o exemplo da hierarquia administrativa no Ministério de Saúde Pública:

Ministro

Secretário Particular

Auxiliar do Secretário particular

Secretário Parlamentar

Secretário Particular

Secretário (permanente)

Secretário Particular

Sub-Secretário (permanente)

Secretário Particular

8 Secretários-assistentes (equivalentes aos nossos Diretores de repartições)

13 Secretários auxiliares

41 Oficiais (*Principals*)

21 Oficiais auxiliares (*Assistant principals*)

O Ministro e o Secretário parlamentar são deputados do Parlamento. Em alguns Ministérios, o Secretário Parlamentar exerce algumas das funções que normalmente caberiam ao Ministro, ou porque se trate de uma distribuição de funções estabelecida tradicionalmente (como ocorre com os Secretários Financeiros do Ministério da Guerra e do Almirantado), ou porque o Ministro delega ao Secretário Parlamentar algumas de suas funções (como LLOYD GEORGE, ao ser Ministro de Munições, delegando-as ao Sr. ADDISON).

Falando em termos gerais, as funções do Secretário Parlamentar são parlamentares; dentro do Ministério, ocupa-se apenas em dar sugestões sobre os problemas que podem ser ventilados no Parlamento e prestar auxílios gerais, através de seus comentários em alguns expedientes e assistindo a reuniões de comissões.

O Secretário Permanente é o chefe permanente, efetivo, do Ministério e a sua função tem sido comparada à de um administrador geral das empresas privadas. Exerce um controle geral sobre as atividades do seu Ministério; tem a última palavra sobre as propostas que serão submetidas ao Ministro e a primeira sobre as que procedem do próprio Ministro. O Sub-Secretário Permanente colabora de um modo geral com o Secretário Permanente, ocupando-se às vezes de determinados aspectos do funcionamento do Ministério. (Por exemplo, o Sub-Secretário pode cuidar especialmente de preparar e acompanhar os trâmites das medidas legislativas).

Os Secretários-assistentes (correspondem mais ou menos aos Diretores de repartições na administração federal brasileira) se ocupam dos diferentes setores de atividades dos Ministérios. No Ministério da Saúde, por exemplo, um se ocupa da parte financeira, outro das leis de assistência, outro de habilitações e urbanização, e assim sucessivamente. Se se trata de um serviço de menor importância, talvez não seja necessário atribuí-lo a um Secretário-assistente, e possivelmente será confiado a um Secretário Auxiliar.

Os Oficiais (*principals*) ajudam a esses funcionários superiores e igualmente aos altos funcionários técnicos, de um modo geral, preparando-lhes *memoranda*, notas, relatórios, ou dando pareceres sobre esses trabalhos quando preparados por outros; agindo como secretários das comissões ministeriais, resumindo o conteúdo de expedientes, analisando estatísticas, etc.

Os oficiais-auxiliares (*assistants-principals*) fazem um trabalho de tipo análogo, porém são mais jovens e menos especializados, e sua função principal é adquirir um conhecimento do processo de trabalho e tornarem-se capazes de chegar um dia a Secretário permanente. É provável que o Ministro tenha como Secretário particular um Oficial (*Principal*) e que os demais secretários particulares sejam escolhidos entre os oficiais-auxiliares.

O processo da administração

JENNINGS divide o processo da administração civil britânica em três tarefas distintas: a) coleta, reunião e análise de informações; b) adoção de decisões relativas ao assunto; c) execução da decisão adotada.

O trabalho de reunir e analisar informações de diversos tipos é decisivo. Pode-se dar uma idéia dessa função descrevendo a maneira como trabalha o Ministério do Exterior britânico (que é aproximadamente a forma pela qual se desenvolvem as funções do nosso Ministério das Relações Exteriores). Consiste em colecionar documentos, expedientes oficiais, recortes de jornais, resumos de livros e artigos de revistas, dados estatísticos, etc., sobre determinados assuntos, ainda que estes não constituam objeto de imediato interesse do Ministério. Um dia o assunto vem à tona e haverá no Ministério uma documentação suficiente, à base da qual o funcionário designado para relatar o caso ou tomar uma decisão poderá formar o seu juízo; freqüentemente, é o mesmo funcionário que, durante longo tempo, se dedicou, de forma aparentemente inútil, a reunir e analisar informações sobre o assunto.

A função principal da classe administrativa é tomar decisões. Dada a grande extensão da administração atual, os Ministros decidem muito poucos assuntos; variando segundo o Ministério. (No *Foreign Office* muitas decisões são de "ordem política", enquanto o Ministro de Comunicações tem poucas decisões desse tipo a tomar). Nos assuntos de mera rotina, ou mesmo quando é necessário empregar um certo critério discricionário, a decisão pode ser tomada num grau muito baixo da classe administrativa. Os assuntos de maior importância chegam até um Secretário-auxiliar (um plano de edificações, v.g.). Igualmente, toda questão de princípio se resolve nesse grau da hierarquia. Nenhum funcionário de categoria inferior à de Secretário-auxiliar pode assinar documentos em nome do Ministro. Salvo o caso em que haja instruções especiais, para que um problema seja submetido a uma instância superior é necessário que seja de uma dificuldade especial, fora do comum, ou capaz de provocar complicações políticas. Se o problema interessa a várias seções do Ministério e supondo que em suas informações não chegassem a um acordo, seria necessário levá-lo a um Comitê Ministerial. Se o assunto interessar mais de um Ministério, seria necessário um Comitê Inter-ministerial.

Cabe ao Secretário-permanente providenciar no sentido de que só cheguem ao Ministro as questões importantes, e evitar que ele seja importunado com assuntos de pouca monta. Por outro lado, há certas questões que o próprio Ministro levará ao Gabinete, sobretudo quando implicam novas despesas, aprovação de leis novas, ou quando são suscetíveis de serem discutidas na Câmara dos Comuns. Daí a hierarquia de decisões que JENNINGS propõe:

Rotina e faculdades discricionárias de pouca importância: "classe executiva".

Faculdades discricionárias dentro de uma linha política = Secretário-auxiliar.

Política Ministerial: Secretário permanente e Ministro.

Política Governamental: Gabinete.

O fato dominante no processo da administração britânica é que grande número de decisões são tomadas por altos funcionários burocráticos. Além de tudo, quando a

decisão tem de ser tomada pelo Ministro ou pelo Conselho, deve ser preparada previamente. As informações têm de ser reunidas por um oficial ou por um oficial auxiliar que, às vezes, acrescentará suas sugestões a respeito da linha de conduta que deve ser seguida. Sua informação é lida por um Secretário-Auxiliar, que pode levá-la aos superiores, com as suas observações, atirá-la na cesta de papéis ou passá-la a outro oficial de maior categoria, para que a ponha em forma adequada. E' possível que outros Secretários-auxiliares tenham observações a fazer sobre o expediente. Pode ser que passe a outro Ministério. Os Secretários-assistentes, os Sub-Secretários e o Secretário-permanente podem acrescentar algumas palavras indicadoras de que estão de acordo ou divergem da solução proposta. Os problemas difíceis são examinados por uma comissão. Se o Ministro intervém ou não no assunto, depende d'ele e da índole do assunto. No final de tudo, terá diante d'ele uma exposição concreta de todas as alternativas viáveis com os argumentos pró e contra cada uma delas. Se deseja, pode examinar o expediente, mas isso é desnecessário, porque a sabedoria combinada de todo o Ministério apresentou o problema de tal forma que, para tomar uma decisão definitiva, precisa-se apenas de "senso comum e savoir faire" político. Se o Ministro decide consultar o gabinete, tem apenas que tomar uma decisão e encarregar a um Secretário-auxiliar (que por sua vez utiliza a ajuda de um oficial) para que exponha o caso em um memorial de gabinete.

Temos agora a 3.^a fase, a execução da decisão. Quanto mais elevada seja a instância que tomou a decisão, tanto maiores probabilidades terá de ser mais geral e tanto mais necessitará de interpretação. Aprovado um projeto de lei, a máquina da administração se põe em movimento para dar-lhe aplicação. Redigem-se regulamentos, enviam-se circulares, preparam-se formulários, examinam-se sugestões de autoridades, etc.

*
* *

As acusações de burocracia feitas à administração pública britânica se referem sobretudo aos poderes demasiado amplos que têm os funcionários permanentes. Há, entretanto, um freio que impede que as delegações conferidas aos funcionários dêem lugar a uma ditadura burocrática. A responsabilidade dos ministros ante o Parlamento significa que este pode criticar qualquer decisão, inclusive quando foi baseada em decisões anteriores. Mais importante do que o fato de que existam as perguntas é o de que possam ser feitas. O ministro está obrigado a se ocupar de todos os assuntos que possam ser ventilados no Parlamento. Um funcionário deve ter presente que se uma decisão for inaceitável, o Ministro se veria em má situação no Parlamento. Os Ministros não devem errar; portanto, os funcionários também não podem errar. E' inevitável que os funcionários tomem decisões. Alguns fazem recair a responsabilidade sobre seus superiores e outros tomam tanto cuidado na solução de um problema que, quando chegam a uma decisão, esta se apresenta demasiado tarde.

A "política" dos ministérios

E' verdade que existe uma "política do Ministério", independente da do Ministro e da do Gabinete, a qual acata as decisões "políticas", mas tem uma profunda influência sobre elas. E' quase certo que um Ministro que não tenha um critério muito firme sobre os assuntos de sua competência, adotará o critério da "política do Ministério". Se tem, verá que os funcionários descobrirão, com a maior boa vontade do mundo, montes de objeções às propostas do Ministro quanto estas se oponham às idéias do Ministério.

Essa "política do Ministério" não tem uma fórmula concreta: é simplesmente o produto da experiência coletiva dos funcionários e das inclinações do seu modo de pensar. Fala-se da "ortodoxia do Tesouro" em matéria de finanças; das tendências francófilas do *Foreign Office* quando a política exterior francesa não merecia confiança; o *Colonial Office* é acusado de simpatia pelos árabes na questão da Palestina; etc. etc.

O problema é mais sério quando o governo é do Partido Trabalhista. Muitos altos funcionários olham com profundo receio a política desse Partido. Poucos terão uma experiência pessoal ou simplesmente um conhecimento dos setores da sociedade que inspiram ao Partido Trabalhista as suas concepções éticas. As classes burocráticas estão integradas quase exclusivamente por graduados universitários de gerações passadas — gerações que não conheciam nem o imitado sistema de bolsas de estudo que faz com que algumas pessoas da classe trabalhadora possam fazer parte da classe administrativa. Passaram todos a sua vida oficial agindo de acordo com um sistema baseado essencialmente na iniciativa privada. Viveram, por assim dizer, entre Whitehall e Wimbledon. Porém esse problema não deve ser considerado tão grave. Os políticos trabalhistas de 1929 a 1931 atestam a colaboração que receberam da classe administrativa. A tradição de imparcialidade política está tão firme e profundamente estabelecida que qualquer reforma será executada fielmente pelos funcionários.

As críticas se fazem por que se tem a impressão de que os altos funcionários procedem unicamente de uma classe social e, por causa de sua formação, têm simpatias de classe demasiado fortes. A solução não está na substituição dos titulares das posições mais importantes da administração, como sugeriram alguns políticos trabalhistas, mas em tornar mais democrático o sistema educativo numa utilização mais eficaz da promoção dos elementos de classe executiva, e um sistema mais amplo de preparação para os cargos iniciais.

*
* *

A descrição e as observações feitas pelo Professor JENNINGS revelam aspectos importantes do funcionamento da máquina administrativa britânica.

Os estudiosos dos problemas de administração pública e de ciência política encontrarão muito que aprender na leitura deste pequeno livro.

INDICAÇÕES

PANORAMA DA CULTURA NORTE-AMERICANA — *Conferências lidas no Brasil* — WILLIAM REX CRAWFORD — São Paulo — 1945 — 317 págs.

O Professor W. R. CRAWFORD, renomado sociólogo norte-americano, que nos últimos anos vem servindo, com especial destaque, à causa da boa-vizinhança entre os Estados Unidos e o Brasil, não só através de sua posição como adido cultural à Embaixada norte-americana em nosso país, senão ainda mediante seus dotes de conferencista esclarecido, acaba de reunir num volume — intitulado *Panorama da Cultura Norte-Americana* — quinze conferências de sua autoria, convenientemente classificadas em duas partes: I — *As Ciências Sociais nos Estados Unidos*, e II — *A Cultura Artística*.

A primeira parte encerra dez conferências, subordinadas aos seguintes títulos: 1 — O clima intelectual; 2 — A psicologia; 3 — A geografia; 4 — A antropologia; 5 — A sociologia; 6 — A economia política; 7 — A ciência política; 8 — O direito; 9 — A história; 10 — Conclusão.

A segunda parte contém cinco conferências, intituladas respectivamente: 11 — Panorama da literatura contemporânea norte-americana; 12 — O teatro norte-americano; 13 — A música na vida norte-americana de hoje; 14 — Discografia da boa música norte-americana; 15 — A arte nos Estados Unidos.

Com esse livro o autor realiza uma das mais apreciáveis contribuições individuais no sentido de tornar conhecidos, em nosso meio, os aspectos fundamentais da cultura norte-americana, fornecendo critérios seguros que permitem aos leitores formarem uma nítida idéia dos valores intelectuais e artísticos dos Estados Unidos de agora. Talvez não haja, para o leitor brasileiro, um livro tão imprescindível, que o coloque rapidamente ao par da vida cultural e artística norte-americana, quanto esse do Prof. CRAWFORD; isto porque, além do espírito crítico que penetra tôdas as suas páginas, uma de suas características primordiais é a completa documentação bibliográfica, destinada a servir de valioso roteiro aos estudiosos do assunto.

O livro do Professor CRAWFORD é o resultado de uma profunda identificação sua com todos os tipos de curiosidade intelectual do homem brasileiro em relação ao homem norte-americano, em suas expressões culturais e estéticas.

REPRESENTATIVE BUREAUCRACY — JOHN DONALD KINGSLEY — Yellow Springs, O. Antioch Press — 1944 — 324 págs — \$3.50.

O presente volume é não só um resumo da história e organização do serviço civil britânico, mas também uma análise muito precisa de alguns de seus atuais problemas. Serviram-lhe de base não só informações publicadas, como informações oriundas de fontes particulares.

A primeira parte é um histórico do serviço civil inglês desde o período do nepotismo até o início da recente guerra. A segunda parte contém um estudo sobre as questões burocráticas contemporâneas, a integração do serviço, civil no sistema educacional, a posição do especialista, os métodos de recrutamento e a organização do pessoal. Os dois últimos capítulos analisam as relações do serviço civil com o Executivo, tanto nas circunstâncias atuais como num futuro "Estado de planejamento".

O livro, que é de estilo agradável, traz sua análise até 1939, sendo, portanto, mais atualizado que qualquer outra obra sobre o mesmo assunto. Sua leitura será, pois, de grande utilidade para todos aqueles que se interessam pelos problemas do serviço civil da Grã-Bretanha.

REPORT OF THE URBAN PLANNING CONFERENCES — *Under the auspices of The Johns Hopkins University* — Baltimore — The Johns Hopkins Press — 1944 — 245 páginas — \$2.75.

Comentário de MICHAEL ROSENAUER :

O reflexo das necessidades humanas em arquitetura e planejamento urbano é tão variado e colorido quanto a própria vida. É a expressão desta abundância que faz elevar os problemas dos projetos arquitetônicos e do planejamento urbano, do nível da simples necessidade a um nível de criação inspiradora. O domínio dos problemas técnicos e o conhecimento completo dos vários problemas relacionados com o planejamento urbano pressupõem a realização bem sucedida deste último. Podemos adquirir tal conhecimento somente através de um processo que tenha como ponto de partida a compilação de informações completas sobre todos os assuntos pertinentes ao planejamento. Deverão essas informações agrupar-se numa ordem que nos permita analisar sua natureza e relativa importância. Temos de estudar as soluções possíveis para cada problema relativo a assuntos específicos, e de avaliar o mérito dessas soluções a fim de aplicá-las aos demais assuntos. Somente de posse desse material variado é que poderemos formular um programa definido e chegar a um método capaz de realizá-lo. Tal programa revelará os principais objetivos do planejamento contemporâneo. É através do pleno reconhecimento desses propósitos que seremos capazes de conseguir um planejamento urbano funcional e expressivos projetos arquitetônicos.

As quatro sessões das Conferências sobre Planejamento Urbano, realizadas, durante a primavera, em *Evergreen House*, foram organizadas de sorte que abrangessem os assuntos essenciais ao planejamento urbano. Os nossos debates estabeleceram o predomínio de temas relativos ao transporte e à realização de condições de salubridade em nossos centros urbanos. Para esse fim, os temas escalados para as duas sessões que se realizaram no outono foram: 1) tráfego aéreo, como novo elemento de transporte; e 2) alojamento, como principal aspecto das condições para uma vida salubre. Devido à falta de tempo,

êste último tema só pode ser tratado de maneira perfunctória, e nossos estudos não puderam efetuar penetrações de grande profundidade. Nossa coletânea, portanto, não tem a pretensão de ser completa. Ficaremos satisfeitos se conseguirmos, ao menos, incentivar pesquisas mais completas sobre os problemas de transporte, bem como sobre as questões que se prendem a um adequado ambiente de salubridade, por serem os dois principais objetivos do futuro planejamento urbano.

*
* *
*

A matéria do presente livro se distribui pelas seguintes partes: Introdução — Prefácio — Membros da Conferência — I — *Diretrizes Básicas em Planejamento Urbano*: A — Diretrizes geográficas e Debates; B — Diretrizes Demográficas e Debates; C — Diretrizes Econômicas e Debates; II — *Transporte*: A — Ferrovias e Debates; B — Rodovias e Debates; C — Transporte Aéreo e Debates. III — *Alojamento, Saúde, Diversões e Assistência Social*: A — Saúde, Diversões e Assistência Social e Debates; B — Alojamento e Debates; C — Arquitetura e Planejamento Urbano e Debates. IV — *Estrutura Governamental e Outros Processos de Planejamento Urbano*: — Apreciação geral dos editores — Índice remissivo.

THE FUTURE OF THE COLONIES — JULIAN HUXLEY e PHYLLIS DEANE — Publicação n.º 8 da série "Target for Tomorrow" — The Pilot Press Ltd. — Londres — 1944 — 64 págs. — 4sh 6d.

Seguindo o mesmo objetivo das publicações já editadas na série "Target for Tomorrow", isto é, o de delinear planos para o futuro e examinar as possibilidades de sua realização, relativamente aos principais problemas políticos, econômicos e sociais, êste volume constitui um estudo completo, amplamente ilustrado com fotografias e dados estatísticos, sobre todos os problemas que afetam o império colonial britânico.

Após proceder a uma análise minuciosa dos aspectos políticos e sociais do problema colonial, os autores apontam os objetivos gerais que deverão nortear a sua solução, num futuro próximo, em moldes racionais e condizentes com os elevados padrões da civilização contemporânea. Êsses objetivos, em número de dezoito, são os seguintes: 1) O problema colonial deve ser encarado como parte do problema internacional; 2) As potências coloniais existentes devem continuar a exercer responsabilidade administrativa, sujeitando-se, porém, ao conselho, crítica e fiscalização das Autoridades Regionais da Organização Mundial; 3) Cada Autoridade Regional deve ser provida de secretariado e inspetoria permanentes, peritos, pessoal de pesquisa, além de verbas para auxiliar o desenvolvimento; 4) As Autoridades Regionais devem incluir representantes das nações independentes, das potências coloniais dentro da área, dos próprios povos coloniais, das nações especialmente interessadas nos aspectos estratégicos ou econômicos da região, e de algumas nações sem

interesses especiais na região; 5) Se outras nações participantes da Organização Internacional quiserem aceitar uma parcela de responsabilidade na segurança militar e na prosperidade econômica, a Autoridade Regional deve ter amplos direitos, isto é, fiscalização, investigação local das queixas apresentadas, publicação de relatórios com seu próprio comentário, aconselhamento e sugestões políticas no sentido de garantir a autonomia e altos padrões de bem-estar para os elementos nativos, etc.; 6) As bases estratégicas das colônias devem ser, o mais breve possível, transferidas para a Organização Mundial; 7) Deve ser promulgada, o mais breve possível, uma Carta Colonial, baseada no princípio de oportunidades iguais para todos os povos, na doutrina do protetorado, e na associação dos povos das colônias com os das nações mais civilizadas; 8) Na Carta, as potências coloniais devem renunciar ao direito de transferir territórios a outras potências; 9) A elevação progressiva dos padrões de bem-estar social se alcança melhor através de uma série de convenções internacionais; 10) Na ausência de uma ação internacional adequada, a Grã-Bretanha deve proclamar sua própria Carta Colonial; 11) Dentro do Império Colonial Britânico, a unificação administrativa está em atraso em várias regiões (por exemplo, nas Índias Ocidentais); tais agrupamentos regionais devem ser equipados de pessoal técnico e administrativo do mais alto padrão; 12) Uma série de Planos Quadrienais com objetivos definidos torna-se necessária para o aperfeiçoamento dos serviços médicos, de planejamento urbano, bem-estar social, agricultura e educação, e desenvolvimento econômico geral das colônias; 13) Planos ou campanhas experimentais devem ser imediatamente iniciados com referência à saúde, controle da natalidade, instrução, inquérito social, novos métodos agrícolas, controle sanitário, cooperativas de produção e distribuição, hidro-eletricidade irrigação, pequena indústria, etc.; 14) Devem ser elaboradas e proclamadas diretrizes políticas definidas referentes a inquéritos e pesquisas, problemas demográficos, assuntos florestais, agricultura, conservação de recursos naturais, turismo, incentivo das atividades culturais; 15) Devem ser tomadas medidas que impeçam o escoamento dos recursos financeiros das colônias para as potências coloniais e outras nações civilizadas; 16) Devem ser organizadas Repartições de Desenvolvimento Público, sob controle público, destinadas à realização dos planos de desenvolvimento em certas regiões atrasadas; 17) Deve ser organizado, no Parlamento Inglês, um comitê Misto Permanente para tratar dos negócios coloniais; 18) Torna-se necessário, na Inglaterra, um número cada vez maior de informações gerais e específicas sobre as colônias, a fim de que o povo britânico se capacite de suas enormes oportunidades e responsabilidades em relação às colônias.

*
* *
*

A tábua das matérias é a seguinte: Introdução — O Império Colonial Britânico — A formação do Império — Responsabilidade internacional pelas Colônias — O desenvolvimento constitucional das Colônias — Bem-estar nas Colônias — Planos para as Colônias — Um objetivo para as Colônias — Objetivos gerais.

Revista de Direito Administrativo

Seção II da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Uma publicação destinada aos que, no serviço público ou fora dele, se dedicam ao estudo e à aplicação do direito administrativo

O fascículo I do volume II, que já está em circulação, publica, entre outros trabalhos, os seguintes:

"Os funcionários dos entes autárquicos" — THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI. "Aspectos Jurídicos do Empréstimo Público" — DJACIR MENEZES. "Do domínio público sobre os terrenos reservados" — OSVALDO ARANHA BANDEIRA DE MELO. "Responsabilidade civil do Estado" — JOSÉ DE AGUIAR DIAS. "O fato gerador do imposto" — GASTON JÊZE. "Desapropriação e indenização"; "Valor dos trabalhos preparatórios na interpretação das leis" — CARLOS MEDEIROS SILVA. "Ato discricionários e funções quase-judiciais da administração"; "Problemas de técnica legislativa" — VITOR NUNES LEAL. "Prescrição das ações contra as autarquias"; "Funcionários públicos estaduais e municipais, seus direitos e garantias em face das constituições e leis federais"; "Da prisão administrativa" — A. GONÇALVES DE OLIVEIRA. "Direito ao cargo"; "O Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União e a legislação posterior" — ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO. "Ato administrativo — Contagem de tempo de serviço" — J. A. DE CARVALHO E MELO. "Do exercício da profissão de farmacêutico por funcionário público" — A. LAMI FILHO. "Energia elétrica — Exploração pelos Municípios"; "Registo de diploma — Validação de curso"; "Lei: efeitos retroativo, imediato e futuro" — C. A. LÚCIO BITTENCOURT. "Fundo agrícola — Renovação de locação" — CAIO TÁCITO. "O Código Florestal e sua execução" — LUCIANO PEREIRA DA SILVA. "Brasileiros natos e naturalizados" — HEITOR DE MENEZES CÔRTEZ. "Aspectos e tendências da arrecadação do imposto de transmissão 'causa-mortis' no Distrito Federal" — CARLOS DA ROCHA GUIMARÃES. "Administração dos Estados e Municípios" — CLEANTHO DE PAIVA LEITE.

Contém, ainda, matéria variada, integrante das seções: "Jurisprudência dos Tribunais", "Sentenças", "Tribunal de Contas", "Jurisprudência Administrativa", "Pareceres", "Bibliografia", "Revista de Revistas" e "Legislação".

A REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO circula em fascículos trimestrais, nos meses de janeiro, abril, julho e outubro de cada ano, constituindo-se de dois fascículos cada volume.

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda — 6.º andar — Salas 618 e 627

Assinatura anual	Cr\$ 50,00
Para o exterior	Cr\$ 100,00
Número avulso	Cr\$ 15,00