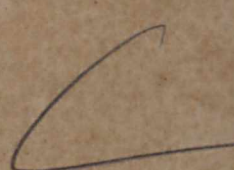


286

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO



ANO VII
Vol. II — N. 1
Abril 1944

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

Rio de Janeiro
PALÁCIO DA FAZENDA - 6.º e 7.º andares
Brasil
ENDEREÇO TELEGRAFICO: DASP

PRESIDENTE :

Luiz Simões Lopes

DIRETORES DE DIVISÃO :

Moacir Ribeiro Briggs
Organização e Coordenação

C. A. Lúcio Bittencourt
Orientação e Fiscalização do Pessoal

Astério Dardeau Vieira
Estudos de Pessoal

Murilo Braga de Carvalho
Seleção

Mario Paulo de Brito
Aperfeiçoamento

Mario Bittencourt Sampaio
Material

Jorge Oscar de Melo Flores
Edifícios Públicos

DIRETORES DE SERVIÇO :

Felinto Epitácio Maia
Administração

Alfredo Nasser
Documentação

CONSULTOR JURÍDICO :
Carlos Medeiros Silva



DASP - BIBLIOTECA
BRASILIA

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO VII

ABRIL DE 1944

Vol. II - N. 1

SUMÁRIO

EDITORIAL

As novas especializações administrativas..... 3

COLABORAÇÃO

Estudos analíticos de organização no programa de uma agência de pessoal — EDWARD H. LITCHFIELD 5
O seguro social brasileiro e as tendências gerais — SEVERINO MONTENEGRO..... 12
A lei escrita e o problema da sua revisão — HESIO FERNANDES PINHEIRO 15
A segurança social na Nova Zelândia — H. FRANKE 20
Princípios orçamentários — J. WILNER SUNDELSON 24
Dos sistemas de remuneração e sua aplicação no Serviço Público — L. G. RAMOS RIBEIRO... 30
Economia Política nos Estados Unidos — WILLIAM REX CRAWFORD..... 41
Importância das funções do supervisor — BYRON T. FREITAS..... 50
Dos elementos vitais de uma organização — JOAQUIM BERTINO DE MORAES CARVALHO... 54
Os serviços de tomada de contas em Goiás — ODORICO COSTA 66
O combate à febre amarela no Brasil — ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO..... 70

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

Crimes contra a administração pública (III) — ROBERTO LYRA 96
A teoria do "desvio de poder" em Direito Administrativo (II) — AFONSO R. QUEIRÓ..... 98
Pareceres — Julgados 115

VIDA ADMINISTRATIVA

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO:

Programa de trabalho de um órgão de "staff"..... 123

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL:

Cooperativa de funcionários 124
Notas para o funcionário..... 125

APERFEIÇOAMENTO:

Trabalhos de utilidade para a administração..... 129
Discussão à mesa redonda — "Problemas de pessoal no Serviço Público"..... 130
Segunda reunião mensal de 1944 — "A análise do trabalho em administração de pessoal"..... 137

NOTAS

Notas para a história da reforma administrativa no Brasil..... 144
Fundação Getúlio Vargas..... 146
Novas carreiras técnicas no Quadro Permanente do D.A.S.P. 149
Reforma administrativa no Paraguai..... 150

BIBLIOGRAFIA

Crítica — Indicações — Publicações recebidas..... 151

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
Expedição..... 22-9961 Ramal 525

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".

As colaborações enviadas serão publicadas ou não, a critério da Redação. Em qualquer das hipóteses, os originais não serão devolvidos.

Somente serão publicados artigos assinados cujos originais constem, no mínimo, de seis e no máximo de vinte páginas datilografadas em espaço dois.

A Redação não endossa os conceitos emitidos em artigos assinados.

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

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 facilitar o conhecimento de assuntos relacionados com a administração pública.

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

As novas especializações administrativas

Ao criar, em 1940, a carreira de Técnico de Administração, o Serviço Público Civil Brasileiro se antecipou ao dos demais países no reconhecimento formal de uma profissão emergente, embora ainda mal conceituada: — a de administrador. E ao fazer dessa carreira o núcleo central das atividades especializadas do pessoal permanente do Departamento Administrativo do Serviço Público, deu a medida da importância que desde logo atribuía à nova categoria profissional.

Se examinar o extensíssimo rol das profissões e ocupações existentes e estabelecidas como tais nos países civilizados, o pesquisador verá que aí não figura a profissão de administrador, quer sob esse rótulo, quer sob o de técnico de administração, quer sob qualquer outro. Nem os dicionários registram o moderníssimo significado específico do substantivo “Administrador”.

A abertura de uma carreira profissional no serviço público civil, como, por exemplo, a de urbanista, em regra pressupõe a existência de um adequado mercado de trabalho, onde já se encontrem, formados ou pelo menos em formação, os trabalhadores qualificados que a nova carreira pede. Trata-se de uma aplicação especial da lei da oferta e da procura. Procura-se um tipo de habilitação profissional de que se sabe, de antemão, haver oferta no mercado.

Nem sempre, porém, a procura de determinada especialização, tornada necessária, suponhamos, pelas condições cambiantes de uma época angustiosa como a nossa, ocorre depois da formação dos especialistas correspondentes, ou mesmo durante essa formação. Frequentemente acontece que a procura inesperada e súbita de um novo tipo de trabalho, até então inexistente no mercado, é que dá lugar ao aparecimento de novas profissões.

A carreira de Técnico de Administração ilustra claramente o caso da procura de determinada capacidade antes da formação dos respectivos profissionais. Criou-a, com efeito, o Serviço Civil Brasileiro, antes de contar com a existência, no mercado de trabalho, em número e condições suficientes, de candidatos devidamente treinados para o desempenho das atribuições respectivas. Essa, aliás, a razão por que se viu o Departamento Administrativo do Serviço Público forçado a instituir, paralelamente, a bem dizer de improviso, cursos especiais, que foram franquizados aos pretendentes aos lugares de Técnico de Administração. A existência da carreira, sem a possibilidade de treinamento teórico para os candidatos, não teria sentido prático. Por outro lado, a instituição dos cursos de administração, sem o estímulo da colocação imediata para os alunos, careceria de maior poder atrativo. A criação da carreira e o estabelecimento dos cursos foram, assim, medidas logicamente complementares.

A ausência de precedentes conhecidos, quer no Brasil, quer no estrangeiro; o estágio embrionário da ciência da administração; as próprias indicações positivas mas oscilantes

da necessidade da nova carreira imprimiram à sua criação o caráter de experiência. A fim de poder estruturar definitivamente a profissão de administrador, cujo lugar no serviço público estava inequivocamente delineado pelas circunstâncias e exigências atuais, era indispensável submetê-la, depois de criada e provida, a um período mais ou menos longo de observação.

Dentre os atos oficiais baixados no curso do mês próximo findo figura o que alterou e desdobrou a carreira de Técnico de Administração, criada em 1940. "A experiência destes quatro anos demonstrou a necessidade" do desdobramento, diz a exposição de motivos submetida ao Presidente da República. E o desdobramento foi feito.

Especificamente incumbido de estudos e atividades de administração geral, tais como a seleção e o treinamento do pessoal, a organização de serviços novos, a padronização do material e a elaboração orçamentária, o Departamento Administrativo do Serviço Público orientou a seleção de seus técnicos no sentido das referidas atividades. O procedimento era lógico. Mas ocorre que, conforme diz a citada exposição de motivos, o D.A.S.P. frequentemente é chamado a opinar sobre assuntos outros, mais complexos e que assumem, na prática, o caráter de assistência ao Chefe Executivo na determinação de políticas.

A distinção existente entre êsses dois grupos de funções guiou o D.A.S.P. na reforma de seu quadro permanente. Extinguiu, conseqüentemente, a primitiva carreira e em seu lugar criou, além de uma carreira de Técnico de Administração, que exige "um nível cultural e experiência muito acima do que se deve exigir para o trato das questões... de pessoal, material, etc.", cinco carreiras novas, que aliás já existiam, em germe, na carreira extinta, a saber: Técnico de Material, Técnico de Orçamento, Técnico de Organização, Técnico de Pessoal e Técnico de Seleção.

Quem quer que esteja familiarizado com as necessidades práticas da chamada Nova Administração Pública e com os ensinamentos teóricos que os mestres têm acumulado e tornado acessíveis nestes últimos anos, há de por força convir em que um verdadeiro departamento de administração geral não consegue desempenhar a contento suas atribuições sem o concurso de profissionais especializados em pessoal, em material, em seleção, em organização e em orçamento.

A criação dessas carreiras constitui, sem dúvida, uma etapa a mais no processo da melhoria e profissionalização do serviço civil brasileiro, iniciado em 1936 e em curso desde então.

Estudos analíticos de organização no programa de uma agência de pessoal

EDWARD H. LITCHFIELD (*)

(Tradução de ALEXANDRE MORGADO MATOS)

(In "PUBLIC PERSONNEL REVIEW", outubro de 1943, Vol. 4, N.º 4)

O PENSAMENTO ortodoxo no campo da administração pública tem sustentado por muito tempo que a função de análise da Organização é própria das agências de orçamento (1). Exemplo de que a prática corrente — pelo menos na administração federal — ainda se conforma a essa doutrina, aparece em estudo recente sobre planejamento administrativo, conduzido pela Divisão do Pessoal Civil do Ministério da Guerra, onde se ressalta que tais análises "...se acham diretamente ligadas à repartição de orçamento, ou ao processo orçamentário, na proporção de três para um relativamente à repartição de pessoal" (2). No que diz respeito aos governos estadual e municipal, pode-se também afirmar que prevalece a idéia de que a referida função compete às repartições financeiras (3).

Em que pese a predominância dessa idéia no atual governo norte-americano, sempre houve quem sustentasse que essa atividade poderia ser perfeitamente desempenhada por uma agência de pessoal. Durante o curso do ano passado, parece ter havido um vivo interesse na questão, por parte dos próprios técnicos de pessoal. Várias grandes agências estaduais de pessoal realizaram ou participa-

ram da realização de estudos de organização (4). Um grande distrito de parques empreendeu recentemente programa semelhante (5). Uma sessão matutina da Conferência Central Regional de 1943, da "Civil Service Assembly", incluiu uma discussão do assunto, e a maioria dos delegados presentes à mesma sessão expressou a opinião de que as análises de Organização constituem uma legítima função das agências de pessoal.

Apoiando êsses vários pontos de vista há, naturalmente, divergentes teorias de organização. Aquêles que aderem à "corrente orçamentária" provavelmente sustentam, em última análise, que uma perfeita estrutura de organização tem como valor fundamental as economias financeiras que dela possam resultar. Se o orçamento é um plano expresso em termos financeiros, parece seguir-se, como natural consequência, que qualquer dos instrumentos de uma administração eficiente, de cuja introdução ou aperfeiçoamento possa resultar uma redução do custo do mesmo plano, constitui, *ipso facto*, um problema de orçamento. Para muitos administradores isto deve parecer flagrantemente similar ao tipo de raciocínio, muito popular alguns anos atrás, que sustentava serem tôdas as várias atividades auxiliares de compra, de pessoal e de orçamento apenas aspectos vários do trabalho de um bem concebido departamento de finanças (6). Desde aquela época, a função de pessoal, de um modo geral, conseguiu emancipar-se, não obstante o fato de ser logicamente, como a função de compras, parte integrante da administração financeira.

(*) Sub-diretor de Pessoal, Comissão do Serviço Civil do Estado de Michigan, e Professor de Administração na Universidade de Michigan.

(1) Ver *Report of President's Committee on Administrative Management*, pág. 19. "A função de pesquisa administrativa do Bureau do Orçamento deve ser adequadamente desenvolvida a fim de auxiliar o Presidente em seus deveres como chefe do ramo executivo. O Bureau deve levar a efeito estudos construtivos de administração pública, para o constante aperfeiçoamento da organização do governo e dos métodos de trabalho, e deve também estimular o estudo contínuo desses problemas pelos departamentos e bureaus".

(2) *Administrative Planning Agencies in the Federal Government* — Civilian Personnel Division, Office of the Secretary of War, 1942, pág. 17.

(3) Por exemplo, ver LEONARD D. WHITE, *Trends in Public Administration* — McGraw-Hill, 1933, pág. 186.

(4) Michigan e Minnesota.

(5) Chicago Park District.

(6) Por exemplo, à "Massachusetts Commission on Administration and Finance" foram atribuídas, em 1922, funções de pessoal; ver também PORTER, *State Administration*, Crofts & Co., 1938, pág. 209.

Isso leva a gente a refletir sobre se as necessidades da administração prática que ditaram a emergência da função de pessoal como função coordenada do executivo não levarão também os orçamentistas a afrouxarem o tradicional controle que exercem sobre a função de planejamento administrativo (7).

Argüir de inadequada a escola orçamentária não é, contudo, provar o ponto de vista dos que sustentam que a análise de organização e de métodos de trabalho é função de administração de pessoal. Realmente, se o raciocínio desenvolvido acima é correto, seria contrário tanto a uma como a outra escola. Se os que sustentam serem os estudos de organização uma função de pessoal têm fundamento teórico para assumir tal posição, este provavelmente repousa em duas linhas principais de raciocínio, as quais podem de alguma sorte ser expostas como segue. Em primeiro lugar, como já tem sido assinalado, as deficiências de potencial humano introduzem uma unidade de valor que deve ser cuidadosamente conservada e que é ainda mais fundamental que o valor monetário que lhe possa ser atribuído. O potencial humano pode ser conservado através do máximo uso das habilidades disponíveis e, ainda mais, através de maior eficiência em métodos e na estrutura. Ninguém negaria que o primeiro desses meios de conservar o potencial humano constitui incumbência da repartição de pessoal; que o segundo se acha tão estreitamente relacionado ao primeiro, como resultado do propósito comum a que ambos servem, é o raciocínio daqueles que justificariam a inclusão de ambos na agência de pessoal. Outro e mais usual argumento em favor deste ponto de vista é que a análise para fins de organização e a análise para fins de classificação de cargos são quase inextricáveis. Ambas empregam os mesmos dados básicos, operam na mesma esfera e fazem uso de processos idênticos de verificação, como partes integrantes de sua técnica de trabalho.

Não cabe no presente trabalho a avaliação dos méritos deste ou daquele ponto de vista. Nosso propósito é, antes, relatar as experiências de uma agência de pessoal que já por algum tempo vem realizando atividades de planejamento administrativo, a fim de que tais experiências possam ser úteis a outros que, com ulteriores informações e maior competência, possam empreender a apre-

ciação dos dois pontos de vista. De fato, para que não haja nenhum mal-entendido acerca da posição do autor em relação ao assunto, ele gostaria de tornar bem claro que pessoalmente está convencido de que a função em apreço merece organização à parte, do que resultaria colocar-se o analista administrativo, como diz Glaser, "...em pé de igualdade com o técnico de pessoal, com o técnico financeiro e com o técnico de compras" (8). Ora, para apresentar a mesma idéia nas palavras de um estudante de administração industrial, "A própria natureza do problema e seus múltiplos aspectos sugere que a agência responsável (pela função de organizar) seja diretamente subordinada ao presidente ou ao grupo de administração geral" (9).

Para tornar ainda mais claro que o autor não sustenta nenhum ponto de vista em favor da posição teórica da agência de pessoal nesse tipo de programa, é importante também compreender como a Comissão do Serviço Civil de Michigan veio a empreender atividades de organização. A responsabilidade por esse trabalho não se baseou em nenhuma consideração teórica dos valores abstratos a serem derivados da localização dessas atividades em determinado setor do governo estadual. Originou-se antes do simples mas importante fato de que a prevalência de organização deficiente e de freqüente excesso de pessoal exigia ação de qualquer procedência. A ausência de uma repartição independente de planejamento administrativo, ou de uma divisão de gerência administrativa na repartição de orçamento, obrigou a única repartição auxiliar que se achava financeira e legalmente equipada para isso, a empreender tais atividades (10). Foi uma decisão pragmática, que não deve lançar nenhum reflexo sobre o mérito das respectivas teorias de organização.

(8) COMSTOCK GLASER, *Administrative Procedure* — American Council on Public Affairs, 1941, pág. 150.

(9) HOLDEN, FISH e SMITH, *Top-Management Organization and Control* — Stanford University Press, 1941, pág. 103.

(10) Desde essa época, a legislatura criou um Departamento de Administração de Negócios. A esta repartição incumbem "fazer investigações em qualquer ou em todos os departamentos, conselhos, instituições, comissões ou repartições executivas ou administrativas, a fim de determinar se as atividades que lhes estão afetas são essenciais a um bom governo e estão sendo levadas a efeito de modo econômico e eficiente e sem duplicação, com o objetivo de determinar a praticabilidade de aperfeiçoamento da administração estadual pela eliminação de todas as atividades desnecessárias, pela evitação de duplicação e pelo aumento de eficiência e economia de trabalho, por meio da consolidação ou redistribuição de tais departamentos, conselhos,

(7) Ver *Administrative Planning Agencies in the Federal Government*, cit., pág. 17.

Já foi assinalado que os simpatizantes da localização dessa atividade na agência de pessoal insistem em justificar seu ponto de vista com a semelhança das tarefas de análise para fins de organização e análise para fins de classificação de cargos. À primeira vista, êste é um raciocínio bastante convincente. Por um exame mais detalhado, todavia, baseado na experiência desta repartição, vê-se que as atividades são semelhantes apenas no fato de se relacionarem ambas com a mesma unidade de trabalho: a tarefa individual. Na realidade, são muito maiores as diferenças entre elas do que êsse único ponto de semelhança. Sabemos por experiência que muitas das informações sobre cargos ou funções, exigidas na análise do organizador, são desnecessárias para fins de classificação. As psicologias dos dois especialistas são basicamente diferentes, se não realmente antagônicas. Os próprios objetivos das análises são inteiramente diferentes.

EMPRÊGO DO MODÉLO DESCRITIVO DE CARGOS

O interesse que o estudo do cargo individual apresenta para ambos os tipos de análise resulta no emprêgo do modelo descritivo de cargos pelo pessoal de ambas as divisões. Isto acarretou várias conseqüências muito práticas na repartição de Michigan. Em primeiro lugar, o modelo descritivo de cargos deve ser revisto afim de ser ajustado ao maior número de informações estruturais que o seu emprêgo para fins de organização torna necessário. Ademais, para servir adequadamente a fins de análise de organização, a fórmula padrão de descrição de cargos deve ser revista no sentido de proporcionar informação sobre o cargo no que toca à parte que êste desempenha no processamento da marcha do trabalho — informação essa que habitualmente não é coligida nos modelos descritivos de cargos usados no serviço público (11), nem tão pouco na indústria privada (12). Exemplo ilustrativo de uma especificação de cargo no

instituições, comissões e repartições." (Lei n.º 2 de 1943). Desde a criação dessa repartição, os estudos da Comissão do Serviço Civil têm sido limitados aos problemas que ocorrem dentro de repartições individuais. O Departamento de Administração de Negócios, por outro lado, concentrou-se em estudos de organização interdepartamental.

(11) Por exemplo, ver o relatório da "Comissão de Classificação de Cargos e de Planos de Pagamento no Serviço Público", *Position-Classification in the Public Service*, Appendix A — Civil Service Assembly, 1941, págs. 339-71.

(12) Ver material representativo em BERGE, BURKE e HAY, *Manual of Job Evaluation* — Harper and Brothers, 1941, págs. 65-68.

campo industrial, comparável à que aqui sugerimos, é citado por Holden, Fish e Smith (13). Em muitos casos, essa informação adicional se mostra valiosa também para fins de classificação, embora na média dos casos seja relativamente estranha para decisões sobre classificação.

Outra conseqüência marginal dessa nova atividade é a necessidade de ser revisto o sistema de arquivamento usado para os modelos descritivos de cargos. Na repartição de Michigan, como em muitas outras, êsses modelos sempre foram arquivados sob o nome dos indivíduos ocupantes dos cargos. A análise para fins de organização se interessa ainda menos pelo indivíduo do que a que se faz para classificação de cargos; tornou-se, pois, necessário arquivar de novo todos os modelos descritivos de cargos, na base de fatores de organização e não por indivíduo. Conquanto possa parecer um processo simples, a prática provou que na realidade se trata de um empreendimento considerável, sobre o qual a experiência de outros lugares era tão insignificante que não podia prestar nenhum auxílio concreto.

*

* *

Organizar modelos descritivos de cargos em termos de suas relações estruturais significava preparar um sistema de codificação por meio do qual cada cargo pudesse ser identificado. Isto acabou por ser conhecido como "Lista de cargos estabelecidos". Os cargos são codificados por ministérios, departamento, divisão, seção, turma e cargo. A pequena quantidade de dados mantidos para o cargo propriamente dito, tais como data de criação, ocupantes anteriores, se vago ou preenchido, classificação atual e passada, etc., estão registrados em índice visível para pronta referência. No momento, o arquivo indicador é mantido por dois servidores que trabalham sob supervisão de um administrador responsável por todos os registros. Mediante o emprêgo da "Lista de cargos estabelecidos" tornou-se possível, pela primeira vez para a repartição, fazer uma nítida distinção entre o cargo e o indivíduo. E' convicção pessoal do autor que, na falta de um sistema como êsse, uma repartição não consegue fazer a distinção entre o indivíduo e o cargo, a qual, como técnico de classificação, temos sempre dito ser tão básica. Há uma surpreendente incongruência entre a literatura só-

(13) HOLDEN, FISH e SMITH, *op. cit.*, págs. 96-7.

bre o assunto (14) e a quase completa ausência, em operações práticas, do mais básico instrumento de separação entre o funcionário e o cargo.

A mecânica de um sistema de "Lista de cargos estabelecidos" merece consideração à parte alhures. O assunto foi mencionado aqui com o propósito de chamar atenção para o fato de que sem tal sistema é impossível arquivar modelos descritivos de cargos de modo a poderem prestar auxílio material ao analista de organização. Relacionada com esta, há outra alteração introduzida pela co-utilização de modelos descritivos de cargos. Todo o fichário de modelos descritivos de cargos foi removido do arquivo geral e disposto novamente de maneira a ser acessível tanto ao técnico de classificação como ao técnico de organização. Além de servirem a ambas as divisões, espera-se que essa alteração traga outro benefício: quando o material é imediatamente utilizável pelo analista classificador ou pelo organizador, estes se tornam mais aptos a empregá-lo do que se ele estivesse guardado no arquivo geral. Ocorreria com o analista o mesmo que ocorre com um pesquisador em relação ao material colocado nas estantes, quando em trabalho numa biblioteca.

Antes de concluir esta descrição do modelo para classificação de cargos e sua relação tanto com a análise para fim de classificação como com a análise para fim de organização, cabe examinar se a exposição precedente fornece alguma informação adicional no sentido de se apreciar a localização adequada da função de análise para organização. Desde que a descrição de cargos pode ser empregada com proveito em ambos processos analíticos, poder-se-ia pensar que provavelmente ninguém negaria o valor resultante da coleta dos mesmos dados num único modelo. Ainda mais, também é provavelmente certo que haveria economia de trabalho se se pudesse manter um único fichário para esse material. Isso é especialmente verdade desde que o material seja arquivado de acordo com os números da "Lista de cargos estabelecidos". Não se conclui daí, é claro, que as atividades analíticas de organização e de métodos, que se valem desse fichário, devam fazer parte da agência de pessoal que o mantém. Admitindo que as condições de espaço e acesso o permitam, esse material básico pode perfeitamente ser mantido pela agência de pessoal, não apenas para seu próprio uso, mas também para uso da

agência de organização, assim como para a de orçamento. Em outras palavras, o elaborado modelo descritivo de cargos pode muito bem tornar-se um instrumento básico de trabalho, servindo à agência de pessoal como apenas um dos vários grupos de administração geral, ao invés de fazê-la a única beneficiária das utilíssimas informações que contém (15).

ALGUMAS DIFERENÇAS NO MODO DE ABORDAR O PROBLEMA

Até aqui, ao considerarmos a relação existente entre classificação e planejamento administrativo, nossa atenção se fixou inteiramente na intimidade dessa relação. Já se disse que a experiência da repartição de Michigan sugere que as diferenças entre as duas funções são maiores que os pontos de semelhança. Em primeiro lugar, o processo intelectual desenvolvido pelo analista organizador difere fundamentalmente do do analista classificador. Enquanto o último é quase exclusivamente um processo analítico, o primeiro exige tanto análise como síntese, da parte do especialista. O classificador deve achar os fatos, analisá-los em função dos fatores básicos de classificação reconhecidos por sua repartição e traçá-los cuidadosamente. Tanto em Michigan como alhures, o classificador é ensinado a descrever os fatos exatamente como os encontra. Suas opiniões próprias sobre o conteúdo adequado de um dado cargo e o caráter que tal cargo possa assumir algum dia são fatores que ele deve ignorar. Por outro lado, o analista organizador (ainda que o termo fôsse mais exato se fôsse ampliado) deve reconhecer os fatos de uma situação existente, não por ela própria mas a fim de que possa compará-los com padrões predeterminados de ope-

(15) O limitadíssimo uso que o serviço público faz das descrições de cargos é ainda ilustrado pelo fato de que sua literatura sobre classificação quase não faz referência aos empregos que poderiam ser dados à descrição nos próprios departamentos executivos. BARUCH consagra uma nota de rodapé ao assunto (*op. cit.*, pág. 181); MOSHER e KINGSLEY nem tocam nêle (*Public Personnel Administration*, Harper & Bros., 1941, págs. 416-422); e outros lhe dedicam atenção semelhante. Isto está em decidido contraste com o material industrial que se encontra em trabalhos recentes como o de HOLDEN, FISH e SMITH (*op. cit.*, págs. 94-5). Assim, descrevendo os propósitos da descrição do trabalho individual, esses autores registram um total de quatro, dois dos quais concernem à agência central de pessoal e dois outros ao departamento executivo. A geral negligência a respeito dos usos administrativos das descrições de cargos parece resultar do fato de que demasiadas agências de pessoal no serviço público ainda se interessam muito mais pelos contrôles que exercem sobre os funcionários executivos do que pela responsabilidade mais ampla que lhes cabe de auxiliar a direção na conduta de suas tarefas.

(14) Por exemplo, ver *Position-Classification in the Public Service*, cit., págs. 37-40.

rações administrativas. Êle é ensinado a criar algo melhor do que aquilo que encontra. Êle deve introduzir novos padrões de organização que substituirão aqueles que — se êle fôsse um classificador — seriam apenas por êle analisados e descritos. Em suma, desde que êle deve apreciar fatos existentes e criar algo essencialmente novo, seu processo mental é diferente daquele do analista classificador. Na tentativa de estabelecer a distinção entre os dois, pode bem ter acontecido que se haja transmitido a impressão de que, no Departamento do Serviço Civil de Michigan, o trabalho de organização é considerado mais difícil que o de classificação. Se assim é, o autor não deseja transmitir essa impressão. A questão não é que um seja mais difícil do que o outro, mas que êles diferem em suas naturezas intrínsecas.

E' por causa dessa diferença no processo mental empregado nas respectivas divisões que esta repartição tem feito todo esforço no sentido de evitar que sejam atribuídos problemas de organização aos elementos do setor de classificação. Conquanto isso nem sempre haja sido possível, tem servido como orientação útil para ação. A experiência da nossa repartição mostrou que, se o servidor é fiel ao treinamento ministrado para classificação, o seu trabalho de reorganização tende a tornar-se improdutivo. Se, por outro lado, o analista de organização é designado para um problema de classificação, êle tende a violar os aspectos mais básicos do plano de classificação, como resultado de seu desejo de introduzir melhoramentos onde fôr possível. De um modo geral, nossa repartição chegou à conclusão de que, na conduta de estudos de reorganização, é de grande utilidade que um representante da divisão de classificação colabore com o analista organizador quando se consideram questões de classificação. Em muitos desses casos, pode haver a mesma discordância fundamental entre as duas divisões dentro da agência de pessoal, como há normalmente entre o diretor geral e a agência de pessoal. Nossa repartição verificou que isso tudo representa um sadio conflito de opinião. Faz-se todo o esforço para coordenar mas, ao mesmo tempo, para separar as duas atividades (16). A êste respeito concordaríamos com Glaser quando diz: "O analista administrativo (técnico de organização) ao trabalhar

num plano de reorganização, pode preparar uma lista de ações sobre pessoal, mas é preferível que êle tenha pouco ou nada a fazer em relação a modificações nesse setor, a não ser indicar os cargos que devam ser criados ou suprimidos. Do mesmo passo, o técnico de pessoal deve afastar-se do campo do analista administrativo" (17).

*
* *
*

A literatura sobre planejamento administrativo contém freqüentes referências à questão de determinar se esta atividade é, em seu caráter, uma atividade essencialmente de "staff" ou uma atividade essencialmente auxiliar (18). Ao lado dos problemas teóricos que a questão suscita, há a resolver a questão prática de saber se a agência de estudos de organização deve iniciar tais estudos por iniciativa própria, ou empreendê-los somente a pedido dos órgãos de linha. No que toca a esta jurisdição (Departamento do Serviço Civil do Estado de Michigan), nunca houve nenhuma dúvida a tal respeito; os estudos são empreendidos nas repartições que, na opinião do Departamento do Serviço Civil, exigem atenção, ou porque apresentem excesso de pessoal ou porque se apresentem com organização deficiente. Enquanto que na maioria dos casos os técnicos de organização têm sido cordialmente recebidos pelos órgãos específicos, tem havido alguns casos de oposição que dificultaram a realização dos estudos. Por outro lado, registram-se vários casos em que os órgãos de linha voluntariamente solicitaram êsses estudos.

Aparentada com a questão de saber se tal função é de "staff" ou auxiliar é a controvérsia ulterior de saber se a repartição de estudos deve ou não ter autoridade para impor suas recomendações (19). Isto também tem sido de alguma forma facilmente resolvido no caso da agência de Michigan. A Constituição estadual autoriza o Departamento do Serviço Civil a aprovar "todos os pagamentos relativos a pessoal". Um cargo suprimido ou consolidado em consequência de um estudo está sujeito aos mesmos contrôles finais a que estão sujeitos os cargos reclassificados ou os indivíduos cujo "status" lhes foi tirado. Como resultado desses dois fatos, parece razoavelmente claro que análise de organização, no Departamento do Ser-

(16) Talvez se deva consignar a êsse respeito que, por cêrca de nove meses, as duas atividades estiveram consolidadas. Isto ocorreu durante os meses iniciais do programa. A separação existe agora há mais de um ano.

(17) GLASER, *op. cit.*, pág. 146.

(18) *Administrative Planning Agencies in the Federal Government*, cit., pág. 15.

(19) *Ibid*, pág. 16.

viço Civil de Michigan, é legalmente uma atividade auxiliar.

Contudo, não obstante achar-se o Departamento em condições de empreender tais estudos, conforme lhe pareçam necessários, e de impor suas decisões, quando preciso, o fato é que tem tentado assegurar a adoção de suas recomendações antes por meios persuasivos que por medidas coercitivas. Todos os meios razoáveis de persuasão têm sido empregados uma ou outra vez, num esforço para obter a anuência dos chefes de departamentos às propostas apresentadas. Frequentemente o pessoal da repartição tem trabalhado consideravelmente no preparo de gráficos como meio de transmitir idéias que, de outra forma, teriam sido menos facilmente entendidas. Até a época em que escrevemos este artigo, nunca foi preciso empregar o argumento final de reter a fôlha de pagamento a fim de assegurar submissão a uma proposta decorrente de estudos feitos. Quando William Hodson escreveu: — “Parece haver uma concordância quase que universal em que um eficiente planejamento de organização... depende do grau de cooperação que se obtenha do pessoal dos órgãos de linha que se encontram mais em contato com os problemas em discussão.” — nossa jurisdição já estava praticando a mesma doutrina.

O trabalho da Divisão de Estudos (de organização) do Departamento do Serviço Civil é levado a efeito por cinco técnicos. De tempo em tempos, outros membros do “staff” do Departamento — particularmente membros do corpo de pesquisa — são emprestados à Divisão, perfazendo a média de aproximadamente seis pessoas tecnicamente treinadas (21). Esses elementos foram recrutados em vários diferentes setores técnicos. Dois eram originariamente contadores; um tem alguns anos de experiência na indústria privada, em estudos de tempos e de movimentos e em planejamento de fábricas; outro teve experiência em administração de escritórios e em classificação de cargos; e um só teve incumbências de planejamento administrativo desde que completou seus estudos escolares. Todos tiveram treinamento específico no ainda parco conhecimento sobre análise de organização e de métodos de trabalho.

(20) *Ibid*, pág. 17.

(21) Para comparação com a prática federal, ver *Administrative Planning Agencies in the Federal Government*, cit., pág. 11-12. Ao estabelecer tais comparações, deve-se ter em mente que existem aproximadamente 15.000 cargos no serviço classificado de Michigan.

RESULTADOS DOS ESTUDOS

Durante os dois últimos anos nossa repartição levou a efeito oito estudos. Entre estes acham-se os realizados em vários dos maiores departamentos estaduais, tais como o de Contrôlo de Bebidas Alcoólicas, o de Estradas de Rodagem, o de Assistência Social e o de Compensação do Desemprego. As oito repartições empregam 4.600 pessoas, ou 37 por cento do número total de servidores estaduais. Os resultados desses estudos podem ser sucintamente expostos como segue:

Em primeiro lugar, o número total de cargos nas repartições estudadas foi reduzido aproximadamente de dez por cento. Medido em termos de custo de pessoal, isso representa aproximadamente uma economia de oitocentos mil dólares. Releva salientar que todas essas medidas não acarretaram nenhuma redução no número de serviços e cargo das repartições interessadas. Ademais, a própria existência da função de estudo, aliada ao exame minucioso de todos os novos cargos iniciado ao mesmo tempo, tem tido um salutar efeito sobre o vulto de pessoal e a fôlha de pagamento. Durante o período bienal de 1 de agosto de 1941 a 31 de julho de 1943, houve “um decréscimo no número de empregados no total de 3.524. Desse total, cerca de 900 foram transferidos para o serviço federal. Todavia, isso deixa ainda uma redução líquida de 2.624. Não seria inoportuno ressaltar aqui que esse número seria consideravelmente maior se não fôsse o fato de havermos permitido a adição de 800 cargos novos para hospitais, prisões e outros diretamente ligados ao esforço de guerra” (23). Como consequência dessas reduções, a despesa anual de pessoal é atualmente quase um milhão de dólares inferior à que era em 1941 — isso não obstante o fato de haverem os aumentos de salários verificados no mesmo período totalizado quase três milhões de dólares.

Em segundo lugar, os estudos de organização resultaram, na maioria dos casos, no estabelecimento de estruturas e métodos aperfeiçoados, que reduziram os custos e melhoraram a eficiência dos departamentos de maneira difícil de ser medida

(22) Foi necessário empregar um número aproximado porque as variações na extensão dos vários programas levados a efeito nessas repartições no período de dois anos tornam difícil uma mensuração exata.

(23) Ver *Commission Minutes*, de 3 de agosto de 1943.

em termos financeiros. Entre êsses benefícios, devem ser incluídos o estabelecimento de programas de treinamento em vários departamentos, a instalação de novos sistemas de arquivo, a introdução de programas de pesquisa muito necessários e uma variedade de alterações semelhantes. Em muitos dos departamentos que ainda devem ser estudados, os problemas principais se referem antes a organização inadequada que a excesso de pessoal. Por esta razão, as atividades dos próximos anos mostrarão menos resultados no que toca à redução de pessoal do que no que se refere à melhoria das operações.

Em várias das repartições estudadas têm sido instaladas divisões de organização. Êste ponto foi destacado dentre os mencionados acima porque tem uma influência direta na maneira pela qual os próprios estudos têm sido levados a efeito. Sempre que a situação dos departamentos oferecia qualquer oportunidade para um eficiente trabalho de análise de organização e de métodos de trabalho, o Departamento do Serviço Civil recomendava a instalação de tais divisões. A essas divisões ou seções foi confiada a responsabilidade de levar avante o trabalho no ponto em que a agência central foi obrigada a concluir o seu. Algum tempo mais tarde, esta idéia recebeu impulso ainda maior, devido a uma instrução do Governador relativa à nomeação de pelo menos uma pessoa para assumir a responsabilidade por tais atividades em cada departamento.

Vários dos instrumentos empregados pela Divisão de Estudos (de organização) são talvez merecedores de comentários. Por exemplo, a divisão tentou desenvolver uma extensa coleção de organogramas. Êstes têm sido coligidos de outros Estados, de municípios, do govêrno federal e de indústrias privadas que apresentavam problemas de natureza semelhante. Em alguns casos foram coligidos durante a preparação para estudos específicos. Assim, quando se teve em vista um estudo do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, obtiveram-se organogramas de todos os demais departamentos idênticos do país. Em outros casos, os organogramas foram coligidos à medida que chamavam a atenção dos membros do "staff" e arquivados como ilustrações de pontos que possam um dia vir a constituir problemas. Esta parte do trabalho está ainda em sua infância. Todavia, uma vez que um dos membros do "staff" foi designado para considerar quase que exclusiva-

mente êsse problema, espera-se que dentro de um ano a repartição possua um dos mais completos arquivos de organogramas do país. Êsses organogramas são usados pelo Departamento do Serviço Civil como fonte de novas idéias de organização; mas, antes que se ponha em execução qualquer idéia sugerida por um organograma, é ela aferida através de inquéritos específicos feitos na jurisdição de onde proveio, a fim de se conhecerem seus exatos resultados.

A geral inadequabilidade dos organogramas obtidos de muitas repartições — particularmente as que lidam com problemas das ciências sociais — levou o departamento a dar séria consideração a necessidade de estabelecer símbolos padrões para a apresentação de organogramas, que sejam universalmente aceitos. Os resultados de certo estudo preliminar em relação com o assunto serão publicados dentro de poucos meses. Uma aplicação prática de algumas das técnicas descritas nessa publicação se verificou num organograma da complexa estrutura geral do govêrno estadual, recentemente publicado pelo Departamento do Serviço Civil. Dentro da nossa repartição, êsse simbolismo dos organogramas é denominado "Ideografia de Organização Estrutural". Embora a expressão possa sugerir um conceito teórico de pouco valor prático, o simbolismo que ela traduz serve, na realidade, a um propósito muito útil. Êle proporciona ao analista de organização os mesmos instrumentos usados pelo analista de métodos de trabalho ao representar por meio de diagramas a marcha do trabalho, no preparo de fluxogramas.

*

* *

A experiência da Comissão do Serviço Civil do Estado de Michigan na conduta de análises de organização durante o último biênio parece não sustentar, nem refutar, qualquer proposição geral relativa ao "status" de organização adequado que deva ser atribuído a tais atividades. Para quem acompanhou de perto o programa, todavia, parece também que a realização de tais estudos reduziu o custo do govêrno estadual e indubitavelmente aperfeiçoou o seu funcionamento. Ao estudioso dos processos técnicos de administração, essa experiência pode também sugerir certas lições no que concerne à estreita coordenação — mas, ao mesmo tempo, separação — existente entre as atividades analíticas de organização e os materiais e processos de administração de pessoal.

O seguro social brasileiro e as tendências gerais

SEVERINO MONTENEGRO

Atuário do I. A. P. C.

AINDA incipiente, mas preparado para mais amplas e fecundas realizações, compreende hoje o nosso Seguro Social ou, pelo menos, apresenta-se com três funções nitidamente definidas:

- a) — a indenização em espécie para cobrir os prejuízos decorrentes da perda do salário;
- b) — a reparação de danos físicos, mediante a prestação em larga escala dos serviços de assistência médica;
- c) — a prevenção contra os riscos que venham a afetar a capacidade de trabalho dos elementos compulsoriamente associados.

Fixadas as bases da verdadeira segurança social, é claro que uma boa política, nesse sentido, não poderá ficar adstrita a fórmulas preestabelecidas.

Deverá evoluir rapidamente, de modo que novas modalidades de amparo venham a se estender às classes economicamente fracas da sociedade, o que se deverá fazer tanto quanto possível financeira e moralmente.

A experiência já demonstrou certos defeitos que urge corrigir e remediar, para melhor preenchimento das finalidades das legislações específicas.

A par de seu desenvolvimento regular e gradativo, avultam, dia a dia, novos preceitos que se corporificam em projetos de leis, e que são o reflexo de tendências generalizadas, face à evolução do seguro social brasileiro.

Figura nessa ordem de idéias, como medida justa e inadiável, a unificação do regime de benefícios e contribuições, preconizada, a princípio, pelo Serviço Atuarial do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Será isso, naturalmente, o primeiro passo para a unidade administrativa e para coordenação da previdência social sob uma orientação uniforme, tão indispensável, não só para a simplificação dos

processos, senão também para alcançar, no sentido administrativo, maior rendimento e economia dos serviços.

No plano de benefícios, a extensão de coeficientes proporcionais aos encargos de família, seja para as pensões em caso de morte, seja para as rendas de invalidez e de velhice, viria de encontro à orientação social prevalecente, culminando em um regime justo, de verdadeira socialização.

E' óbvio que, em relação aos seguros de invalidez e velhice, o assunto estaria de merecer um estudo mais acurado, do ponto de vista técnico-social, devido à impossibilidade de nivelar pelo máximo o montante dos benefícios, dando em resultado ficarmos na contingência de reduzir as aposentadorias dos segurados que tivessem menores compromissos, que, assim, passariam a auferir uma renda insuficiente para atender às condições mínimas de sua manutenção.

Já no que tange ao seguro por morte, o aspecto é, no entanto, bastante diverso, por isso que não está mais em jôgo o fator individual do segurado que deixa, além dos filhos, outros beneficiários, cuja assistência se impõe na situação atual do meio brasileiro.

Coloque-se, ainda, em relêvo as quotas suplementares, relativas aos encargos de família, que deveriam, a rigor, ser calculadas, não em função do salário de benefício, mas na base do vencimento médio geral, definido êste como sendo o quociente entre o total da fôlha anual de salários dos segurados, durante o exercício, e o número de elementos ativos nesse mesmo período. E' uma nota de cunho nitidamente peculiar ao regime, tão ao parecer das exigências primaciais que nos levarão ao topo da verdadeira justiça social.

Nas propostas de reforma que se vêm sucedendo, foi abandonado o sistema de se ponderar,

para o cálculo do benefício, a influência do padrão médio, obtido através do tempo. Essa fórmula, não obstante as suas conseqüências vantajosas pela prevenção dos efeitos da desvalorização monetária, tem em seu desfavor o fato de vir, no futuro, a computar salários que nada mais poderão significar em face da época, crescendo a circunstância, não menos contrária, de complicar extraordinariamente o problema administrativo.

Assim, há sido preconizada uma regra mais simples e razoável, que é a da média dos últimos 60 meses, estabelecida como padrão para o cálculo de todas as rendas do seguro. De qualquer forma, porém, é, no momento, o promédio dos 36 meses o elemento fundamental sobre que se baseia, mais ponderavelmente, o cálculo das aposentadorias e pensões.

* * *

Sobre o mar agitado das competições sociais abriu-se, no céu ainda pejado de sombras espessas, um grande arco de aliança, e a obra proposta pelo economista inglês *Sir WILLIAM BEVERIDGE* sobrelava como a maior contribuição sistematizada jamais trazida por qualquer povo para uma nova ordem de segurança coletiva.

E em que consiste essa floração magnífica de idéias disciplinadas?

Em síntese, estabelecer um mínimo, um padrão de vida necessário e suficiente para o homem de nossa época. Esta aspiração, tão justa e veemente, se traduz na expressão que guarda, em sua simplicidade, a pujança de uma imensa e valiosa cruzada: — “A libertação da miséria”.

O plano parte de três postulados básicos, criando um sistema de seguros contra a suspensão temporária ou permanente da capacidade de ganho, ou também contra as despesas extraordinárias que derivam do nascimento, da união nupcial e da morte, e se identifica em seus requisitos primordiais (1):

- a) — taxa uniforme de benefícios;
- b) — taxa igual de contribuições;

- c) — unificação administrativa;
- d) — benefícios adequados;
- e) — extensão compreensiva do regime de proteção;
- f) — classificação dos benefícios.

O Plano Beveridge é todavia, na feição, essencialmente aplicado à realidade inglesa.

Sobre o que de interesse possa conter a sua essência, ou, em outras palavras, no que para nós se apresente útil e proveitoso, vale acentuar:

- a) — a unificação do regime de benefícios;
- b) — a unificação das contribuições;
- c) — a unidade administrativa;
- d) — o desenvolvimento amplo do seguro-doença;
- e) — a garantia de um mínimo de suficiência dos benefícios.

A harmonização dos direitos, traduzida no critério de uma solução intermediária, com um plano único de benefícios e de contribuições, é, em última análise, a condição “sine qua” para se chegar, precisamente, à tão desejada unidade administrativa.

Esta faz-se imprescindível para melhor coordenação das atividades inerentes à aplicação do seguro social.

Isso não quer dizer, porém, pura e simplesmente, o grupamento dos Institutos em si. Tal poderá ocorrer sem que, no entanto, os vários órgãos disseminados em toda a imensa extensão do território nacional passem a manter uma orientação única, quanto às diretrizes cardiais dos métodos e processos de administração.

A unidade administrativa está implicitamente ligada aos requisitos anteriores e deflui, antes de mais, da organização racional, com a supressão de trâmites inúteis e a descentralização, quanto baste, da execução dos serviços.

As funções médico-sanitárias, vinculadas estreitamente ao seguro social, são, por outro lado, parte integrante do seguro-doença, no seu duplo sentido de reparar e prevenir o dano fisiológico e manter a subsistência do segurado.

Numa organização de bases racionais, o serviço médico deve estar aparelhado para exercer o controle sanitário sobre a massa dos trabalhadores e suas famílias, realizando em favor destes um sistema de proteção, calcado em regime de inter-

(1) No seu magnífico trabalho — *O Brasil e o Plano Beveridge* — OSCAR SARAIVA, depois de citar os requisitos acima, leva adiante como segue o seu desideratum: — Completando essas regras de seguro, serão necessárias, como medidas de ordem assistencial: a) a concessão de abonos infantis; b) a prestação de serviços médicos gerais e gratuitos; c) a abolição da falta de trabalho. Além dessas medidas, deverão, agir, supletivamente, os seguros voluntários cuja manutenção, ao contrário do que se supõe, o plano preconiza.

venção social e econômica individualizadas. E essa composição de forças atuantes, feita sobre um plano de horizontes consideravelmente avançados em matéria de medicina, trará como resultante êsse objetivo eficaz de elevar o *standard* biológico da coletividade amparada, dentro de um mínimo inevitável de medidas terapêuticas e de encargos.

Não se faz mister, pois, alinharmos estatísticas demográficas para se ver, numa clareza meridiana, a necessidade imperiosa de irem os nossos organismos de previdência social alargando, doravante, o seu benéfico raio de ação, a fim de se empenharem com o máximo de suas possibilidades e eficiência técnica na melhoria geral das condições de vida de seus próprios segurados.

* * *

O seguro social brasileiro seguiu, desde os primórdios, o sistema do benefício em correlação direta ao salário percebido, naturalmente pelo desejo de adaptar as aposentadorias e pensões ao padrão de vida do segurado. Essa medida corresponde a um critério, é bem de ver equitativo, visando ajustar o valor do seguro à situação econômica do trabalhador.

Em verdade, porém, deve a previdência social garantir, com toda a plenitude, apenas um nível mínimo indispensável à reparação do dano econômico do segurado e de seus beneficiários.

Não vemos, nesse particular, por que o Estado deva concorrer com uma contribuição relativa maior, a fim de assegurar melhores benefícios a determinadas classes sociais.

Segundo a concepção de BEVERIDGE, é o requisito de igualdade o que, exatamente, é de força prevalecer em matéria de Seguros Sociais, participando, dentro de reduzidas categorias, os acréscimos de acordo com os compromissos de família.

O beneficiário, por seu turno, não deverá ser mantido a cargo do seguro quando puder, em ati-

vidade, perceber melhores vencimentos, e, destarte, se achar habilitado a cuidar individualmente de sua própria segurança.

Mas, seja como fôr, a ilação a tirar é a de que, no momento, o mínimo nacional depende, principalmente e com maior evidência, de uma política de salários adequados a tipo e natureza de subsistência.

Não convirá, todavia, aplicar essa noção em um meio como o nosso, onde o padrão de vida do trabalhador é indiscutivelmente ínfimo, determinando, em conseqüência, um salário médio geral extremamente baixo, o que viria agravar a situação dos grupos socialmente mais ajustados.

Enquanto não fôr possível proporcionar a um indivíduo de encargos médios o salário suficiente para manter uma existência superior às necessidades essenciais e primitivas da vida humana, torna-se inadequado ou mesmo inconveniente estabelecer uma graduação mínima de valores de benefícios, sem proporção à escala de vencimentos do segurado.

De qualquer forma, já que não se poderá obter, desde logo, um regime de suficiência de benefícios, há mister fixar o nível mínimo de aposentadoria e pensão, obedecidas as condições peculiares do assalariado, sob a forma de mais íntima colaboração social.

Tal, em largos traços, a situação do seguro social brasileiro em face às tendências gerais que circunscrevem a matéria.

O sentido de verdadeira segurança social ressalta nítido, em nosso meio, e tudo indica o elevado propósito de prosseguir o benemérito Governo da República na sua grande obra de reconstrução do país.

Na realidade, muitos desses frutos ainda terão de amadurar, mas com a renovação estimuladora dos elementos, é de esperar-se uma seara abundante e proveitosa.

A lei escrita e o problema da sua revisão

Estudo sôbre à técnica legislativa (*)

HESIO FERNANDES PINHEIRO

Assistente Jurídico do D. A. S. P.

Das primeiras relações humanas surgiram as primeiras instituições jurídicas. Sob a concepção exclusiva do *bem* e do *mal* foram apreciadas as questões originadas nas sociedades rudimentares.

De início, nem um costume, nem um precedente, nem um dispositivo escrito podiam servir de fundamento para evitar uma total subjetividade das decisões. Os que julgavam — antes, o chefe da família, do clan ou da tribo, e, mais tarde, o sacerdote — agiam sob a “divina inspiração”, com a qual eram investidos no momento de decidir. E sôbre as suas “sentenças” ninguém ousava levantar protestos.

Assim, êsses *juizes improvisados* foram solucionando os casos que se lhes apresentavam e, posteriormente, cômicos do acêrto das suas decisões, escreviam-nas de maneira clara e detalhada, considerando que “*ex-facto jus oritur*”.

Do estabelecer as normas escritas ao imperativo de resumí-las e de grupá-las foi questão de tempo. A sistematização e a consolidação das afins apareceram como imediata conseqüência.

Essa reunião de normas, fórmulas e preceitos básicos, até então esparsos, passou a constituir um manual a ser aplicado, *ritualmente*, de modo idêntico em situações idênticas ou semelhantes àquelas que as originaram.

Brotaram dêsse modo, toscamente esboçados, os primeiros atos escritos da ordem legislativa: meras compilações de normas de procedimento para os julgadores.

Naquela época a *lei* — verdadeiro *tabú* para o povo — não indicava o que se não devia fazer, mas sim, *como devia proceder o julgador* em face dos casos tais ou quais, sempre previstos.

Desenvolveram-se, multiplicaram-se, aperfeiçoaram-se e transformaram-se êsses preceitos com o tempo. Do objetivo exclusivo de orientar o “juiz”,

passaram os legisladores a preferir a forma profilática, de levar ao conhecimento de todos quais as ações proibitivas e quais as penas aplicáveis àqueles que as infringissem.

Em conseqüência, a apresentação formal dos atos da ordem legislativa foi invertida: do cuidado de *remediar* as questões, passou-se à orientação mais acertada de indicar os *meios de evitá-las*, sem que entretanto dêles se suprimisse, por completo e também, a norma de agir para o julgador.

As primeiras manifestações dessa tendência concretizam-se em certos códigos antiquíssimos, tais como o babilônico de Hamuraby; o índico de Manú; os egípcios de Bocchoris e de Amasis; nas celeberrimas Leis de Solon, ditadas para Atenas; cujos conteúdos tiveram incontestável influência no espírito dos legisladores romanos.

Assim, Roma não fugiu nem poderia fugir à regra.

O desenvolvimento da *Urbs*, motivou um desenvolvimento paralelo do Direito.

Primeiramente os *patres*, depois o *populus* e mais tarde o *Senatus*, tiveram influências notórias na formação das normas reguladoras das relações jurídico-sociais, as quais, diga-se de passagem, sempre levaram à mistura grande dose de influência religiosa e de pragmática sacramental.

Foi o *Jus Quiritium*, condensado mais tarde na Lei das XII Tábuas com o nome de *Jus Civile*, que regulou, de início e com tôdas as suas fórmulas, as relações exclusivamente entre romanos.

Roma, porém, não pôde evitar que a sua magnificência despertasse a cobiça e a curiosidade de

(*) Ainda sôbre o assunto: *O Fecho das Leis Brasileiras — Preâmbulo dos Atos da Ordem Legislativa — As Cláusulas de Revogação e Vigência nas Leis* — Publicados nesta Revista, respectivamente, nos números de setembro de 1942 (pág. 32), de novembro de 1942 (pág. 24) e de julho de 1943 (pág. 62).

seus vizinhos, que começaram a cosmopolitizá-la, dando origem, assim, a novas situações jurídicas, que os dispositivos da Lei das XII Tábuas não eram bastantes para regular. Seguem-na as *leges*, os *edicta magistratum*, as *responsa prudentium*, as *constitutiones*.

Em conseqüência, paralelamente ao *Jus Civile Romanorum*, surgem com freqüência novas disposições, um Direito novo, bem mais evoluído e impregnado de filosofia grega: o *Jus Gentium*.

Dêsse modo, foi ampliada a legislação romana, considerando-se lei, somente, "*ea quæ scripta sunt*".

Seguiu-se o período das Codificações e, como resultados primeiros dêsse movimento, apontam-se o *Codex Gregorianus*, o *Codex Hermogenianus* e o *Codex Theodosianus*.

Mais tarde, Justiniano ergue da sua gloriosa gestão o maior monumento jurídico e legislativo que até então fôra visto e realizado: o *Corpus Juris Civilis*.

Passam-se os tempos. O trabalho de Justiniano teve um período de desaparecimento completo, por muitos muitos anos, chegando mesmo a ser esquecido.

Um dia, alguém o encontrou e fê-lo reviver com todos os seus preceitos.

Então, os *glosadores* do *Corpus Juris Civilis* não se fizeram esperar para aparecer por todos os cantos. O resultado foi a pronta formação de duas correntes doutrinárias que BONFANTI assim resume: uma que objetivava "*interpretare con severa conscientia ed esegesi i teste romani*" e outra "*svolgerli e di addatarli ai besogni nuovi della vita*" (1). Os dois séculos da "Era dos Glosadores" (Séculos XIII ao XV) servem de alicerce para os intérpretes.

Os atos da ordem legislativa, de todos os países, passam a sofrer notórias influências dos preceitos glosados e interpretados do *Corpus Juris Civilis*.

A necessidade de simplificar e ordenar as múltiplas regras jurídicas esparsas fêz com que a codificação se tornasse um imperativo em quase todos êles. E o movimento codificador foi reiniciado, sob os auspícios da Escola do Direito Natural, florescendo primeiro na Baviera (1756), depois na Prússia (1794), mais tarde na França (1804) e, logo após, na Áustria (1811) e ainda na Holanda (1838), etc. (2).

(1) Cit. in AMAZONAS FIGUEIREDO — *Tratado de Direito Romano* — Rio, 1930, pág. 31.

(2) A. AMIAUD — *Législation Civile de l'Europe, de l'Amerique*, etc. — Paris, 1884, pág. 6.

Bem sucedido nas suas primeiras experiências, esprou-se êle não só pelo resto da Europa como, também, até ao Novo Continente. Apenas dois países opuseram-lhe tenaz resistência: a Inglaterra e os Estados Unidos.

Todos os códigos, então e posteriormente elaborados, retratam a influência que sofreram do direito romano tal como era conhecido e aplicado na época, alterado, naturalmente, pelas adaptações impostas pelos usos e costumes de cada povo.

O incontestável predomínio da lei escrita sôbre tôdas as mais fontes do Direito, por um lado, e o refinamento intelectual, pelo outro, motivaram o aparecimento de uma nova técnica, própria de cada Estado ou grupo de Estados, para elaboração e apresentação material de seus atos legislativos:

A TÉCNICA LEGISLATIVA

Pode-se conceituar a técnica legislativa como a aplicação do *método jurídico* à elaboração da lei.

Referindo-se a êsse último, diz FERRARA visar êle

"a simplificação quantitativa e a simplificação qualitativa do direito, que é apresentado numa síntese concentrada, ordenada e rigorosa, a qual torna possível dominar intelectualmente todo o material positivo. Com isto o direito resulta mais fácil de ser compreendido, mais acessível, e aumenta-se a segurança da sua realização, pois um direito exageradamente complicado é direito que fica sempre meio inobservado.

A simplificação *quantitativa* tende a contrair a massa dos materiais (lei de economia), classificando-os e reduzindo-os a categorias gerais, reagrupando sob forma abstracta as aplicações dispersas e concretas. A simplificação *qualitativa*, ao invés, tende a purificar a qualidade do material, apresentando-o numa forma interiormente ordenada em que as partes singulares se reúnem harmônicamente numa só unidade" (3).

Outra não é a finalidade da técnica legislativa com relação à lei, pois que

"nesta matéria como em outra qualquer, não basta ter a visão, mesmo justa, do fim. E' preciso estar na posse dos meios e dos processos próprios de atingi-lo. E' necessário conhecer o Direito no seu conjunto, as leis que sôbre o mesmo assunto existam, os trabalhos da doutrina e da jurisprudência. Há regras de método, de ordem, de estilo" (4).

(3) F. FERRARA — *Interpretação e Aplicação das Leis* — Trad. de M. A. de Andrade — São Paulo, 1940, pág. 82.

(4) M. P. FABBREGUETTES — *A Lógica Judiciária e a Arte de Julgar* — Trad. de Henrique de Carvalho — Rio de Janeiro, 1914, pág. 46.

A técnica legislativa, tomada em seu sentido lato, envolve todo o processo evolutivo da elaboração das leis, isto é, desde a verificação da necessidade de legislar para um determinado caso, até o momento em que a lei é dada ao conhecimento geral.

A técnica legislativa, pois, envolve em seu conceito não só as fases de iniciativa, elaboração, discussão, sanção, promulgação e publicação da lei, mas também em consequência, se manifesta em tôdas as operações que em qualquer dessas etapas se verificam.

Na segunda fase, v. g. inclui-se a parte chamada de *apresentação* ou "*de redação*", que se subdivide em :

Apresentação formal — redação propriamente dita;

Apresentação material — disposição do assunto devidamente subdividido ou agrupado.

E' indubitável que o bom senso e o abalizado saber dos nossos juriconsultos e legisladores muito contribuíram para que o Brasil prontamente se collocasse e se mantivesse ombreado com os países conhecidos como vexilários do *Direito moderno*. Isto quanto ao *fundo* dos atos da ordem legislativa; mas no tocante à apresentação *formal* e *material* desses atos, entretanto, a legislação nacional ainda não alcançou à perfeição.

Oportunamente, teremos várias ocasiões de citar e mesmo transcrever trechos de leis, nos quais essa nossa observação ficará plenamente confirmada.

A forma externa de um ato da ordem legislativa, embora não o aparente, é de capital importância para a hermenêutica, para o estudo e para a aplicação das leis.

Isto se torna tanto mais compreensível quando se considera que o desenvolvimento de um assunto qualquer, para a concretização de um trabalho de natureza intelectual, subordina-se a um sistema, composto de quatro tempos :

- 1.º — Fixação da idéia;
- 2.º — Determinação do objetivo;
- 3.º — Planejamento (disposição ou sistematização da matéria);
- 4.º — Desenvolvimento (escrito ou verbal) pelo qual se expõe ou se apresenta o assunto segundo o plano traçado.

Os dois primeiros tempos constituem o chamado *fundo* e os dois restantes *forma*. Esta concretiza o

fim para que se tem voltada a idéia. E' a fase denominada por alguns doutrinadores de *análise jurídica* (5) e pela qual do âmago da religião, da moral ou do direito, se extrai o sumo, a essência de um preceito para apresentá-lo com o aspecto de norma positiva.

Aquêle, isto é o *fundo*, é a idéia a realizar, o pensamento a ser concentrado logicamente, a fim de externar e desenvolver essa idéia.

Ora, todo indivíduo no exercício de qualquer atividade consciente para alcançar um objetivo predeterminedo, lança mão de uma série de meios que se denominam *métodos*.

A característica *prima inter pares* dos métodos está na necessidade de serem empregados processos lógicos do raciocínio para sua aplicação. E, ainda que concebido o método como "un programme réglant d'avance une suite d'opérations à accomplir et signalant certains errements à éviter, en vue d'atteindre un résultat déterminé" (6), é êle peculiar ao trabalho intelectual; tanto assim que se o comparou a "um instrumento (*organum*) o qual serve para o espírito como os utensílios para a mão" (7).

Redigindo-se um ato da ordem legislativa, o imperativo da aplicação de um método para bem sistematizar o material jurídico, torna-se ainda

(5) F. FERRARA conceitua a *análise jurídica* dizendo que ela "consiste na decomposição da regra de direito nas suas unidades elementares, na separação e eliminação daquilo que é particular e contingente, e na redução dos preceitos jurídicos a conceitos jurídicos". (Citando em nota à página 83 : *Der Vertrag*, pág. 242; *Eltzbacher — Ueber Rechtsbegriffe* — "Sôbre os conceitos jurídicos" Berlim, 1900). Diz, ainda, que "A análise jurídica pode chamar-se a química do direito. Do mesmo modo que o químico analisa os corpos singulares, reduzindo-os aos seus elementos fundamentais, e busca os princípios segundo os quais se produzem as combinações químicas, assim o jurista deve analisar os corpos jurídicos, reduzindo-os aos seus elementos puros, estudar as causas e as formas de combinação, descobrir as relações e reações entre os vários elementos, para poder, por sua vez, recompô-los e reconstruí-los sôbre outra base e forma. Neste procedimento é indispensável uma rigorosa terminologia que, em forma abreviada e sintética, nos dê um conteúdo complexo de idéias. A todo conceito deve corresponder uma designação técnica, que poupará longos desenvolvimentos e distinções. A terminologia pode dizer-se a estenografia do pensamento, e tem a mesma função que na álgebra desempenham os sinais dos logaritmos e das raízes das frações *sic*. Este trabalho de análise é preparatório para uma operação mais complexa, de natureza sintética". (*Ob. cit.* págs. 83 e 84).

(6) A. LALANDE — *Vocabulaire Technique et Critique de la Philosophie* — Paris, 1928.

(7) PAUL JANET — *Tratado Elementar de Philosophia* — Rio, 1885 — Trad. de N. H. — Tomo I — pág. 457.

mais notório porque, na lei, a exposição não deve ser desenvolvida e sim condensada.

E para conceituar essa forma de *construção jurídica*, mais uma vez, valêmo-nos de uma das sábias lições de FERRARA :

“Entende-se por *construção jurídica* o procedimento pelo qual se procura colher as qualidades essenciais características dum instituto, reconduzindo-as a conceitos mais amplos e conhecidos, ou então se apresenta a concepção geral dum instituto, resumindo sob uma idéia unitária de caráter técnico o seu complexo ordenamento positivo” (8).

Assim, traçar-se previamente o arcabouço, a estrutura do ato da ordem legislativa que se objetiva expedir, é medida que se impõe, tanto mais que

“A construção jurídica deve satisfazer às seguintes condições :

- 1) coincidir exata e inteiramente com o direito positivo, pois que importa ao princípio estar ligado à realidade jurídica;
- 2) possuir unidade sistemática;
- 3) ter beleza artística” (9).

Ainda se deve ter presente que constitui boa regra dizer-se o máximo com o menor número possível de palavras exatas, porque

“A lei dispõe ordenando e, comquanto o estylo legislativo seja hoje uma maneira didactica, a linguagem legal não comporta digressões, justificativas nem intuitos persuasivos, nem humor, nem ódio: *requerem as leis atualmente* — prossegue, agora citando RADBRUCK — *expressões livres de emoções, isentas de sentimentos, frias como a expressão das fórmulas matemáticas*” (10).

Dêsse modo seria temerário e ridículo que um legislador contemporâneo pretendesse tomar por guia os seus antepassados.

Imagine-se quão gracioso seria se alguém houvesse por infeliz lembrança redigir, hodiernamente, uma lei nos moldes do Código Filipino, onde se encontram trechos, por exemplo, (um só entre centenas) como o seguinte :

“Por se evitarem os inconvenientes, que se seguem das músicas, que algumas pessoas costumam dar de noite, cantando ou tangendo com alguns instrumentos às portas de outras pessoas : Defendemos, que pessoa alguma, de qualquer qualidade e condição que seja, não se ponha só, nem com outros a tanger, nem cantar à porta de outra alguma pessoa, desque anoitecer, até que o sol seja saído; e sendo achados dando as ditas músicas, mandamos que assi os que tangerem e cantarem, como os que a isso assistirem, sejam presos,

e stem trinta dias na cadea sem remissão, e da cadea paguem todos dez cruzados, cada hum a parte, que lhe couber, e percam os instrumentos, que lhes forem tomados, e as armas para o Meirinho, ou Alcaide, que os prender, e para seus homens” (11).

Ou, então, procurasse detalhar o processamento de forma semelhante ao tragi-cômico Título XIV, do “Regimento do Santo Offício” que vigorou em Portugal até 1774 :

“Depois dos Inquisidores e o Ordinário estarem na mesa da casa do tormento, mandarão trazer ante si o reo em que se houver de executar, e se lhe dará juramento para que em tudo diga a verdade, e logo o admostrarão que trate de dezemcarregar sua consciencia, e de excusar com isso o trabalho, e aperto, em que se ha de vêr; e, não confessando as culpas, por que foi julgado a tormento, serão chamados os ministros, que houverem de fazer a execução, e o Médico e Cirurgião, que também hão de assistir a ella, aos quaes se não dirá o grao de tormento a que o reo está julgado e se lhe dará juramento, para que façam seu officio bem, e verdadeiramente, e tenham segredo, e de tudo isto fará o Notario menção na sessão que ali se fizer na qual declarará os nomes dos Inquisidores que assistirem, e do Ordinario, ou das pessoas que estiver em seu logar, e então mandarão levar o reo ao logar do tormento e se executará na forma do assento; e sendo o reo começado a atar, irá o Notário fazer-lhe um protesto, dizendo, que em nome dos Inquisidores, e dos mais ministros, que foram no despacho de seu processo, protesta, que se elle reo no tormento morrer, quebrar algum membro, ou perder algum sentido, a culpa será sua, pois voluntariamente se expõe áquele perigo que pode evitar confessando suas culpas, e não será dos ministros do Santo Officio, que, fazendo Justiça, segundo os merecimentos de sua causa, o julgam a tormento” (12).

A lei atualmente é, antes de tudo, um conjunto esquemático de disposições e, com isso, “a legislação perdeu o seu caráter exclusivamente político de quando se cingia apenas às questões gerais de princípios para assumir um caráter eminentemente técnico”, como magistralmente observou FRANCISCO CAMPOS, alhures.

Mas, essa técnica não se deve cingir, apenas, ao *fundo* das leis nem a discussões doutrinárias sobre os reputados melhores sistemas legislativos. Deve ir além, deve alcançar-lhe também a *forma*, a sua apresentação material.

Redigir uma lei, grupar ou dividir os assuntos de que trata, sistematizá-los devidamente, ordená-

(11) *Ordenações e Leis do Reino de Portugal — Recompiladas por Mandado d’El Rei Don Philippe o Primeiro* — Tomo 3.º — Livro Quinto — Título LXXXI “Dos que dão musicas de noite” — Coimbra, 1858 — pág. 280.

(12) EVARISTO DE MORAES — *Cárceres e Fogueiras da Inquisição* — Rio, s/d — pág. 147.

(8) F. FERRARA — *Ob. cit.*, pág. 86.

(9) HERMES LIMA — *Introdução à Ciência do Direito* — São Paulo, 1937 — pág. 281.

(10) HERMES LIMA — *Ob. cit.*, pág. 116.

los, dispô-los de forma agradável e de fácil apreensão, eis um trabalho que também requer cuidados e conhecimentos especiais. Daí discutirem os autores se deve êle ser feito por um ou por muitos.

Legislação, tomada em sentido amplo, significa um conjunto heterogêneo de atos legislativos, de atos vários que dispõem sobre assuntos vários. Entretanto, se sobre êsse conjunto fôr feita uma apreciação comparativa, encontrar-se-á nêle, sem muito labor nem muito rebuscar, incoerências e antinomias berrantes de *fundo* e de *forma*, oriundas, precisamente, da falta de conhecimento do direito, de unidade de vistas, de carência de regras gerais que sirvam para a orientação e a coordenação dos redatores.

Daí a multiplicidade de atos meramente retificadores, parcelas que se somam a outras e que majoram, inútilmente, a coleção de leis brasileiras.

Não estamos, entretanto, em face de um problema atual. Êle sempre existiu e existe, não só entre nós, como também nas legislações alienígenas. E, de há bastante tempo a esta parte, tem-se analisado o problema, propondo-se ou experimentando-se dezenas de processos resolutórios, os quais se podem resumir em :

- a) existência de *um* redator-revisor final.
- b) existência de *vários* redatores-revisores finais, que funcionam independentes ou constituindo comissões (13).

O primeiro dêles peca por dois principais motivos :

- I — porque o arcabouço e a forma da lei estão sujeitos, sempre, ao critério subjetivo do redator-revisor.
- II — porque em período de grande produção legislativa, um só indivíduo não pode acompanhar com o seu trabalho, mesmo que seja intensivo, a produção quantitativa dos atos.

O segundo, já há tempos adotado no Brasil, mereceu, na época, a crítica de ALFREDO VARELA :

“Perfunctório exame de nossas instituições legislativas (as da própria Constituição mesmo) patenteia as crassas incoerências, antinomias flagrantes que abundam em tôdas elas, devidas em boa parte à redação coletiva, as quais obrigam o poder público, apesar de

contínuas reclamações, injustas geralmente, a fazer verdadeiras modificações, ao regulamentar as leis, como o único meio de reparar as incongruências que tem” (14).

Também FABBREGUETTES, criticando o processo das Comissões extra-parlamentares diz :

“Sam seguramente, dought assembléias; oferecem o grave inconveniente de trabalhar com extrema lentidão; compostas em geral de homens cheios de ciência e de dedicação, mas absorvidos por outras ocupações, têm essas Assembléias competência, mas falta-lhes o tempo. O magistrado não pode faltar à sua audiência, nem o professor à sua aula, nem o advogado aos seus processos. As sessões espaçam-se, os meses acabam-se; os mais assíduos desanimam e o obra sofre com isso” (15).

Como êstes, vários outros autores não deixaram sem reparos os sérios inconvenientes da redação e revisão coletiva das leis.

Sobre as duas formas apontadas, parece-nos preferível ainda a primeira, com todos os seus defeitos, porém com a seguinte organização :

Um órgão em situação de “staff” do Chefe do Poder Executivo, integrado por juristas profissionais de notória capacidade, especializados nos diversos setores de atividade de Estado, agindo *perfeitamente coordenados* entre si e sujeitos, quanto à parte de apresentação material dos atos da ordem legislativa, a fórmulas e normas racionais previamente bem discutidas e fixadas.

Por êsse “staff” passariam e aí seriam revistos os projetos de atos legais, antes de receberem a sanção do Presidente da República.

A existência de um tal órgão torna-se evidente e necessária quando se lê as palavras de LAURENT :

“S'il faut des hommes spéciaux pour appliquer les lois et les enseigner, à plus forte raison en faut-il pour les préparer... Car le travail législatif n'est pas un affaire de théorie; le droit est une face de la vie, et les exigences de la vie réelle sont souvent tout autres que les enseignements de la chaire” (16).

ou se analisam as de SAINT GIRONS :

“Il faut des jurisconsultes, et seulement des jurisconsultes pour bien préparer les lois, pour maintenir dans la législation nationale une harmonie constante et progressive” (17).

(14) A. VARELA — *Direito Constitucional Brasileiro* — Rio, 1902 — pág. 224.

(15) FABBREGUETTES — *Ob. cit.*, pág. 47.

(16) F. LAURENT — *Belgique Judiciaire* — Ed., 1878 — pág. 737.

(17) A. SAINT GIRONS — *Manuel de Droit Constitutionnel* — Paris, 1885 — pág. 421.

(13) Na estrutura administrativa brasileira existe, presentemente, a Comissão Especial para Revisão de Projetos de Lei, criada pelo decreto-lei n. 1.019, de 31-12-1938.

A segurança social na Nova Zelândia

H. FRANKE

*Diretor do Escritório de Pesquisas da
Comissão Permanente de Ação Social,
São Paulo*

MJITO debatida é a questão relativa às possibilidades de realizar o plano de segurança que idealizou Sir William Beveridge. Os seus adeptos e inimigos, entretanto, esquecem sempre de referir-se, em seus argumentos "pró" e "contra", à experiência feita na Nova Zelândia, onde existe, realizado desde alguns anos, um amplo sistema de segurança social (1).

Com efeito, esse domínio do Império Britânico merece o seu apelido de laboratório de experiências quanto à legislação social. Assim, entrou em vigor naquele país em 1938 uma lei, que, em grande parte, antecipou o plano Beveridge. Baseia-se a lei em aprêço, conforme a declaração do então primeiro ministro, no princípio de seguro obrigatório dos cidadãos contra as conseqüências funestas de determinados acontecimentos da vida humana, aos quais ninguém pode escapar. Inclui entretanto a lei também os vários riscos profissionais, como sejam desemprego, invalidez, etc. Visa garantir a cada um o mínimo necessário, a fim de poder atender às exigências da vida. Realmente, não foi introduzida em nenhum outro país uma lei de tal alcance, que reconhece a tarefa da sociedade, encarada no seu todo, de assumir a responsabilidade direta no que diz respeito ao bem-estar econômico de seus membros. Opõe-se assim uma organização coletiva de segurança aos riscos inerentes à luta da competição particular.

O ALCANCE DA LEI

Vários são os riscos cobertos pela lei de segurança social na Nova Zelândia: concede amparo na hipótese de incapacidade de trabalho, de doen-

ças profissionais, de desemprego, de invalidez e de velhice, e determina subsídios em prol das viúvas e dos órfãos; encontram-se também disposições sobre os abonos familiares e sobre um amplo serviço médico e sanitário.

Serviço médico e sanitário. — Fica estabelecido o princípio de que todo o serviço médico é gratuito, como também a hospitalização nos hospitais públicos, os remédios, aparelhos e acessórios prescritos. O doente pode escolher dentre os médicos gerais ou especialistas o seu médico e vice-versa. O médico tem direito a uma majoração dos honorários normais (7s 6d) tratando-se de visita noturna ou muito distante. Em vez de receber o pagamento por visita, o médico pode combinar com o cliente uma importância global de 15 *shillings* por ano, paga pelos fundos públicos, o que obriga o médico a um tratamento gratuito dessa pessoa durante um ano inteiro.

Para a hospitalização em hospitais particulares aprovados, restitui-se ao particular a importância que deveria ser paga como diária pelos fundos públicos a um hospital público. A mulher que vai dar à luz pode fazê-lo numa maternidade ou em casa. Nada paga na maternidade durante 14 dias; ficando em sua casa, tem direito, durante o mesmo lapso de tempo, aos serviços gratuitos duma enfermeira ou parteira escolhida livremente, além do serviço pré e post-natal gratuito prestado por um médico. Apenas certos serviços especiais, como raios X e massagens, devem ser pagos em parte pela pessoa que os aproveita. Não se restituem aos particulares as despesas com os dentistas. Mas é gratuito o tratamento das crianças nas clínicas dentárias escolares.

Indenização por doença. — Os maiores de 16 anos incapacitados de trabalhar em virtude de doença ou acidente, atestada a incapacidade por um médico e provada a perda dum salário ou de

(1) A respeito do conceito "segurança social", veja a publicação da palestra irradiada pela CBC, na *Revista do Serviço Público*, dezembro de 1943, p. 52; ali, define Sir William Beveridge "segurança social" como a proteção organizada pelo Estado contra os riscos aos quais estão expostos os cidadãos, mesmo quando a condição econômica da sociedade, como um todo, é sã e próspera.

outra renda, são indenizados à razão da indenização concedida aos desempregados, isto é, atualmente, 20 s por semana para adultos, 10 s 6 d para menores. Em geral, paga-se a indenização apenas do 8.º dia da incapacidade em diante; de outro lado, não há limite estabelecido para o lapso de tempo durante o qual o beneficiado faz jus a tal indenização, se os pressupostos mencionados exigidos pela lei continuarem. As indenizações podem, porém, ser reduzidas quando o beneficiado dispõe de outras rendas.

Indenização por desemprego. — O que acabamos de dizer a respeito da indenização por doença refere-se igualmente ao caso de desemprego: os pressupostos quanto à idade, aos 7 dias de espera antes de adquirir o direito à indenização, à importância e duração ilimitada da mesma, e à possibilidade de sua redução na hipótese de outras rendas. Exige-se do desempregado vontade de trabalhar e capacidade física para isso, o que deve ser provado. O início do pagamento da indenização por desemprego pode ser adiado até o máximo de quatro semanas pelas autoridades, quando o interessado abandonou voluntariamente o emprego, ou foi demitido em virtude de falta grave de sua parte, ou recusou aceitar uma colocação apropriada. Os operários que, devido a particularidade de sua profissão, podem sempre trabalhar apenas em determinadas estações do ano, não têm direito à indenização nas outras estações, se os salários obtidos são suficientes para a manutenção do desempregado e das pessoas que dele dependem economicamente. As prestações, na hipótese de desemprego, podem também ser reduzidas a critério da Comissão de Segurança Social, tratando-se dum beneficiário que disponha de recursos próprios, pois apenas os necessitados têm direito a tais prestações integrais.

Indenização por invalidez. — Pode ser exigida por todos maiores de 16 anos permanentemente incapazes de se sustentar por seu próprio trabalho em virtude de cegueira completa ou de outro defeito físico não provocado propositalmente; exige-se, além disso, que a invalidez tenha sido adquirida na própria Nova Zelândia.

Indenização por velhice. — Trata-se da realização mais progressista da lei de segurança social de 1938, modificada, quanto às prestações, em 1942. Fica estabelecido o direito de todas as pes-

soas maiores de 65 anos a uma pensão. Quem dispõe duma renda anual superior a 52 £ recebe uma pensão reduzida, acontecendo o mesmo quando marido e mulher têm ambos direito à esta pensão. A importância da prestação está aumentando todos os anos de 2 £ 10 s desde a sua introdução, isto é, em 1940. Além da indenização geral por velhice, há um tipo especial destinado à gente necessitada de 60 até 65 anos de idade. Aos beneficiados pela indenização por velhice concede-se também um abono para suas crianças.

Abonos familiares. — O seu pagamento não se limita aos contemplados pela indenização por velhice. Cada mãe tem direito ao abono familiar para suas crianças até 16 anos de idade, a menos que não ultrapasse a renda semanal da família 5 ½ £. Desviando o abono familiar de sua finalidade, isto é, a educação dos menores, o pagamento do mesmo é suspenso pela autoridade competente. Órfãos recebem um abono maior do que os menores que têm pais.

Indenização de emergência. — Patenteia um espírito muito social do legislador a introdução do direito a uma indenização em prol das pessoas sem meios de subsistência por estarem incapacitadas, por qualquer motivo, de trabalhar.

A BASE FINANCEIRA DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL

Os fundos necessários para atender às despesas com as prestações previstas pela lei de segurança social neozelandesa provêm de duas fontes, segundo essa lei: a contribuição destinada à segurança social e as subvenções do Estado.

A contribuição de segurança social é dupla: consiste numa taxa de inscrição, que deve ser paga pelos homens maiores de 20 anos, todos os três meses; para as mulheres e para os menores de 16 até 20 anos de idade, uma vez por ano. Além dessa taxa, a lei estabeleceu uma sobretaxa sobre o salário e sobre as outras rendas, à razão de um *shilling* para cada esterlina de renda, o que equivale a um impôsto especial sobre a renda de 5%; deduz-se na folha dos pagamentos, enquanto os não-assalariados pagam-no em cada trimestre, à medida de sua declaração da renda relativa ao ano anterior. Apenas as prestações concedidas em virtude da lei de segurança social e o sôldo dos militares ficam isentos desse impôsto especial. A subvenção

do Estado deve cobrir pelo menos a *deficit* eventual do exercício.

A ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL

Quanto à administração, os assuntos sanitários cabem ao Ministério da Saúde Pública. As outras prestações estabelecidas pela lei são da competência do Ministério da Segurança Social, o qual fiscaliza também a Comissão de Segurança Social, composta de três membros e encarregada de solucionar os casos individuais.

As contribuições de segurança social são cobradas pelo Comissário dos Impostos, porém escrituradas numa conta especial da Caixa da Segurança Social, que recebe também as subvenções do governo.

A SEGURANÇA SOCIAL NEOZELANDESA NO EXERCÍCIO DO ANO DE 1941-42

São realmente notáveis os resultados do exercício de 1941-42. Eis a relação das receitas e despesas:

Receitas :		
Saldo do exercício anterior.....	£	1,867.440
Taxas de inscrição.....	£	605.222
Sobretaxa s/salários e outras rendas	£	10,432.314
Multas, juros de mora, etc.	£	50.146
	£	11,087.682
Subvenções do Estado.....	£	3,600.000
	£	16,555.122
Despesas :		
Indenizações em dinheiro pagas conforme a lei de 1938	£	10,701.237
Custo do serviço médico e sanitário (honorários dos médicos e parteiras; despesas com a hospitalização e com as farmácias)	£	394.588
Despesas com a administração	£	394.462
	£	13,531.287
Saldo para o novo exercício.....	£	3,023.835
	£	16,555.122

As indenizações em dinheiro pagas aos beneficiários de todas as categorias, importam, como se depreende do quadro acima, em 79 % do total das despesas, enquanto que mais de 18 % das mesmas

se destinaram ao custeio do serviço médico e sanitário. A administração exigiu apenas 2,9 % do total das despesas. Essa percentagem é tão baixa que se deve supor que a Caixa da Segurança Social não tenha sido debitada pelo governo por todas as despesas administrativas referentes ao sistema de segurança social. Mesmo os Institutos europeus de segurança social, com a mais perfeita organização, gastavam para sua administração sempre um múltiplo da percentagem neozelandesa empregada para o mesmo fim. E' uma pena que os elementos disponíveis não permitam esclarecer essa questão muito interessante.

Quanto às receitas provenientes dos contribuintes, o seu total importa em 11,087.682 £, o que corresponde a 82 % das despesas totais. Aproveitando o saldo do exercício anterior, teria sido possível atender a 95 3/4 % de todas as despesas do exercício corrente sem lançar mão da subvenção do Estado. Devido a esta, houve, no fim do exercício, o elevado saldo de mais de 3 milhões de £.

Sem dúvida os resultados muito favoráveis do exercício analisado não permitem conclusões definitivas a respeito do futuro, e ainda menos quanto ao êxito dum imitação do exemplo neozelandês por outros países, pois os pressupostos de ordem econômica e social variam sempre exigindo investigações minuciosas em cada um dos países.

Afim de provar mais claramente a nossa asserção inicial de que o sistema de segurança social na Nova Zelândia antecipa em grande parte a realização do plano Beveridge, juntamos a êste despretencioso trabalho um quadro comparativo (2).

Há porém uma diferença entre os dois sistemas sob o ponto de vista teórico de sua classificação; enquanto a Nova Zelândia aproxima-se mais do sistema de assistência social, o plano Beveridge mantém mais acentuadamente o princípio de seguro social, exigindo para a maioria das prestações o pressuposto de determinado número de contribuições.

(2) Baseiam-se os dados no "Boletim Provisional" n.º 4, do Comité Interamericano de Seguridad Social, publicado pelo Bureau International du Travail, Montréal (Canadá) em 1943. — Um resumo pormenorizado do relatório de Sir William Beveridge sobre a segurança social e os serviços conexos foi publicado na "Revue Internationale du Travail", Montréal, janeiro de 1943, p. 51/67.

PRESTAÇÕES DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL

Na Nova Zelândia

A) Serviço médico, hospitalar, farmacêutico gratuito, de duração ilimitada.

B) Prestações em dinheiro aos

- 1) doentes : ilimitadamente desde o 8.º dia : 20 s por semana (tratando-se de adultos)
- 2) desempregados : como B/1
- 3) inválidos e velhos (60 anos) : 32 s 6d por semana
- 4) velhos (65 anos) : 17, 10 £ por ano (1943), aumentando anualmente após 1943 de 2, 10 £ até 84, 10 £
- 5) prestações em casos de emergência quando não se pode conceder B/1, B/2, B/3 ou B/4

B/a) Prestações em dinheiro em prol da família :

- 1) espósas dependentes quando não recebem B/3 : 15 s 6d ; 10 s 6d completando B/1, B/2 ou B/3 dos maridos
- 2) viúvas com filhos : 30 s por semana ; sem filhos e maior de 50 anos : 25 s por semana
- 3) para filhos até 16 anos : 7 s 6d por semana quando os pais recebem nenhuma prestação
- 4) para filhos até 16 anos completando B/1, B/2, B/3 e B/a/2 : 10 s 6d por semana
- 5) órfãos até 16 anos : 15/9 por semana

C) Pressupostos p/ concessão das prestações :

não existirem recursos próprios financeiros do interessado nos casos B/1, B/2, B/3, aliás redução das prestações

renda própria inferior a 20 s por semana no caso de B/3

idem, inferior a 30 s e 20 s resp. semanais resp. no caso B/a/2

idem inferior a 105 s semanais no caso B/a/3

nenhuma restrição para B/a/5.

Previstas na Inglaterra pelo plano Beveridge

A) O Estado paga mais ou menos 3/4 do custo das prestações médicas e hospitalares.

B) Prestações em dinheiro aos

- 1) doentes : ilimitadamente desde o 4.º dia : 24 s por semana (tratando-se de adultos)
- 2) desempregados : como B/1
- 3) inválidos : como B/1
- 4) velhos (homens de 65, mulheres de 60 anos) 14 s por semana até 16 s (conforme o n.º das contribuições)
- 5) durante o treinamento : como B/1, porém só durante 26 semanas
- 6) às mães : 36 s por semana durante 13 semanas
- 7) inválidos em virtude de acidente ou doença profissional 2/3 do salário perdido substituindo B/3 desde a 14.ª semana

B/a) Prestações em dinheiro em prol da família :

- 1) Suplemento para cada adulto dependente nos casos de B/1, B/2, B/3 e B/5 : 16 s por semana
- 2) Suplemento para mulher dependente nos casos de receber o marido B/4 : 11 s por semana até 16 s (conforme o n.º das contribuições)
- 3) viúva menor de 60 anos semanalmente 36 s durante 13 semanas ; com filhos dependentes dela 24 s, desde a 14.ª semana
- 4) para o 2.º filho e cada seguinte : 8 s por semana (até 16 anos de idade)

B/b) Indenizações globais p/despesas com :

- 1) a mudança causada por desemprego ou treinamento
- 2) casamento (até 10 £)
- 3) maternidade (4 £)
- 4) gastos funerários (até 20 £)
- 5) morte causada por acidente ou doença profissional

C) Pressupostos p/ concessão das prestações :

26 contribuições para B/2 e B/3

48 contribuições para B/5, B/6, B/a/3 e p/ B/b/1, B/b/2, B/b/3 e B/b/4

nenhuma contribuição para B/7, B/a/4 e B/b/5.

Princípios orçamentários

J. WILNER SUNDELSON
(Tradução de CELIA NEVES)

(In "POLITICAL SCIENCE QUARTERLY", junho de 1935)

I

ALITERATURA norte-americana sobre orçamentos públicos tem demonstrado muito pouco interesse tanto pelos aspectos teóricos, como pelos pressupostos financeiros contidos na elaboração orçamentária. Uma busca na literatura dos últimos anos do século passado, que se estendeu pelos primeiros anos deste, revela que alguns estudiosos demonstraram real desejo de trazer a debate questões outras que não as de técnica e processo. Acontece, no entanto, que no governo federal, bem como nos estaduais e municipais, vigoravam sistemas orçamentários defeituosos, oferecendo fracas bases sobre as quais os cientistas políticos pudessem assentar sua discussão teórica (1). A outra investida do movimento de reforma realizado na América, por aqueles que se preocupavam com os aspectos político e constitucional, visava apenas os problemas relativos à eficiência e honestidade do governo. De resto, as condições financeiras talvez fôsem tão prósperas que não estimulavam o desejo de investigar os elementos financeiros e econômicos que a questão comporta (2). Como as reformas orçamentárias introduzidas em vários estados ainda estão em fase de elaboração, ou sua implantação data de pouco tempo, as contribuições contemporâneas pertencem ao tipo que caracterizou o período inicial da reforma: constituem-se de guias e manuais de processo e técnica, para uso de todos quantos se achem empenhados na causa da boa administração financeira. Porque se tem dispensado muito

pouca atenção aos efeitos financeiros desses processos fiscais (3), não é de se estranhar que as autoridades norte-americanas negligenciem o estudo sistemático dos chamados princípios orçamentários. A própria Ciência das Finanças, nos Estados Unidos, tem demonstrado pouca disposição para cultivar o campo orçamentário.

E' verdade que alguns autores têm incidentalmente emitido opiniões semelhantes aos princípios teóricos discutidos no presente trabalho ou têm, ao versar assuntos correlatos, exposto idéias que se aproximam das nossas. Todavia não se utilizaram das mesmas como ponto de partida consciente ou como maneira de encarar o estudo do orçamento. Os autores europeus é que têm desenvolvido e aplicado tais princípios; raramente tratam as idéias orçamentárias a não ser em termos de tais regras (*Grundsätze, règles*). Com o objetivo de estimular o interesse pela filosofia do orçamento (4), propomo-nos, neste estudo, a rever criticamente as contribuições desses estudiosos, apresentando-as para aplicação posterior.

Como é natural, esses princípios surgiram inicialmente sob a forma de enumeração das qualidades essenciais que o orçamento deve possuir. Tais *desiderata* vamos encontrar formulados já em 1885, por LÉON SAY, que considerou "quatro qualidades como essenciais ao orçamento: 1) o orçamento deve ter unidade; 2) o orçamento deve ser anual; 3) o orçamento deve ser elaborado antecipadamente; 4) o orçamento deve ter persona-

(1) Um exemplo característico deste tipo de estudo é o de E. E. AGGER, *The Budget in the American Commonwealth*, N. York, 1907.

(2) Representativas deste grupo são as publicações do INSTITUTE FOR GOVERNMENT RESEARCH, *Annals of the American Academy of Political and Social Science, Public Budgets*, vol. LXII (Nov. 1915), e E. A. FITZPATRICK, *Budget Making in a Democracy*, N. York, 1918.

(3) A mais ampla contribuição desta natureza é A. E. BUCK, *Public Budgeting* (N. York, 1929). Depois de terminado o presente artigo, foi publicado um estudo recente, por este mesmo autor, *The Budget in Governments of Today*, N. York, 1934.

(4) Ver E. LORINI, *La Scienza delle finanze e il bilancio*, "Giornale degli Economisti", vol. XL, pp. 677-90 (1910).

lidade contábil" (5). STOURM, reconhecido como autoridade, na época, também mencionou as "qualidades que o orçamento deve possuir", acrescentando que "a lista seria quase interminável" (6). O caráter normativo emprestado aos princípios orçamentários tem sido mantido, contentando-se muitos autores em rerepresentá-los como requisitos de uma boa prática orçamentária. Fazem-no ou exprimindo simplesmente a crença de que são requisitos essenciais, ou apresentando razões por que aceitam cada uma das máximas. JÈZE, cujas pesquisas orçamentárias conquistaram reputação geral no mundo acadêmico, assume uma atitude dupla: expõe os princípios em forma axiomática e examina cuidadosamente sua justificação, segundo a opinião que tem acêrca da importância de cada um deles (7). Seu colega Professor ALLIX é de parecer que essas regras são indispensáveis para que o orçamento preencha suas finalidades (8). O que revela melhor a atitude geral, em relação a êsses princípios, é a circunstância de terem os mesmos atravessado um processo de crescimento natural e seletivo e de demandarem, atualmente, um lugar tradicional e indiscutível (9), no estudo do orçamento.

(5) Apud RENÉ STOURM, *The Budget* (Translation, N. York and London, 1917), p. 145.

(6) *Ibid.*

(7) O Prof. GASTON JÈZE publicou seu primeiro estudo extensivo do orçamento em 1910, sob o título *Traité de Science des Finances — Le Budget*. Um segundo estudo, *Théorie Générale du Budget*, apareceu em 1922, no Vol. II da 6.^a edição do *Cours de Science des Finances et de législation financière française*, mas não foi incluído nas edições posteriores. A tradução alemã autorizada *Allgemeine Theorie des Budgets* (publicada por FRITZ NEUMARK, Tübingen, 1927), pode ser considerada como edição revista. Êste artigo citará a edição alemã, exceto quando expressamente declarado.

(8) ALLIX, *Traité élémentaire de Science des Finances* (Paris, 1931), p. 151. "Toutes ces règles ont pour objet d'assurer au Parlement l'exercice de ces droits financiers, d'introduire la simplicité et la clarté dans les comptes et de multiplier les contrôles et de préserver de toute suspicion les fonctionnaires publics; en un mot, d'empêcher les irrégularités".

(9) WALTHER LOTZ, *Finanzwissenschaft* (Munich, 1931): *Moderne Grundsätze der Budgettechnik* — "So sehr auch politische Momente die Art der Behandlung der Budgetfragen verschieden beeinflussen, so haben doch einige Grundsätze im modernen öffentlichen Haushalt sich überstimmend nach längerer Entwicklung und manchen Kämpfen durchgesetzt". Também FRITZ NEUMARK, *Der Reichshaushaltplan — Ein Beitrag zur Lehre vom öffentlichen Haushalt* (Jena, 1929), p. 122: "Die Frage nach dem Wesen der Budgetgrundsätze ist im einschlägigen Schriftum bisher, soweit wir sehen, expressis verbis weder gestellt noch erörtert worden. Das mag damit zusammenhängen, dass die meisten dieser Grundsätze als solche traditionale Anerkennung finden und für Selbstverständlichkeiten gelten".

As críticas, extremamente raras, têm manifestado pouca inclinação para pôr em dúvida o valor das idéias aceitas (10). Um crítico recente, Professor NEUMARK, alega que não há razões para admitir-se a existência de verdades inerentes aos princípios firmados: em cada aplicação particular devem os mesmos ser tratados como postulados que exigem defesa e justificação. E' mister que resultem, em cada caso, de um desenvolvimento lógico dos elementos em jôgo, inclusive do sistema político do país e das teorias fiscais em vigor. Desta maneira evitar-se-á uma grande dose de conflito e confusão. Sabemos, por exemplo, que o princípio da publicidade só prevalece nas unidades políticas que desfrutam de governo democrático. A existência de exceções generalizadas e de violações a seus próprios princípios não altera o ponto de vista de NEUMARK. Assim como é necessário justificar os princípios, em cada caso, assim também se dá com as infrações. A fim de que possam acompanhar as variáveis condições políticas, econômicas e fiscais, novas diretrizes e processos devem ser introduzidos. E' óbvio que esta conceituação dos princípios não retira a validade de qualquer valor normativo que se lhes queira atribuir. Ainda assim, para NEUMARK há certas funções e propósitos fundamentais que todo orçamento deve satisfazer; enquanto o orçamento fôr julgado por êsses requisitos básicos, não se pode, aparentemente, eliminar *Werturteile* (julgamento subjetivo). Por exemplo: em todo orçamento, a função de mensurar e obter equilíbrio entre receita e despesa é tão vital que torna necessário, universalmente, dispensar certa importância e assentimento aos princípios que afetam o problema do equilíbrio.

Isto não obstante, é visto que nenhum estudioso deve tratar desses princípios antes de ter provado sua importância no orçamento em estudo, somos inclinados a subscrever a opinião de que os princípios são precipuamente descritivos. Existem, na política e na atividade governamentais, aspectos que tôdas as sociedades coletivas apresentam em comum; o fato de abordar a matéria de um ponto de vista descritivo, em vez de normativo, não altera substancialmente nenhum dos princípios, com exceção, talvez, daqueles que se referem à técnica

(10) B. BAUDIN, *Le Budget et le déficit* (Paris, 1910), oferece uma das poucas críticas desses vagos "principes intangibles... fondés sur la raison pure" (p. 244).

e tradição parlamentar. Há numerosos indícios de que a Ciência das Finanças pode ser melhor servida se nos restringirmos a estudos positivos, descritivos. Só no que toca à teoria pura e a questões de política financeira, devemos acentuar o caráter subjetivo, normativo, dos julgamentos (11).

Porque os tratem como cânones, poucos dos autores demonstraram conhecer os mais óbvios aspectos dos princípios e sua aplicação; isto é, não julgam necessário partir do fato de que tais princípios, além de serem regras do jogo, apresentam enorme valor como quadro que circunscreve os estudos descritivos do orçamento. Ao analisar o sistema orçamentário, o estudioso tem a considerar muitos tipos diferentes de questões; se procede ao acaso, o resultado será confusão de matéria jurídica, constitucional, política, administrativa, técnica, fiscal e econômica. O autor que adota uma posição definida, quanto ao que lhe interessa primariamente, pode ater-se ao critério adotado de maneira lógica e coerente, examinando apenas os princípios relevantes, segundo o critério escolhido (12). Em geral, a essência de qualquer análise ou comparação de orçamento reside no problema de encarar o orçamento em suas relações com seus antecedentes no sistema fiscal e nas questões gerais de governo. Para êsses propósitos é conveniente usar os princípios como normas de descrição e comparação (13). Se o autor dá aos princípios uma classificação lógica, o leitor sabe se se trata de um problema de política fiscal, de estrutura política, de processo orçamentário ou de qualquer outro.

Os princípios mais encontrados são: universalidade, unidade, não-afetação de receitas, autori-

zação prévia, especificação, anualidade, exatidão, clareza, publicidade e exclusividade. Antes de iniciar o exame dos elementos individuais de cada um, julgamos útil expor os sistemas que têm sido elaborados para a classificação desses princípios (14).

JÈZE, na Parte II (15) de seu livro, trata de "Os deveres do Executivo e do Legislativo em matéria financeira", incluindo sob esta epígrafe os princípios da não-afetação e especificação da receita, especificação e autorização prévia da despesa, e votação anual de receitas e despesas. Na Parte III, *Processo Orçamentário*, inclui os princípios: orçamentos brutos, universalidade, unidade, clareza, fazendo referência à exatidão e honestidade. Os constantes da Parte II versam sobre os poderes do executivo e do legislativo, ao passo que os da Parte III são apresentados como respostas a uma série de questões que o autor propõe. Cabem elas em três grupos: 1) as que se referem ao material e conteúdo do orçamento e aos métodos de tratar êsse material; 2) as que se prendem à divisão de poderes entre a câmara alta e baixa, nos parlamentos bicamerais; 3) as que se ligam ao modo de debater e votar o orçamento, no seio do legislativo (16). Apenas as questões do grupo 1) são respondidas sob a forma de princípios.

O Professor JÈZE não apresenta justificativa formal quanto ao critério adotado na classificação dos seus princípios; não pode, por isso mesmo, ser passível de crítica, neste ponto. E' claro, no entanto, que não dá ao material uma apresentação coerente. O primeiro grupo de princípios versa sobre os deveres dos vários órgãos do governo e o segundo grupo pode, com propriedade, ser subordinado à mesma epígrafe. Do mesmo modo a especificação da despesa também é, inquestionavelmente, uma questão de processo orçamentário. Esta classificação não ajuda a eliminar a confusão, razão essencial de qualquer espécie de classificação.

O Professor NEUMARK emprega, em sua classificação, os populares conceitos da estática e dinâmica (17); ao primeiro subordina êle os princí-

(11) Para maiores esclarecimentos consultar B. MOLL, *Probleme der Finanzwissenschaft* (Leipzig, 1924).

(12) JÈZE, por exemplo, deixa bem claro que êle encara o orçamento como um instrumento político, de controle e ação (*Allgemeine Theorie*, p. 7). Todavia, só parcialmente consegue ser coerente com êsse ponto de vista.

(13) Sob o estímulo de JÈZE e ALLIX, publicou-se na França uma série de trabalhos que analisam os orçamentos franceses sob o aspecto dos princípios. Entre os estudos recentes há uma tese de S. MILATCHITCH, *La Règle de l'unité dans le budget de l'Etat français*, (Bordeaux, 1932), e M. G. GENY, *La Règle de la non-affectation des dépenses publiques dans le budget de l'Etat*, "Revue de Science et de Législation Financières", (Paris), vol. XXX, pp. 175-218 (Abril, maio-junho, 1932).

O autor do presente artigo organizou um quadro comparativo no *Budgetary System of Certain Countries as of January 1, 1934*, publicado no *Tax Systems of the World* (Chicago, 1934), pp. 253-55. A disposição do material obedece os princípios orçamentários, conquanto também tenham sido incluídos os dados relativos ao sistema tributário, não subordinados aos princípios.

(14) Apenas dois escritores, NEUMARK, *op. cit.*, p. 17, e JOHANNES SEIDEL, *Die Haushaltpläne der deutschen Gemeinden* (Jena, 1933), fizeram referência expressa à questão. SEIDEL afirma — com o que não concordamos — que encontrou no estudo de JÈZE aspecto semelhante.

(15) A Parte I trata da história das práticas orçamentárias e das funções orçamentárias; não contém princípios expressos.

(16) JÈZE, *op. cit.*, p. 214.

(17) NEUMARK, *op. cit.*, p. 125.

pios que se prendem ao orçamento *in equilibrium*, enquanto considera como dinâmicos os princípios processuais, que abrangem a preparação, a aprovação e a execução do orçamento. A classificação completa é a seguinte :

Estática

- | | | |
|-------------|---|--------------------------|
| a) Material | } | Universalidade |
| | | não-afetação de receitas |
| b) Formal | } | Clareza |
| | | Unidade |

Dinâmica

- | | | |
|---|---|--------------------|
| a) Elaboração e aprovação | } | Exatidão |
| | | Autorização prévia |
| b) Execução — Especificação | | |
| c) Todos os três estágios — Publicidade | | |

Recentemente, um outro autor alemão, SEIDEL, classificou os princípios de maneira um tanto diferente, opondo objeções aos métodos de JÈZE e NEUMARK (18). Todavia, difere muito pouco de JÈZE, pois os princípios são grupados segundo as questões específicas a que respondem.

Primeiro : que deve o orçamento incluir ? A essa questão respondem os princípios da universalidade (alcance do orçamento) e exatidão (natureza do orçamento).

Segundo, de que maneira o orçamento apresenta os itens de despesa e receita que contém ? A esta, respondem os princípios da unidade, clareza, publicidade e comparabilidade.

Terceiro, quando é apresentado o orçamento ? A esta, atende o princípio da autorização prévia.

E, finalmente, até que ponto as disposições das leis de meios limitam a ação dos vários órgãos do governo ? Aplica-se, aí, o princípio da especificação.

Este critério de classificação é lógico mas não satisfaz inteiramente porque deixa de atender ao objetivo de qualquer classificação artificial (19). A finalidade prática não é apresentar os fatos em ordem cronológica, nem em relação às diversas atividades que caracterizam o mecanismo orçamentário. O principal interesse consiste em dispor as informações de tal maneira que fique claro

se o estudo se refere à relação do sistema orçamentário com as atividades financeiras do governo, ou ao modo pelo qual os métodos orçamentários adotados tratam os fatores contidos no orçamento, ou ao aspecto físico do documento orçamentário e a forma por que é publicado. Temos, assim, esta classificação :

I. Relação entre o sistema orçamentário e as atividades financeiras do governo

- a) Universalidade
- b) Exclusividade

II. Tratamento dado pelo mecanismo orçamentário aos fatores incluídos no sistema

- a) Unidade
- b) Especificação
- c) Anualidade
- d) Exatidão

III. Fórmulas e técnicas para apresentação do documento orçamentário

- a) Clareza
- b) Publicidade

Apreende-se melhor o significado desta classificação na discussão de cada um dos princípios, a que passamos.

I. (a) *Universalidade* (*comprehensiveness, completeness, universality, Vollständigkeit, universalité*). A proposição básica aqui endossada talvez seja o princípio orçamentário mais geralmente reconhecido. Em sua forma mais simples, pode ser assim enunciado : tôdas as despesas e receitas do governo devem enquadrar-se no mecanismo orçamentário e submeter-se ao processo orçamentário em vigor (20).

E' evidente que a função política do orçamento — a aprovação pelos representantes do povo, da

(20) A noção de que o orçamento trata das despesas, e a elas se refere precipuamente, persiste no estudo e na prática orçamentária. A evolução histórica do controle orçamentário, com sua ênfase nas despesas do soberano, é, sem dúvida, responsável por êste fato. Ainda em 1917 alguém disse : "In the U. S. and Europe one thinks of the budget primarily as a document through which a program of expenditures is laid before the appropriating authority" (W.F.WILLOUGHBY, W.W.WILLOUGHBY e E.M.LINDSAY, *The Financial Administration of Great Britain*, N. York, 1917, p. 266). Assume-se a mesma atitude agora mais recentemente, na discussão do limite da atividade orçamentária. Num texto popular lê-se : "To be properly effective a governmental budget should be comprehensive, it should embrace every item of government expenditure" (S. SHULTZ, *American Public Finance and Taxation*, N. York, p. 85). E' sabido que o processo orçamentário do governo federal norte-ame-

(18) SEIDEL, *op. cit.*, p. 169.

(19) H. GUEST, em *The Classification of Public Expenditures*, *American Economic Review*, vol. XX, pp. 37-45 (março, 1930), oferece uma penetrante análise da filosofia da classificação financeira.

atividade do executivo no campo financeiro — exige a observância desta máxima. A concepção do orçamento universal como instrumento de controle democrático tem sido defendida por muitos teóricos das finanças, que deixam de reconhecer que esse processo orçamentário, com sua tendência para reforçar os poderes do executivo em detrimento do legislativo, entra, pela própria estrutura, em contradição com as teorias democráticas de governo. Os movimentos de reforma associados à administração financeira — como já tem sido assinalado — foram empreendidos “apenas como resultado de uma negação mais ou menos limitada do ideal democrático. Os limites fixados pelas constituições às tabelas dos impostos e aos totais da dívida pública, os sistemas orçamentários, a forma de governo comissional, o *city manager plan*, tudo isso introduz elementos de adulteração no puro ideal democrático” (21).

Mais vital que essas idéias políticas é o argumento financeiro que milita em favor da reunião de tôdas as entradas e saídas de dinheiros públicos em um orçamento universal. Preservar o crédito do Estado, evitar despesas excessivas e, mais importante ainda, manter o equilíbrio, eis o que exige a congregação de todos os fatores financeiros no quadro orçamentário.

Ao contrário dos outros princípios, que têm aplicação geral, a universalidade é útil sobretudo na análise dos orçamentos nacionais. No caso de sub-divisões políticas, o alcance das atividades extra-orçamentárias — voluntárias ou não — é usualmente limitado. No que toca às unidades nacionais, porém, órgãos semi-públicos, instituições autônomas ou organizações privadas subvencionadas freqüentemente exercem funções de governo, executando operações financeiras que deveriam ser incluídas no sistema orçamentário. Em certos países, notadamente na Alemanha e na Itália, o exercício de funções quase-governamentais, pelos partidos políticos, suscita questões interessantes acêrca da orçamentação dos itens financeiros relativos às funções delegadas.

A aplicação desta noção fundamental de universalidade está cercada de dificuldades que têm

causado muitos desentendimentos e complicações, quer na teoria, quer na prática. A primeira dessas perplexidades é a questão dos orçamentos “brutos” versus orçamentos “líquidos”. Alguns autores a consideram tão importante que lhe dão a categoria de princípio independente (22), ao passo que outros a assinalam, apenas. Dizem que não se pode efetivar a universalidade, a menos que sejam incluídas as importâncias totais das despesas e receitas governamentais. E mais: a autonomia financeira de tantas atividades do governo, sobretudo a das empresas comerciais e industriais, dificulta a descoberta de um orçamento que não apresente numerosas infrações do sistema “bruto” (23).

A inclusão, no orçamento, de atividades que não são definitivamente nem renda nem despesa e de itens não passíveis de exata mensuração em dinheiro suscita outras questões. Assim, os problemas oriundos de: venda e alienação de bens do Estado, empréstimos, atividades crediárias e bancárias, pagamentos *in natura*, pagamentos por conta de terceiros, movimentos de fundos e incontáveis fatores ligados às atividades industriais do Estado, como, por exemplo, a aquisição e o equipamento de fábricas.

A despeito de numerosas complicações e exceções, o princípio permanece firme. De fato, muito pouco de aproveitável se sabe acêrca de qualquer orçamento, se não se faz uma análise de seu alcance, com referência às atividades financeiras do governo.

Na literatura financeira encontram-se muitos autores que confundem este princípio com o da unidade ou com o da não-afetação da receita. Em muitos casos, esta interpretação errônea decorre de que os autores gostam de fazer paralelo entre as noções de unidade e universalidade, discutindo-as sob a mesma epígrafe. BUCK (24), GRAZIANI (25), LOTZ (26), MASÉ-DARI (27), MOLL (28),

(22) *Prinzip der Bruttobudgetierung*, KAREL ENGLIS, *Finanzwissenschaft* (Prague, 1931), p. 287.

(23) Um erro peculiar e inexplicável é a confusão da idéia de orçamento bruto com a de unidade orçamentária, como se vê em F. Nitti, *Principii di scienza delle finanze* (Naples, 1922), p. 263.

(24) BUCK, *op. cit.*, p. 37.

(25) AUGUSTO GRAZIANI, *Istituzioni de scienza delle finanze* (Torino, 1929), p. 87.

(26) LOTZ, *op. cit.*, p. 128.

(27) E. MASÉ-DARI, *Sul Bilancio dello Stato* (Torino, 1889), p. 59.

(28) BRUNO MOLL, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft* (Leipzig, 1930), p. 68.

ricano e o *Budget and Accounting Act of 1921* (L. 20, Stat. 42) dão decisiva ênfase às despesas. O mesmo se pode dizer quanto à maioria dos sistemas orçamentários estaduais.

(21) A. W. GUEST, *Public Expenditures* (N. York, 1927), p. 177.

SCHANZ (29) e WILLOUGHBY (30), contam-se entre os que apresentam esta combinação de idéias. Além disto, vigora entre essas autoridades o consenso de que os dois conceitos reunidos exprimem as idéias básicas de qualquer orçamento. Não se pode, todavia, aceitar a opinião esposada por alguns autores (31), de que os princípios da universalidade e unidade perdem o valor se não são observados conjuntamente. (A esta altura, podemos rapidamente definir o princípio da unidade: todo o material financeiro deve ser apresentado em um único orçamento, de modo que simples somas dêem os totais das despesas e receitas). Um sistema de orçamentos múltiplos, incompatível com o conceito da unidade, pode, no entanto, estar em perfeito acôrdo com o princípio da universalidade. A classificação de princípios adotada pelo Autor procura indicar que essas duas noções se referem a aspectos totalmente diferentes do problema orçamentário.

I. (b) *Exclusividade (Ausschliesslichkeit)*. Este postulado menor é um corolário da universalidade, pois recomenda que todo o material não fi-

nanceiro seja excluído do orçamento. Destina-se especificamente a combater as "caudas". Muito poucos autores mencionam este problema ligado à universalidade (32). E' encarado no capítulo dos debates parlamentares sôbre o orçamento; há uma tendência para confundir o orçamento pròpria-mente dito com os debates políticos que acompanham sua votação, por parte do legislativo. ALLIX (33) menciona o problema e nega-lhe qualquer valor, salientando o fato de que o orçamento é antes de tudo um instrumento de contrôle do executivo, por parte do parlamento. Os corpos legislativos podem, assim, incluir o material e as informações que julgarem convenientes (34).

Este princípio tem pouco ou nenhum valor, na análise financeira dos sistemas orçamentários. E' conhecida a dificuldade de definir o que são atividades financeiras. Praticamente tôdas as modalidades de trabalho governamental têm seu aspecto econômico ou financeiro. Não é necessário dar tratos à bola para justificar a inclusão de quase tudo, dentro do orçamento.

(Conclui no próximo número)

(29) GEORGE V. SCHANZ, *Budget, Handwörterbuch der Staatswissenschaft* (Jena, 1926), p. 89.

(30) WILLOUGHBY, *The National Budget System* (Washington, 1927), p. 67.

(31) BELA FÖLDES, *Finanzwissenschaft* (Jena, 1920), p. 66; também ALLIX, *op. cit.*, p. 67 e B. BAUDIN, *op. cit.*, p. 185.

(32) Os dois que se referem a este ponto como um princípio formal são: FÖLDES, *op. cit.*, p. 68 e JÈZE, *op. cit.*, p. 230.

(33) ALLIX, *op. cit.* p. 67.

(34) A questão de excluir ou incluir o material pertinente às subdivisões territoriais é tratada abaixo.

Dos sistemas de remuneração e sua aplicação no serviço público

LUIZ GUILHERME RAMOS RIBEIRO

Técnico de Administração

NO presente ensaio, temos em vista apresentar algumas considerações sôbre importante aspecto do problema da remuneração do trabalho.

Convém salientar que não elaboramos uma obra original. Servimo-nos, apenas, para fundamentação das conclusões expostas, dos ensinamentos e das palavras de autores de nomeada, de competência indiscutível, no assunto, como sejam CASACOF, FAYOL, JONES e outros (Vide bibliografia).

Trata-se do estudo e crítica dos vários sistemas de pagamento adotados no setor industrial, através da análise das vantagens e dos inconvenientes de cada um, de sorte a possibilitar ilações sôbre os limites de sua aplicação no Serviço Público.

Êsses sistemas podem ser classificados segundo *as formas do pagamento ou as bases de avaliação do "quantum"*.

Indubitavelmente, na atual sociedade, organizada em moldes capitalistas, a moeda, ou o dinheiro, é a principal forma de pagamento. Entretanto, tal fato nem sempre se verificou.

Houve períodos, como o do desenvolvimento da cunhagem das moedas, em que os salários eram pagos de outra maneira, como, por exemplo, em espécie, em alimentos, abrigo, etc. Em outros períodos, a remuneração monetária apresentou-se combinada com outros processos. Nesses casos, os salários em dinheiro não eram considerados sempre como o mais importante componente da remuneração, sendo às vezes, meramente complementar da provisão de alimentos, vestuário e habitação.

Ligeiro esboço histórico mostra-nos que, na economia do mundo antigo, após o desenvolvimento da cunhagem monetária, os salários eram pagos parcialmente em dinheiro e em comodidades. A relativa importância destes dois elementos variava, em geral, de acôrdo com a natureza do trabalho, o período e o país.

Nas cidades feudais da Idade-Média, a remuneração do trabalho, quer profissional, quer agrícola, assumiu outras formas características que não o dinheiro, tais como o direito de cultivar certa faixa de terra, a prestação de serviços retribuíveis e utilidades.

A expansão do comércio, o desaparecimento dos feudos auto-suficientes, além de diversos fatores, conduziram, gradualmente, ao pagamento em dinheiro, como suplemento às demais formas de compensação.

Sòmente depois da revolução industrial foi que o sistema de salários do capitalismo moderno, com sua ênfase no vínculo monetário, atingiu completo desenvolvimento.

A invenção do maquinismo e a transferência do trabalho, até então de caráter doméstico, para as fábricas, tornaram desnecessária ou impraticável para os empregadores a aceitação de operários como parte de sua economia privada, e o pagamento de salários em dinheiro assumiu a forma característica da remuneração na indústria capitalista.

Apesar disso, os pagamentos não-monetários não desapareceram inteiramente. Na agricultura, nos serviços domésticos, nas indústrias extrativas de madeira e em outras semelhantes, a casa, a alimentação e algumas outras necessidades constituem modos suplementares de remuneração.

Nas emprêsas em que as relações de empregador e empregados são estipuladas com caráter permanente, como na exploração de uma mina situada em lugar desprovido das utilidades mais comuns, o patrão pode construir casas de moradia, estabelecer vendas a retalho e prover outras facilidades sociais, dando-lhes preços nominais, que são computados como remuneração suplementar.

Todavia, em alguns casos, êste pagamento em vantagens e "truck" poderá equivaler a uma di-

minuição dos salários reais, em virtude dos excessivos preços cobrados.

Em geral, êsses suplementos aos salários em dinheiro são encontrados, atualmente, sempre que exigências industriais determinam a localização de considerável número de operários em lugar onde há falta das utilidades básicas, em uma comunidade.

De certo modo diferente, é um tipo de remuneração suplementar, que, sem ser produto da inexistência de utilidades, é adicionada voluntariamente pelos empregadores, nos centros trabalhistas mais adiantados. E' certo que, numa economia de competição monetária, o empregador hesitará em abandonar o pagamento dos salários costumeiros para aumentá-los espontaneamente.

Entretanto, o desejo de assegurar as vantagens da diminuta mobilidade do pessoal e de uma produtiva boa-vontade poderá levar o patrão a conferir aos seus operários certas satisfações complementares, entre as quais se incluem boas condições de ventilação, calor, luz e higiene, salas de repouso, restaurantes, jardins, parques recreativos, assistência médica e dentária, instalação e subvenção parcial a clubes de empregados, instrução geral e técnica, caixas de economia, seguro contra acidentes, velhice e desemprego, afora outros tipos de instituições de benefício.

Para significar tais provisões de amparo e beneficência aos operários tem-se empregado o termo "incentivos não-financeiros". Releva notar, porém, que êsses tipos de assistência social nem sempre são aceitos de bom grado pelos trabalhadores, que, em muitos casos, prefeririam um aumento nos respectivos salários em dinheiro, para dispor dos mesmos como julgassem mais conveniente.

O pagamento da retribuição devida aos servidores públicos, pelo trabalho prestado, assume, de modo geral, a forma monetária. De fato, tanto o vencimento dos funcionários como o salário do pessoal extranumerário são pagos em dinheiro.

Em alguns casos, porém, o Estado proporciona aos seus servidores vantagens não-monetárias e que podem ser consideradas como forma de pagamento.

Com efeito, há certos cargos, cujo desempenho implica a obrigação, por parte do Estado, de prover a moradia do funcionário e sua família, enquanto que, em outros casos, o auxílio consiste no

fornecimento de uniformes, calçados, etc., como acontece em relação aos contínuos, serventes e mensageiros.

Por outro lado, a ampliação dos serviços próprios do I.P.A.S.E. já está conduzindo êsse órgão de previdência à construção de casas para os servidores da União, sendo de referir que as condições de pagamento e o preço razoável — dada a ausência do intuito de lucro — constituem de certo modo, compensação não-monetária.

No concernente a gêneros alimentícios, é bem possível que, de futuro, possa o Governo, com a ampliação do S.A.P.S., fornecê-los aos seus servidores, em condições tais que equivalham a uma economia substancial de vencimentos.

Aliás, em matéria de "incentivos não-financeiros", o Estatuto dos Funcionários, nos seus artigos 219 e 220, previu um plano de completa assistência aos servidores, estipulando que "o Governo Nacional promoverá o bem estar e o aperfeiçoamento físico, intelectual e moral dos funcionários e de suas famílias".

Por outro lado, tem a Administração providenciado a elevação dos níveis de remuneração de algumas carreiras para incluir, nos respectivos vencimentos, vantagens pecuniárias que eram, anteriormente, recebidas para alimentação. Ainda há pouco tempo, foram alteradas, no sentido indicado, as carreiras de Foguista Marítimo, Maquinista Marítimo, Marinheiro e Patrão, do quadro Suplementar do Ministério da Guerra, cujos ocupantes, até o advento do Estatuto dos Funcionários recebiam a etapa de Cr\$ 3,00, para efeito de alimentação (Decreto-lei n.º 5.833, de 20 de setembro de 1943, no D.O. de 22 de setembro de 1943).

Com relação à classificação dos sistemas de pagamento segundo as bases de avaliação do quantum a ser pago, há três tipos principais: *salário por tempo* (time wage), no qual o pagamento é feito por unidades de tempo, (usualmente hora ou dia), sem especial referência ao rendimento; *salário por peça* (piece wage), no qual o pagamento é feito pelas unidades de rendimento, sem atenção ao tempo dispendido; e *salário de eficiência* (efficiency wage), no qual o pagamento se baseia no grau de execução de um padrão predeterminado, tal como a quantidade por unidade de tempo, a qualidade, a economia de materiais de consumo,

ou combinações destes e de outros fatores estandardizados.

Esta classificação é mais prática do que estritamente lógica, uma vez que, em cada um desses tipos, há sempre um elemento comum aos demais. Para manter-se em seu cargo, o trabalhador, em um sistema de salário por tempo, deverá manter um mínimo de qualidade; em um sistema de salário por peça, deverá observar um mínimo de rendimento por unidade de tempo, e nas fórmulas de todos os "efficiency wage", ambos os fatores — tempo e rendimento — têm destacada importância. Do ponto de vista da participação na produtividade, estes sistemas básicos acarretam consequências diferentes. Geralmente, o salário por tempo dá vantagens de ordem técnica ao empregador, o salário por peça confere-as ao empregado, e no pagamento em função da eficiência, elas se repartem entre ambos. Estas generalizações, porém, somente são verdadeiras quando não torem introduzidas modificações de vulto nos sistemas *por tempo e por peça*. Além disso, qualquer sistema competitivo de salários proporciona vantagens técnicas aos consumidores.

A parte do aumento atribuída ao empregado, nos sistemas baseados na eficiência, é usualmente designada como seu *prêmio* ou *bonus*.

Os sistemas de salários *por tempo e por peça* têm longa história. Foram delineados pelas sociedades econômicas do Egito, Grécia e Roma, e, tão prontamente o trabalho livre emergiu das instituições feudais, voltaram a ser usados. Quando as tarefas exigidas do trabalhador eram variadas, como geralmente ocorria, os salários eram pagos na base do tempo; porém, quando o serviço consistia em uma tarefa definida, como no caso dos tecelões, os estímulos baseavam-se, às vezes, no rendimento.

No terceiro quartel do século XIX, a rápida expansão das fábricas e seus equipamentos criou novos problemas de supervisão do trabalho industrial, que determinaram fosse dispensada especial atenção aos sistemas de pagamento baseados na eficiência. O único sistema de incentivo, então conhecido, era o "piece rate", mas a difusão do seu uso foi retardada pela controvérsia resultante da tendência da administração em abaixar a média das peças, de sorte a obter alguns benefícios proporcionados pelo progresso da técnica da direção.

Esta óbvia dificuldade, relativa ao sistema aludido, estimulou pesquisas de outras formas de pagamento, que pudessem recompensar o valor e, ainda, proporcionar ao empregador uma parte da vantagem do aumento de produção, derivado da invenção de novas máquinas e do melhoramento das condições e métodos de trabalho. Tais pesquisas conduziram ao aparecimento, também no século XIX, de certo número de fórmulas de salários em função de eficiência. Os primeiros a serem desenvolvidos foram os *sistemas de prêmios* de Halsey, Rowan e Towne-Halsey, cujas fórmulas estabeleciam um padrão, na base da média das execuções passadas, resultando que toda economia ocasionada pela execução superior ao padrão de rendimento prefixado era repartida entre o patrão e o operário, em base, de certo modo, empírica.

A essas fórmulas de salários-prêmios seguiram-se: a) o sistema diferencial de Taylor, denominado "a piece rate system"; b) o sistema de bonificação de Gantt, sendo que, em ambos, os padrões de produção eram determinados pela experiência e pelo estudo dos tempos; c) o sistema de Emerson — "efficiency bonus plan" — que estabelecia os padrões menos empiricamente do que as primeiras fórmulas, porém, menos cientificamente do que os sistemas de Taylor e Gantt. Recentemente surgiram diversas fórmulas, que constituem simples variantes dos tipos históricos já mencionados.

Antes de passarmos ao estudo mais minucioso de cada um desses sistemas, convém examinar os que se baseiam *no tempo* e na *tarefa* ou *peça*.

No pagamento *por jornal*, o operário vende ao patrão, por um preço previamente fixado, um dia de trabalho, em condições determinadas. Este sistema tem o inconveniente de conduzir à negligência, exigindo, assim, atenta vigilância. Ele remunera mais o tempo passado do que o trabalho fornecido, possuindo a desvantagem de nivelar, quase sempre, os bons e os maus operários.

Há, também, os empregados pagos por quinze-na ou por mês. Esta forma de remuneração aplica-se, em geral, aos empregados ditos de escritório e aos contra-mestres.

Já os planos anuais de pagamento (*anual wage plans*) têm uma origem relativamente recente. De acordo com estudos feitos a respeito, o primeiro

plano desta espécie foi adotado, em 1907, pela "Columbia Conserve Company". O motivo determinante desses planos é, indubitavelmente, o desejo de assegurar aos empregados uma renda certa, e, ao mesmo tempo, aumentar-lhes a eficiência.

Êstes planos de segurança apresentam uma variedade de formas, na maneira de assegurar a renda a ser obtida, anualmente, através do salário. Assim, todo cuidado deve ser pôsto na diferenciação dos diversos tipos, que podem ser reduzidos a quatro grupos. No primeiro, estão incluídos os que podem ser designados como os verdadeiros planos anuais, e pelos quais a empresa garante emprêgo regular para um número especificado de semanas no ano inteiro.

O segundo grupo calcula o custo do trabalho para o ano todo e paga a soma respectiva em 52 prestações semanais, quer o empregado trabalhe efetivamente ou não.

No terceiro grupo, estão os esquemas que são designados "planos de adiantamento de salário" — *wage advance plans* — e que permitem ao empregado perceber adiantamentos, por conta de seus futuros ordenados, em somas suficientes, sobre uma porcentagem especificada de seus vencimentos normais, devendo os adiantamentos ser pagos em trabalho e não em dinheiro.

O quarto grupo prescreve a segurança da renda para limitados períodos de semanas ou meses, mas não para o ano.

A "Procter and Gamble Company" é a pioneira dos chamados "employment-guarantee arrangements" (primeiro grupo) e seu plano, adotado em 1923, é o exemplo melhor conhecido deste tipo. Aos empregados com dois anos de serviço, ela garante 48 semanas de trabalho, de 40 horas cada, menos o tempo perdido pelos feriados, incapacidade, ausências voluntárias e casos de emergência.

De modo geral, êstes planos de garantia são aplicados nos casos em que ocorre uma razoável firmeza na produção ou se verifica constante procura por parte dos consumidores.

Para que um plano de garantia anual de emprêgo obtenha sucesso, é necessário que as vendas, a produção e o pessoal sejam cuidadosamente coordenados, de forma a assegurar o mais alto grau de estabilidade do serviço.

A "Hormel Company" (meat packing), em vez de remunerar os trabalhadores na base do serviço

efetivamente prestado em cada semana, concebeu a idéia de fazer a estimativa do número total de horas exigido, por ano, para produzir o volume do orçamento anual, e pagá-lo em 52 prestações semanais, independentemente do número de horas empregado em cada semana em particular. A companhia está, de certo modo, protegida contra o pagamento de um número desproporcionalmente elevado de horas improdutivas, durante um declínio cíclico no negócio, porque os salários são baseados sobre estimativa do volume de produção, abaixo do normal. Para impedir a crítica de que a empresa usava o plano para obter mais trabalho do que o pago, ou que apressava a produção (*speeding up production*), sua gerência criou um sistema de bonificação anual para a produção excedente do volume previsto, sendo o método de fixação dos bonus adaptado às condições de cada departamento.

De outro lado, a garantia do emprêgo deverá ter um efeito psicológico favorável, não somente sobre os operários antigos, mas também sobre os novos, que esperam, de futuro, beneficiar-se da segurança do emprêgo, que os planos oferecem. Provavelmente, a melhor vantagem desses planos é estimular os dirigentes das empresas a estudarem, intensivamente, o problema da estabilização do serviço, que é a condição indispensável para o êxito dos planos referidos.

O segundo dos sistemas antigos de pagamento consiste em dar um preço à uma determinada *tarefa* ou *peça*, e pagá-lo, sem tomar em conta o tempo empregado.

Os salários *por peça* são fixados, geralmente, de maneira que uma rapidez regular na execução confira ao trabalhador o salário corrente no ofício a que se dedica.

Neste sistema de pagamento, o trabalho do operário é pago proporcionalmente à produção realizada, e deve ter como fundamento um critério definido a respeito dos tempos que correspondem às tarefas e ao salário que os operários hão de obter diariamente.

A principal vantagem do sistema consiste em dar saída à reserva de força produtora dos indivíduos, cujo rendimento poderá ultrapassar ao normal. A introdução do sistema de salários *por peça* ou *tarefa* tem estimulado o esforço voluntário, criando, dessa maneira, um ambiente de emulação e

zêlo, que contrasta com os sentimentos de temor, existentes nas fábricas em que os trabalhadores estão continuamente sob a vigilância do capataz.

Além disso, a adoção do sistema não só aumenta a produção, como também desperta no operário o senso de responsabilidade que lhe estimula as iniciativas.

O custo total permanece reduzido, pois enquanto o custo da mão de obra se apresenta constante, seja qual for a rapidez no trabalho, o aumento da quantidade de produtos levada a efeito por hora acarreta uma diminuição do gasto por este espaço de tempo, na qualidade e funcionamento das instalações.

Também o preço da mão de obra, por unidade de produção, converte-se em algo fixo e utilizável para os cálculos de caráter preliminar, relativos ao custo.

Quanto aos inconvenientes, o trabalho *por peça*, engendrando a emulação, tende a promover uma espécie de luta econômica entre o patrão e os trabalhadores.

Ademais, a marcha acelerada causa um desgaste excessivo na maquinária e nas instalações, especialmente se a velocidade das máquinas não for fixada de modo científico, e não se regular, com a necessária perícia, as condições em que devem funcionar.

Já que o salário é determinado pelo número de peças, o sistema favorece o aumento da quantidade da produção, em detrimento da qualidade, além de que o rendimento intensivo é prejudicial à saúde dos operários.

O sistema *por peça* não é tão facilmente controlável quanto o sistema *por tempo*. Não é difícil, com efeito, registrar o número de horas da semana em que um indivíduo trabalhou ou, pelo menos, permaneceu na fábrica. O seu rendimento, porém, está sujeito a uma possível margem de erro, no respectivo cômputo, em especial quando se trata de tarefas complexas, e não de simples repetição.

Outrossim, parece que o "piece rate system", como aconteceu na União Soviética, é largamente responsável pelo excesso de gastos que, às vezes, ocorrem em relação às despesas previstas no orçamento anual das indústrias.

O certo é que, em todas as empresas que adotam o "time wage" encontram-se, também, trabalhadores pagos *por peça* ou *tarefa* e vice-versa.

Na parte executiva e distributiva da indústria capitalista, o principal método de pagamento é o do *salário por tempo*.

Os diretores e gerentes recebem ordenados anuais, e os empregados de escritório, seja na indústria ou no comércio, geralmente recebem salários mensais ou semanais. Em poucos casos são os trabalhadores de escrita remunerados com bonus na base do rendimento, devido à dificuldade de medir tal gênero de trabalho. Os encarregados de vendas usualmente recebem comissões, baseadas no volume das transações, além de um salário fixo, sendo que as comissões constituem, de modo geral, a maior parte de sua remuneração. No entanto, isso varia bastante. O pessoal supervisor algumas vezes pode receber comissão ou bonus proporcionais aos salários daqueles a quem supervisionam, como adição ao vencimento por tempo. Em algumas empresas, a participação nos lucros é uma forma suplementar de remuneração para o pessoal executivo, mas a sua aplicação para os empregados hierarquicamente inferiores, depois de algumas experiências, foi abandonada.

No serviço público federal brasileiro, o pagamento da retribuição devida aos servidores obedece ao critério do *tempo*, independentemente, assim, do *rendimento* efetivo do pessoal, do serviço realmente prestado. Há, porém, exceções, como no caso dos extranumerários-tarefeiros, que são pagos na base da *produção por unidade*, ou seja *por peça*. Este último sistema é empregado, sobretudo, nos ramos industriais do serviço público e nas fábricas de material bélico do Exército, dependendo a sua aplicação, do gênero particular de trabalho e do grau de mensurabilidade do mesmo.

Essa restrita aplicação do "piece wage" decorre dos caracteres específicos das atividades administrativas, sendo de referir, de outro lado, que a apuração objetiva do merecimento dos funcionários e o estudo científico da lotação das repartições, de acordo com o volume do serviço, afóra outros processos de controle, proporcionam ao Governo, de certo modo, uma garantia contra as horas improdutivas de seus servidores. Os extranumerários-diaristas percebem o salário por dia de trabalho efetivamente prestado.

Do ponto de vista orçamentário, a fixação da despesa com o pessoal se reveste do caráter de *anualidade*, quer para os funcionários, quer para os extranumerários. Quanto aos primeiros, que têm número certo, a previsão é *fixa*, apresentando-se *variável*, dentro dos limites do crédito próprio e global, em relação ao pessoal extranumerário. Em ambos os casos, porém, o pagamento é feito em 12 prestações *mensais*. É interessante notar que mesmo os extranumerários-diaristas e os tarefeiros recebem, *mensalmente*, o salário que lhes couber pelo número de dias de trabalho efetivamente prestado ou pela soma de unidades produzidas.

Temos, portanto, como características principais do sistema adotado, a respeito, pela administração pública, os seguintes :

- a) retribuição em função do *tempo*, sem especial referência ao *rendimento*; e
- b) previsão *anual* das despesas e pagamento em 12 prestações *mensais*.

O sistema diferencial de Taylor foi descrito, pelo seu autor, sob o título "a piece rate system", tendo sido aplicado, pela primeira vez, nas oficinas da "Midvale Steel Company", de Filadélfia, em 1884. Segundo Frederico W. Taylor, os princípios básicos do sistema são os seguintes :

- a) atribuir-se a cada operário uma tarefa diária abundante e bem definida;
- b) sistematizar os processos e as condições de trabalho, de maneira que um operário hábil e eficiente possa efetuar a tarefa, dentro do tempo marcado;
- c) dar um salário elevado ao operário que demonstrar capacidade; e
- d) rebaixar o salário, e, por último, despedir os operários incapazes.

Os requisitos preliminares, para que o *sistema diferencial* possa aplicar-se com êxito, são :

- a) rigorosa normalização do regime nas oficinas;
- b) organização administrativa racional, que permita dar ao operário explicações individuais e instruções escritas completas e detalhadas; e
- c) serviços auxiliares que funcionem perfeitamente.

As durações normais, correspondentes a cada obra, são determinadas cuidadosamente, tomando-se como base o estudo dos tempos e dos movimentos. A margem de tempo é calculada de tal modo, que a tarefa se torne difícil e represente, aproximadamente, o que se possa exigir, como rendimento usual, de um operário qualificado. Esta regra ou norma dependerá do respectivo mercado de trabalho e das facilidades que existirem para obter o pessoal que se deseja. A tendência é mais para a liberalidade no tocante ao prêmio do que para a da margem de tempo. O objetivo de Taylor é retribuir esplêndidamente o trabalho excepcional de um bom operário, enquanto que Halsey e Rowan se propõem a estimular os obreiros medianos a que melhorem seu rendimento, dentro de razoáveis limites.

O sistema constitui, assim, ao mesmo tempo, um exame da prova de capacidade e um método de remuneração mais liberal do que qualquer outro, para o bom operário. Os prêmios devem ser calculados sobre a base de algum período determinado de tempo, como seja um dia ou uma semana, de sorte que seja necessário *sustentar* o rendimento.

O que interessava a Taylor era atribuir ao operário uma tarefa definida, que exigisse, para sua execução, um rendimento intensivo, e retribuí-lo liberalmente. Seu intuito era conseguir um baixo preço de custo, por unidade de produção, mediante a implantação de normas elevadas e de uma intensidade de rendimento que permitisse produzir rapidamente. Com isto, esperava que se rebaixassem os preços de venda, com o que o público consumidor participaria dos benefícios dos métodos científicos. O sistema diferencial de Taylor apresenta as seguintes vantagens :

- a) os padrões elevados que se atribuem são um estímulo poderoso. Exige-se da direção um domínio quase absoluto das condições de trabalho e da faculdade de delimitar exatamente cada tarefa. Do operário, exige-se que demonstre, pela sua perícia, ser um trabalhador qualificado dentro de sua profissão;
- b) ficam bem delimitadas as funções que correspondem, respectivamente, à direção e aos operários; àquela, cumpre fixar as condições e determinar os benefícios, enquanto que aos trabalhadores cabe contribuir com seu esforço e receber,

como prêmio, todo o salário correspondente ao tempo economizado.

Entre os inconvenientes que oferece o sistema de Taylor, podemos referir :

a) a ação eliminadora — nas imediações do limite de tempo — é rigorosa, convindo que a medida e definição das diversas tarefas e a regulamentação das condições de trabalho sejam efetuadas cuidadosamente, a fim de evitar queixas e que o operário se julgue vítima de injustiça ;

b) devido ás suas exigências, é limitada a aplicação do "piece rate system" na indústria. Somente poderá ter êxito quando operários bem qualificados trabalharem em condições reguladas segundo os métodos científicos de administração.

No sistema de Taylor, pois, um salário de base é fixado para a tarefa que, previamente, foi determinada pelo estudo dos tempos de operação, e tôdas as vêzes que o operário executa o trabalho dentro do tempo marcado, ou mais rapidamente, recebe um prêmio igual à uma fração do salário básico (*prix de base*), perdendo o benefício do prêmio se êle executa o serviço mais lentamente do que a velocidade prevista.

Outro sistema, chamado algumas vêzes "de trabajo a destajo con primas a la sobreproducción", foi idealizado por H. L. Gantt, quando era assistente de Taylor nos ateliers da "Bethlehem Steel Company". Baseia-se no sistema de Taylor e afasta-se tanto quanto possível dos métodos antiquados de calcular as taxas por tarefa, fundando-se em dados anteriores, a respeito do tempo total empregado em uma tarefa. E' o mais utilizado de todos os métodos científicos de remuneração.

Na base de condições de trabalho estritamente normalizadas, Gantt assinala uma tarefa diária perfeitamente determinada, que representa o trabalho de um obreiro de primeira ordem. Se se atém às instruções e executa tôda a tarefa que propriamente lhe corresponde no transcurso do dia, abona-se ao operário um prêmio definido, além do salário combinado ; porém, se ao término do dia não efetuou completamente a tarefa atribuída, não percebe êsse prêmio, e, sim, apenas o salário.

A remuneração dos que alcançam ou ultrapassam a produção fixada consiste, por conseguinte, no salário diário correspondente ao tempo normal determinado para a tarefa, mais uma percentagem

convencionada, de 20 a 50 %, dêsse tempo, que se ajunta como bonificação.

Resulta, pois, que o sistema é de *salário por tempo*, para os trabalhadores cujo rendimento é inferior ao padrão, e *salário por tarefa ou peça*, para os que ultrapassam a norma estabelecida. A diferença entre os sistemas de Gantt e de Taylor é que o primeiro assegura um mínimo de salário para os operários cujo rendimento é inferior ao normal, enquanto que o segundo nada lhes garante. Também, aos operários que alcançam ou sobrepassam ao rendimento estipulado, o sistema de Taylor os retribui *por tarefa*, enquanto que o de Gantt os remunera com uma taxa fundamentada *no tempo*, como ficou visto.

Gantt considera essencial que se garanta aos trabalhadores um mínimo de salário, pois, dêste modo, há tranqüilidade no ânimo do pessoal, facilitando-se a aplicação "de tarifas a destajo", cientificamente calculados.

O que o sistema de Gantt teve em vista foi, precisamente, evitar a eliminação e o desestímulo do operário que não conseguir efetuar a tarefa no tempo determinado, a que conduzia o sistema de Taylor. Como êste, Gantt analisa o trabalho, em tôdas as suas minúcias, bem como as condições correspondentes, a fim de fixar a produção máxima que é possível exigir, praticamente, do operário colocado em boas condições para a execução do seu trabalho.

A aplicação do sistema de bonificação de Gantt produz bons resultados, porque êle se adapta facilmente a tôdas as atividades produtivas, e, graças a essa flexibilidade de adaptação, pode ser usado com tôda a segurança desejada.

Convém precisar que, no sistema de Gantt, são usadas as mesmas regras do sistema de Taylor, no que concerne ao ajustamento do operário à produção, isto é, êle é instruído perfeitamente a respeito de todos os detalhes do trabalho que tem a executar ; e é devido ao emprêgo dêste método de instrução que se chega à formação de operários especializados e à intensificação da divisão do trabalho, base fundamental da produção a baixo preço de custo, porque notamos que os salários obtidos pelo sistema de Gantt são muito elevados, pois que vão além dos obtidos pelo sistema de Taylor.

F. A. Halsey, quando superintendente da "Randa Drill Company", de Sherbrooke, no Canadá,

idealizou um sistema de salários-prêmios, que tomou o seu nome. Consiste, essencialmente, em calcular as médias dos tempos empregados anteriormente na execução das tarefas e em oferecer aos operários uma porcentagem do salário correspondente à parte desse tempo que tenham economizado, além da retribuição que perceberem segundo a tarifa por todo o tempo empregado.

Aos operários que terminam sua tarefa em tempo menor do que o fixado é conferido — à parte o salário pelas horas empregadas — um suplemento de remuneração que varia entre a 4.^a parte e a metade do salário correspondente, segundo a tarifa, ao tempo economizado.

O sistema de Halsey é fácil de ser introduzido. Para êle, nenhum estudo preliminar faz falta, exceto o cálculo da média dos tempos empregados, não se fazendo mister nenhuma reorganização, salvo aquela que possa ser exigida pela observação das durações das tarefas comuns. Adapta-se aos processos de administração mais utilizados e não requer a sistematização das condições de trabalho.

Entre os principais méritos atribuídos ao sistema de Halsey, podemos referir o que tende a consolidar a *tarifa de prêmios* (tarifa de primas), em virtude de repartir entre a empresa e os operários o lucro proporcionado pela economia de tempo.

O aspecto psicológico do sistema é plausível. Se um operário é capaz de terminar em 8 horas 10 obras para as quais foi assinalado um tempo normal de uma hora para cada, será evidente que, do ponto de vista financeiro, tanto faz que se ofereça a remuneração de 25 centavos para cada hora, além da terça parte do salário correspondente ao tempo economizado, ou que se ofereça a dita remuneração de 25 centavos pelas primeiras 8 horas acabadas num dia e 8 1/3 centavos para cada hora suplementar. Não obstante, essas duas proposições são muito distintas, se as considerarmos do ponto de vista psicológico, tendo em conta o preparo e a mentalidade do obreiro.

O sistema de Halsey reveste-se do mesmo defeito que o de *salário por peça*, já que se fundamenta em normas de tempo, que não são determinadas de modo científico. A duração das tarefas é deduzida dos resultados obtidos previamente, o que poderá acarretar desigualdade e injustiças.

Do ponto de vista administrativo, o sistema tem por base "sacar partido" do trabalhador, sendo,

portanto, fundamentalmente, um sistema artificial.

Se, partindo do tempo economizado, consegue que a tarifa adquira caráter estável, o faz em troca de que o trabalhador careça de um verdadeiro estímulo para esforçar-se.

Reduzindo a proporções módicas a importância do prêmio oferecido ao operário, o sistema diminui, outro tanto, o incentivo utilizado, e, por conseguinte, os resultados obtidos.

Por último, é discutível que seja equitativo, como princípio fundamental, repartir o lucro devido ao tempo economizado entre a empresa e os trabalhadores.

De todos os sistemas ordinários de organização em uso, nos quais nenhum estudo científico dos tempos foi feito, o melhor, segundo Taylor, é o sistema primeiramente desenvolvido por Henry R. Towne, e aperfeiçoado e pôsto em prática por F. A. Halsey. Êste sistema foi descrito nas memórias, lidas, em 1886, por Towne e em 1891, por Halsey, na "American Society of Meck Ing." O sistema foi criticado e habilmente defendido em uma série de artigos publicados no "American Machinist".

Pelo sistema Towne-Halsey, além da tarifa horária fixa, atribui-se, igualmente, ao operário, uma parte do benefício que resulta do aumento de sua atividade. Toma-se para base do salário o tempo mínimo, no qual o trabalho foi feito anteriormente, e se o operário executa a nova tarefa atribuída em um tempo menor do que o determinado como máximo, recebe um prêmio igual a uma fração da economia de tempo realizada, isto é, recebe uma parte da diferença entre o salário correspondente ao tempo fixado e o correspondente ao tempo real de execução.

A experiência demonstrou que o sistema Towne-Halsey permite o aumento de rendimento do operário, talvez de um modo menos brusco que outros sistemas, mas é incontestável que obtém êsse resultado de maneira mais segura. Precisamente por isso é que o sistema Towne-Halsey apresenta grande interesse. Graças ao seu efeito estimulador, produz um rendimento progressivo (*un rendement progressif continu*).

Êste sistema, que, praticamente, se confunde com o de Halsey, já tem sido adotado com êxito por

grande número de emprêsas. De sua aplicação resultam salários mais elevados e um melhor entendimento entre os operários e os diretores.

Um sistema diferente para a repartição do lucro devido ao tempo economizado, foi o concedido por James Rowan, da emprêsa "David Rowan and Sons", de Glasgow, na Escócia. Este sistema, como o de Halsey, não altera em nada os métodos anteriores de trabalho ou de administração. Os tempos normais de execução continuam fundamentados na prática, ficando assegurado o salário diário ao obreiro que alcançar essas normas. O sistema de Rowan tende, assim mesmo, e principalmente, a assegurar a estabilidade da tarifa de bonificação, limitando o ganho que o operário pode obter mediante economias de tempo.

O princípio em que se funda este método de remuneração é o de aumentar o salário do tempo empregado na mesma proporção em que se reduz o tempo fixado para a tarefa. De acôrdo com esse princípio, se o trabalhador consegue reduzir o tempo empregado em certo tanto por cento, aumenta-se a tarifa de seu salário por hora nessa mesma porcentagem. Se a redução do tempo é de 25 %, o salário é aumentado de 25 %.

As flutuações da quantia do prêmio podem ser vistas claramente dispondo-se os fatores em forma de proporção :

Salário do tempo fixado : Salário do tempo economizado :: Salário do tempo empregado : Prêmio

A remuneração limita-se automaticamente, pois à medida que aumenta a porcentagem de tempo economizado diminui a base, que é o salário correspondente ao tempo empregado, à qual se aplica essa porcentagem para o cálculo do prêmio. Até atingir os 2/3 do tempo economizado, a rapidez é remunerada com maior liberalidade do que no sistema de Halsey; além dêsse ponto, torna-se o sistema de Rowan menos remunerativo. Entretanto, como a aceleração de marcha que os operários conseguem, por seus próprios esforços, nos diversos sistemas de prêmios ou bonificação, raramente excedem de 2/8 ou 3/8, este sistema, na prática, vem a ser mais compensador que o de Halsey, para os trabalhadores. E', portanto, um

sistema que apresenta vivo interêsse para os operários hábeis e ativos, de vez que poderão conseguir salários bastante elevados. No que respeita aos empregadores, êles têm, outrossim, grande interêsse em aperfeiçoar sempre seu aparelhamento e em utilizar máquinas modernas, a fim de que possam progredir. Evidentemente, como a superprodução não é obrigatória, há possibilidades para tôdas as categorias de competência, bastando fornecer a produção mínima exigida, para garantir o salário mínimo de base.

Dá-se o nome de "sistema de salário segundo o rendimento" ao que foi idealizado por Harrington Emerson. Assemelha-se aos sistemas de Taylor e de Gantt, pois, como êstes, pressupõe condições de trabalho completamente normalizadas, e as tarefas são determinadas, exatamente, pelo estudo dos tempos, constituindo essas tarefas, quando são executadas dentro do tempo normal, mais ou menos o que é capaz de efetuar um operário qualificado. Também como nos dois referidos sistemas, paga-se ao trabalhador o salário correspondente a todo o tempo economizado, facilitando-se a produção com o auxílio de peritos e conselheiros experimentados. Como o sistema de Gantt, o de Emerson garante ao operário, seja qual fôr seu rendimento, um salário certo, devidamente convencionado.

A característica do sistema Emerson é a transição geral que se estabelece, por um lado, entre a tarifa por tempo (*tarifa de jornales*) e, por outro, a tarifa por peça (*la de destajo*), à medida que vai aumentando a rapidez da execução. Calcula-se a remuneração na base do rendimento, entendendo-se como rendimento ou produtividade a proporção entre o tempo assinalado para uma tarefa e o tempo efetivo empregado pelo trabalhador, quer dizer, a proporção entre o tempo normal e as horas que transcorrerem.

Concluir a tarefa no tempo fixado representa um rendimento de 100 %. O salário dos obreiros cujo rendimento é de 100 % é o que corresponde, segundo a tarifa, ao tempo normal assinalado para a tarefa (que, neste caso, vem a ser o mesmo que o tempo empregado), mais 20 % do salário correspondente do tempo dispendido.

O prêmio é concedido a partir do rendimento de 66,7 %, não se pagando mais que o salário comum quando a produção não atinge à mencionada ci-

fra. Se o rendimento de um trabalhador não alcança a 80 %, considera-se que o mesmo é incapaz para aquêlê gênero de trabalho, sendo transferido, então, para outra secção, onde se lhe dá mais uma oportunidade.

Entre o rendimento de 66,7 e 100 % percebe o operário, além do seu salário fixo, um tanto por cento de bonificação, calculado sôbre a base do salário correspondente ao tempo empregado na tarefa, que aumenta gradualmente até alcançar 20 % quando se aproxima de 100 % o rendimento do trabalhador. Os prêmios correspondentes às imediações do rendimento normal são calculados segundo indica uma curva parabólica que une a linha dos salários fixos (*de los jornales*), no ponto correspondente a um rendimento de 66,7 ao ponto correspondente a 120 % do salário fixo, que vem a ser a remuneração pelo rendimento de 100 %

O aumento gradual do prêmio "por encima del jornal desde un rendimiento de 66,7 % a un rendimiento de 100 %, y su lenta disminución más allá del 100 % hasta igualar la tarifa a destajo, facilita la transición entre el jornal y el destajo",

Uma remuneração que aumenta gradualmente, estimula os principiantes a esforçar-se e a aprender. Comparado com os de Taylor e Gantt, a tendência dêste sistema não é tanto selecionar as aptidões inatas, mas sim incentivar o operário para que alcance o padrão fixado, mediante esforços perseverantes, instrução conscienciosa e remuneração crescente.

No sistema de Emerson, como o faltar pouco para atingir certo rendimento não acarreta diferenças consideráveis no total da remuneração, não adquire tanta importância, como nos sistemas de Taylor e Gantt, o grau de liberalidade com que se fixe a base para os tempos normais, nem a exatidão, mais ou menos rigorosa, com que se meça a duração de determinada tarefa, quando estiver próxima do padrão.

Uma grande vantagem do sistema é que o operário tem liberdade de adotar uma marcha de trabalho que esteja isenta de tôda agitação febril, podendo optar entre as várias marchas, compreendidas dentro de certos limites assinalados de um e de outro lado do rendimento normal.

A porcentagem de rendimento não se calcula, na prática, em cada uma das tarefas, e sim por

períodos de uma quinzena ou um mês. Os salários por tempo (*jornales*) são abonados semanalmente, porém os prêmios podem ser calculados e repartidos em cada quinze dias ou no final de cada mês. Com isto, impede-se que os operários desvirtuem o sistema, trabalhando com afinco durante um curto período, até ter direito ao prêmio, para depois decaírem de produção, contando com o salário. Não se verifica, no local de trabalho, aquêlê estado de nervosismo que, em outros sistemas, deriva do afã de acabar cada tarefa dentro do tempo normal.

Cumprê referir, ainda, a tarifa Boyle, que constitui uma variante do sistema de Rowan e tem por objetivo proporcionar ao operário um estímulo ainda maior, pois estabelece como limite superior do salário total quase três vêzes o salário de base.

E' indubitável que todos os diversos sistemas de salários, ora considerados, têm duas principais finalidades :

- a) oferecer ao operário um aumento de salário em troca de melhor rendimento no trabalho ; e
- b) baixar o custo da produção, mediante o aperfeiçoamento dos métodos de administração.

Os estudos feitos sôbre o problema da remuneração demonstram que o melhor lugar ocupado pelos sistemas de pagamento *por tempo e por peça* reflete duas importantes tendências na direção das indústrias : primeiro, o uso progressivo da standardização, através do tempo fixado pela análise do trabalho ; e, segundo, a evitação das fórmulas complicadas dos planos de prêmios ou bonus, em benefício dos sistemas de salários mais simples.

Com efeito, dado o contrôle das operações, conseguido pela standardização realizada de uma forma completa, as simples "time and piece rate formulae" podem proporcionar muito, senão todo o valor, como incentivo, para que os sistemas de prêmios ou bonus foram concebidos.

A aplicação dos diversos sistemas de salários-prêmios no Serviço Público está restringida por uma série de fatores, que se originam, ainda, do caráter específico da Administração.

O Estado, quando presta serviços ou produz utilidades, não tem a sua atividade norteadada pelo propósito de lucro. Outrossim, as atribuições gover-

namentais, porisso que representam um monopólio, não entram na competição do mercado de trabalho comum.

Por outro lado, repugna ao prestígio e à honrabilidade da função pública o tratamento predominantemente matemático do rendimento dos servidores do Estado.

Entretanto, tal como acontece com o sistema de salários *por tarefa ou unidade de produção*, qualquer sistema de salário-prêmio poderá ser considerado, em relação aos serviços industriais, e a certas carreiras, cujo rendimento seja suscetível de mensuração.

Todos os sistemas de salários baseados na eficiência, e que proporcionam um prêmio ou uma recompensa ao esforço, individual ou coletivo, devem, no entanto, servir, dentro dos limites de sua aplicabilidade, como subsídios para o estabelecimento do plano de remuneração no Serviço Público.

BIBLIOGRAFIA

- CASACOF, Christo — *La rémunération et le contrôle du travail dans l'industrie* — Paris, Dunod, 1936.
- FAYOL, Henry — *Administración industrial y general* — Buenos Aires, Editorial Argentina de Finanzas y Administración, 1942.
- HAESSELE, Johannes — *Le travail* — Paris, Desclée de Brouwer, 1933.
- JONES, Eduardo D. — *Organización y administración de empresas industriales* — Barcelona, Editorial Labor, 1934.
- MAYERS, Lewis — *The federal service* — New York, D. Appleton and Co., 1922.
- MCNATT, E. B. — *Toward a national wartime labor policy: The wage issue*. In "The Journal of Political Economy"; vol. I, fevereiro de 1933.
- PERSON, H. S. — *Labor, methods of remuneration for*. In "Encyclopaedia of the Social Sciences", edited by Edwin R. A. Seligman, New York, The MacMillan Co., 1935, VIII v., p. 677-81.
- TAYLOR, Frederic Winslow — *Principes d'organisation scientifique* — Paris, Dunod, 1927.

Economia Política nos Estados Unidos da América

WILLIAM REX CRAWFORD

Adido cultural à Embaixada norte-americana no Brasil

(Conferência pronunciada em 12 de janeiro último, sob os auspícios da Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P.)

DE tôdas as ciências sociais, nenhuma ocupa nos Estados Unidos um lugar mais importante do que a economia política. O americano sente que os problemas que nossa geração encara são essencialmente econômicos, porque até na política os fatores econômicos parecem decisivos.

Da história nenhuma outra década pode rivalizar com esta com respeito ao número de economistas, nem à quantidade nem à variedade da sua produção. O interesse do público pelas questões econômicas é também notável.

Durante os últimos doze anos nos EE.UU. havia tantos estudantes superiores de economia como no período de vinte cinco anos entre 1904 e 1928. Notáveis neste sentido são as universidades de Columbia, Chicago, Wisconsin e Harvard.

Entre 1929 e 1942, o Instituto de Economia da "Brookings Institution" publicou 58 monografias, além de 46 folhetos. Depois de dois anos e nove meses de pesquisas cuidadosas, o "Temporary National Committees" já elaborara, em 1941, 43 monografias. Outros estudos cooperativos de alta importância saem do "National Bureau of Economic Research" e do "National Industrial Conference Board". Respondendo aos ataques contra as empresas particulares, a "National Association of Manufacturers" distribuiu milhares de folhetos de caráter popular.

As tentativas para divulgar a ciência econômica nasceram como resposta aos pedidos da gente ansiosa de compreender os acontecimentos inquietantes de nosso tempo, de saber o que significavam os "feriados bancários", a depreciação do dólar, a inflação. Com a chegada duma economia de guer-

ra, que tem efeitos cotidianos na vida do povo inteiro, tal interesse tornou-se ainda mais intenso. Sem conhecimentos econômicos, quase não é possível ser jornalista agora.

Entre as obras populares que apareceram, devemos mencionar as de GEORGE SOULE (*The Useful Art of Economics*, 1929; *A Planned Society*, 1932; *Strength of Nations*, 1932). Também as de STUART CHASE (*The Tragedy of Waste*, 1929; *Idle Money, Idle Men*, 1930; *The Nemesis of American Business and other Essays*, 1931; *The Road We Are Travelling*, and *Goals for America*, 1942), de EMILE BURNS (*The Only Way Out*, 1933; *Money*, 1938) e de THURMAN ARNOLD (*The Folklore of Capitalism*, 1937) e de MORDECAI EZEKIEL (*\$ 2500 a Year*, 1936).

A compreensão dos princípios e problemas econômicos foi levada a efeito também pela introdução da matéria no ensino secundário e pelo aumento de instrução nos "colleges" ou faculdades de filosofia, letras e ciências. Em toda parte maior atenção se deu aos problemas, à aplicação dos princípios. Cursos sobre o trabalho multiplicaram-se. A economia comparada entrou nos programas de estudos.

Paralelamente ao interesse, achamos uma verdadeira avalanche de manuais novos e reeditados. Poucas matérias têm a abundância de manuais que tem o primeiro curso de economia política.

A influência poderosa do grande inglês, ALFRED MARSHALL, continuava. Demonstrou-a a oitava edição do famoso *Principles of Economics* (1930), e também os comentários por motivo de seu falecimento. Muitos pioneiros norte-americanos morre-

ram durante êstes anos (Ely, J. B. Clark, Hadley e outros), mas sem retardar o movimento da referida ciência. Uma atitude mais crítica era evidente em obras como a de SLICHTER (1931). No ano de 1932, BROADUS MITCHELL, da universidade de Johns Hopkins, distinguiu-se como o primeiro economista agressivo de reforma, a insistir na necessidade em que se encontra o economista de fazer, de preferência a conhecer e comentar a bibliografia da economia política, deveria despertar o desejo dos estudantes no sentido de melhorar o mundo, deveria atuar também fora da aula.

Ao chegar o "New Deal", a publicação de manuais, a revisão dos antigos, tudo aumentou consideravelmente. Entre os livros de caráter geral, podemos notar KIEKHOFFER (*Economic Principles, Problems and Policies*, 1936), o teórico *Principles of Economics*, 1937, por GARVER e HANSEN; as obras de KNIGHT (*Economic Principles in Practice*, 1939), BLODGETT (*Principles of Economics*, 1941), e BYE (*Principles of Economics: a Restatement*, 1941). Êste último, em uma quarta edição, reflete tendências novas a entrar na discussão de sistemas monetários controlados, da concorrência monopolística, dos contrôles dos negócios internacionais. Livros notáveis de natureza muito especializada são os de CHANDLER, sobre a teoria monetária (1940), de ESTEY, sobre os ciclos econômicos (1941), embora a obra de WESLEY MITCHELL sobre as crises permanecesse padrão. O progresso mais notável, porém, é o do terreno novo da economia comparada. O primeiro manual que apareceu foi o de HOOT e LOUCKS (*Comparative Economic Systems*, 1938), seguido dois anos depois por SIKES (*Contemporary Economic Systems*). Ambos seguem o mesmo plano, a discutir o capitalismo, a teoria do marxismo, o socialismo, a União Soviética, o fascismo na Alemanha, na Itália, e o movimento de cooperação.

Continuava a tendência para formarem os ramos especializados, disciplinas separadas da ciência originária. Estas filiais de caráter prático ou profissional (a indústria, a finança, os seguros, etc.) até tornaram-se mais importantes do que a matriz. O estudante que começou no primeiro ano cursando teoria, só no último ou como graduado voltou do prático para outro estudo teórico. Os próprios economistas criticaram essa tendência.

De valor inestimável à profissão econômica foi o trabalho excelente da "American Economic Asso-

ciation". E' dirigida em nosso tempo por pensadores insignes como GAY, RIPLEY, MILLIS, J. M. CLARK, HANSON, VINER, MILLS, SLICHTER, e atualmente por NOURSE. Anualmente reúne nas famosas *Round Table Discussions* os economistas do maior relêvo. Publica a célebre revista "American Economic Review", que aparece quatro vêzes por ano e tem uma seção bibliográfica magnífica. O "Quarterly Journal of Economics" continuava conhecido por meio de seus eruditos artigos escritos pelos grandes economistas da Inglaterra e dos Estados Unidos. Havia um intercâmbio contínuo entre os dois países de modo tal que a história da economia política na América do Norte não constitui fenômeno isolado. Até o ano de 1937, o grande mestre TAUSSIG, de Harvard, foi o seu redator-chefe. Também temos de notar o "Journal of Political Economy", e o "Southern Economic Journal", a partir do ano de 1933. Havia grande número delas de natureza mais especializada.

Não se pode afirmar que tôdas as revistas e todos os professores chegaram a ministrar uma direção unânime ao país. Continuavam reagindo ante os problemas do dia como individualistas, não querendo aceitar uma responsabilidade coletiva como profissão, antes defendendo que lamentando os desacôrdos entre os economistas. O acôrdo que induziu mais de mil dêles a assinar um protesto contra a lei alfandegária de HAWLEY e SMOOT e a política proposta pela "Commission of Inquiry into International Economic Relations" são exceções de muito valor, mas, infelizmente, sem grande efeito prático.

Em face duma produção tão enorme como a da economia política nos Estados Unidos, levada a cabo com muita habilidade e com técnicas aperfeiçoadas durante século e meio, parece pouco airoso criticar os economistas por se limitarem a êsse século e meio. Não é a única crítica. Poderíamos dizer que evitam atuar, prognosticar, assumir responsabilidade perante a sociedade de hoje, que preferem comentar o já acontecido, provar a impossibilidade do que depois acontece, insistir que as leis da economia fazem impossível a mudança, em vez de ser a economia uma arte que pode ser o instrumento da mudança. Até havia dentre os críticos quem conhecia tôda essa produção (se um só homem o pode) e tudo julgou insuficiente. GEORGE SOULE é um crítico desta escola. No ano de 1942, êle ridiculizou o "homo eco-

nomicus" e outros aspectos da economia clássica, dedutiva; criticou também escolas modernas como a economia institucional, por ter-nos dado uma série de microfotografias, mas nenhuma teoria geral. Os economistas deste último grupo aprendiam cada vez mais com respeito aos fatos, mas não ousavam propor hipóteses.

SOULE percebeu os resultados da antropologia e da sociologia, que crêem que nenhuma instituição é explicável à base da interação atômica dos indivíduos; com estas ciências criticou a economia por seu descuido dos elementos culturais. Diz que não lhe causa estranheza o fato de ter o mais excêntrico e interessante dos economistas americanos, Veblen, achado bom olhar a vida econômica pelos olhos da antropologia. Uma falha mais grave parece estar no fato de que a economia, na frase de SOULE, consiste em "teoria sem fatos, e fatos sem teoria". Sendo o caso assim, é natural que a economia esteja "num estado tão primitivo que o mundo inquieto não acha auxílio nela". Procurando uma maneira de ser "o novo conhecimento do indivíduo e das forças sociais útil à teoria econômica" propõe ousadamente que no futuro "exigiremos que o estudante curse não uma só ciência, senão tôdas". Quer incluir os valores neste estudo, porque "a ciência tem de compreender como o homem escolhe valores, como tem de compreender o sistema cárdio-vascular". Até pensa SOULE que a ciência pode desempenhar um papel dinâmico na criação dos valores, porque num mundo racional os valores, os objetivos derivam duma ciência social viva, e serão mais benéficos, mais sujeitos a uma crítica razoável, mais capazes de se mudar do que os valores que dependem da tradição, do dogma. Num mundo de cientistas assim adestrados, a organização de institutos com um corpo de técnicos permitirá aos governos dirigirem-se a tais institutos para resolverem seus problemas, para aumentarem "a força das nações", que é o título do livro de SOULE. Este livro é desses que se chamam "desafiantes". É verdade que não é ortodoxo, e que vamos obter uma idéia mais completa da economia política ao voltarmos para autores menos extravagantes.

Ao examinarmos o período descobrimos muita análise e crítica das medidas propostas para resolver os problemas práticos. Sistemas teóricos de alta novidade não há. Pergunta-se como veio a crise, como vamos sair dela? Seria o "New Deal"

a solução, ou talvez o sistema comunista ou fascista? Que fazer com respeito à desocupação, ao ouro, aos monopólios, à inflação, à dívida nacional, ao aumento menos rápido da população? Como financiar a guerra? Como evitar uma crise ao desmobilizar as forças armadas e voltar para uma economia de paz? Estas eram as questões importantes para nossos economistas. A maneira de responderem ao desafio é o tema do resto deste ensaio.

Para descobrir as origens da crise era necessário examinar o sistema econômico em todos seus aspectos. Vários economistas ingleses e americanos analisaram a situação. Alguns insistiram na velha teoria solar. LIONEL ROBBINS, da escola de Londres (*The Great Depression*, 1934) responsabilizou a intervenção do Estado e seus maus procedimentos bancários. STRACHEY, na Inglaterra, e LEWIS COREY, nos Estados Unidos, fizeram esforços para ligar a interpretação marxista com a situação no mundo anglo-saxônico. O livro de COREY, *The Decline of American Capitalism*, (1934) foi muito lido. Em 1933 o presidente Butler, da Universidade de Columbia, nomeou uma comissão de 17 economistas sob a direção de Robert MacIver para estudar a crise econômica; os engenheiros também fizeram uma indagação, "The National Survey of Potential Product Capacity", e, terminados esses estudos, publicou-se *The Chart of Plenty* (1935).

O mais penetrante, porém, e por certo o mais conhecido dos estudos sobre este tema foi o da "Brookings Institution" de Washington. Em quatro tomos, também apresentados como folhetos (*America's Capacity to Produce, America's Capacity to Consume, The Formation of Capital, and Income and Economic Progress, 1934-1935*) ficou demonstrado que há um desequilíbrio crescente na distribuição da renda nacional, que este desequilíbrio aumenta à proporção da renda total que se inverte, o que diminui a procura dos artigos de consumo, e que finalmente esta redução afasta os motivos para formar capitais. É justo acrescentar que não só as conclusões foram inaceitáveis para muitos, mas também foi considerada não válida a base estatística.

ALVIN HANSEN, nos livros *Economic Stabilization in an Unbalanced World* (1932), *Full Recovery of Stagnation* (1938) e em outros escritos, percebeu o fenômeno demográfico, a cessação da

imigração; admitiu a necessidade de passar duma economia de expansão para uma economia mais madura e adivinhou que o preço da estabilização não seria excessivo. Antecipou a persistência de capitais particulares, crescendo absolutamente, mas com muita participação do govêrno, que com o tempo chegaria a ser o elemento dominante. O mesmo reconhecimento da tendência para uma economia cada vez mais política aparece no pensamento de MILLS. "E' um fato decisivo para nossa geração e importantíssimo para a ciência econômica que não devemos mais esperar do arbitramento do mercado o ajustamento completo de meios e fins, nem a solução espontânea do problema econômico".

Não foi somente o choque inicial da crise que exigiu explicação, mas sua longa persistência. As cifras desastrosas dos desocupados até 1937, quando a produção se aproximava da de 1929, foram explicadas pela proporção aumentada da população que procurava emprêgo. Outros analisando o mesmo período inclinaram-se para o pessimismo e acharam a economia americana estagnante ou minguando relativamente à população. Entre 1919 e 1929, a renda real por pessoa aumentou 2,6 % por ano, o que não se produziu entre 1929 e 1937. Havia possibilidade de aumentar a produção, mas se perdia talvez um quarto da produção possível por causa dos sem trabalho.

O nosso período é rico de estudos impressionantes em vários campos especializados. Chamam nossa atenção os estudos da concentração econômica, do monopólio e da concorrência imperfeita. HARRY LAIDLER, em *Concentration of Control in American Industry* (1931) não desanimou, tendo a convicção de bom socialista que os trustes aprontam "o dia", porque não podemos voltar aos tempos da pequena indústria. FRANK A. FETTER no mesmo ano (*The Masquerade of Monopoly*) asseverou ser o monopólio uma terra incógnita através da qual incumbe à economia abrir caminho, porque os tribunais e o Ministério da Justiça tinham se perdido e estavam pouco dispostos a procurar o auxílio do economista. BONBRIGHT e MEANS examinaram *The Holding Company* (1932) e porque desempenha um papel tão grande na vida americana. A obra mais importante neste sentido é sem dúvida *The Modern Corporation and Private Property* (1932) por BERLE e MEANS. Êstes autores chegam à conclusão impressionante de terem

as 200 sociedades anônimas maiores (de caráter não bancário) sob o seu domínio a quinta parte da riqueza total dos Estados Unidos.

Esta obra foi seguida pela obra de CHAMBERLIN, *Theory of Monopolistic Competition* (1933), estudo teórico dos problemas no terreno do que não é nem monopólio nem concorrência. Do mesmo caráter é *The Decline of Competition* (1936), por ARTHUR BURNS. O livro *Big Business: Its Growth and its Place* (1937) editado por BERNHEIM em nome da "Twentieth Century Fund", demonstra como a concorrência se ia substituindo por outra coisa em várias indústrias, indicando formas de concentração que não se prestam a uma análise estatística. THURMAN ARNOLD, do Ministério da Justiça, assinalou a ameaça da organização monopolística em *The Bottlenecks of Business*, 1940. O Congresso respondeu à pressão exigindo uma investigação das mudanças rápidas devidas às grandes indústrias e aos novos métodos de vender e nomeou o "Temporary National Economic Committee", comissão que mandou fazer várias investigações e publicou entre outras coisas o valioso relatório *Investigation of Concentration of Economic Power*. A comissão estudou a situação, indústria por indústria, e achou quase impotente o consumidor, *vis-à-vis* com o poder gigantesco da indústria. "Não há agência do govêrno encarregada de promover o bem-estar do consumidor em geral ou de ajudá-lo a gastar seu dinheiro, com a mesma generosidade que mostra para com o negociante".

Os interesses do consumidor produziram aqui e acolá um curso sobre o consumo e a publicação de livros como os de WYAND e de GORDON. Praticamente os consumidores organizaram-se em várias formas para promover seus interesses, criando um movimento conhecido por um quarto talvez do povo americano, na maior parte gente abastada. *The Consumer Movement*, por HELEN SORENSON, é um relatório excelente das finalidades, organização e nexos desse movimento com o mundo dos negócios, recomendável aos leitores estrangeiros que queiram conhecer a vida econômica da América do Norte.

O mais poderoso dos movimentos dos consumidores é o cooperativo, movimento que, no passado, fracassou sempre nos Estados Unidos. A sua história e os seus méritos são o tema de *Cooperative Democracy*, por WARBASSE, e *Consumers' Coopera-*

tion in America, por FOWLER, enquanto o que fêz pela Suécia é elogiado por MARQUIS CHILDS em *Sweden: the Middle Way* (1936). Mais recentemente, KRESS deu o título modesto de *Introduction to the Cooperative Movement*, ao seu livro. Os ingleses CARR-SAUNDERS, FLORENCE e PEERS (*Consumers' Cooperation in Great Britain*) se propuseram fazer um estudo histórico e objetivo para "descobrir o caráter e significação dum grande movimento complexo dum importância mais do que nacional" e, ao fazê-lo, chegaram à conclusão de estar o movimento certo na sua insistência nas necessidades humanas (antes que nos benefícios dos negócios), na predominância que dá ao consumidor, e louvaram sua tendência expansiva, seu cuidado de não dissipar materiais nem homens.

Notável nestes últimos anos foi um novo interesse, por MARX e pelo apregoamento de serem sem solução os males de nosso sistema, a não ser por uma transformação total. Traduções e novas edições de MARX apareceram em grande número. Entre os comentários encontramos *Towards the Understanding of Karl Marx*, por SIDNEY HOOK; *An American Looks at Karl Marx*, por BLAKE; *Marxism: an Autopsy*, por H. B. PARKES. LOUIS HACKER, numa obra histórica, *The Triumph of American Capitalism* (1940), sustentou que o capitalismo, nosso guia durante três séculos foi um êxito, que nos deu a idéia igualitária, mas não é de supor que para o autor encerra o capitalismo a solução do futuro. JOSEPH SCHUMPETER, a resumir quarenta anos de estudos marxistas em *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942), concluiu que o capitalismo não podia sobreviver, mas também não olhava com simpatia a emergente profissão política. JEROME DAVIS, mais sociólogo do que economista, examinou *Capitalism and its Culture* (1935) e criticou severamente os efeitos do sistema na vida do cidadão.

No outro extremo achavam-se os economistas panglossianos, para os quais o universo seria perfeito, não fôsse o regime de Washington tão injusto para o homem de negócios. CARL SNYDER, num livro quase rapsódia (*Capitalism the Creator*, 1940) falou ao grande público, cantou os triunfos do capitalismo nos dias em que operou sem crises. A criação da riqueza, disse, é obra de alguns indivíduos, cujo valor para a sociedade é maior do que o dos poetas, músicos e pintores. O método de criar a riqueza é a acumulação de capitais, re-

centemente nas mãos das grandes sociedades anônimas. Não tenhamos medo delas; a propriedade é dividida e espalhada como nunca antes. O capitalismo, que já aboliu a escravidão, pode fazer outros milagres. Para SNYDER, quase todo o progresso humano se deve ao capital; deixado só continuaria criando-se a si mesmo.

Uma grande parte da discussão destes últimos anos se originou da palavra — de aparência inócua — "planejar". As inteligências agudas perguntaram como se faria e por quem. Mas o relatório da comissão de Columbia, a que já se aludiu, insistiu no planejamento econômico sob a direção do governo. GEORGE SOULE (*A Planned Society*) disse que nós tínhamos planejado, na guerra, a união soviética na paz; como não iríamos planejar outra vez? SOULE não negou certas dificuldades. Para muitos, os planos significam política, e a política é desacreditada. Muitos opõem-se à concepção ou são apáticos. Herdamos uma sociedade concorrente, individualista, que resiste à idéia de plano. O liberalismo não está disposto a planejar.

Economistas insignes como MORDECAI EZEKIEL e SUMNER SLICHTER acham boa, por vaga que seja a definição. SLICHTER preferiu planejar os preços e não os produtos, mas confessou que qualquer plano completo é difícil num sistema de lucro, exigindo mesmo sua abolição. Perguntou-se: como vamos seguir uma política de intervenção na vida econômica e ao mesmo tempo manter a Constituição? Aliás, a "expertise" da gente que planeja é duvidosa.

GEORGE PETERSON (*Diminishing Returns and Planned Economy*, 1937) analisou a relação da teoria clássica com o planejar numa sociedade dinâmica, assinalando a frequência, até o ensino, dos planos particulares; é só a concepção dum coisa mais complexa que precisa ser explicada e pregada. "Simposia" sobre o tema foram compostos por MACKENZIE (*Planned Society Yesterday, Today, Tomorrow*, 1937) e GALLOWAY (*Planning for America*, 1941). Insistiram em sermos uma sociedade que planeja antes que uma sociedade planejada. Temos de saber que os planos não limitam, abrem caminhos para uma vida mais ampla. Um pouco antes da guerra havia pelo menos 230 agências de planejamento nos Estados Unidos. Com a guerra, a função de fazer planos centralizou-se necessariamente.

Tínhamos, naturalmente, muito interesse pelas sociedades felizmente ou infelizmente mais adiantadas neste sentido do que nós. Os economistas fizeram, com um zelo e uma objetividade de muito superiores aos dos sociólogos, relatórios sobre a estrutura e a vida econômica da Alemanha, da Itália, da Rússia. Nosso desejo de informações podia satisfazer-se lendo obras como *Russia's Productive System*, por EMILE BURNS (1931), *The Economic Life of Soviet Russia*, por CALVIN HOOVER (1931), *The Russian Financial System*, por REDDAWAY (1935). Este demonstrou que uns 75% das despesas capitais foram financiadas pelo orçamento do governo, e que o investimento de fundos se fazia sem preocupação de juros. Este procedimento evita o desperdício de braços pelo desemprego, mas traz a tentação de empregá-los com prodigalidade.

A economia italiana aparece nas obras de EINZIG e WELK, a da Alemanha em *The Spirit and Structure of German Fascism*, por ROBERT BRADY (1941). BRADY acha também em outros países muita influência no mesmo sentido, embora até o momento especialmente persuasiva (e não compulsiva). Ele indicou "o tipo de argumento, a orientação dos elementos, o caráter das instituições, as atitudes mentais, com que o fascismo constrói sua propaganda". A senhora MAXINE SWEEZY, em *The Structure of the Nazi Economy* (1941), ficou impressionada pela complexidade enorme da intervenção estatal; segundo ela, o regime, apesar de êxitos importantes em pouco tempo, estava decadente, eficiente só na guerra e no imperialismo, explorado pelo grupo parasitário dentro do partido que tinha criado.

Nosso interesse por nossa própria vida econômica espelhou-se num nunca-acabar de artigos, folhetos e livros tratando de nossas indústrias e nosso governo.

Mesmo começando com uma indústria particular, como no enorme *The Economics of the Iron and Steel Industry* (1937) por DAUGHERTY, CHAZEAU e STRATTON, terminamos falando do governo.

Em outras ocasiões o interesse político é patente. A maior parte da legislação de caráter econômico pouco devia aos economistas, e estes eram críticos severos, insistindo em efeitos remotos que os políticos facilmente esquecem. Favoreceram as obras públicas mas GAYER apontou que no passado nunca houve um plano criteriosamente adota-

do. Favoreceram o seguro social, mas BURNS, DOUGLAS, HARRIS, MILLIS e MONTGOMERY criticaram a legislação promulgada.

Em matéria bancária e monetária o *Treatise on Money*, por KEYNES, foi o ensaio mais discutido mas o erudito livro *Theory of Prices*, por MARGET, (1938, 1942) é louvável, e *The Federal Reserve System*, por WARBURG, indispensável. O venerando professor de Yale, IRVING FISHER, continuou provocando discussão com seu 100% *Money*.

O tema dos salários pagos foi estudado demoradamente por DOUGLAS, que dedicou seis anos ao importante *Real Wages in the United States, 1890-1926*, trabalhando 18,000 horas e fazendo três milhões de cálculos, para chegar à conclusão de que "a condição dos operários americanos esteve estacionária entre 1895 e 1914", embora depois melhorasse. O mesmo DOUGLAS é autor, com AARON DIRECTOR, de *The Problem of Unemployment*. Vejam também BAKKE — *The Unemployed Man*.

O problema do trabalho recebe um tratamento simpatizante, histórico, no livro de NORMAN WARE com o título *Labor in Modern Industrial Society*. Se nós não trabalhamos com os sindicatos, teremos mais controle do governo, conclui. SPERO e HARRIS escreveram a melhor obra sobre *The Black Worker*, e GOLDEN e RUTTENBERG, em *Dynamics of Industrial Democracy*, um "case-book" de relações industriais.

Da bibliografia de economia internacional, sai a obra completíssima de VINER — *Studies in the Theory of International Trade*. FRANK GRAHAM em *Protective Tariffs* acha pouco razoável uma tal legislação agora, mas confessa que qualquer transição para o "free trade" será difícil. Manter a legislação atual só pode custar-nos como nação para enriquecer a um grupo limitado. JOSEPH JONES, de acordo, documentou os efeitos internacionais da lei Hawley-Smoot.

A tendência para empregar e apurar o lado estatístico e matemático continuou KUZNETS produziu sua obra admirável sobre a renda nacional. Outros dados vieram do "Bureau of Labor Statistics", sob a direção de Isidor Lubin. DAVIS chamou a atenção com seu livro *Theory of Econometrics*, como ciência exata.

Não podemos terminar nossa bibliografia sem mencionar o *Institutional Economics*, do venerando JOHN COMMONS, e a atraente *History of the*

Business Man, por MIRIAM BEARD. *Miss BEARD* começa com o tempo de Homero e termina com o "business man" de hoje "procurando no fascismo um mito que lhe evite o trabalho de reconstruir a sua fé em si ou de examinar o seu credo e caráter". Completamente *sui generis* é o livro de SCHUMPE-TER sobre *Business Cycles*, a um tempo histórico, estatístico, teórico; não oferece nenhuma política, nenhum plano, nenhuma conclusão simples.

Com a guerra, encontramos novos aspectos da economia. HARRIS dá *The Economics of American Defense*, reeditado no ano 1943 com o título *Economics of America at War*, ambos de grande valor. SPIEGEL (*The Economics of Total War*) analisa as causas da guerra, os meios para ganhá-la, as conseqüências que vão exigir inteligência e ação vigorosa.

Nestes dias, foram muitos economistas para Washington, para ajudar a resolver mil problemas. Ali deixámo-los a discutir se teremos fatalmente outra crise, se temos de ficar alarmados pela dívida ou não, a ler o novo livro do presidente da associação (NOURSE: *Price-Making in a Democracy*), cheio de excelentes conselhos que o sábio autor não espera ver seguidos. Deixámo-los admitindo que as questões fundamentais ficam até o momento sem resolver. Nosso sistema seria o melhor, capaz de realizar os objetivos das instituições econômicas? Pode produzir uma evolução progressiva da economia? Elevar o padrão de vida? Pode resolver o problema da instabilidade, da recorrência de períodos dum utilização insuficiente de homens e coisas? Podemos sem sofrer demais passar dum época de crescimento e expansão para o não sabemos o que é, que nos espera? Podemos encontrar as novas indústrias que parecem sempre necessárias, e que não apareceram na última década? Podemos forçar-nos a aceitar os preços baixos que são necessários se vamos avançar tecnologicamente? Pode a economia, se tem as respostas a tais perguntas, deixar de seguir a opinião pública e a prática do govêrno para influir nos acontecimentos? Pode a economia política voltar a ser o conselheiro ouvido pelos estadistas?

BIBLIOGRAFIA SÔBRE ECONOMIA

1. GEORGE SOULE — *The Useful Art of Economics* — Macmillan Co., New York, 1929.
2. GEORGE SOULE — *A Planned Society* — Macmillan Co., New York, 1932.
3. GEORGE SOULE — *Strenght of Nations, A Study in Social Theory* — Macmillan Co., New York, 1942.
4. STUART CHASE — *The Tragedy of Waste* — Macmillan, New York, 1929.
5. STUART CHASE — *The Nemesis of American Business* — Macmillan, New York, 1931.
6. STUART CHASE — *Idle Money, Idle Men* — Harcourt, Brace & Co., New York, 1940.
7. STUART CHASE — *The Road We are Travelling* — Twentieth Century Fund, New York, 1942.
8. STUART CHASE — *Goals for America* — Twentieth Century Fund, New York, 1942.
9. EMILE BURNS — *The Only Way Out* — International Publishers, 1932.
10. EMILE BURNS — *Money* — Ryerson Press, Toronto, 1938.
11. MORDECAI EZEKIEL — *\$2500 a Year, from Scarcity to Abundance* — Harcourt Brace, New York, 1936.
12. THURMAN WESLEY ARNOLD — *The Folklore of Capitalism* — Yale University Press, New Haven, 1937.
13. BROADUS MITCHELL — *A Preface to Economics* — Holt, New York, 1932.
14. WILLIAM HENRY KIEKHOFFER — *Economic Principles, Problems and Policies* — Appleton-Century, New York, 1936.
15. FREDERICK BENJAMIN GARVER and A. H. HANSEN — *Principles of Economics* — Rev. ed., Ginn & Co., Boston, 1937.
16. B. W. KNIGHT — *Economic Principles on Practice* — Farrar and Rinehart, New York, 1939.
17. RALPH BLODGETT — *Principles of Economics* — Farrar and Rinehart, New York, 1941.
18. RAYMOND B. BYE — *Principles of Economics: A Restatement* — Crofts, New York, 1941.
19. LESTER V. CHANDLER — *Monetary Theory* — Harpers, New York, 1940.
20. JAMES ARTHUR ESTEY — *Business Cycles* — Prentice-Hall, New York, 1941.
21. WESLEY MITCHELL — *Business Cycles* — National Bureau of Economics, New York, 1927.
22. WELDON HOOT and WILLIAM LOUCKS — *Comparative Economic Systems* — Harpers, New York, 1938, 1943.
23. EARL RAY SIKES — *Contemporary Economic Systems* — H. Holt & Co., New York, 1940.
24. LIONEL ROBBINS — *The Great Depression* — Macmillan, New York, 1934.
25. JOHN STRACHEY — *The Coming Struggle for Power* — Covici, Friede, New York, 1933.
26. JOHN STRACHEY — *The Nature of Capitalist Crisis* — Covici, Friede, New York, 1935.

27. JOHN STRACHEY — *The Theory and Practice of Socialism* — Random House, New York, 1936.
28. LEWIS COREY — *The Decline of American Capitalism* — Covici, Friede, New York, 1934.
29. HAROLD LOEB — *The Chart of Plenty* — Viking Press, New York, 1935.
30. JOHN MAYNARD KEYNES — *The General Theory of Employment, Interest and Money* — Harcourt, Brace & Co., New York, 1935.
31. BROOKINGS INSTITUTION — *America's Capacity to Produce* — 1934.
32. BROOKINGS INSTITUTION — *America's Capacity to Consume* — 1934.
33. BROOKINGS INSTITUTION — *The Formation of Capital* — 1935.
34. BROOKINGS INSTITUTION — *Income and Economic Progress* — 1935.
35. ALVIN HARVEY HANSEN — *Economic Stabilization in an Unbalanced World* — Harcourt, Brace & C., New York, 1932.
36. ALVIN HARVEY HANSEN — *Full Recovery or Stagnation?* — W. W. Norton & Co., Inc., New York, 1938.
37. HARRY WELLINGTON LAIDLER — *Concentration of Control in American Industry* — Thomas Y. Crowell Co., New York, 1931.
38. FRANK ALBERT FETTER — *Masquerade of Monopoly* — Harcourt, Brace & Co., New York, 1931.
39. JAMES CUMMINGS BONBRIGHT and GARDINER COIT MEANS — *The Holding Company* — McGraw-Hill Book Co., Inc., New York and London, 1932.
40. ADOLF AUGUSTUS BERLE, JR. and GARDINER COIT MEANS — *The Modern Corporation and Private Property* — Commerce Clearing House, Inc., New York, 1932.
41. EDWARD CHAMBERLIN — *The Theory of Monopolistic Competition* — Harvard University Press, Cambridge, 1933-1938.
42. ARTHUR ROBERT BURNS — *The Decline of Competition* — McGraw-Hill Book Co., Inc., New York and London, 1936.
43. ALFRED L. BERNHEIM (ed.) — *Big Business, Its Growth and Its Place* — Twentieth Century Fund, Inc., New York, 1937.
44. THURMAN WESLEY ARNOLD — *The Bottlenecks of Business* — Reynal & Hitchcock, New York, 1940.
45. U. S. TEMPORARY NATIONAL ECONOMIC COMMITTEE — *Investigation of Concentration of Economic Power. Final report of Executive Secretary* — Government Printing Office, Washington, D. C.
46. CHARLES S. WYAND — *Economics of Consumption* — Macmillan, New York, 1937.
47. LELAND J. GORDON — *Economics for Consumers* — American Book Co., New York, 1939.
48. HELEN LAURA SORENSON — *The Consumer Movement* — Harper & Bros., New York and London, 1941.
49. JAMES PETER WARBASSE — *Cooperative Democracy* — Harpers, New York, 1936.
50. BERTRAM B. FOWLER — *Consumers' Cooperation in America* — Vanguard, New York, 1936.
51. MARQUIS CHILDS — *Sweden: The Middle Way* — Yale, New Haven, 1936.
52. ANDREW JOHN KRESS — *Introduction to the Co-operative Movement* — Harpers, New York, 1941.
53. ALEXANDER MORRIS CARR-SAUNDERS, P. SARGANT FLORENCE, ROBERT PEERS — *Consumers' Co-operation in Great Britain*, Harper & Bros., New York and London, 1938.
54. SIDNEY HOOK — *Towards the Understanding of Karl Marx* — John Day, New York, 1933.
55. WILLIAM JAMES BLAKE — *An American Looks at Karl Marx* — Gordon, New York, 1939.
56. HENRY B. PARKES — *Marxism: An Autopsy* — Houghton-Mifflin, Boston, 1939.
57. LOUIS MORTON HACKER — *The Triumph of American Capitalism* — Simon & Schuster, New York, 1940.
58. JOSEPH ALOIS SCHUMPETER — *Capitalism, Socialism and Democracy* — Harper & Bros., New York and London, 1942.
59. JEROME DAVIS — *Capitalism and Its Culture* — Farrar & Rinehart, Inc., New York, 1935.
60. CARL SNYDER — *Capitalism the Creator* — Macmillan Co., New York, 1940.
61. MORDECAI EZEKIEL — *Jobs for All Through Industrial Expansion* — Knopf, New York, 1939.
62. SUMNER HUBER SLICHTER — *Towards Stability* — H. Holt & Co., 1934.
63. GEORGE MARTIN PETERSON — *Diminishing Returns and Planned Economy* — Ronald Press, New York, 1937.
64. FINDLAY MACKENZIE (ed.) — *Planned Society, Yesterday, Today, Tomorrow* — Prentice-Hall, Inc., New York, 1937.
65. GEORGE BARNES GALLOWAY and ASSOC. — *Planning for America* — H. Holt & Co., New York, 1941.
66. EMILE BURNS — *Russia's Productive System* — E. P. Dutton & Co., Inc., New York, 1930.
67. CALVIN BRYCE HOOVER — *The Economic Life of Soviet Russia* — Macmillan Co., New York, 1931.
68. WILLIAM BRIAN REDDAWAY — *The Russian Financial System* — Macmillan & Co., Ltd., London, 1935.
69. L. E. HUBBARD — *Soviet Trade and Distribution* — Macmillan & Co., Ltd., London, 1938.
70. PAUL EINZIG — *Economic Foundations of Fascism* — Macmillan & Co., London, 1933.

71. WILLIAM GEORGE WELK — *Fascist Economic Policy* — Harvard Univ. Press, Cambridge, 1938.
72. ROBERT ALEXANDER BRADY — *The Spirit and Structure of German Fascism* — Viking Press, New York, 1937.
73. MRS. MAXINE SWEETZ — *The Structure of the Nazi Economy* — Harvard Univ. Press, Cambridge, 1941.
74. VASO TRIVANOVITCH — *Economic Development of Germany Under National Socialism* — National Industrial Conference Board, Inc., New York, 1937.
75. CARROLL ROOP DAUGHERTY, MELVIN G. DE CHAZEAU, SAMUEL S. STRATTON — *The Economics of the Iron and Steel Industry* — McGraw-Hill Book Co., Inc., New York, 1937.
76. ARTHUR DAVID GAYER — *Public Works in Prosperity and Depression* — National Bureau of Economic Research, New York, 1935.
77. EVELYN BURNS — *Toward Social Security: An Explanation of the Social Security Act and a Survey of the Larger Issues* — McGraw-Hill, New York, 1936.
78. PAUL DOUGLAS — *Social Security in the United States. An Analysis and Appraisal of the Federal Security Act* — McGraw-Hill, New York, 1936.
79. SEYMOUR HARRIS — *Economics of Social Security* — McGraw-Hill, New York, 1941.
80. HARRY A. MILLIS and ROYAL E. MONTGOMERY — *The Economics of Labor* — McGraw-Hill, New York, 1938.
81. JOHN MAYNARD KEYNES — *A Treatise on Money* — Harcourt, Brace & Co., New York, 1930.
82. ARTHUR MARGET — *The Theory of Prices* — Prentice-Hall, New York, 1938, 1942.
83. PAUL M. WARBURG — *The Federal Reserve System* — Macmillan, New York, 1930.
84. IRVING FISHER — *100% Money* — Adelphi Co., New York, 1936.
85. PAUL HOWARD DOUGLAS — *Real Wages in the United States — 1890-1926*, Houghton-Mifflin Co., Boston, 1930.
86. PAUL DOUGLAS and AARON DIRECTOR — *The Problem of Unemployment* — Revised, Macmillan, New York, 1939.
87. EDWARD BAKKE — *The Unemployed Man* — Dutton, New York, 1934.
88. NORMAN JOSEPH WARE — *Labor in Modern Industrial Society* — D. C. Heath & Co., Boston, 1935.
89. STERLING DENHARD SPERO and ABRAHAM L. HARRIS — *The Black Worker* — Columbia University Press, New York, 1931.
90. CLINTON S. GOLDEN and HAROLD J. RUTTENBERG — *The Dynamics of Industrial Democracy* — Harper & Bros., New York and London, 1942.
91. JACOB VINER — *Studies in the Theory of International Trade* — Harper & Bros., New York and London, 1937.
92. FRANK DUNSTONE GRAHAM — *Protective Tariffs* — Harpers, New York, 1934.
93. JOSEPH MARION JONES — *Tariff Retaliation* — Univ. of Penna. Press, Phila., 1934.
94. HAROLD THAYER DAVIS — *The Theory of Econometrics* — Principia Press, Inc., Bloomington, Ind., 1941.
95. JOHN ROGERS COMMONS — *Institutional Economics* — Macmillan Co., New York, 1934.
96. MIRIAM BEARD — *A History of the Business Man* — Macmillan Co., New York, 1938.
97. JOSEPH ALOIS SCHUMPETER — *Business Cycles* — McGraw-Hill, New York & London, 1939.
98. SEYMOUR EDWIN HARRIS — *The Economics of American Defense*, — W. W. Norton & Co., Inc., New York, 1941.
99. SEYMOUR EDWIN HARRIS — *Economics of America at War* (rev.) — 1943.
100. HENRY WILLIAM SPIEGEL — *The Economics of Total War* — D. Appleton-Century Co., Inc., New York, London, 1942.
101. EDWIN G. NOURSE — *Price Making in a Democracy* — To be published, 1943.

REVISTAS

- American Economic Review*, 1911.
Econometrica, 1933.
Journal of Economic History, 1928-1932, 1941.
Quarterly Journal of Economics, 1887.
Southern Economic Journal, 1933.

Importância das funções do supervisor

BYRON T. FREITAS

Assistente de Pessoal do D. A. S. P.

SUPERVISOR é o indivíduo responsável pelo grupo de trabalho, ao qual orienta e comanda. Há diversas linhas de supervisão, desde os chefes de turma, ou capatazes, os chefes de secção, os chefes de serviço, os chefes de departamento, até o diretor geral ou presidente da empresa. Na administração pública, a supervisão vai subindo de grau em grau até o ministro de Estado e o Presidente da República, ou chefe do governo.

Em uma empresa ou repartição pública, o chefe de turma, ou de secção, representa a primeira linha de supervisão. É o chefe imediato, aquele que se entende diretamente com o mais elementar grupo de trabalho. Quanto mais graduado o supervisor, menor número de contatos diretos ele mantém. No serviço público, um chefe de serviço é obrigado a se entender pessoalmente com um número mais ou menos elevado de subordinados, enquanto o ministro atende pessoalmente, via de regra, apenas meia dúzia de diretores de departamento.

A integração do novo servidor no ambiente de trabalho depende essencialmente do chefe imediato sob cuja orientação vai servir. Ressalta daí a extrema importância da primeira linha de supervisão. Do chefe imediato, recebe o servidor a sua primeira impressão de contato com a repartição ou com o trabalho específico que vai executar. Entusiasmo, indiferença ou desagrado que o trabalho inspire é, em parte, resultado da influência pessoal do chefe.

De que depende uma direção metódica? Esclarece-nos PAULO LOPES CORRÊA ("O Problema da Direção"): "Tomando como base aquele princípio, de que é *melhor dirigir do que mandar*, o chefe grangeará a afeição de seus subordinados, os quais, de bom grado, cooperarão com ele na realização das finalidades do serviço, formando um ambiente propício ao trabalho e às iniciativas individuais fecundas. E a colaboração estreita, consciente e interessada do pessoal com o chefe, em prol da

realização do objetivo comum, eis o fundamento essencial da direção metódica".

Quais são as características necessárias ao supervisor? Antes de tudo, convém estudar a posição dupla ocupada pelo supervisor, que se encontra em contato simultâneo, por um lado, com a direção, e com os servidores, por outro. É-lhe indispensável, assim, conhecer os problemas peculiares aos dois lados, ter compreensão e simpatia por seus objetivos, ideais e planos.

Conquista éle a confiança dos servidores por um conjunto de qualidades que se resumem na palavra *liderança*. Os homens seguem o líder

pelo qual têm afeição,
no qual podem confiar,
que pode ajudá-los.

O fenômeno contemporâneo da extrema subdivisão do trabalho impede que o trabalhador se sobreponha aos detalhes e contemple a sua tarefa rotineira de uma perspectiva elevada. Uma direção consciente procura dar-lhe uma noção geral do processo de trabalho da agência. Para o supervisor, essa vista geral é indispensável, além do conhecimento exato do trabalho específico de sua unidade.

Essencialmente, o supervisor deve possuir:
1.º — qualidades de liderança; 2.º — capacidade para dirigir. São outras características desejáveis:

- 1.ª — desejo de estudar a organização como um todo;
- 2.ª — capacidade para analisar e avaliar problemas vitais relativos ao funcionamento da organização;
- 3.ª — desejo de cooperar com os outros chefes e supervisores;
- 4.ª — convicção de que a tarefa do supervisor é de responsabilidade;

- 5.^a — capacidade para mandar fazer e executar planos, e apresentar um trabalho excelente.

Resumindo: *Qualidades pessoais* — Tato, honestidade, otimismo, boa saúde, auto-contrôle, entusiasmo, simpatia, dignidade, firmeza, paciência, largueza de espírito, pontualidade, equilíbrio, senso de humor, cortezia e lealdade.

Qualidades de direção — Iniciativa, capacidade de julgamento, coragem, gênio inventivo, poder de análise, decisão, progressividade, perseverança, imaginação, concentração, senso da proporção e do valor.

Conhecimentos especiais ou técnicos — relativos ao trabalho que supervisiona.

Essas qualificações são exigidas não somente do *supervisor executivo*, mas ainda do *supervisor técnico* e do *supervisor de treinamento*.

II — FUNÇÕES DO SUPERVISOR

A não ser nos casos de manifesto favoritismo, sempre antipáticos, o indivíduo foi elevado à posição de supervisor por algum motivo que a isso o recomendou. O supervisor chefia e orienta. O subordinado alcançou aquela posição porque sabe chefiar e orientar outros servidores, ou, pelo menos, porque demonstrou possuir as qualidades que se exigem de um supervisor. E' possível, então, que o novo supervisor tenha de orientar companheiros às vezes mais inteligentes e de maior cultura intelectual, mas sem qualidades de direção.

Encontra-se tal situação com freqüência. Nesse caso, o supervisor deve agir com habilidade, sem ferir suscetibilidades, desenvolver contatos pessoais tendentes a afastar qualquer início de desentendimento. Deve ter sempre em vista que as boas relações no trabalho dependem do conhecimento pessoal de cada indivíduo. Três regras devem ser observadas pelo supervisor, em suas relações com o seu grupo:

- 1.^a — Tratar os subordinados como entes humanos e não como máquinas de trabalho.
- 2.^a — Aprender os nomes de cada subordinado, evitando designações por número, mesa, instrumento, etc.
- 3.^a — Não se tornar íntimo, isto é, evitar a familiaridade e o favoritismo.

As funções do supervisor podem ser grupadas em 3 classes: *individuais*, *gerais* e *de serviço*. Nas individuais, o supervisor trata com o trabalhador individualmente; nas gerais, trata com os seus subordinados como um conjunto.

São *funções individuais*:

- 1) Seleção;
- 2) Distribuição, colocação ou lotação;
- 3) Treinamento;
- 4) Avaliação da eficiência;
- 5) Promoção;
- 6) Transferência;
- 7) Disponibilidade;
- 8) Dispensa.

Funções gerais:

- 1) Supervisão em geral:
 - a) coordenar esforços;
 - b) dar ordens, diretivas e sugestões;
 - c) inspecionar;
 - d) preparar relatórios e informações;
 - e) estabelecer regras e normas;
- 2) Preparar escalas de julgamento;
- 3) Estabelecer salários, quando fôr o caso;
- 4) Interpretar a política da empresa;
- 5) Cooperar com os *staffs* de outros departamentos;
- 6) Representar os subordinados perante a direção.

Funções de serviço:

- 1) Programas de segurança no trabalho;
- 2) Atividades educacionais;
- 3) Atividades recreativas;
- 4) Atividades sociais, em geral.

Outras funções do supervisor não podem ser esquecidas, pois sua importância aumenta dia a dia no capítulo das relações humanas no trabalho. Referimo-nos às que dizem respeito às atividades mentais dos trabalhadores e que são: a) despertar o interesse pelo trabalho; b) assegurar a cooperação; c) conquistar a lealdade; d) desenvolver o moral da agência; e) ouvir as reclamações do pessoal; f) tratar com pessoas de qualidades indesejáveis; g) resolver as queixas.

À simples vista dessa enumeração, conclui-se que há necessidade de treinar supervisores. Tantas atribuições que lhes são cometidas reclamam uma preparação especializada. Não se pode criar em um indivíduo qualidades incompatíveis com a sua constituição e com o seu temperamento. Mas é evidente que o "inatismo" dos chefes é um mito. Não se improvisa um chefe político, um condutor de massas populares. E' possível, entretanto, preparar um indivíduo para funções de chefia burocrática ou técnica em qualquer grupo de trabalho, no serviço público ou na indústria privada.

No Brasil, necessitamos urgentemente de preparar supervisores, pessoas que atuem como verdadeiros líderes, que impulsionem os trabalhadores na via do progresso, que aumentem o rendimento do trabalho nas oficinas e nos escritórios em qualidade e em quantidade. E' alarmante a deficiência de chefes em todos os setores da atividade. A rotina continua a ser a regra suprema. A praxe é a norma geral de conduta. O "precedente" é o princípio jurídico inalterável.

O supervisor não é a "avis rara" procurada nos mais altos galhos das velhas árvores seculares. Um indivíduo de medianas qualidades pode ser treinado para as funções de supervisor e desempenhar regularmente o seu papel, dentro das normas técnicas que lhe foram ensinadas. A experiência cotidiana fará o resto.

III — LIDERANÇA

"Estudando os processos de inter-comunicação mental — escreve ARTUR RAMOS, em "Introdução à Psicologia Social" — vimos que há sempre um agente e um paciente, no jôgo complexo da sugestão, da imitação ou da simpatia. Na conversação, na discussão, nos conflitos, na opinião pública, há também um indivíduo ou grupo pequeno de indivíduos que resolvem os conflitos pela autoridade e prestígio, orientam a discussão ou formam e controlam a opinião pública. A invenção, na moda, é sempre uma função individual: é uma criação que provém de um foco e se propaga depois por imitação. Esta função de foco incentivo, de prestígio, de autoridade e de mando é a liderança".

E que é o líder? "O líder é aquêle que, por suas qualidades de iniciativa e conformidade social, filtrou os anseios e necessidades do grupo e soube,

melhor que os outros, resolvê-los e orientá-los" (ARTUR RAMOS, *idem*).

Segundo KIMBALL YOUNG, há dois tipos gerais de líderes. O 1.º tipo "controla os homens e situações nos negócios, na política, nas atividades militares e nas fases ritualísticas e organizadas da religião". O 2.º tipo "assume o contrôlo de idéias e reconstruções imaginativas, como na ciência, na arte e na religião". O primeiro tipo exerce liderança executiva ou extroversa; o segundo, liderança não-executiva, intelectual ou introversa. Representam, respectivamente, o homem de ação e o homem de pensamento.

Nas sociedades, o líder exerce uma ação de contrôlo, político, religioso, econômico, intelectual, etc. Verifica-se, dessarte, um intercâmbio entre o líder e os liderados, influenciando-se mutuamente.

ORDWAY TEAD define a liderança como a atividade para influenciar outras pessoas e levá-las a cooperar na consecução do mesmo objetivo. O líder é livremente escolhido, surge da eleição tácita do grupo, não é impôsto. Nisso reside a diferença essencial entre o chefe e o líder.

Na indústria, no serviço público, o supervisor deve ser um líder. O que se lhe exige, nessa qualidade, não se reveste de um caráter espetacular. O supervisor-líder age continuamente sôbre os seus subordinados, no que se diferencia, por exemplo, do líder político ou dirigente de uma campanha transitória.

IV — RESPONSABILIDADES DO SUPERVISOR-LÍDER

O supervisor que é, ao mesmo tempo, líder no seu grupo de trabalho tem dupla responsabilidade. De um modo geral, poderemos enumerar as suas várias responsabilidades:

- a) responsabilidade para com os empregadores pela apresentação de um produto bom, pelo custo mínimo;
- b) responsabilidade para com os colegas e os subordinados, na complexidade das relações humanas no trabalho;
- c) responsabilidade para com a sociedade, que consome os serviços prestados ou os produtos fabricados;
- d) responsabilidade para consigo próprio, por seu progresso e aperfeiçoamento.

Para se desincumbir, a contento, de suas responsabilidades, o supervisor-líder necessita possuir certas qualidades, cuja importância relativa varia conforme as ocasiões. SCHAEFFER e WISSLER assim enumeram tais qualidades :

1. *Inteligência*. Imaginação construtiva, alta percepção das relações entre os vários elementos de um problema. Bom julgamento.

2. *Habilidade técnica*, ou conhecimento do seu campo de atividade. Deve ser capaz de fazer o trabalho dos companheiros e instruí-los em todos os detalhes do trabalho.

3. *Capacidade de ensino*. Deve saber treinar trabalhadores no começo de sua experiência e treiná-los constantemente em melhores métodos de trabalho.

4. *Energia física e nervosa*. Boa saúde física e fortaleza de nervos. Esta, mais do que a dos seus subordinados.

5. *Firmeza de decisão*. O líder não deve vacilar em tomar decisões e fazê-las cumprir. O líder deve decidir somente depois de pesar todos os fatos e considerar todas as eventualidades.

6. *Amabilidade*. Deve ser facilmente acessível e abordável. A atitude amigável predispõe bem o

peçoal e facilita a execução do trabalho. Deve zelar pelo bem estar de seus subordinados.

7. *Integridade, imparcialidade*. Não se deve esperar lealdade dos empregados onde a integridade do líder é posta em dúvida.

8. *Entusiasmo, iniciativa*. Elemento dinâmico e ativo.

Tôdas essas qualidades podem ser desenvolvidas pelo treinamento, exceto a inteligência, que é inata, ao que se supõe.

V — CONCLUSÕES

O desenvolvimento de nossas considerações levamos a concluir que :

Primeiro — Não se deve distribuir funções de chefia a tórto e a direito, usando como critério unicamente o favoritismo pessoal.

Segundo — As pessoas que ocupam cargos de direção ou chefia nos vários órgãos do serviço civil devem receber treinamento adequado.

Terceiro — A formação de supervisores executivos, técnicos ou de treinamento deve ser providenciada o quanto antes possível, a fim de se elevar a qualidade a quantidade de rendimento no trabalho, em benefício da eficiência.

Dos elementos vitais de uma organização (Pessoal - Material - Financiamento)

JOAQUIM BERTINO DE MORAES CARVALHO

Professor catedrático do Instituto Nacional de Óleos

Aplicando alguns princípios de organização (1), num exemplo específico, procuramos salientar que todo o valor de um sistema está na sua execução integral; do contrário, seria desvirtuar aqueles próprios princípios.

Evidentemente, estamos de acôrdo com BERNARD LESTER, quando, às páginas 92 do seu trabalho "*Applied Economics for Engineers*", observa que "organização tem sido definida como a *forma* de associações humanas para atender alguns fins comuns". Note-se que a palavra "*forma*" é vital nesta definição, desde quando nos dá a diferença entre *organização* e *direção*.

Para LESTER, "direção é a fôrça que coordena os elementos da forma ou mecanismo, e vitaliza a organização" ("Management is the force that coordinates the elements of the form or mechanism, and vitalizes the organization"). Nesta sua magnífica definição, quer mostrar ser o órgão executor o elemento vital para o êxito de qualquer organização. Concepção esta que não tem discordantes.

Os mestres de organização e direção científica do trabalho, nas suas publicações, ao enaltecem a necessidade indiscutível de se saber escolher o "capaz" para dirigir, sintetizam que é preciso "*saber fazer para saber mandar*", além de possuir outras qualidades, dentre elas um inatacável valor moral, confiança no seu trabalho, elevado espírito de justiça, de compreensão do valor da cooperação e do incentivo para o maior rendimento do trabalho, do espírito associativo e da solidariedade humana.

Os "elementos da forma ou mecanismo" são os auxiliares ou componentes da direção e da sua seleção dependerá o êxito da organização.

Devemos partir do princípio que toda direção — *boa*, é virtualmente conseqüente da cooperação

dos seus auxiliares. O melhor administrador do mundo fracassará, no mínimo pelo esgotamento, se não puder ter elementos capazes de pensar e agir, e que tenham confiança na direção. E o verdadeiro administrador é aquêlê que sabe selecionar os seus cooperadores, dentro do sistema da capacidade produtiva, firmada na técnica e na independência de convicções, e na disciplina sem subserviência, que fortificam o caráter e elevam as instituições.

Assim pensando e na preocupação de não nos afastarmos das leis que regulam a seleção moral e técnica do pessoal, de indiscutíveis vantagens, tratamos da formação, da seleção e do treinamento dos técnicos para a instituição que idealizamos, com o fim de atender aos seus objetivos e à formação dos seus elementos de execução e direção.

Citando o Instituto de Óleos, ou melhor, constituindo êste o exemplo de tôdas as nossas aplicações, facilitamos aos leitores tirarem suas próprias conclusões para outras organizações, desde quando a citada está, conforme já tiveram ocasião de julgar, firmada na organização e direção científica do trabalho.

Devemos ainda pedir a atenção do leitor para o fato de que o sistema de seleção a preferir, para se alcançar o desejado, tem constituído assunto debatido entre professores e técnicos americanos dos mais notáveis, principalmente quando encaram a parte de ensino, isto é, a seleção partindo do chefe de departamento, instrutor, professor assistente e professor, formados na própria escola. E que, neste artigo, não pretendemos, direta ou indiretamente, encarar a seleção de pessoal senão sob o ponto de vista de organização e direção específica.

A seleção de estudantes para as escolas superiores, nos Estados Unidos, tem muito concorrido para a maior formação técnica do país.

Ainda em 1938, na reunião do *Alumni* do "Carnegie Institute of Technology", na qual tomamos parte, foi êste problema debatido. Grande número de escolas superiores ofereceu aos melhores alunos que haviam terminado o curso secundário, bolsas de estudos e outras facilidades; e as grandes companhias enviam seus auxiliares às escolas superiores, para interessar os alunos que se vão diplomar, pelas suas organizações. Na seleção, levam sempre em conta as informações dadas pelas instituições e o contato pessoal que tiveram com o candidato.

Valorizam, por êste processo, a instrução e a formação profissional, e tiram os resultados desejados, concorrendo, enormemente, para a formação da elite nacional, que é primordial em qualquer país. A guerra presente, com tôdas as suas conseqüências, sintetiza o valor da técnica de organização e direção.

O Governo americano, na classificação dos cargos públicos, especifica aquêles que exigem diploma de escolas superiores, de grau mínimo e superior (bacharel, mestre e doutor em Filosofia), e conhecimentos correspondentes e indispensáveis para um cargo ou função específica, facilitando ao próprio chefe a melhor seleção. Por ocasião da nossa visita ao "Bureau of Standards", foi-nos salientado que o "Serviço Civil" fazia, apenas, os exames dos documentos e uma prova escrita, e que enviava à repartição requisitante de pessoal três nomes (os primeiros classificados) e escolheria um dêles, após o exame pessoal dos candidatos. Se nenhum dos três servisse, mandaria mais dois e, se não fôsem aceitos, a repartição daria os detalhes para novo exame.

A seleção é feita com a colaboração direta da repartição e sob bases mais seguras, uma vez que as provas de capacidade são específicas, de acôrdo com os cursos escolares ou profissionais. Daí a desnecessidade de certas provas, uma vez que os exames realizados nas escolas, para as exigências mínimas dos objetivos específicos, devem satisfazer ao mínimo do estipulado.

Somos adeptos do sistema que prestigia ou valoriza os cursos das escolas primárias, secundá-

rias e superiores, tornando-os necessários para os cargos ou funções, sem prejuízo da sua eficiência, que deve ser sempre melhorada e exigida; assim como dos métodos que facilitem os cursos noturnos naquelas escolas, para que a Nação possa formar a sua elite administrativa e técnica, etc., num curto prazo, prevenindo assim a realização dispendiosa de milhares de provas. Se existem erros no sistema de ensino ou de funcionamento das instituições, que sejam removidos, mas não devem servir como justificativa para desprezar aquelas exigências.

Firmados naquela orientação, da seleção pelo mérito real, obtivemos o apôio do Ministro Assis Brasil e do Sr. Luiz Simões Lopes, em 1931, para a manutenção dos artigos abaixo transcritos, no decreto n.º 20.518, de 13 de outubro de 1931, que regulamentou o funcionamento daquele Instituto.

Vantagens para os candidatos-alunos:

"Art. 72. Os alunos diplomados pelos cursos de agricultura e química das escolas mantidas ou subvencionadas pelo Governo da União, que obtiverem durante o curso as melhores notas em química e uma vez recomendados pelas congregações das escolas a que pertencerem, para fazer um dos cursos do Instituto, receberão, a título de auxílio, uma gratificação mensal de quatrocentos mil réis durante o período de um ano, de 1 de abril a 31 de março, do ano seguinte, e a passagem de ida e volta da cidade em que a escola se encontra a esta Capital, cujo número será previsto no orçamento do Instituto.

Parágrafo único. Perderão as gratificações os que não estiverem satisfazendo às exigências do curso ou às previstas pelas instruções baixadas pelo diretor e aprovadas pelo Ministro".

Para os alunos do Instituto:

"Art. 71. Os alunos que terminarem os seus cursos, com grau superior a sete, poderão continuar os seus trabalhos na Seção de Pesquisas do Instituto, na qualidade de auxiliares-técnicos-alunos, por um ano, recebendo os melhores alunos uma gratificação mensal de seiscentos mil réis ou uma outra que será estipulada pelo ministro, tendo em vista o orçamento do Instituto.

1) terminado o interstício anterior, serão escolhidos, para fazer estágio no estrangeiro, os alunos que melhores trabalhos apresentarem e demonstrarem melhores conhecimentos do idioma do país para o qual deverão se dirigir.

2) passarão de um a dois anos no estrangeiro, sujeitos às instruções que lhes serão dadas pelo

Instituto, e receberão uma mensalidade em moeda-ouro, estipulada pelo ministro da Agricultura, tendo em consideração a vida em cada país, e passagem de ida e volta do pôrto do Rio de Janeiro à cidade do país a que se destinarem”.

Para os diplomados pelo Instituto :

“Art. 2.º Os agrônomos e químicos industriais que fizerem o curso de especialização no Instituto de Óleos, terão preferência para exercer a fiscalização das fábricas de óleos vegetais e substâncias derivadas que gozarem de favores da União, e, em igualdade de condições, para ocupar os cargos técnicos de sua especialidade nos institutos de ensino e laboratórios de análises mantidos ou subvencionados pelo Governo Federal” (Decreto n.º 20.428 de 22 de setembro de 1931).

Para os técnicos do Instituto :

“Art. 70. Os professores e técnicos efetivos do Instituto escolhidos pelo Governo para fazerem estágio no estrangeiro, com o fim de adquirir maiores conhecimentos das suas especialidades, receberão uma gratificação em moeda-ouro, estipulada pelo ministro da Agricultura, além dos seus vencimentos integrais em moeda-papel, e passagem de ida e volta do pôrto do Rio de Janeiro à cidade do país a que se destinarem”.

“Art. 73. O Instituto ainda estipulará outros prêmios escolares para os melhores alunos e prêmios especiais para o seu corpo técnico”.

A nossa maior preocupação era formar técnicos e deixar, portanto, substitutos no mais curto prazo. O educador ou o administrador não se deve esquecer de que, para garantia da vida da instituição e dos seus objetivos, deve criar substitutos com “*Alma Mater*” e capazes de sacrificar os gozos materiais.

Analise o leitor os outros artigos de lei, constantes no decreto n.º 20.518, de 13 de outubro de 1931, aqui transcritos, e verifique se é possível ou não formar técnicos especializados nacionais, selecionados pelos trabalhos realizados e títulos dêles consequentes (7), em bases sólidas :

1) *Vantagens para os diplomados e técnicos*

Ensino : — “Art. 42. Os professores catedráticos são os chefes de laboratórios das suas especialidades e os guias dos pesquisadores ou auxiliares técnicos que tiverem sob sua direção”.

“Art. 44. Os auxiliares técnicos do Instituto são os únicos que poderão candidatar-se aos lugares de professores e chefes efetivos de laboratório, devendo porém ter exercido os seus lugares, no mínimo, durante cinco anos consecutivos.

Art. 45. Compreendem-se por auxiliares técnicos do Instituto, os assistentes, os auxiliares técnicos, os analistas, os técnicos mantidos pelos serviços, oficiais ou particulares, emprêsas ou fábricas, cujas funções e obrigações serão fixadas em instruções, pelo diretor, tendo em vista o melhor aproveitamento técnico dos seus serviços, não só nos laboratórios mas ainda como auxiliares da administração.

Parágrafo único. Os auxiliares técnicos acima mencionados só poderão ser efetivados nestes cargos, por meio de concurso de trabalhos e títulos, após uma permanência constante de dois anos, no mínimo, nos laboratórios do Instituto, tendo sempre em vista a especialidade de cada um”.

Pesquisas : — “Art. 34. Para o provimento de lugares de chefes técnicos ou auxiliares dos serviços desta seção deverão ter também preferência os graduados por êste Instituto, que demonstrarem maior capacidade científica, conhecimentos de línguas estrangeiras, melhor compreensão da honestidade científica e particular.

§ 1.º Os lugares de chefes técnicos, previstos neste artigo e nos posteriores, serão providos por profissionais graduados pelo Instituto e, excepcionalmente, na falta dêstes, por técnicos nacionais que tenham se especializado no estrangeiro, em um dos ramos da química industrial agrícola, anexo à especialidade a que se consagra a seção, ou interinamente, por especialistas estrangeiros contratados, os quais, neste caso, deverão ter sempre, como auxiliares, graduados pelo Instituto.

§ 2.º O provimento dos lugares de chefes técnicos por profissionais nacionais ou estrangeiros, a que se refere o parágrafo anterior, será feito por indicação do diretor, em relatório dirigido ao ministro, no qual mencionará os títulos e trabalhos do candidato”.

Tempo integral : — “Art. 90. Os professores, chefe da Seção de Pesquisas e auxiliares técnicos trabalharão no sistema de tempo integral, quando isso fôr adotado para os professores das escolas superiores e chefes de laboratórios e auxiliares técnicos dos institutos congêneres, e perceberão os mesmos vencimentos que tiverem êstes últimos”.

“Art. 92. Os professores e demais técnicos do Instituto de Óleos terão as mesmas vantagens estipuladas para os demais professores das escolas superiores mantidas pela União e técnicos dos institutos congêneres, nos casos que não afetarem o presente regulamento.

Art. 93. O pessoal do Instituto, inclusive os auxiliares técnicos, gratuitos, quando em serviço fora da sêde, terão direito a ajudas de custo e diárias, de acôrdo com o que regular o assunto e for determinado pelo ministro da Agricultura”.

Restrição para manutenção dos objetivos específicos : — “Art. 91. Os professores e demais

técnicos do Instituto não poderão aceitar comissões técnicas em assuntos que não sejam estudados no Instituto, salvo autorização especial do ministro da Agricultura.

Parágrafo único. O diretor deverá sempre justificar ao ministro, com minudência, as vantagens ou desvantagens dessa autorização”.

“Art. 75. Nenhum membro do Instituto ou aluno poderá divulgar qualquer trabalho técnico realizado nos laboratórios e demais dependências do Instituto senão através do boletim, salvo autorização especial do diretor e devidamente justificada ao ministro da Agricultura.

Parágrafo único. O membro do Instituto ou aluno que proceder ao contrário do estipulado no presente artigo será automaticamente suspenso das suas funções pelo prazo de quinze dias, no mínimo, podendo esta penalidade ser ampliada pelo ministro, por proposta do diretor.

Art. 76. Todos os membros do Instituto são obrigados a prestar colaboração ao Boletim”.

Viagens ao estrangeiro e garantia de permanência: — “Art. 102. O Instituto providenciará para enviar ao estrangeiro, por um prazo de dois anos, seus auxiliares e graduados, no intuito de aperfeiçoarem os seus conhecimentos nos assuntos de interesse do Instituto, ficando eles obrigados ao regressar a servirem no Instituto durante dois anos, como auxiliares-técnicos ou assistentes, tendo em vista o aproveitamento de cada um.

Parágrafo único. Os que não quiserem servir no Instituto, caso possam ser aproveitados logo depois de seu regresso, serão obrigados a restituir aos cofres públicos tôdas as mensalidades recebidas.

Art. 103. Os auxiliares mencionados no artigo anterior terão direito, além das passagens do pôrto desta Capital à cidade a que se destinarem, a um auxílio mensal, que será estipulado pelo ministro.

Parágrafo único. A despesa correrá pela verba que fôr estipulada no orçamento do Instituto para tal fim”.

2) *Cursos de treinamento e aperfeiçoamento:*

“Art. 85. O Instituto manterá cursos auxiliares, científicos ou técnicos industriais, cujo período será calculado pelo número de aulas e horas de trabalho necessários a cada uma das matérias que o constituírem, no intuito de completar o conhecimento de assuntos necessários ao melhor aproveitamento da especialidade e das suas finalidades.

§ 1.º Para êsse fim poderá o Ministro da Agricultura contratar profissionais especialistas em agronomia, química e engenharia, nacionais ou estrangeiros, tendo em vista a especialidade do curso a realizar.

§ 2.º O diretor poderá solicitar ao ministro da Agricultura a designação, anualmente, de funcionários técnicos do Ministério, especialistas em

agronomia, química e engenharia, para ministrarem cursos auxiliares”.

Art. 86. O Instituto manterá permanentemente, um Curso auxiliar de ótica aplicada.

Art. 87. O Instituto organizará, também, cursos em conferências, relativos aos seus fins, convidando para isto, sem direito a nenhuma remuneração, cientistas ou técnicos de reconhecido valor”.

“Art. 94. Os auxiliares do Instituto, a juízo do diretor e tendo em vista os interesses dos mesmos, poderão freqüentar as conferências, cursos auxiliares e demais trabalhos dos laboratórios, sem prejuízo das suas funções, recebendo um atestado do seu aproveitamento, após a terminação dos trabalhos feitos, que será junto à sua fé de ofício”.

3) *Incentivo à publicação de trabalhos e da ética:*

“Art. 74. O Instituto manterá um boletim sob a denominação de Boletim do Instituto de Óleos, que não só publicará os trabalhos e pesquisas originais do seu corpo técnico (professores e técnicos), como todos os outros de interesse para o ensino e para as indústrias que se acham ao seu encargo, inclusive resumos bibliográficos, revistas gerais, traduções, etc.

1) a direção do boletim ficará a cargo do diretor ou de outro técnico por êle designado, tendo os auxiliares julgados necessários, para que possa satisfazer os seus fins;

2) os artigos científicos, ou técnicos industriais, ou outros também de interesse para o país, deverão ser publicados na seção competente do Boletim, não só em português como em inglês ou francês, para que possam ter maior divulgação;

3) o Boletim será publicado anual ou semestralmente, podendo ser até mensalmente, quando o seu desenvolvimento assim exigir”.

“Art. 77. O Instituto publicará, também, monografias, livros didáticos aplicados aos cursos e à seção de pesquisas, depois de aprovados pelo seu corpo técnico.

Art. 78. Quando o trabalho previsto no artigo anterior fôr da autoria de qualquer membro do Instituto, será feita a impressão pelo próprio Instituto, não devendo a edição ser inferior a seiscientos exemplares, dos quais dois terços serão de propriedade do autor, sendo cedida ao Instituto, sem nenhuma retribuição pecuniária, o terço restante.

Parágrafo único. Só se fará esta impressão, quando o trabalho fôr recomendado por dois terços dos membros técnicos do Instituto, devendo qualquer voto contrário ser justificado por escrito.

Art. 79. Quando o trabalho fôr julgado de mérito excepcional, o Instituto poderá tirar uma outra edição em língua estrangeira, sendo preferíveis a inglesa e a francesa, e solicitará ao Governo um prêmio pecuniário para o autor”.

Para maior garantia da eficiência das vantagens e obrigações, não deixamos de prever a rigorosidade do concurso de trabalhos e títulos reais, sempre por nós defendido (7), e a fiscalização direta da autoridade superior, isto é, do Ministro de Estado ou do seu delegado especial para este fim. No caso atual, era bastante incluir um delegado do D.A.S.P., *que deveria estar sempre presente* nos exames e outros atos dos cursos de aperfeiçoamento, etc., não subordinados aos seus cursos. E' até incompreensível que isto não aconteça, quando estes cursos dão direito à promoção de funcionários, etc. Reflitam os interessados sobre este ponto e outros.

A orientação em questão, da qual ainda somos adeptos, é sintetizada nos seguintes artigos:

1) "Dos Exames:

Art. 23. A banca examinadora será constituída de professores e técnicos do Instituto e de especialistas estranhos ao mesmo, convidados pelo diretor.

§ 1.º Quando o aluno de um dos cursos de especialização pertencer ao corpo discente de outra escola oficial ou oficializada, o diretor do Instituto poderá solicitar que essa escola designe um professor para fazer parte da banca."

§ 2.º A presidência das bancas de exames e de defesa de teses caberá ao ministro ou ao seu representante".

"Art. 28. A arguição da tese será feita por todos os membros da banca examinadora, em presença do ministro da Agricultura, ou do seu representante, podendo cada examinador argüir o candidato durante 15 minutos.

Art. 29. As notas do exame serão lançadas em um livro especialmente destinado a esse fim, contendo o nome por extenso dos examinadores, a data da realização das provas e todos os fatos que com elas se relacionem".

"Art. 67. De todos os atos de entrega de diploma ou do certificado e medalha será lavrado termo especial, assinado pelo ministro da Agricultura ou seu representante, pelo diretor do Instituto, pelo secretário, pelos alunos e pelas demais pessoas presentes ao ato, dando-se dêle cópia autêntica ao Ministério da Agricultura".

2) "Dos Concursos:

Art. 41. Os concursos do Instituto serão julgados pelo seu corpo de professores, chefe da seção de pesquisas e pesquisadores que nela trabalham e professores ou técnicos de outras escolas

ou institutos de reconhecido valor na especialidade.

Parágrafo único. A presidência da banca examinadora caberá ao ministro ou ao seu representante".

3) "Do Conselho Técnico:

Art. 81. O Conselho de Professores e técnicos do Instituto, a que se refere o número 1 do art. 39, será constituído, apenas, pelos professores e chefes técnicos do Instituto. Este Conselho técnico terá suas funções regulamentadas em instruções aprovadas pelo ministro".

A aceitação do que foi antigamente lei e que deu, logo de início, ótimos resultados e que não foram continuados, por ter aquêle Instituto um pequeno período de duração, não prejudica, pensamos nós, a eficiência do atualmente em vigor.

Hoje, as bolsas de estudos estão em progresso, mas acreditamos, até prova em contrário, que as primeiras criadas pelo Congresso Nacional e pelo Governo Provisório, o foram no Instituto de Óleos, e alunos gozaram dos seus benefícios.

Se aquêle programa de formação, seleção e aperfeiçoamento de pessoal especializado tivesse sido executado, outra seria atualmente a situação técnica do país e não estaríamos, neste setor, nas mesmas condições de 1931.

Aí estão os motivos que nos mantêm descrentes do êxito da seleção de pessoal, para cargos ou funções não definidos.

A verdadeira seleção, sob o nosso ponto de vista pessoal, só poderá ser eficiente ao país, firmada no incentivo educacional e profissional.

Devemos notar ainda que, além de tôdas as vantagens acima enumeradas, concedidas ao aluno e ao técnico, estava sendo estudado o seguro contra acidentes e preparado um "Code of Regulations", inspirado no dos estabelecimentos de ensino superior e de pesquisas americanos, dentre êles o "Carnegie Institute of Technology" e o "Mellon Institute of Industrial Research". Este código de trabalho conteria a história da instituição, a planta do edifício e localização das suas dependências, o esquema da sua organização e detalhes do seu funcionamento, e vários outros informes que permitiriam não só aos alunos como aos técnicos saber como agir em cada setor, pedir o material e conservá-lo, e escrever relatórios, etc. Aquêles que freqüentam ou vivem numa ins-

tuição devem conhecer a sua história e o seu funcionamento, as suas obrigações e vantagens, em proveito próprio, pelo menos.

DOS CURSOS PARA SELEÇÃO DE PESSOAL — ESCOLA ESPECÍFICA

No número de outubro de 1943 desta Revista, tratamos da “*Tecnologia e Tecnologistas*”, mostrando a necessidade da definição, no nosso país, do que se entende por tecnologista e as carreiras profissionais que poderão concorrer para a sua formação. Justificamos a criação da carreira específica de tecnologista de óleos e, evidentemente, a formação destes especialistas estava confiada ao Instituto de Óleos, primeira “escola industrial específica”, na qual se uniu o ensino às pesquisas e se planejou completar a sua organização com o controle econômico da produção industrial brasileira, graças à “ação conjunta, patriótica, dos Srs. Fernando Costa e Luiz Simões Lopes” (3).

Mostramos ao tratar da aplicação de alguns princípios de organização (2), os fins específicos que determinaram a criação, a organização e a direção do Instituto de Óleos, sob o ponto de vista de pesquisas tecnológicas e de preparo de tecnologistas. A sua parte didática ou de ensino é controlada, exclusivamente, pelo Conselho Técnico e Direção do Instituto.

Transcrevemos, com prazer, da Exposição de Motivos que acompanhou o ante-projeto do Decreto n.º 20.428, do Ministro Assis Brasil ao Senhor Presidente Getúlio Vargas, o seguinte:

“Para conseguirmos esse *desideratum* e, ao mesmo tempo, desenvolvermos a nossa exportação, não temos outro caminho a seguir senão o que é trilhado pelos países cuja exploração agrícola já atingiu o maior grau de aperfeiçoamento.

No caso especial dos óleos vegetais, deveremos desde já nos preparar para estudar em laboratórios devidamente aparelhados e servidos por pessoal técnico especializado no assunto, a composição química de cada qual, em todas as suas minúcias, como base de outros estudos e pesquisas, tendo por fim determinar a utilidade industrial e o valor econômico das diversas espécies oleaginosas já conhecidas e que forem sendo descobertas.

A par disso urge preparar o pessoal técnico indispensável ao desenvolvimento e aperfeiçoamento de tais estudos e pesquisas ao serviço das usinas de óleos e fábricas de produtos derivados.

É sabido que essas fábricas, com raras exceções, acham-se confiadas a mestres formados empiricamente e a práticos sem a cultura científica e os conhecimentos técnicos que a indústria moderna reclama cada vez mais para que possa corresponder às suas finalidades.

Os cursos agrônômicos e de química-industrial já fornecem técnicos com os conhecimentos gerais necessários à formação dos especialistas de que está precisando a nossa incipiente indústria de óleos.

Mas a especialização só poderá ser feita em estabelecimentos a esse fim destinados e para isso devidamente aparelhados.

Este Ministério iniciou a instalação, há poucos anos, de um Curso com esse destino, anexo à Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária. Mas a experiência demonstrou a insuficiência dessa tentativa nos moldes em que foi organizada.

Foi, por isso, elaborado um projeto de remodelação do dito Curso, mediante a sua transformação num Instituto autônomo em que o ensino teórico teria de ser feito cumulativamente com a aprendizagem prática. Ao mesmo tempo, manteria o Instituto uma Seção de pesquisas científicas relativas a óleos vegetais e substâncias derivadas e outros assuntos de interesse da química industrial agrícola, e faria um serviço de cooperação científica e técnico-industrial com outros institutos de ensino federais, estaduais ou particulares, museus e demais estabelecimentos técnicos ocupados com os mesmos assuntos.

Esse projeto foi, em tempo, publicado no “Diário Oficial”, com o intuito de se tornar conhecido de todos os especialistas e interessados na matéria e com a declaração de que, durante determinado prazo, seriam recebidas observações ou sugestões tendentes a corrigi-lo ou melhorá-lo, e várias foram as observações e sugestões apresentadas nesse sentido”.

Constituindo-se esta organização de uma “escola industrial específica” e de um instituto de pesquisas tecnológicas e econômicas, com objetivos determinados e definidos, criou um problema pouco estudado no nosso meio e não compreendem alguns a justificativa de não dever estar a mesma subordinada a uma universidade ou a qualquer outra instituição de ensino e de pesquisas gerais.

Aquêles que estão mais ao par das organizações das universidades, institutos politécnicos e de tecnologia, colégios de agricultura e artes mecânicas, e dos institutos industriais especializados americanos e ingleses, encontram a explicação imediata, principalmente para o nosso meio: uma organização ligada à produção, à in-

dústria e ao comércio, com o objetivo de realizar pesquisas tecnológicas e econômicas, e de preparar tecnólogos, não pode ficar subordinada a qualquer uma daquelas instituições, devido aos seus fins específicos, técnicos e econômicos. Se fôsse, apenas, para preparar tecnólogos de óleos, poderia, com vantagens, constituir um setor da escola de graduados da Universidade.

A sua autonomia não impede a sua colaboração com a Universidade e com os demais estabelecimentos de ensino e de pesquisas, assim como os que estiverem ligados aos problemas da produção e da industrialização da matéria prima sob bases técnicas.

O ponto mais importante é que o Brasil não tem o número de engenheiros, de farmacêuticos e de químicos, nos seus diversos ramos, exigido pelas suas necessidades mínimas. As matrículas nas escolas de engenharia, de farmácia e de química se acham tão restringidas, que não permitem a entrada de um maior número de interessados, de maneira que se torna urgente a criação de "escolas industriais específicas", com a colaboração das escolas superiores e de outros institutos, autárquicos ou não.

No planejamento, não se devem afastar das realidades brasileiras e das indústrias que, realmente, justificam aquelas criações para o momento ou para o após guerra.

Encarando o Instituto Nacional de Óleos, cuja criação foi conseqüente de um estudo prolongado (4), observamos que ampliou as suas oportunidades para outras profissões e tem por fim:

"I — ministrar a alta instrução técnica especializada, referente às plantas oleaginosas, cerosas, resinosas, seus produtos, sub-produtos e derivados, e as tintas e vernizes, aos agricultores e demais diplomados pelas escolas superiores, oficiais ou reconhecidas e aos alunos da Escola Nacional de Agronomia, que satisfaçam às exigências do seu regulamento.

II — ser o centro de pesquisas científicas e de aplicação inerente àqueles produtos; e

III — organizar sua classificação, em colaboração com o Serviço de Economia Rural, para execução, nesta parte, do decreto-lei número 334, de 15 de março de 1938". (Decreto-lei n.º 2.138, de 12 de março de 1940).

Pelo decreto-lei n.º 3.527, de 21 de agosto de 1941, foram transferidos para aqueles institutos "os cursos sobre plantas oleaginosas, óleos vegetais e indústria de óleos, tintas e vernizes. Estas matérias serão lecionadas obrigatoriamente, nas condições que vierem a ser determinadas no regimento do Instituto Nacional de Óleos, pelo atual professor da citada 19.^a cadeira, ao qual ficam assegurados os benefícios do decreto-lei n.º 2.895, de 21 de dezembro de 1940".

A direção do Instituto, pelo artigo 2.º deste decreto-lei, foi separada da parte propriamente técnica dos cursos, uma vez que, "será dirigido por um diretor, designado pelo Presidente da República dentre os funcionários do Ministério da Agricultura, de reconhecida capacidade no assunto".

Este artigo só revogou, em parte, o artigo 2.º do Decreto-lei n.º 2.138, que diz: "A direção do Instituto Nacional de Óleos e o Curso de Especialização em Plantas Oleaginosas, Óleos Vegetais e Indústria de Óleos, criado na Escola Nacional de Agronomia, pelo Decreto-lei n.º 1.664, de 9 de outubro de 1939, ficarão a cargo do professor da 19.^a cadeira da mesma Escola" (O grifo é nosso).

Sobre tão importante assunto, as exposições de motivos de n.º 2.015, de 19 de agosto de 1941 (D.O. 21-8-941), e de n.º 3.137, de 30 de setembro de 1943 (D.O. 27-10-943), do Senhor Presidente do D.A.S.P., aprovadas por S. Excia. o Senhor Presidente da República, formam jurisprudência a respeito, e devem ser lidas e meditadas.

Como "escola de indústria específica e de graduados" para o fim de preparar tecnólogos, demos uma organização aos seus cursos, que muito se aproxima do sistema americano e inglês (5), uma vez que define e objetiva o papel de cada curso, mostrando a sua concatenação com as outras partes da organização preferida (Portaria n.º 241 — D.O. de 14-4-943). Seria ampliado, de acordo com as necessidades do desenvolvimento do país. A parte concernente à "organização e direção industrial" estava incluída provisoriamente, no programa da cadeira de plantas oleaginosas, óleos vegetais e indústria de óleos, da qual somos o catedrático.

Examinando-se o programa do Curso de Óleos para 1930 (D.O. de 6-4-930), verificar-

se-á que esta parte já se encontrava nêle incluída e que as interpretações das análises químicas, etc., deveriam ser feitas sob o ponto de vista tecnológico.

Êstes esclarecimentos são fornecidos para facilitar as interpretações e aplicações técnicas do leitor, ao qual já foram dados elementos para julgar da inconveniência administrativa e técnica, de se criar uma carreira ou função especializada, sem haver, prèviamente, criado os cursos para formar os especialistas.

Aquêles cursos que planejamos e que mereceram aprovação da autoridade superior (D.O. 14-4-943, Portaria M.A. 241), tinham os seus programas organizados, tendo em vista as necessidades do Instituto e o seu papel na formação técnica de especialistas para as instituições oficiais e particulares, e estão divididos em partes, para melhor atender à organização das seções do Instituto.

Mantivemos, adaptando-os ao desenvolvimento atual, os princípios básicos do Regulamento de 1931, inclusive a parte que determinava ter a banca examinadora especialistas estranhos ao Instituto.

A direção técnica dos cursos especializados está a cargo do professor-catedrático de plantas oleaginosas, óleos vegetais e indústria de óleos, o que torna muito mais fácil o contrôle da eficiência dos cursos. E' naquela organização um verdadeiro chefe de departamento de ensino de plantas oleaginosas, etc.

A esquematização dêstes cursos foi tècnica-mente realizada e permite o aumento das disciplinas ou seus desdobramentos, sem alterar os objetivos específicos da instituição.

A mecânica tecnológica aplicada — compreendendo o estudo das máquinas aplicadas àquelas indústrias, desenho de máquinas e de motores a óleos vegetais, e a interpretação de uma planta e contrôle mecânico e elétrico de uma fábrica — está, provisoriamente, na Tecnologia Industrial Aplicada.

Com o progresso da indústria e das suas novas exigências, os cursos e as seções se multiplicariam, sem alterar os fins básicos da criação do Instituto e dando lugar à formação de um número bem maior de tecnologistas. A Exposição de Motivos n.º 554, do Sr. Luiz Simões Lopes,

presidente do D.A.S.P., de 27 de fevereiro de 1943, e o Decreto n.º 11.761, de 3 de março do mesmo ano, bem definem os fins tecnológicos daquela instituição.

MATERIAL

As dependências de uma instituição de ensino e de pesquisas "deverão estar sempre aparelhadas de instalações capazes de corresponder às exigências do ensino; assim sob o ponto de vista de pesquisas científicas, como sob o de pesquisas técnico industriais" (14).

Não é suficiente ter o "pessoal" necessário, para que possa produzir. O material é função também da organização e, lógicamente, todo êle deverá ser adquirido para satisfazer os fins específicos da instituição.

E' errôneo pensar que qualquer problema científico ou tecnológico independe dos objetivos da organização, para ser estudado dentro de um programa eficiente.

Na escolha do material não deveremos esquecer da observação do Diretor de Pesquisas da "Bakelite Corporation", Estados Unidos, Dr. A.V.H. MORY, quando, tratando dos laboratórios de química industrial (13), expressa o seguinte conceito :

"The chemical laboratory, whether for analysis or for research, scientific or technical, has been practically standardized in its basic equipment requirements",

aplicável, também, às dependências do ensino. Entretanto, não é menos verdadeiro que sempre existirá o imprevisto, principalmente quando se tratar de pesquisas.

A dificuldade está em fazer compreender, em certos casos, o que é realmente pesquisa, e LESTER observa (1) :

"The word research is a much-abused term, and often is incorrectly used. In its true sense, it applies only to work directed to the uncovering of *original ideas*. Testing materials or checking performance does not constitute research, no matter how valuable it may be in reaching or improving existing standards.

Pure research is pursued with an aim to discover new natural laws. This has been left by industry largely to educational institutions or societies and organizations most of which have been founded and maintained by endowment.

"Applied technical research... Ideas created in the field of pure research are, of course, applied, but the central purpose of applied technical research is develop ideas which be put to rise toward a practical end".

Uma outra dificuldade, não menor, é selecionar o material de acôrdo com as dotações e enquadrá-lo na classificação de permanente ou de consumo, considerando que a "matéria prima, o produto semi-manufaturado, manufaturado ou acabado, o equipamento e acessórios industriais, podem ser enquadrados em qualquer uma das classificações, dependendo, apenas, da interpretação dada, em certos casos".

Não é muito fácil, principalmente quando não há saldo na dotação 13 e o há na 04, distinguir um instrumento de um aparêlho ou encontrar um outro têrmo para uma estufa, necessária ao novo trabalho. Evidentemente, diante de uma dificuldade a vencer, para alcançar o objetivo útil e firmado em bases honestas, jogar-se-á com as palavras, as interpretações linguísticas e orçamentárias, para obter o material.

Citamos, para exemplificar aquela dificuldade, a opinião de LESTER (1) :

"All goods can be divided into two general classes measured by their *permanency*. Briefly, these may be termed "capital on durable goods" and "consumption or perishable goods"... "Goods have been arbitrarily classified, sometimes, as durable goods if their life is more than four years, during which time they are capable of meeting the requirements of the user. Such limits between the two classes of goods are purely arbitrary, however, and exceptions are sure to exist. An automobile might last for twenty years or more if it were run but five thousand miles for year — and then again, it might last but twenty months if operated five thousand miles per month. Certainly it is not true that, in the former case, the car is durable goods whereas in the latter it is consumer goods as our four-year definition would indicate".

E' preciso, diante do já observado por todos os administradores, definir e distinguir o material permanente e o de consumo, para evitar que termômetro, copo e outros objetos sejam considerados como material permanente.

O contrôle do material deve ser fiscalizado, quer se trate de permanente ou de consumo, mas, o seu emprêgo, principalmente num laboratório de ensino ou de pesquisa, não deve constituir um "recalque".

Um outro ponto sério é o tempo gasto entre a entrega da requisição e a recepção do material, o qual altera, em vários casos, todo o planejamento.

Para evitar êstes males e outros, somos partidários de uma organização mais ampla para o Departamento Federal de Compras, a qual permita a êste Departamento agir como um verdadeiro órgão de compras, o que muito facilitará a sua valiosa cooperação para a eficiência dos serviços públicos. Sem uma série de entraves, conseqüentes de sua própria legislação, o D.F.C. e as divisões de material dos ministérios, cuja ação deverá ficar bem definida no seu regimento para evitar grandes obstáculos, poderão muito concorrer para o aumento de produção das instituições públicas, federais, em um período curto de tempo.

O problema do material é de indiscutível importância para qualquer serviço público e dêlevem o D.A.S.P. tratando com especial cuidado.

Era nosso objetivo, tratarmos do orçamento de uma instituição, tendo em vista o geral da República, mas, ocupar-nos-emos no presente, apenas, do problema de financiamento, sob um aspecto específico.

FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES ESPECÍFICAS

O processo de financiamento depende, em parte, dos objetivos específicos da instituição e do sistema adotado pelo Govêrno, para manutenção dos seus encargos.

Ao idealizarmos o instituto de ensino e pesquisas tecnológicas de óleos, tintas e vernizes (2), e ao especificarmos os seus fins, consideramos como básica a cooperação da indústria, pelos processos direto e indireto, para a sua manutenção e para que pudesse ter uma ação mais eficiente ou até controladora do financiamento do programa de trabalhos, etc. Era indispensável que sentisse ser o Instituto uma parte da sua própria organização e que êste não se descuidasse dos seus problemas, que eram do interêsse da Nação.

Esta orientação encontra-se também esclarecida, quando apresentamos no 1.º Congresso Nacional de Óleos (22-29 Nov. de 1924) um ante-projeto para a criação do Instituto Nacional de Óleos, cujas finalidades ainda serão melhor compreendidas.

Naquêle ante-projeto e em todos os demais trabalhos realizados visando a resolução dêste problema, defendíamos a autonomia do Instituto na sua direção e aplicação das suas dotações, sem prejuízo de uma fiscalização rigorosa das despesas, através do Ministério da Agricultura e do Tribunal de Contas.

De regresso da nossa viagem de estudos aos Estados Unidos, em 1939, apresentamos um ante-projeto para a criação do Instituto Nacional de Óleos ou Instituto de Óleos do Brasil, mantendo os seus princípios de cooperação financeira da indústria e do Governo, através das taxas cobradas e de outros auxílios, subvenções ou dádivas (8).

Quando foi criado o Instituto de Óleos, em 1931, cabia ao Diretor, pelo artigo 88, "de acôrdo com os recursos orçamentários ou créditos especiais destinados ao Instituto e com as leis que regulam a sua aplicação, promover todos os fornecimentos indispensáveis ao serviço, admitir ou dispensar o pessoal mensalista, conceder passagens e transportes, requisitar pagamentos e adiantamentos, e propor ao Ministro arbitramento de diárias e ajuda de custo e as distribuições de crédito que forem necessárias".

No momento atual, não é mais possível adotar a orientação defendida, por alterar a legislação corrente, mas, é *indiscutível a necessidade de se encontrar meios* que facilitem a marcha das instituições de pesquisas e de ensino, sem alteração do sistema administrativo em vigor.

Não somos adeptos das transformações de instituições científicas ou tecnológicas de ordem geral, governamentais, em institutos autárquicos; entretanto, não é mais possível a estas instituições marcharem e produzirem, com os rigores de uma organização que não se enquadra totalmente nas suas finalidades.

Qualquer instituição de ensino e de pesquisas precisa de meios rápidos para pagamento de despesas urgentes ou imprevistas (pessoal e material), de uma pequena dotação para movimento, e acreditamos que, com ligeiras modificações nas leis que regulam o assunto, o Departamento Federal de Compras e as tesourarias dos ministérios poderão afastar as dificuldades existentes, sem desprezar a fiscalização das aquisições feitas, etc.

A primeira contribuição indireta da indústria de óleos ao seu Instituto foi conseqüente da

alta compreensão que tem tido o Senhor Presidente Vargas, dos problemas oleíferos brasileiros. Pela sua originalidade e importância, expomos ao leitor a origem da dotação para a construção do edifício do Instituto Nacional de Óleos.

Em companhia da "Comissão Americana de Técnicos em Óleos Vegetais", que veio ao Brasil a convite do nosso Governo, visitamos as fábricas de óleos do Estado do Ceará.

Uma das maiores companhias de óleos do Estado era devedora à União de vultosas quantias tomadas em empréstimos e o Governo havia determinado, após uma longa espera de início do pagamento, do qual já se haviam esgotado tôdas as prorrogações, a ocupação das fábricas de óleo da Companhia, para pagamento da dívida.

Em telegrama dirigido de Fortaleza ao Sr. Ministro da Agricultura, em 23 de março de 1942 (tel. n.º 391), fizemos ver que S. Ex. o Senhor Presidente Vargas talvez não tivesse sido informado quanto à produção daquelas fábricas, de que não existiam técnicos experimentados e nem organização econômica no Ministério da Agricultura, que permitissem continuar o funcionamento daquela organização. Terminamos o nosso longo telegrama, declarando que estávamos certos de que daria dêle conhecimento ao Senhor Presidente da República. O maior banco do Estado resolveu assumir a garantia do pagamento da dívida, de maneira que foi suspensa a ocupação das fábricas.

A Comissão Americano-Brasileira de Técnicos em Óleos Vegetais chegou a esta Capital em 7 de abril e dois dias depois foi recebida por S. Ex. o Senhor Presidente Vargas (9), que indagou minuciosamente das impressões colhidas na viagem por aquela Comissão, a qual, na véspera, já havia visitado o Sr. Luiz Simões Lopes, Presidente do D.A.S.P., o qual acompanhou, através dos nossos relatórios-telegráficos, todo o trabalho da Comissão, cuja vinda ao Brasil teve a sua valiosa colaboração, e já sabia da resolução da não ocupação das fábricas e do desejo do Senhor Presidente Vargas de dar ao Instituto, para edificação do seu edifício, a quantia de Cr\$. . . . 3.800.000,00, correspondente ao pagamento daquela dívida.

Na Exposição de Motivos n.º 342, de 14-4-42, da Agricultura, foi só solicitada a autorização de assinatura do contrato, mas, na de n.º 470 (D.O. 30-5-42) foi pedida para que fôsse "invertida

nas instalações definitivas do Instituto Nacional de Óleos, tôda a importância do débito a ser saldado pela Companhia Industrial de Algodão e Óleos S.A., por parecer que seria o melhor emprego a ser dado a uma quantia que entra para os cofres públicos fora das previsões orçamentárias, e procedente de um caso relativo à indústria de óleos". A ação esclarecedora do Senhor Presidente do D.A.S.P. levou à autoridade ministerial aquela proposta, que teve a confirmação imediata dos desejos do Senhor Presidente Vargas, no despacho dado em 26-5-942 (10).

Desta maneira, iniciou-se, por um processo indireto, a cooperação da indústria com aquela instituição e reafirmou o Govêrno, mais uma vez, o seu ponto de vista.

O processo de cooperação previsto e expresso nos artigos 36 e 37 do Decreto n.º 20.518, de 13 de outubro de 1931, seria de resultados práticos, principalmente quando pudesse ser executado em tôda a sua plenitude, nas bases já citadas (2), do "Mellon Institute" e do "Bureau of Standards" (12), do Govêrno americano.

Pelo artigo 36, "poderia manter, mediante acôrdo com os governos ou instituições estaduais, um serviço de cooperação científica e técnico-industrial, visando o aproveitamento dos produtos da região em que se encontrarem e nas dos Estados que lhe são circunvizinhos, estabelecendo, outrossim, o contrôle técnico dos seus laboratórios e do seu pessoal, assim como fiscalizará, do ponto de vista técnico, a aplicação de qualquer auxílio que lhe fôr concedido pelo Ministro da Agricultura". E pelo artigo 37, "contratar outros serviços de cooperação científica, dentro dos recursos que para tal fim lhe forem concedidos, com firmas industriais ou comerciais" (14).

Tínhamos também previsto a possibilidade de uma cooperação mais ampla, com instituições científicas, de ensino e pesquisas, industriais e comerciais, nacionais e estrangeiras.

O próprio Govêrno americano mantém, através dos seus departamentos, a mais franca cooperação com a indústria.

Citamos, apenas, o "Bureau of Standards", instituição mundialmente conhecida, e cuja história, atividades e organização se encontram descritas no trabalho de GUSTAVUS A. WEBER (12). Destaca-se o "plano conjunto de pesquisas" adotado pelo Bureau, "pelo qual uma indústria ou organização pode mandar um representante ao

Bureau, para trabalhar em algum problema particular, e que é esboçado neste trecho tirado de recente publicação :

"...this situation led to the establishment by the Bureau of a Research Associate Plan, whereby a manufacturer or association of manufacturers might place a graduate physicist, chemist or engineer, at the Bureau for a period of one or more years to carry on investigation in some particular line.

This plan has proved valuable, both in the training of additional research specialists by association with the Bureau staff and in maintaining the research output of the Bureau in lines which are of special industrial importance".

Não menos importante é a transcrição que segue e cujos princípios se encontravam enquadados naqueles do antigo Instituto de Óleos :

Cooperating Bodies. In addition to the paid officers and employees of the Bureau of Standards, there are private individuals and committees representing scientific and industrial organizations who render material service in connection with the Bureau's work. These are the Research Associates, the Visiting Committee and the Advisory Committees.

Research Associates. There are about fifty persons representing twenty-seven different organizations, called research associates who are stationed at the Bureau by trade associations and others, working fundamental problems on which the industries want specific answers. These associates have the use of the laboratories, and they work with the experts of the Bureau under the Bureau's direction.

Board of Visitors. The organic act of the Bureau provides for the appointment, by the Secretary of Commerce, of a Visiting Committee of five members to consist of prominent men in the various interests involved and not in the employ of the government, who are to visit the Bureau at least once a year and report to the Secretary of Commerce, upon the efficiency of its scientific work and the condition of its equipment. The members serve without pay.

Advisory Committees. There are eighty-two advisory committees which consult with the Bureau on different subjects. These committees are all made up of representatives from the industries, appointed by the industries, or by technical, engineering, or scientific societies. The Bureau sometimes adds one or two members to a committee, but in general they are appointed to represent the industry or the science concerned. They come at their own expense to Washington and receive no compensation from the Bureau. The first of these committees to be appointed has been meeting semi-annually for fourteen years. The meetings are always well attended".

E' de grande valia para a vida das instituições governamentais, a confiança depositada pelos interessados nos seus trabalhos.

No relatório do Ministro do Comércio dos Estados Unidos (11), na parte referente ao "Bureau of Standards", ler-se-á o seguinte :

"The regular staff at the close of the year (including temporary employees) numbered 982, an increase of 32 as compared with the preceding year. The number of research associates — 82 — stationed at the Bureau by national engineering societies and trade associations again shows a large increase. This cooperative approach to problems of national importance is mutually helpful to the Government and American industry and insures the prompt translation of research results into commercial practice".

Baseados naqueles fins específicos que criaram a primeira instituição de ensino e pesquisas de plantas oleaginosas, óleos, ceras e resinas vegetais, tintas e vernizes, sub-produtos e derivados, somos adeptos do máximo de amparo às instituições da Nação, para que possam cooperar no seu progresso real, sem privilégios e preocupações outras que não sejam beneficiar a coletividade.

FINANCIAMENTO DE UM ESTUDO NÃO PROGRAMADO

Nenhum trabalho deverá ser iniciado sem prévio planejamento e, evidentemente, sem a garantia do seu financiamento. Seguir orientação contrária é sacrificar a eficiência da própria instituição.

Além de respeitar os princípios elementares da direção científica do trabalho, terá a extraordinária vantagem de evitar a interferência de outros setores nos objetivos da organização, que devem estar sempre afastados dos da política pessoal.

Dentro desta orientação, tivemos o prazer de ver aprovados pelo Ministro Assis Brasil, e sancionados pelo Presidente Vargas, os seguintes artigos, que constam no Regulamento do Instituto de Óleos (Decreto n.º 20.518 de 13 de outubro de 1931) :

"Art. 82. Quando o governo quiser confiar em casos especiais, ao Instituto, a execução de qualquer trabalho não previsto neste regulamento, depois de aprovado o respectivo programa, dará um crédito especial para ser empregado na sua execução.

Art. 83. O Instituto de Óleos não se incumbirá do ensino de nenhuma outra especialidade senão as previstas neste regulamento, e a sua Seção de Pesquisas será organizada de maneira que não

realize nenhuma pesquisa industrial agrícola, que não esteja de acôrdo com a sua finalidade.

Parágrafo único. O Ministro da Agricultura baixará uma portaria determinando quais os assuntos industriais agrícolas, que ficarão subordinados à Seção de Pesquisas do Instituto de Óleos, tomando-se por base o que propuser nêsse sentido o Conselho Técnico a que se refere o art. 81".

Somos de parecer que é vital, para qualquer instituição, ter muito bem definidos os seus objetivos e que deve empregar o máximo dos seus esforços, para se conservar nos seus fins específicos.

As melhorias por que tem passado a Administração Pública nacional vão concorrendo, extraordinariamente, para maior eficiência das realizações governamentais, em vários setores. Infelizmente, no do ensino e das pesquisas, muito esperamos ainda da clarividência dos nossos administradores.

REFERÊNCIAS

1. BERNARD LESTER — *Applied Economics for Engineers*, p. 92, 205, 231.
2. JOAQUIM BERTINO DE MORAES CARVALHO — *Revista do Serviço Público*, Fev. 1944.
3. JOAQUIM BERTINO DE MORAES CARVALHO — *Revista do Serviço Público*, Out. 1943.
4. DECRETO-LEI n.º 2.138 — 12 de março de 1940.
5. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA — *Portaria* n.º 241 (D.O. 14-IV-43).
6. PRIMEIRO CONGRESSO NACIONAL DE ÓLEOS — *Anais*, p. 229.
7. JOAQUIM BERTINO DE MORAES CARVALHO — *A Indústria de Óleos Vegetais no Brasil e seus Problemas* (Questões Técnico-Industriais de Ensino).
8. JOAQUIM BERTINO DE MORAES CARVALHO — *Os Óleos Vegetais na Economia Mundial*, 138, 148.
9. COMISSÃO AMERICANA DE TÉCNICOS EM ÓLEOS VEGETAIS — *Relatório* — 1942.
10. JOAQUIM BERTINO DE MORAES CARVALHO — *O Ensino, as Pesquisas e o Instituto Nacional de Óleos*, 1942.
11. MINISTÉRIO DO COMÉRCIO, ESTADOS UNIDOS — *Annual Report of the Secretary of Commerce* — Bureau of Standards, 1940.
12. GUSTAVUS A. WEBER — *The Bureau of Standards — Its History, Activities and Organization*, 181, 211.
13. NATIONAL RESEARCH COUNCIL — *The Construction and Equipment of Chemical Laboratories*.
14. DECRETO n.º 20.518 — 19 de outubro de 1931.

Os serviços de tomada de contas em Goiás

ODORICO COSTA

Diretor da Imprensa Oficial de Goiás

TODOS quantos manuseiam a cousa pública estão sujeitos à tomada de contas, e na tomada de conta dos responsáveis pelos dinheiros, valores e materiais públicos não vai nenhuma "capitis diminutio".

A legislação brasileira, nesse particular, não deixa a menor sombra de dúvida e o Código de Contabilidade, em seu artigo número 879, define claramente as finalidades da tomada de contas: *ela tem por fim conhecer os abusos e irregularidades e prevenir as insolvabilidades, promover o recolhimento dos dinheiros públicos e velar para que os impostos, direitos e taxas sejam bem aplicados e bem arrecadados.*

De todos os serviços administrativos, em sua complexa modalidade, o de tomada de contas é um dos mais importantes e, sobretudo, um dos mais delicados.

Em todos os países civilizados, até os supremos diretores dos destinos nacionais estão sujeitos à tomada de contas, perante órgãos que encarnam a soberania do povo. E, no passado, na antiga Roma, que continua a ser uma grande fonte de ensinamentos, vamos encontrar os governadores de províncias, armados de poderes discricionários e ilimitados, subordinados, como qualquer funcionário público, às exigências da prestação de contas, conforme as prescrições da "Lei Júlia sobre as concussões".

A tomada de contas dos responsáveis pelo manuseio de dinheiros, de valores e de materiais públicos não encerra qualquer diminuição para eles. Esse exame moral e aritmético nas contas dos servidores do Estado é um complemento de sua própria função. *No país em que os responsáveis pelos bens da Nação não tivessem que prestar suas contas, faltaria a confiança do povo para com o seu governo, a lei seria letra morta e a tirania mais negra tudo dominaria.*

O regime da tomada de contas, no Brasil, nasceu com a instituição da contabilidade pública, com o alvará de 28 de junho de 1808.

Depois da independência, em 1826, o marquês de Barbacena organizou um ante-projeto de lei criando um *tribunal de revisão de contas*, que não chegou a ser convertido em realidade.

Em 1831, depois de 7 de abril, que é a maior revolução do Brasil, em pleno regime da *Regência Trina Definitiva*, uma comissão parlamentar, organizada com a finalidade especial de fazer uma espécie de tomada geral de contas do Brasil, declarava melancolicamente que *não sabia do destino dado a quatrocentas mil libras esterlinas* e que, examinando as contas, tôdas elas desclassificadas, sem arranjo, *sem documentos e sem livros nas diversas repartições da Fazenda*, tinha feito o que era possível fazer. . . Em outubro de 1831, quando se verificou essa ocorrência, o marquês de Barbacena conseguiu o que não havia conseguido seis anos antes: a criação do Tribunal do Tesouro Nacional, com a *suprema direção e fiscalização da receita e despesa nacional, a suprema administração de todos os bens da Nação.*

Essa medida e outras que se seguiram, tôdas elas tão sábias e capazes de produzir os mais auspiciosos resultados no regime financeiro do país, infelizmente foram executadas com as mais clamorosas falhas, ao ponto de, em 1879, o ministro da Fazenda, do 26.º gabinete, dirigido por Sinimbu, Afonso Celso de Assis Figueiredo em seu relatório, dizer, cheio de apreensões, que *os balanços estavam atrasados por dois e mais anos; que os balanços eram ininteligíveis; que os orçamentos eram feitos à tesoura, ao sabor dos ministros.*

Proclamada a República, várias medidas que haviam sido iniciadas nos últimos tempos da monarquia, foram postas, logo, em realidade. E dentre essas, avulta, em primeiro plano, a criação do Tri-

bunal de Contas, pelo decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890. A finalidade suprema desse órgão era a de *tomar as contas da República, antes de serem estas submetidas ao julgamento do Congresso Nacional.*

Em seis anos de funcionamento, o Tribunal de Contas revelou falhas em sua estrutura sendo, por isso, reformado a 8 de outubro de 1896, pela lei número 392. O objetivo de se dar maior profundidade à ação do Tribunal de Contas não foi conseguido, em virtude de faltar um aparelhamento contábil em condições de *arrumar bem as contas que deveriam ser examinadas por aquêle órgão.*

Leopoldo de Bulhões, ministro da Fazenda, dedicou particular atenção ao serviço de tomada de contas e aos serviços contábeis da União, incumbindo o Sr. *dr. Dídimo Agapito da Veiga, presidente do Tribunal de Contas, em aviso número 63, de 18 de maio de 1903, de organizar um projeto de lei sobre esses relevantes assuntos.* O projeto foi organizado em tempo relativamente curto, *mas não conseguiu interessar, como devia, o Congresso. Foi dormir nas pastas das sucessivas comissões nomeadas para o estudar.*

Mau grado essa ocorrência, o ministro Leopoldo de Bulhões mostrou-se satisfeito com o que ocorria no Brasil. Tanto que, mais tarde, em relatório apresentado ao Presidente da República, dizia que *tudo quanto o governo — Executivo e Legislativo — pediu ao contribuinte para a restauração do crédito nacional lhe foi abnegadamente concedido; e, conquanto as provações fôsem muitas, a santidade da causa defendida teve bastante virtude para abafar o gemido popular.*

O que é certo é que o serviço de tomada de contas dos agentes da administração, pelo tempo a dentro, foi objeto de legislação especiosa. As manifestações de sua ineficácia ou de suas falhas surgiam a cada passo, nas publicações feitas no "Diário Oficial", intimando funcionários e responsáveis mortos em um tempo maior de vinte anos, a recolher irrisórias quantias de alcances verificados.

O Tribunal de Contas, em seu relatório de 1939, apreciando o que se verificava no serviço de tomada de contas, atribuiu a culpa de tôdas as falhas e claudicâncias verificadas às *repartições que não organizam os processos dos responsáveis ou os organizam com excessiva e desjustificada demora.*

O ministro José Américo de Almeida, em parecer sôbre as contas do govêrno, relativas ao exercício de 1939, publicado no "Diário Oficial" de 1 de julho de 1940, declara, sem reservas, que, *a exemplo do que ocorre com a receita, a fiscalização da despesa deixa muito a desejar.*

Os professores Ubaldo Lobo e João Ferreira de Moraes Júnior, na justificação do ante-projeto, por eles elaborado, de lei de contabilidade pública, declaram que o serviço de tomada de contas dos agentes da administração, no Brasil, sempre foi feito *confusa, atrasada e ineficientemente, em parte pela desídia e pelo desinterêsse dos chefes, mas, principalmente, pelo sistema adotado que, sem injustiça, pode ser taxado de anacrônicamente formalístico e ineficaz.*

O panorama do serviço de tomada de contas dos responsáveis pelo manuseio da cousa pública, em nosso país, se inça, ainda, de muito medievalismo. E' um departamento que ainda não se oxigenou. Ou, se se oxigenou, não o foi bastante para demonstrar aos servidores públicos que os seus atos estão sujeitos ao mais rigoroso contrôle e para demonstrar ao povo que *os funcionários do Estado não são senhores das contribuições e que delas devem prestar contas, mostrando que as receitas foram aplicadas ou empregadas pelo modo e para os fins determinados nas leis e nos regulamentos.*

Em Goiaz, o serviço de tomada de contas dos responsáveis pelo manuseio da cousa pública foi, sempre, preocupação dos dirigentes e foi, sempre, serviço claudicante, incompleto, seriamente defeituoso e ineficaz.

A legislação regulando o assunto surgiu, sempre, englobada à legislação da arrecadação dos tributos, bastando essa lembrança para demonstrar a imperfeição daqueles serviços.

A 1 de junho de 1869, o presidente da Província, dr. Ernesto Augusto Pereira, em mensagem dirigida à Assembléia Legislativa, referindo-se à tomada de contas dos servidores do Estado, dizia que *do mês de setembro do ano passado em diante tem sido verificado pela tomada de contas um saldo de 40:832\$527 a favor da Fazenda e um saldo de 275\$431 contra ela* e que havia imperiosa necessidade de se melhorar esse serviço *para se conhecer melhor a verdadeira receita e a verdadeira despesa.*

Em 1879, o presidente dr. Aristides de Souza Spíndola declarava à Assembléia Legislativa que o serviço de tomada de contas não se fazia com rapidez, *existindo grande número de contas por li- quidar-se.*

Trinta anos depois, o panorama, nesse sentido, era o mesmo. A tomada de contas, em Goiás, não se fazia com regularidade, com evidente prejuízo para a Fazenda Pública. O sr. dr. Joviano de Moraes, secretário das Finanças, em relatório apresentado ao presidente Urbano de Gouveia, contava que a *tomada de contas dos exatores da Fazenda Estadual tem sido até hoje feita irregularmente.* Em 1903, pela lei número 355, fôra o govêrno autorizado a contratar dois empregados para êsse serviço mas que, *como havia inúmeras contas a tomar, aumentadas constantemente de novas, resultantes das exonerações dos exatores, era absolutamente impossível que dois empregados conseguissem regularizar o serviço.*

Em 1916, a situação não era diferente. O coronel Luiz Guedes de Amorim, em relatório apresentado ao presidente do Estado, declarava que o *serviço de tomada de contas está descurado, tão descurado que, ainda êste ano, não se puderam tomar as contas atrasadas.*

Em 1923, o mesmo secretário das Finanças, em seu relatório, pintava com côres negras o serviço de tomada de contas: a repartição não tinha eficiência, não tinha ordem em seus serviços e estava instalada em *local que desanima, entibia esforços e arruina a saúde, porque não tem ar, não tem luz e não possui higiene.*

Em 1924, conservada a repartição nesse mesmo local tenebroso, foram examinados, apenas, nove processos de agentes da administração.

Em 1927, o secretário das Finanças confessava que *não foi concluída nenhuma tomada de conta dos exatores estaduais.* Finalmente, em 1929, o mesmo secretário das Finanças, coronel Luiz Guedes de Amorim, relatava ao presidente do Estado que *tinham sido apuradas contas de 13 exatores, com um saldo de 26:517\$497 a favor da Fazenda e de 3:627\$828 contra esta.* E com franqueza, o coronel Luiz Guedes de Amorim dizia que, *com o número de funcionários atuais, jamais o serviço de tomada de contas poderá ser pôsto em dia.*

Assumindo o govêrno de Goiás, o sr. dr. Pedro Ludovico Teixeira cuidou de reformar os serviços falhos e de dar nova estrutura ao aparelhamento da administração. No rol das reformas figuram tôdas as repartições fazendárias e, conseqüentemente, o serviço de tomada de contas.

Êste ficou, primitivamente, fazendo parte da antiga Secção de Contabilidade para se transformar, depois, em Secção Especial, com relativa autonomia. Mesmo assim, entretanto, tais serviços não conseguiram a desejada perfeição, a desejada eficiência. De 1936 a 1940, a Secção Especial de Tomada de Contas examinou, apenas, 25 tomadas de contas, com cêrca de 160 anos de serviços dos diversos exatores.

Em 1939, a Comissão Reorganizadora dos Serviços Públicos Estaduais de Goiás teve a sua atenção despertada para o assunto, incumbindo, em uma de suas reuniões, o sr. Domingos Juliano, então chefe da Divisão da Receita da Diretoria Geral da Fazenda, de fazer estudos e apresentar sugestões a respeito da maneira mais prática de se solucionar questão de tanta monta.

Funcionário público culto e evoluído, o sr. Domingos Juliano, a 6 de dezembro daquele ano, apresentava à Diretoria Geral da Fazenda um admirável relatório a respeito; demonstrou os evidentes prejuízos que o Estado estava sofrendo em conseqüência das falhas verificadas nesse sentido; provou que o Estado estava causando prejuízos a honestos servidores, que estavam com as suas contas em suspenso desde 1926 e demonstrou, por fim, que o problema poderia ser resolvido com a criação de um órgão especial, *dirigido por um funcionário que conheça o assunto.*

Essa sugestão foi aceita e, a 4 de abril de 1940, o sr. dr. Pedro Ludovico Teixeira, interventor federal em Goiás, baixou o decreto-lei número 3.067, criando a Comissão Especial de Tomada de Contas, entregando a direção dêsse novo órgão aos cuidados do sr. Domingos Juliano.

A Comissão Especial de Tomada de Contas foi instalada a 1 de de setembro de 1940 e funcionou, incessantemente, até o dia 31 de dezembro de 1943, quando, com a reforma dos serviços contábeis do Estado, passou a ser parte integrante da Contadoria Geral.

Nesses três anos e quatro meses de atividade, a Comissão Especial de Tomada de Contas prestou

os mais assinalados serviços, marcando a sua existência com largos benefícios prestados ao Estado e a numerosos servidores que, por falta de um aparelhamento dêsse caráter, estavam com sombras de dúvida pairando sobre a sua honorabilidade.

Para que se possa apreciar o que foi a atuação da Comissão Especial de Tomada de Contas, basta que se considere que a Secção de Contabilidade liquidou, de 1917 a 1940, em vinte e quatro anos de atividades, contas de 270 exatores, num total de 821 anos, 11 meses e 1 dia de exercício. A Comissão Especial de Tomada de Contas, de 1 de setembro de 1940 a 31 de dezembro de 1943, em três anos e quatro meses, liquidou contas de 271 exatores, num total de 1.064 anos e 12 dias de serviço, apurando um saldo bruto a favor da Fazenda Estadual de Cr\$ 290.663,60 e de Cr\$ 29.109,70 a favor dos exatores.

Nessas contas, apreciadas por aquêlo órgão, existem os mais estranhos e colidentes motivos e fatores responsáveis; boa fé exagerada, ignorância, falsa concepção da função arrecadadora, descaso e negligência pelo serviço, desconhecimento clamoroso da legislação, ingênuas convicções políticas de que a impunidade era assegurada em tôdas as hipóteses, erros involuntários e casuais, erros intencionais, culposos e criminosos e, em maior proporção, vícios e fraudes de documentos e peculatos diretos.

Examinando-se os processos apurados pela Comissão Especial de Tomada de Contas tem-se o caráter de muita gente pôsto a nú e tem-se, ainda, a dolorosa convicção de que a honestidade dos homens é como os metais: tem um grau de fusibilidade...

O efeito moral das atividades dêsse órgão foi extraordinário. Melhorou a ambiência em que os serviços públicos sujeitos à tomada de contas se desenvolvem, forçou o estudo da legislação fiscal, infundiu no espírito dos exatores a consciência da responsabilidade, modificando o conceito desta no aparelhamento fiscal de Goiaz. Os exatores, à falta de exame em suas contas, ignoravam a projeção de sua responsabilidade no tempo e no espaço, ignoravam as exigências da lei no tocante aos erros e omissões e, empolgados pela rotina, ignoravam até que as cobranças a menor nos impostos e o extravio de selos confiados à sua guarda constituem faltas tão graves como o desvio criminoso do dinheiro público arrecadado...

Um exemplo da ação benéfica da Comissão de Tomada de Contas pode ser apreciado em uma coletoria de região sudoestina de Goiaz. Essa coletoria foi responsabilizada, por cobranças a menor, por 491 talões no exercício de 1935, por 406 talões em 1936; por 224 talões em 1937; por 155 talões em 1938; por 291 talões em 1939; por 220 talões em 1940; por 392 talões em 1941 e... por 9 talões em 1942. Essas responsabilidades, que atingiram a cêrca de 19 mil cruzeiros em 1938, desceram vertiginosamente e ficaram reduzidas a 44,90 cruzeiros em 1942.

A Comissão Especial de Tomada de Contas, no período de 1 de setembro de 1940 a 31 de dezembro de 1943, dispendeu, com tôdas as suas despesas, pouco mais da metade do que ela apurou em favor da Fazenda Estadual, nos processos por ela examinados nesse período, o que vale dizer que êsse órgão não pesou no prato negativo da balança orçamentária do Estado de Goiaz. Antes, foi um instrumento de renda e, sobretudo, um instrumento moralizador e construtor de outra mentalidade a respeito do serviço de arrecadação das rendas públicas.

Passando em revista, de maneira sumária, os resultados auferidos pela Comissão Especial de Tomada de Contas de Goiaz, em tão boa hora criada pelo interventor Pedro Ludovico e, em hora melhor, confiada ao patriotismo de um servidor de admirável fé de ofício e de brilhante fôlha de serviços prestados ao Estado em várias investidas, sentimos que é caso de se felicitar o primeiro e, com a mesma intensidade, felicitar o segundo. Um e outro merecem parabens pelos benefícios prestados a Goiaz pela Comissão Especial de Tomada de Contas.

BIBLIOGRAFIA

- MAX FLEIUSS — *História Administrativa do Brasil*.
 UBALDO LOBO e JOÃO FERREIRA DE MORAIS JÚNIOR — *Justificação do ante-projeto de Lei de Contabilidade Pública*.
Relatório do presidente Ernesto Augusto Pereira.
Relatório do dr. Joviano de Moraes.
Relatório do presidente Aristides de Sousa Spinola.
Relatório do ministro da Fazenda Leopoldo de Bulhões.
Relatórios do cel. Luiz Guedes de Amorim, em 1916, 1923, 1924, 1925, 1928 e 1929.
Exposição apresentada pelo Sr. Domingos Juliano ao Sr. diretor geral da Fazenda do Estado de Goiaz, em 6 de dezembro de 1939.
Relatório final da Comissão de Tomada de Contas do E. de Goiaz.

O combate à febre amarela no Brasil

Reportagem de ADALBERTO MARIO RIBEIRO

NO Brasil há permanente serviço de combate à febre amarela.

Vamos informar aos leitores da *Revista do Serviço Público* como se leva a efeito esse combate.

Fácil nos foi coletar informações a respeito, procurando a sede, aqui no Rio de Janeiro, da repartição federal que orienta e executa a grande campanha: o Serviço Nacional de Febre Amarela (S.N.F.A.).

Antes de visitar esse setor do Departamento Nacional de Saúde, já o conhecíamos um pouco, através de ligeiras referências de nossa imprensa. Devemos dizer, entretanto, que foi numa revista estrangeira que encontramos, casualmente, informações mais precisas sobre as atividades do Serviço Nacional de Febre Amarela.

Queremos nos referir ao *Boletim da Repartição Sanitária Panamericana*, que em Washington se edita mensalmente em espanhol, português, francês e inglês. Pois foi nessa publicação utilíssima a todos os países da América que lemos um artigo com este título expressivo: "Recente vitória contra a febre amarela no Brasil".

Vale a pena transcrevê-lo logo no início desta reportagem, porque constitui, sem dúvida, oportuna apreciação, em suas linhas gerais, de uma obra sanitária bem orientada e cuja execução já se estende a regiões do país numa área maior que a de todos os países da Europa reunidos, com exceção da Rússia.

Eis o artigo referido:

"RECENTE VITÓRIA CONTRA A FEBRE AMARELA NO BRASIL

Numa ocasião anterior, no *Boletim da Repartição Sanitária Panamericana*, correspondente ao mês de novembro de 1941, prestou-se homenagem ao Brasil por ter erradicado do país, após incansáveis esforços, em 1940, o *A. gambiae*, mortífero vetor da malária proveniente da África. A transcendência panamericana deste fato foi reconhecida num dos seus votos pela Conferência Panamericana de Diretores Nacionais de Saúde. Outra oportunidade se apresentou agora para se prestar homenagem em assunto muito afim, pois foi durante as investigações pelo Serviço Nacional de Febre Amarela que o *A. gambiae* foi descoberto pelo Dr. Shannon.

Trata-se de uma obra sanitária de perfeição e vulto talvez nunca atingidos no mundo em qualquer época, que foi recentemente realizada no Brasil, a campanha desempenhada pelo Serviço Nacional de Febre Amarela contra o flagelo que tem atacado todo o Continente Americano a partir do século XVIII, e descrita agora por um dos principais pro-

tagonistas deste triunfo espetacular (1). Esta campanha faz lembrar das realizadas no início do século em zonas muito mais restringidas como Havana, Panamá, Veracruz, Guayaquil e Nova Orleans, demonstrando, em mais de um dos seus aspectos, verdadeira cooperação panamericana, e, ademais, tem proporcionado resultados de longo alcance e de suma importância continental.

A presença da febre amarela no Brasil foi pela primeira vez verificada em 1686. Desde aquela época, com exceção, apenas, do período compreendido entre 1725 e 1849, durante o qual nenhuma notícia há de casos assinalados, a febre amarela, ora em uma localidade, ora em outra, em grandes surtos, ceifou milhares e milhares de vidas no país.

Em consequência da demonstração feita em 1900, pela Comissão do Exército Americano encarregada do estudo da febre amarela em Havana, de que a moléstia era transmitida ao homem pelo *A. aegypti*, tiveram início os trabalhos de profilaxia específica, pelo combate àquele mosquito, no Rio de Janeiro, Santos e outros pontos do continente ocidental, sob a direção de sanitaristas do talhe de Ribas. Coube, então, a Oswaldo Cruz, a glória de iniciar e dirigir, em 1903, o combate à febre amarela no Rio de Janeiro, em uma campanha memorável e, sobretudo, honrosa para o Brasil, a qual, pelos triunfos alcançados, consagrou no mundo científico o grande higienista brasileiro.

Posteriormente, verificaram-se no país outros surtos de febre amarela, sendo que o mais importante deles ocorreu na Capital da República em 1928, cuja epidemia serviu de lição que nunca deverá ser esquecida. Relewa frizar que nessa notável campanha de 1928 a 1930, dirigida por Clementino Fraga, se tornou necessária a mobilização, somente no Distrito Federal, de um verdadeiro exército de 10.000 homens para a jugulação rápida e brilhante da epidemia. Vieram, além disso, os fatos demonstrar que não se pode prever ainda o desaparecimento da febre amarela no Continente Americano, pelo que o atual Governo do Brasil, convencido de que a febre amarela constituía um dos principais problemas de saúde pública, resolveu estabelecer uma campanha de caráter permanente contra a doença. Visando essa finalidade, tomou medidas de tal ordem que ultrapassaram a expectativa.

Reconhecida a conveniência de confiar essa campanha a uma direção única, o Governo brasileiro

(1) ANTUNES, W. S. Sá: "O Hospital", 17 de janeiro de 1943.

entrou em entendimentos com a benemérita Fundação Rockefeller para a realização de tão importante empreendimento. Desde 1923 esta Fundação vinha cooperando nesse particular com o Governo brasileiro. O valor dessa medida foi de tal alcance internacional que vários outros países sul-americanos seguiram o exemplo brasileiro, o que veio permitir à campanha uma atuação técnica única, sob a orientação de Soper (2). O Rio de Janeiro tornou-se, assim, o centro orientador de tão grandioso empreendimento sanitário. A 23 de maio de 1932, baixou então o Governo brasileiro o decreto que aprovou o Regulamento do Serviço de Profilaxia da Febre Amarela no Brasil. Este regulamento, que constitui a base das exigências legais para a execução de medidas indispensáveis a qualquer campanha contra a febre amarela no território nacional, despertou o maior interesse em diversos países americanos.

O Serviço de Febre Amarela do Brasil passou mesmo a constituir uma escola padrão, na qual vieram fazer aprendizagem vários médicos e outros técnicos, não só dos serviços federais de saúde dos Estados Unidos, como também dos vários países americanos assim como europeus e africanos.

A descoberta em 1932, no Brasil, da febre amarela silvestre, cuja transmissão se faz na ausência do *Stegomyia*, em consequência das observações de Soper colhidas no Vale do Canaã, Estado do Espírito Santo, além de estabelecer rumos novos e seguros à profilaxia da doença, veio demonstrar a necessidade imperiosa de uma ação firme e geral de todos os países do continente americano, para que mantenham tôdas as suas cidades, aldeias, sítios ou quaisquer outros núcleos de população permanentemente livres do *Stegomyia*.

Pela primeira vez nas campanhas de febre amarela em todo o mundo, criou-se no Brasil, em 1932, uma técnica de combate intensivo ao *Stegomyia*, com métodos especiais, pela qual é possível eliminar completamente a espécie em extensas áreas territoriais. Em consequência dos trabalhos executados de acordo com essa orientação, o Serviço Nacional de Febre Amarela do Brasil já conseguiu realizar uma tarefa considerada até agora quase impossível, ou seja erradicar o *Stegomyia* dos Estados do Maranhão, Espírito Santo, Minas Gerais, Goiás, Paraná, Santa Catarina e Distrito Federal, e, assim visa a sua eliminação completa, dentro de alguns anos, de todo o território brasileiro. Será então necessário, apenas, a permanência de um serviço de vigilância bem distribuído para a proteção do país contra o *Stegomyia*.

As medidas postas em prática para esse fim foram aperfeiçoadas de um modo tão proveitoso que já foi atingido o máximo de eficiência com a despesa reduzida ao mínimo, prosseguindo no combate pelos

seguintes métodos rotineiros de trabalho: levantamento de índice para a identificação da espécie; visitas domiciliares para a pesquisa e destruição, pelo petróleo, dos focos encontrados em depósitos; captura de alados, para orientar a localização dos derradeiros focos geradores e para manter a vigilância das localidades já com índices negativos. Com essa finalidade fizeram-se no Brasil, no período de 1932 a 1941, 338.530.624 inspeções em prédios e 1.792.718.390 inspeções em depósitos. O Serviço mantém severa vigilância anti-estegômica nos portos fluviais, marítimos e aéreos, tendo mesmo criado para todos os navios que navegam em rios do Brasil, um método especial de petrolização dos seus porões, por meio de um sistema de tubulação, para protegê-los contra o *Stegomyia* (3).

As repetidas visitas domiciliares efetuadas por médicos e guardas do Serviço, desde as capitais até às localidades mais modestas, vêm concorrendo para educar a população brasileira quanto à prática de medidas sanitárias sistemáticas. Nessas inspeções quotidianas, médicos e guardas constantemente percorrem tôdas as áreas do país, mesmo logarejos, fazendas e sítios. Isto constitui, em muitos casos, a única assistência sanitária levada a tais paragens por êsses desbravadores, verdadeiros bandeirantes que, difundindo a atuação do Serviço em cerca de 15.000 núcleos de trabalho, conduzem às mais longinquas distâncias o espírito de brasilidade.

Uma prova completa da eficiência da campanha anti-estegômica tem sido, a partir de 1934, a inexistência de surtos urbanos provocados por outros surtos, também urbanos, de febre amarela. Releva notar que, em 1938, o Distrito Federal teve casos silvestres bem próximos de sua área suburbana e, mesmo, casos em evolução no centro urbano, de indivíduos infectados em zonas de matas do Estado do Rio de Janeiro, sem que fôsse necessária qualquer modificação na rotina seguida pelo Serviço de Febre Amarela, o que vem provar, mais uma vez, a excelência da campanha anti-estegômica, mantido o respectivo índice a zero, em todo o território da Capital Federal.

A viscerotomia foi uma das mais notáveis conquistas do Serviço Nacional de Febre Amarela do Brasil. Há no país uma vasta rede de postos de viscerotomia espalhados em 1.278 localidades do território nacional. No período de 1930 a 1941 foram colhidos 246.157 fragmentos de fígado. Além da identificação de casos de febre amarela, a viscerotomia tem concorrido para o conhecimento exato da distribuição geográfica de um grande grupo de doenças no Brasil e já assinalou a existência de novas entidades mórbidas do país, tais como a leishmaniose visceral e a histoplasmose, pela primeira vez evidenciadas no Brasil. Casos outros de malária, atrofia hepática, intoxicação pelo tetraclo-

(2) V. "Atas", da IX, X e XI conf. San. Pan. e "Bol. Of. San. Pan.", junho de 1938, e dezembro de 1942.

(3) V. os quadros publicados periodicamente no "Bol. Of. San. Pan.": por exemplo, os correspondentes aos meses de maio e julho de 1943.

reto de carbono, schistosomose, sickle-cell anemia ou meniscocemia, blastomicose, etc., também têm sido, com freqüência, revelados pelo referido método de pesquisas.

A prova de proteção é um método de laboratório largamente empregado pelo Serviço para verificar, por meio do soro sanguíneo, se indivíduos que jamais se haviam afastado de determinadas regiões "silenciosas" do país, já tinham ali sido atacados pelo mal amarílico. Até dezembro de 1941, a colheita de sangue para a prova já havia atingido a 62.559 pessoas, feita pelo Serviço Nacional de Febre Amarela. No período de novembro de 1937 a dezembro de 1941, 2.107.916 pessoas foram vacinadas, por médicos do Serviço. O preparo da vacina anti-amarílica e os exames histológicos do material colhidos pela viscerotomia, são trabalhos de rotina do Laboratório de pesquisas relativas à febre amarela sob a direção da Fundação Rockefeller no Rio de Janeiro.

Além dêste, outros pequenos laboratórios regionais destinados a estudos eventuais de campo, foram organizados nos seguintes Estados: Espírito Santo, no Vale do Canaã, em 1932; Minas Gerais, em Teófilo Otoni, em 1935; Pará, em Marajó, em 1935; Goiaz, em Anápolis, em 1936; Paraná, em Maracajú, em 1937; Espírito Santo, em Vitória, em 1940. Esses laboratórios, com os seus zoologistas, entomologistas e outros técnicos, concorreram para descobertas importantes no domínio da transmissão da febre amarela silvestre, sua epidemiologia e imunidade.

O Serviço Nacional de Febre Amarela, presentemente, está atuando em 70 % do território brasileiro, ou seja a totalidade da sua área habitada, dispondo para êsse fim, apenas, de 2.878 serventuários. Todo o pessoal trabalha sob o regime de tempo integral, com a obrigação, além disso, de não se dedicar a outro qualquer mister, nem mesmo a título gratuito. A benemérita Fundação Rockefeller, depois de organizar todo o quadro de pessoal técnico do Serviço com elementos brasileiros e de desenvolver as atividades dêsse Serviço a um grau máximo de eficiência, considerou a sua tarefa neste assunto como terminada, e assim, a partir de primeiro de janeiro de 1940, o Governo do Brasil assumiu tôda a responsabilidade dos grandes trabalhos de profilaxia anti-amarílica no país. Em consequência dêsse fato, o Presidente Vargas baixou, a 23 de janeiro de 1940, o Decreto-lei n.º 1.975, que, "estabelece o regime administrativo do Serviço Nacional de Febre Amarela", e por Decreto-lei n.º 3.171, de 2 de abril de 1941, o Serviço voltou a fazer parte do Departamento Nacional de Saúde. Durante o ano de 1941 o Serviço, apenas com 2.878 funcionários, conseguiu manter com tôda a eficiência os trabalhos de profilaxia da doença em 6.757 localidades do Brasil, inclusive o Distrito Federal.

Foi precisamente por motivo destas realizações que a XI Conferência Sanitária Panamericana deu um voto especial de louvor, por mostrarem não sô-

mente o adiantamento sanitário do Brasil, como também o progresso da Saúde Pública no Hemisfério, o que constitui exemplo e ensinamentos dignos de serem imitados. O Boletim da Repartição Sanitária Panamericana aclama com expressão de verdadeiro espírito de panamericanismo os trabalhos dos médicos, higienistas, engenheiros e de todos os serventuários, que tanto se esforçaram para eliminar do vasto território do Brasil o terrível transmissor da febre amarela, e assim serviram a causa do Continente".

NA SEDE DO SERVIÇO NACIONAL DE FEBRE AMARELA

O Serviço Nacional de Febre Amarela tem sede à avenida Pedro II n.º 283, em São Cristóvão, no antigo palácio da marquesa de Santos.

No Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, o velho solar em que residiu a favorita de D. Pedro I já se acha tombado, com tôdas as exigências legais. Mas, como no momento o que nos interessa é a febre amarela e não a história amorosa do primeiro imperador do Brasil, vamos pôr esta à margem...

Mas, voltando ao artigo do *Boletim da Repartição Sanitária Panamericana*, que deixamos reproduzido acima, resolvemos considerá-lo como nosso roteiro neste trabalho, cumprindo-nos, apenas, apurar o que se tem feito mais recentemente no Serviço Nacional de Febre Amarela.

Devemos dizer, à puridade, que, a exemplo do que observamos no Serviço Nacional de Lepra, onde fomos encontrar grande esforço, boa vontade e, sobretudo, êsse desejo saudável de bem servir à comunhão social, no debelar no país horrível moléstia, que se estende por todos os Estados, sacrificando milhares de brasileiros, como é a lepra horrível, — também tivemos a mesma impressão agradável, muito confortadora mesmo, ao percorrer as secções do Serviço Nacional de Febre Amarela, onde se orienta outra campanha sanitária das mais bem organizadas existentes no mundo e se encontra verdadeira escola técnica padrão para médicos brasileiros e estrangeiros que desejam aperfeiçoar-se nos seus métodos de pôr em prática, com segurança e firmeza, os mais modernos recursos científicos da profilaxia da febre amarela.

RELATÓRIOS VIVOS DAS ATIVIDADES DO S.N.F.A.

Quem visita a sede do S.N.F.A., no Palácio da Marquesa de Santos, sente dupla satisfação: a de percorrer velho edificio histórico, onde tôdas as peças foram trabalhadas com apurado gôsto, e a de pôr-se em contato com uma organização de trabalho que agrada realmente pela ordem nela reinante, conseguida com espontâneo e sincero desejo de cooperação de seus funcionários, todos a trabalhar num ambiente de perfeita cordialidade.

Poderíamos ter ilustrado esta reportagem com fotografias interessantes, trazendo ao leitor os magníficos painéis de Francisco Pinto do Amaral, que decoram paredes e tetos do palácio, onde outro artista deixou também valiosa contribuição através de belos trabalhos de estuque. Poderíamos. Mas, como estávamos dizendo, o que nos inte-

ressa agora é focalizar, tanto quanto possível, o grande serviço que está prestando ao Brasil uma repartição do Departamento Nacional de Saúde que trabalha tão silenciosamente que a fomos descobrir — podemos assim dizer — numa revista... estrangeira.

A aquêles, porém, que só se interessam por assuntos históricos e nem se lembram de que existe o *Stegomyia* — a êsses resta-nos apenas dar esta indicação: procurem lêr a *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n.º 3, na qual encontrarão informações mais precisas sôbre a casa da Marquesa de Santos. O Instituto tem sede à avenida Rio Branco, Edifício Assicurazioni, sala 1.110, 10.º andar. Tomem nota, portanto, e deixem-nos falar dos

MAGNÍFICOS GRÁFICOS DO S.N.F.A.

Se êstes gráficos que aqui estão na *Revista do Serviço Público* agradam e valem, afinal, por completa reportagem sôbre as atividades do S.N.F.A., imaginem a boa impressão que deixam àqueles que, como nós, procuram admirá-los de perto, em grandes quadros, armados do chão ao meio das paredes daquela repartição e todos nitidamente iluminados por fortes projetores de luz intensa, que lhes avivam todos os contornos, tôdas as indicações, por mínimas



que sejam. Que beleza! Basta vê-los, e num relance se consegue saber tudo quanto já fez, desde sua fundação, e está fazendo o S.N.F.A.

A essa gente parada, que não lê nada — e aos que lêem, mas têm horror a relatórios, gráficos assim satisfazem plenamente. Nem há dúvida! Falam pouco e dizem tudo.

O D.A.S.P. costuma receber visitas ilustres, que lhe percorrem tôdas as secções, nesse desejo natural de querer saber como trabalha êsse Departamento pelo Serviço Civil do país.

Pois bem, o velho repórter, à força de percorrer tantas repartições públicas para focalizá-las depois em reporta-

gem, já percebeu que naquelas que se encontram bem aparelhadas de gráficos, seu trabalho fica reduzido à terça parte no colhêr apontamentos indispensáveis à confecção do que escreve para o grande público, seja aqui nesta revista ou no *Correio da Manhã*.

Se o D.A.S.P. — como estávamos dizendo — tivesse em grande sala exposição permanente de suas múltiplas realizações, demonstrando-as a tôda a gente por meio de gráficos vistosos, quem não gostaria de visitá-la com frequência?

E estaríamos a ver daqui o Dr. Murilo Braga revelando nessa exposição os grandes serviços da sua Divisão de Seleção através de gráficos sugestivos e claros. Numa coluna, zás! — quantos candidatos a empregos públicos aprovados, em 1943; noutra, quantos já nomeados, e numa curva graciosa a vida da Divisão desde seu início até hoje, etc.

E José Barbosa, o desenhista que é também exímio pintor, seria decerto o intérprete dessa e de outras atividades do D.A.S.P., permitindo-nos conhecê-las tôdas facilmente, como se consegue conhecer as do S.N.F.A. pelos seus admiráveis gráficos, trabalhados por outro artista que, como os demais técnicos dessa repartição, só pensam em produzir bem, e silenciosamente, formando uma equipe homogênea de bons e dedicados servidores do Estado.

Mas havemos de ver também o nosso D.A.S.P. assim visto, claramente visto, em luminoso relatório, de magníficas páginas a nos falar bem alto, tudo nos revelando por meio de expressivos desenhos que podem ser interpretados e entendidos facilmente, na mudez eloqüente de suas linhas. E na exposição que imaginamos haveríamos de ver possivelmente o Serviço de Documentação com suas atividades reveladas em gráficos. Uns, referentes a publicações permanentes e outros a extraordinárias, já bem apreciáveis, e nas quais é admirável a contribuição dêsse funcionário incansável que é o Dr. Ranulpho Pereira da Silva, sempre envolvido pelos parágrafos, alíneas e incisos — material todo êsse muito retorcido e complicado, mas que êle sabe trabalhar com paciência beneditina, oferecendo-nos tudo depois em volumes magníficos, a formar a bibliografia na qual o D.A.S.P. mais tarde poderá contar precisamente tôda a história do Serviço Civil Brasileiro.

Bem, já conversamos muito. O velho repórter de vez em quando derrapa, esquecendo-se da oração principal, como as crianças quando analisam Camões, o torturante Camões, indo muito além da Trapobana, isto é, do tema principal da reportagem, que, no momento, é o insidioso *Stegomyia*...

Então, voltemos a falar da casa onde um grupo de médicos — todos jovens ainda — formam um núcleo de técnicos especializados em torturar e sacrificar o célebre mosquito, seja nos grandes centros populosos, seja nos mais remotos povoados do Brasil.

E a ação dêsses técnicos já tem sido solicitada por vários países da América do Sul. O diabo é que êles não gostam de falar do que fazem. E o leitor desta reportagem vai notar que só conseguimos dar o nome do diretor do Serviço Nacional de Febre Amarela, e isso mesmo contrariando suas determinações claras e precisas a respeito.

DIVISÃO ADMINISTRATIVA DO SERVIÇO NACIONAL DE FEBRE AMARELA

CIRCUNSCRIÇÃO NORTE (Sede Belém)	Setor Amazonas (Sede Manaus)	{ Território do Guaporé Território do Acre Território do Rio Branco Estado do Amazonas
	Setor Pará (Sede Belém)	{ Território do Amapá Estado do Pará
CIRCUNSCRIÇÃO NORDESTE (Sede Recife)	Setor Piauí (Sede Teresina)	{ Estado do Maranhão Estado do Piauí (quase todo) Estado de Goiás (parte)
	Setor Ceará (Sede Fortaleza)	{ Estado do Ceará Estado da Paraíba (parte) Estado de Pernambuco (parte)
	Setor Pernambuco (Sede Recife)	{ Território de Fernando de Noronha Estado do Rio Grande do Norte Estado da Paraíba (parte) Estado de Pernambuco (parte) Estado de Alagoas (parte)
CIRCUNSCRIÇÃO LESTE (Sede Salvador)	Setor Sergipe (Sede Aracajú)	{ Estado de Alagoas (parte) Estado de Sergipe Estado da Bahia (parte)
	Setor Bahia (Sede Salvador)	{ Estado do Piauí (parte) Estado de Pernambuco (parte) Estado da Bahia (parte)
	Setor Ilhéus (Sede Ilhéus)	{ Estado da Bahia (parte)
CIRCUNSCRIÇÃO SUESTE (Sede Distrito Federal)	Setor Espírito Santo (Sede Vitória)	{ Estado do Espírito Santo
	Setor Rio de Janeiro (Sede Niterói)	{ Estado do Rio de Janeiro (parte) Estado de Minas Gerais (parte)
	Setor 1 Setor 2 Setor 3 Setor 4 Setor 5 Setor 6 Setor 7	{ Distrito Federal (Sede Distrito Federal)
CIRCUNSCRIÇÃO CENTRO (Sede Belo Horizonte)	Setor Belo Horizonte (Sede Belo Horizonte)	{ Estado do Rio de Janeiro (parte) Estado de Minas Gerais (parte)
	Setor Uberaba (Sede Uberaba)	{ Estado de Minas Gerais (parte) Estado de Goiás (parte)
CIRCUNSCRIÇÃO SUL (Sede São Paulo)	Setor Mato Grosso (Sede Campo Grande)	{ Estado de Mato Grosso Território de Ponta Porã
	Setor São Paulo (Sede São Paulo)	{ Estado de São Paulo Estado do Paraná Território do Iguassú
	Setor Rio Grande do Sul (Sede Santa Maria)	{ Estado de Santa Catarina Estado do Rio Grande do Sul



Afinal, seria verdadeiro absurdo deixar de mencioná-lo. Seria.

Nomes não interessam, dizem êles. O Serviço, sim. E' por isso que preferem falar através dos gráficos, levando os visitantes do Palácio da Marquesa de Santos a vê-los todos. E vimos um mostrando as localidades do Brasil onde o *Stegomyia* foi eliminado pela atuação do S.N.F.A. e também localidades onde ainda existe o *Stegomyia*. E num mapa do Brasil, todo assinalado por alfinetes de diversas côres, observamos o que tem sido essa atuação, que já chegou até Boa Vista do Rio Branco, S. Gabriel, Benjamin Constant, Cruzeiro do Sul, Vila Humaitá, Xapurí, etc. lá pelos confins do Amazonas, Acre, etc.

Num outro mapa estão assinaladas localidades que desde 1930 até 1944 apresentam casos confirmados de febre amarela.

Não precisamos prosseguir na descrição dos gráficos. Não estão êles aqui publicados?

OS FICHÁRIOS

Outro serviço interessante da repartição são os seus fichários de pessoal, transporte e material permanente. Dos três, o mais curioso é o referente a transporte, pois a vida, por exemplo, de um automóvel, de serviço da repartição, seja aqui no Rio ou nos Estados, acha-se precisamente registrada em ficha, sempre atualizada com informações mensais sôbre quilometragem feita, consumo de gasolina, óleo, etc.; despesas com aquisição de peças novas ou reparo, etc.

No S.N.F.A. tudo é assim feito. A organização de qualquer de seus serviços não permite balbúrdia ou con-

fusão e muito menos atropêlo na sua execução. Tudo está em dia. Nada atrasado.

SERVIÇO ANTI-ESTEGÔMICO

Origem e Evolução

A partir de 1900, quando a Comissão de Médicos do Exército Americano demonstrou que a febre amarela era transmitida de uma pessoa a outra pelo *Aedes (Stegomyia) aegypti*, tiveram início os trabalhos de profilaxia da doença pelo combate a essa espécie de mosquito (Serviço Anti-Estegômico).

O *Stegomyia*, o único transmissor importante da febre amarela urbana, é um mosquito de colorido geral escuro com manchas brancas prateadas pelo corpo, especialmente na face superior do abdomen e do tórax. As pernas são também escuras com anéis prateados. A característica de maior utilidade prática para a sua identificação é a presença de um desenho claro, em forma de lira, na parte dorsal do tórax.

É vulgarmente conhecido pelos nomes de "mosquito rajado" ou "mosquito carijó" em vista do aspecto que lhe dão as manchas prateadas.

É talvez o mais doméstico de todos os mosquitos e existe em vasta extensão das zonas tropicais e partes das zonas temperadas de todos os continentes.

Proliferando primitivamente em cavidades de árvores, adaptou-se tão bem aos depósitos d'água artificiais que se tornaram êstes os seus criadouros de predileção. Essa preferência torna-o particularmente passível das medidas profiláticas adotadas em seu combate, em vista de se encontrarem tais depósitos sempre próximos dos lugares em que o homem reside ou exerce suas atividades.

Os Serviços Anti-Estegômicos organizados no país, até certa época, visaram especialmente os grandes centros do nordeste brasileiro tidos como focos residuários da doença e estiveram confiados a autoridades diversas.

Com a criação, em 1932, do Serviço de Febre Amarela, organização de caráter permanente, com ação em todo o país e sob direção única, foi possível uniformizar e estender a todo o território nacional as medidas de combate ao *Stegomyia*, então conhecidas.

Da criação do Serviço de Febre Amarela, naquele ano, ao momento presente, os métodos de controle do *Aedes aegypti* receberam aperfeiçoamentos tão acentuados que permitiram ao mesmo Serviço desdobrar grandemente as suas atividades contra essa espécie, estendendo a sua ação a tôdas as regiões habitadas do país, com o máximo de eficiência e o mínimo de despesa.

O Serviço Anti-Estegômico constitui a base do combate à febre amarela urbana e compreende os seguintes ramos:

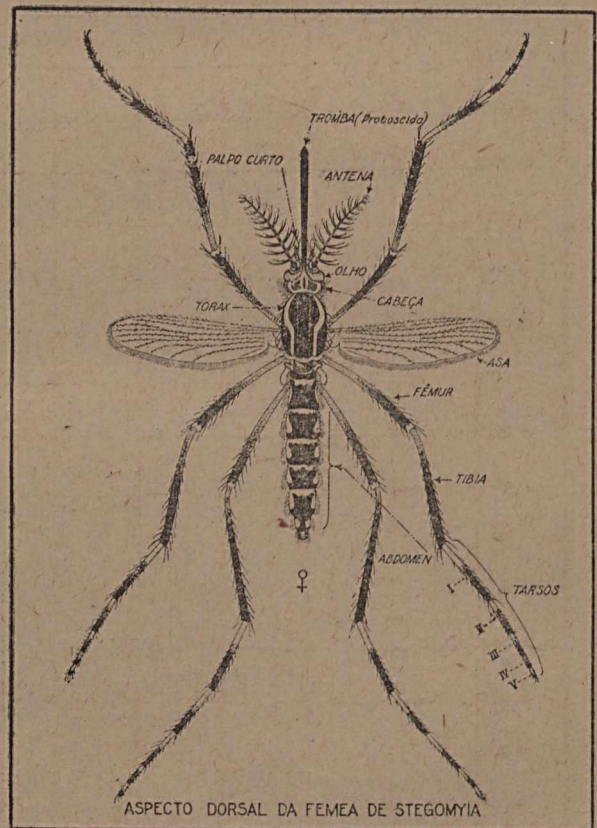
- I — Serviço de Levantamento de Índice
- II — Serviço Anti-Larvário
- III — Serviço de Captura de Mosquitos
- IV — Serviços Complementares.

I — SERVIÇO DE LEVANTAMENTO DE ÍNDICE

Constitui esta primeira etapa do Serviço Anti-Estegômico uma das fases importantes de uma campanha contra o *Stegomyia*, pois é por seu intermédio que se obtêm os dados que orientam a instalação do Serviço Anti-Larvário.

Normalmente só se instala o Serviço Anti-Larvário em localidades com índice estegômico positivo e, assim sendo, os programas para a sua instalação só podem ser elaborados depois de procedido o Levantamento de Índice da área em questão.

Por Levantamento de Índice deve-se entender as pesquisas larvárias procedidas em determinada localidade ou área rural, com o fim de verificar a presença ou ausência do *Aedes aegypti*. É a fase de reconhecimento de uma



campanha anti-estegômica ou, em outras palavras, o Serviço encarregado de procurar o *Stegomyia* para ser atacado.

Êsse trabalho é confiado a guardas levantadores de índices, devidamente instruídos e treinados para a execução do mesmo, os quais inspecionam metódicamente, em cada Setor, tôdas as localidades dos municípios que o integram, desde a sua sede até as propriedades rurais.

Simultaneamente com o levantamento de índice é procedido o censo de prédios e habitantes.

O Serviço Nacional de Febre Amarela inspecionou em 1943, pelo Serviço de Levantamento de Índice, em todo o Brasil, 16.714 localidades, representando êste total mais do dobro das localidades inspecionadas no ano anterior.

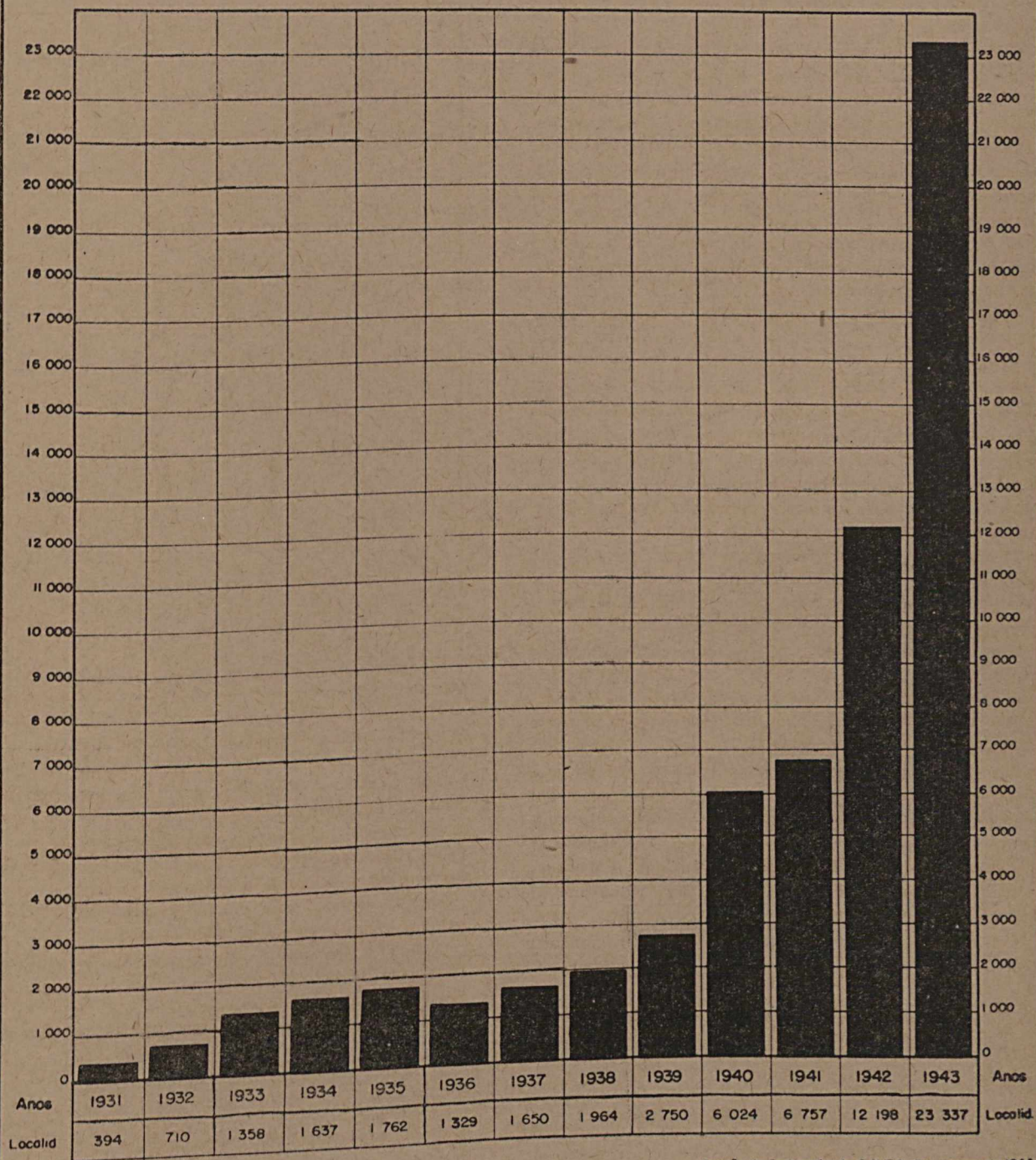
II — SERVIÇO ANTI-LARVÁRIO

O Serviço Anti-Larvário constitui a etapa mais importante de uma campanha anti-estegômica por ser, própria-mente, o Serviço de ataque ao mosquito.

O *Stegomyia* é combatido na fase aquática de seu desenvolvimento, que, segundo demonstrou a experiência, é a mais vulnerável às medidas aplicadas pelo Serviço.

SERVIÇO NACIONAL DE FEBRE AMARELA

DESENVOLVIMENTO DO SERVIÇO ANTI-ESTEGÔMICO



Secção de Cartografia do S N F A - Rio, Janeiro de 1944



Escolhendo êsse mosquito, para seus criadouros, quase que exclusivamente os depósitos artificiais, a campanha consta principalmente da inspeção rotineira e metódica de cada prédio e respectivas dependências para o exame metuculoso de todos os depósitos d'água nêle existentes e imediata destruição, pelo petróleo, dos focos que forem encontrados.

Teóricamente, a campanha parece muito simples; na prática, entretanto, a execução dessas medidas em centenas de milhares de casas, espalhadas pelas áreas urbanas e

rurais de todo o vasto território nacional, é por si só difícil e, ainda, complicada por numerosos problemas administrativos que obrigam o Serviço a manter uma vasta e complexa organização.

O Serviço Anti-larvário é executado por guardas escolhidos e treinados para êsse fim.

Para a realização dêsses trabalhos, adotou-se o método de dividir as cidades e as áreas rurais em *zonas* contendo cada uma um número de prédios que cada guarda possa inspecionar no período de uma semana.

Essas inspeções estão subordinadas a um itinerário previamente organizado, no qual são consignados os prédios e quarteirões que devem ser visitados em cada dia da semana.

Este critério não só facilita ao Serviço uma administração perfeita dos trabalhos anti-larvários em qualquer cidade, por maior que ela seja, como também, um controle seguro do trabalho de cada guarda.

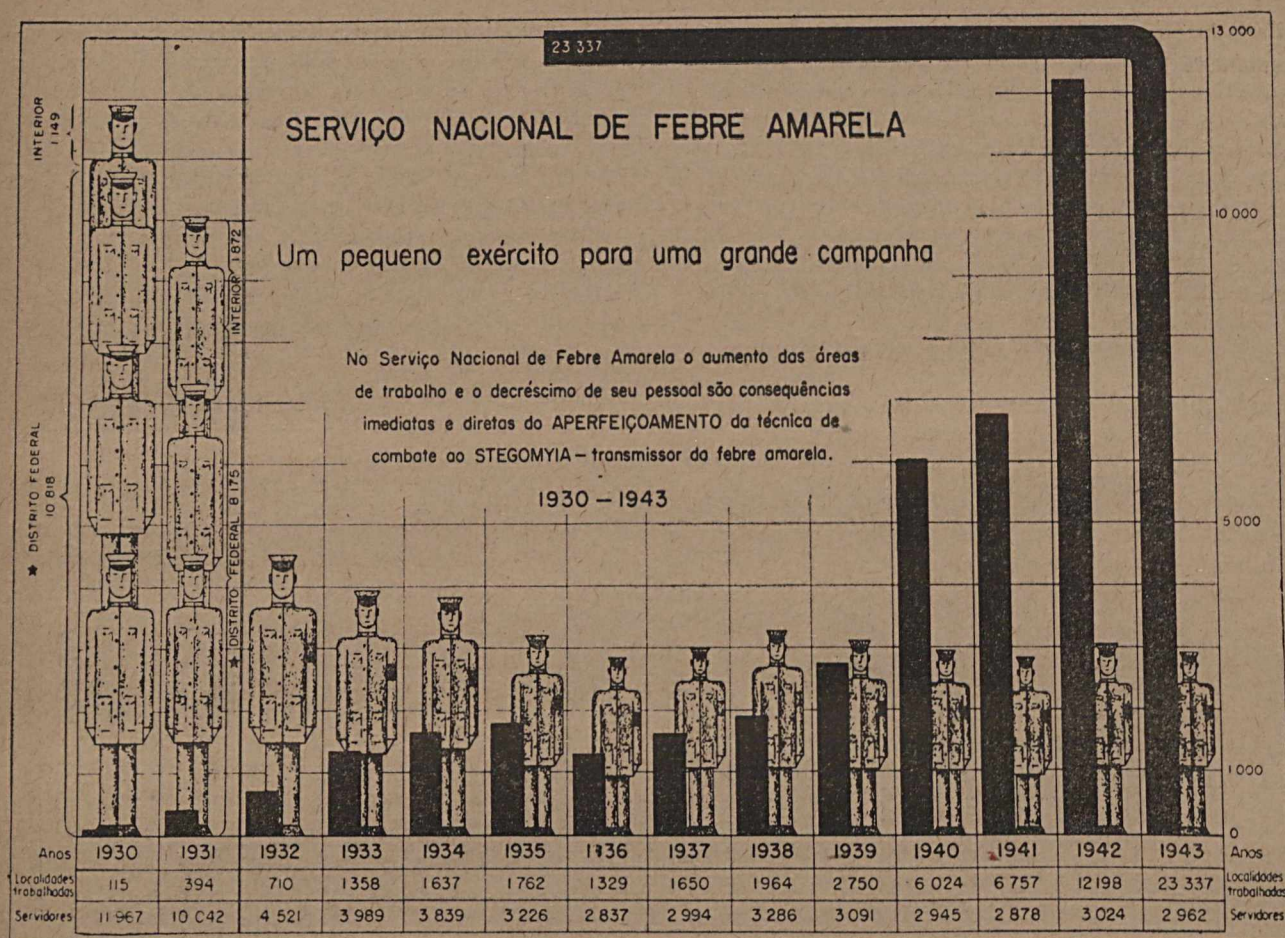
Em condições normais, o desenvolvimento do *Stegomyia*, de sua fase ovular à alada, se processa dentro do período de sete a oito dias.

Baseado no conhecimento desse fato, o Serviço estabeleceu o *ciclo de inspeção semanal*, como base do serviço de polícia de focos, porque, inspecionando o guarda cada prédio de sete em sete dias, chegará sempre a tempo de impedir que os focos resultantes de novas posturas de adultos existentes na habitação, ou acaso deixados ainda em ovos na inspeção anterior, cheguem à fase alada.

Ciclo de inspeção é o período que vai de uma a outra visita do guarda em determinada zona ou localidade.

Embora o Serviço haja, pelo motivo exposto, adotado o ciclo de inspeção semanal como padrão para os trabalhos





anti-larvários, usa também ciclos mais dilatados de 14, 28, 56 dias, etc., estando a adoção de um outro ciclo condicionada à infestação estegômica da localidade que vai controlar.

No início dos trabalhos, quando os índices são ainda elevados, usa-se, geralmente, o ciclo semanal; à proporção que o *Stegomyia* vai desaparecendo e as condições gerais de proteção da localidade vão melhorando, adotam-se ciclos progressivamente mais dilatados até a suspensão dos trabalhos pela consecução do índice zero firme, sem perigo de reinfestação próxima ou remota. A partir desse momento, a localidade é integrada num regime de vigilância com inspeções periódicas, mais ou menos espaçadas, de acordo com as circunstâncias.

O Serviço Nacional de Febre Amarela manteve, durante o ano de 1943, 3.064 postos de Serviço Anti-larvário, dos quais 2.971 foram encontrados a zero estegômico ao encerrar-se o ano.

III — SERVIÇO DE CAPTURA DE MOSQUITOS

Este Serviço constitui mais um ramo do Serviço Anti-Estegômico e desempenha importante papel no controle dos resultados obtidos pelos Serviços Anti-larvários e Complementares.

Foi introduzido, inicialmente, na técnica anti-estegômica para verificar a exatidão dos índices larvários fornecidos pelos guardas de zona.

Enquanto os demais Serviços procuram o mosquito, quando ainda na fase aquática — ovo, larva e ninfa — o de Captura pesquisa-o já na fase alada, adotando para isso método especializado.

Repetidas experiências demonstraram que certas localidades consideradas pelos guardas de zona como já livres do *Stegomyia* — fato este muitas vezes confirmado por guardas chefes, guardas chefes gerais e até mesmo por médicos — ainda acusavam a existência de adultos dessa espécie, quando inspecionadas pelos guardas capturadores.

Investigações levadas a efeito evidenciaram que esses mosquitos provinham de focos ocultos, localizados em pontos inacessíveis aos guardas de zona e cuja descoberta demandava técnica e equipamento especiais.

Desde que a verificação feita por esses fiscais era baseada no mesmo método usado pelos guardas de zona, escapavam-lhes, também, as possibilidades de encontrar esses focos, não obstante disporem os mesmos de mais tirocínio e agirem com mais zelo.

Em vista desse fato, os índices negativos, ou mesmo baixos, apresentados pelos guardas de zona passaram a ficar sempre sujeitos à confirmação do Serviço de Capturas.

Como complemento dessa primitiva função, o Serviço de Captura de Mosquitos, agindo por método inteiramente diverso do adotado no Serviço Anti-larvário, mostrou-se de grande utilidade para indicar os "pontos sujos" de uma localidade ou área rural e dar, ao mesmo tempo, indicações precisas quanto à produção e disseminação de adultos de *Stegomyia*.

O conhecimento de tais "pontos" permite aos guardas dos Serviços Complementares, munidos de equipamento adequado, realizar pesquisas esgotantes em torno dos mesmos para descobrir os focos ocultos, também denominados *focos geradores*.

Em grande número de casos, um exame cuidadoso da distribuição dos mosquitos, especialmente machos, encontrados em cada casa tem permitido uma localização quase exata dos focos geradores.

A Captura de Mosquitos revelou-se também de grande valor na vigilância das localidades nas quais o Serviço Anti-larvário haja sido suspenso.

O Serviço de Captura é realizado por guardas capturadores, escolhidos entre os melhores do Serviço de zona, os quais são promovidos a esse posto após se submeterem a um treinamento especializado e completo de toda a técnica relativa ao Serviço.

Trabalham no campo, por zonas, tal como se faz no serviço rotineiro. Chegando em cada prédio, prestam esclarecimentos sobre o objetivo da visita, exibem os seus documentos de identidade e em seguida iniciam a inspeção de todas as peças internas da casa, tais como sala de visita, alcova, quartos, sala de jantar, cozinha, etc. e todas as dependências externas como garages, galpões, gabinetes sanitários, etc.

Cada aposento é minuciosamente inspecionado especialmente nos pontos preferidos pelo mosquito, como cantos escuros, cortinas, cortinados, redes, roupas dependuradas, móveis, etc.

Os mosquitos são capturados por meio do Aparêlho Capturador, composto de um tubo de vidro, um cabo metálico e uma pêra de borracha. A captura do mosquito se faz por aspiração da pêra.

Os mosquitos apanhados são acondicionados em caixinhas próprias e remetidos à seção de entomologia do Serviço, para a respectiva classificação.

O Serviço Nacional de Febre Amarela inspecionou pelo Serviço de Captura de Mosquitos, durante o ano de 1943, 3.559 localidades, das quais 3.452 foram encontradas negativas para o *Stegomyia*.

IV — SERVIÇOS COMPLEMENTARES

Os Serviços Complementares foram organizados para atender a problemas importantes dos quais os guardas de zona não podem cuidar, não somente por não disporem do tempo necessário como também de treinamento especializado e equipamento adequado. São, pois, como o nome indica, Serviços destinados a completar o seu trabalho e que podem ser assim relacionados:

- Serviço de Pesquisa de Focos Geradores
- Serviço Marítimo ou Fluvial
- Serviço de Casas Desabitadas
- Serviço de Peixes
- Serviço de Caixas d'água
- Serviço de Petrolização
- Serviço de Mato e Vala
- Serviço de Cemitério.

Além desses serviços, que rematam diretamente o trabalho dos guardas de zona, há também o de Intimações, denominado complementar especial, qua tem por fim colocar as zonas em condições de defesa permanente contra a proliferação do *Stegomyia* pela aplicação de medidas legais em vigor.

Os Serviços Complementares são realizados por guardas selecionados, especialmente treinados e equipados para a execução de cada um deles.

O Serviço *Anti-Estegômico*, representado pelos quatro serviços acima descritos, atingiu, em 1943, o maior desenvolvimento já alcançado desde a organização do Serviço de Febre Amarela.

O quadro a seguir dá uma idéia desse desenvolvimento, comparando-o com os resultados obtidos em 1942.

SERVIÇO DE VISCEROTOMIA

De acordo com o art. 57 do Regulamento do Serviço de Prolifaxia da Febre Amarela no Brasil, "entende-se por "viscerotomia" a punção para colheita de um fragmento de qualquer órgão para fins de esclarecimento de diagnóstico".

O serviço de viscerotomia mantido pelo S.N.F.A. tem como principal finalidade a obtenção rotineira de amostras de fígado de pessoas falecidas com menos de 11 dias de moléstia, para o diagnóstico, por meio de exame histopatológico, de casos de febre amarela. Tais amostras são colhidas com o auxílio de um aparelho de simples manêjo denominado "Viscerótomo".

ORGANIZAÇÃO DO SERVIÇO

Com a finalidade em aprêço, instalou o Serviço postos de viscerotomia em grande número de cidades, vilas e povoados, nas várias unidades da federação, não só em localidades providas de comunicações fáceis, como também em situadas em zonas longínquas e de difícil acesso.

Êstes postos estão a cargo de representantes locais legalmente nomeados e devidamente instruídos por técnicos do S.N.F.A., figurando entre aquêles não só médicos como leigos.

Graças à colaboração dêstes elementos, pode o S.N.F.A. manter no país uma extensa rêde de vigilância em torno da febre amarela e ter conhecimento de surtos epidêmicos que ocorram, mediante o diagnóstico de casos pelo Laboratório.

RESUMO ESTATÍSTICO DAS ATIVIDADES DO SERVIÇO ANTI-ESTEGÔMICO DURANTE OS ANOS DE
1942 - 1943

I T E N S	A N O S	
	1942	1943
1 — Localidades com serviço <i>Anti-Estegômico</i> em todo o Brasil, por Estados e Territórios:		
Acre.....	13	65
Amazonas.....	74	408
Pará.....	312	1.624
Maranhão.....	50	24
Piauí.....	379	1.368
Ceará.....	1.623	5.717
Fernando de Noronha.....	4	1
Rio Grande do Norte.....	256	114
Paraíba.....	556	1.373
Pernambuco.....	1.271	1.312
Alagoas.....	123	120
Sergipe.....	121	447
Bahia.....	506	673
Espírito Santo.....	485	66
Rio de Janeiro.....	2.200	5.264
Distrito Federal.....	40	24
Minas Gerais.....	1.552	739
Goiás.....	44	23
Mato Grosso.....	96	214
São Paulo.....	1.878	3.028
Paraná.....	88	50
Santa Catarina.....	181	584
Rio Grande do Sul.....	332	63
SUB-TOTAL.....	12.184	23.301
República da Bolívia (Fronteira).....	1	17
República do Paraguai (Fronteira).....	13	19
TOTAL.....	12.198	23.337
2 — Localidades com serviço de:		
Levantamento de índice.....	7.684	16.714
Anti-larvário.....	2.132	3.064
Captura de mosquitos adultos.....	2.382	3.559
TOTAL.....	12.198	23.337
3 — Distrito Federal e Estados do Brasil nos quais já não mais tem sido encontrado o <i>Stegomyia</i>	7	8
4 — Localidades do Brasil nas quais o <i>Stegomyia</i> não mais foi encontrado.....	11.054	21.782
5 — Localidades cujos resultados dos levantamentos de índices foram positivos para <i>Stegomyia</i>	784	1.322
6 — Percentagem de localidades cujos resultados dos levantamentos de índices foram positivos para <i>Stegomyia</i>	10,2	7,9
7 — Inspeções de prédios.....	26.964.795	23.209.574
8 — Inspeções de depósitos.....	137.151.956	122.252.724

DISTRIBUIÇÃO DE POSTOS NO PAÍS EM 1943

Estados	Total no ano
Acre	9
Amazonas	34
Pará	91
Maranhão	52
Piauí	35
Ceará	100
Rio Grande do Norte.....	18
Paraíba	21
Pernambuco	45
Alagoas	13
Sergipe	16
Bahia	118
Espírito Santo	58
Rio de Janeiro	103
Minas Gerais	298
Goiás	58
Mato Grosso	48
São Paulo	113
Paraná	42
Santa Catarina	25
Rio Grande do Sul.....	18
Total.....	1.315

PRODUÇÃO

Como índice de produtividade do serviço de viscerotomia, basta dizer que dos 1.315 postos que estiveram em funcionamento, em 1943, 95,8 % enviaram amostras, percentagem esta positivamente de elevada eficiência.

Desde a sua fundação até 31 de dezembro último, o Laboratório já examinou 301.037 amostras, das quais 26.160 correspondentes ao ano de 1943.

IMPORTÂNCIA DO SERVIÇO

Como prova evidente da importância do serviço de viscerotomia para a profilaxia da febre amarela, basta citar os 53 postos abaixo discriminados que, no presente quinquênio, isto é, de 1940 até agora, forneceram amostras de fígado, pelo exame histopatológico, das quais pode o Laboratório revelar casos de febre amarela :

ACRE : Seabra, Sena Madureira.

AMAZONAS : Benjamin Constant, Codajaz, Manacapuru, Pôrto Velho, São Paulo de Olivença.

PARÁ : Irituia, Juriti Novo, Ponta de Pedras, São Miguel do Guamá, São Sebastião da Boa Vista.

BAHIA : Cajueiro, Engenho de Santana, Floresta Azul, Itabuna, Itaúna, Japú, Macuco.

ESPÍRITO SANTO : Vitória, Alfredo Chaves, Cachoeiro do Itapemirim, Cariacica, Castelo, Colatina, Colônia Santa Maria, Domingos Martins, Dona América, Figueira de Santa Joana, Fundão, Guarapari, Iconha, Itapemirim, João Neiva, João Pessoa, Lauro Müller, Muqui, Rio Novo, Santa Cruz, Santa Leopoldina, Santa Teresa, São Felipe, São João de Petrópolis, São José das Torres, Serra, Viana.

RIO DE JANEIRO : Barra do Itabapoana, Santo Eduardo.

MINAS GERAIS : Carlos Chagas, Indiana.

MATO GROSSO : Cuiabá, Coronel Ponce.

SANTA CATARINA : Concórdia.

Cumpra frisar que os casos revelados, como acontece na modalidade silvestre da febre amarela, ocorreram na zona rural, habitualmente sem médico e desprovida de qualquer assistência sanitária. Somente, pois, graças ao material colhido nas punções hepáticas efetuadas em corpos, na sua grande maioria, transportados para serem sepultados nas sedes desses postos, surtos amarílicos puderam ser reconhecidos e devidamente combatidos.

FATORES DE ÊXITO

O sucesso da viscerotomia deve-se não só à dedicação dos representantes locais, verdadeiros colaboradores de tão patriótica campanha, como também, e muito particularmente, à assistência que o S.N.F.A. presta a cada posto. Esta, que visa seja rigorosamente executada e devidamente apoiada a prática de punções — medida sanitária da mais alta importância para o nosso país e determinada em lei — é representada :

- por constantes inspeções de médicos e viscerotomistas organizadores aos postos, tanto para fiscalizar o bom andamento dos seus serviços como para manter sempre em alto nível o interesse dos representantes pelos mesmos ;
- pelo apoio que aqueles conseguem das autoridades para a realização do serviço e bem assim para que ponham em prática tôdas as medidas necessárias afim de que, em casos de oposição, seja o serviço garantido e executado ;
- pela campanha que os referidos auxiliares do S.N.F.A. desenvolvem junto a tôdas as pessoas influentes de cada localidade, afim de que acolham bem o serviço e com o seu exemplo e conselho concorram para que a população igualmente bem o aceite.

Para o êxito da profilaxia da febre amarela no nosso país, tão assinalado tem sido o concurso do serviço de viscerotomia, que nações outras, como a Colômbia, Bolívia, o Paraguai e o Perú, já organizaram, nos seus territórios, serviços idênticos e calçados nos moldes dos adotados pelo S.N.F.A., o que constitui, sem dúvida, para o Brasil motivo de justificado orgulho.

CONVERSANDO COM O CHEFE DA SECÇÃO DE VISCEROTOMIA

Depois de colhidas as informações referentes aos serviços da Secção de Viscerotomia, achamos, também, conveniente fazer ao seu chefe algumas perguntas sobre as mesmas, visando com isso esclarecer melhor o leitor.

Assim é que me ocorreu perguntar como se organiza, de forma permanente, um posto de Viscerotomia no interior do país.

— Os postos de viscerotomia são organizados pelos médicos do Serviço, após um minucioso "reconhecimento" da localidade, isto é, de uma inspeção para que conheçam as condições em que são feitos os registros de óbitos, os sepultamentos nos cemitérios, o estado destes, para que te-

nham entendimento com as autoridades e pessoas influentes no local tanto para lhes explicar as patrióticas finalidades do serviço de viscerotomia como para grangear, para êste, apoio e colaboração. Na organização de um pôsto, cabe-me frisar, a escolha do representante, com o qual o S.N.F.A. deverá firmar um acôrdo para a prática de punções, é uma das providências mais delicadas para o médico. Depende de muito tato, argúcia e de diplomacia, pois o escolhido deverá ter, além de disposição para o tra-

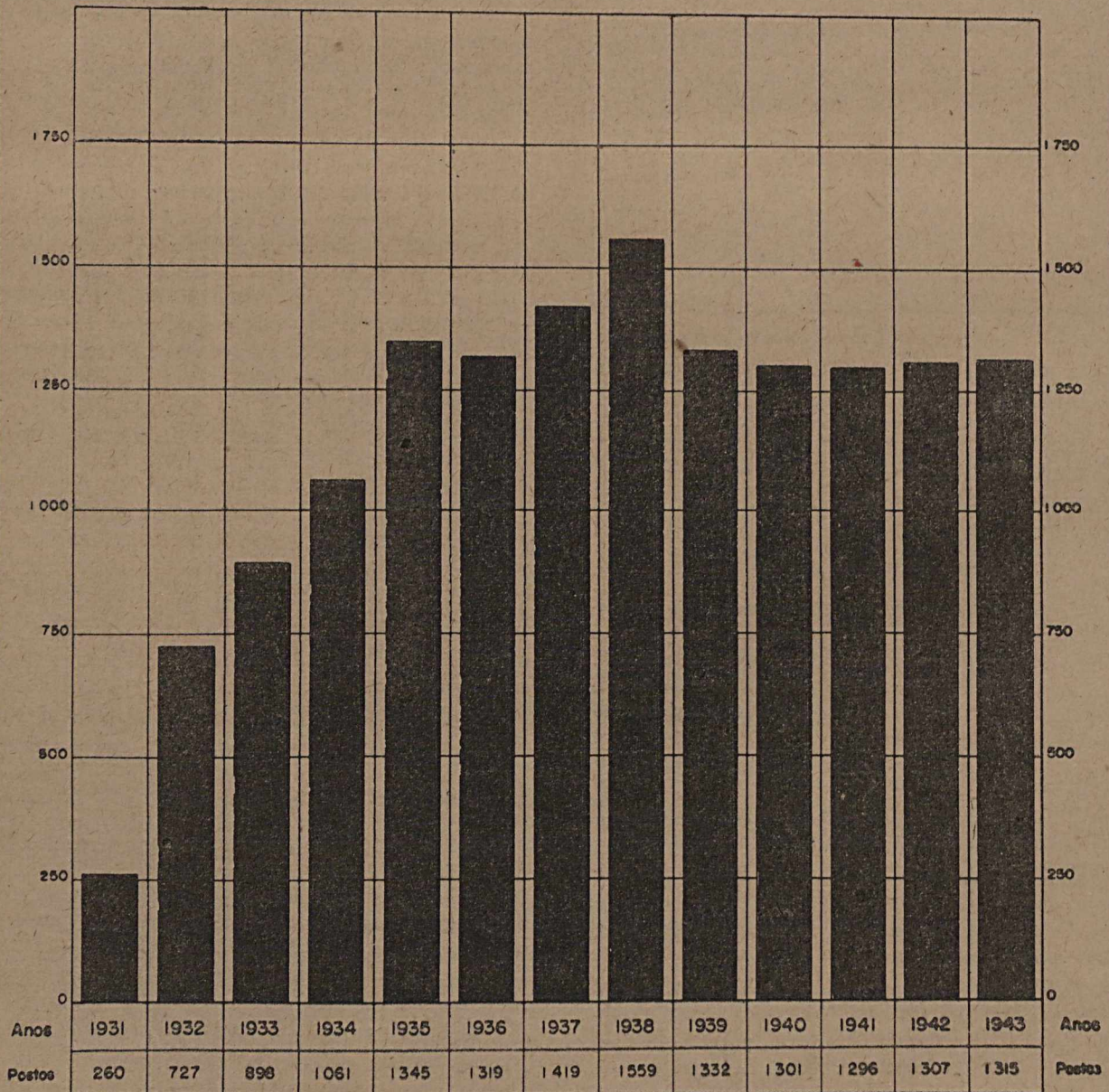
balho praticamente demonstrada, prestígio, conhecimento e influência no local para que as punções sejam efetuadas com o devido rigor e na localidade se estabeleça em ambiente favorável à sua execução.

— E a retirada de amostra de fígado se faz indistintamente em qualquer cadáver?

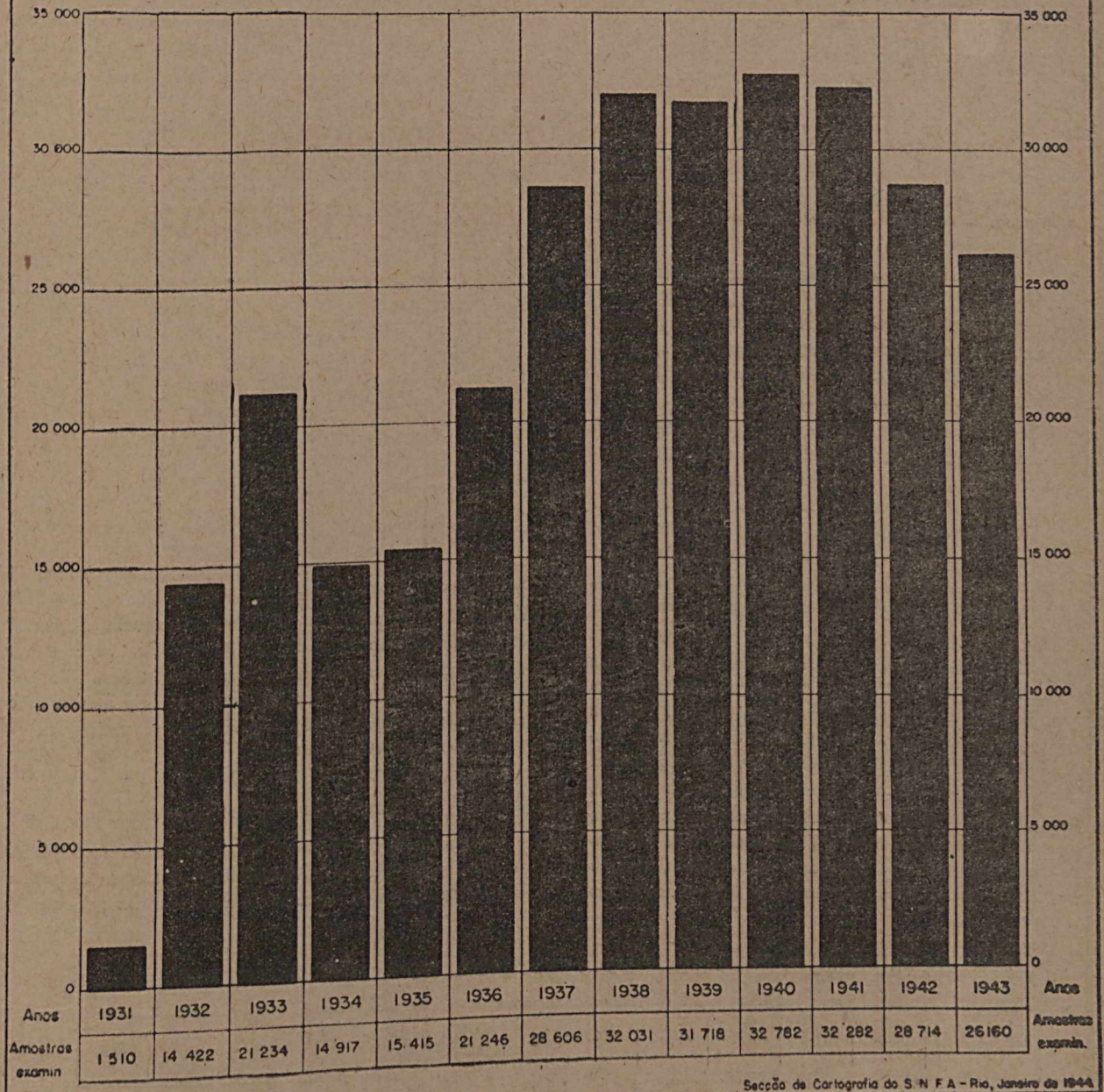
— As viscerotomias e até autópsias, de acôrdo com o Regulamento do Serviço já aludido, podem ser feitas sempre que interessar ao Serviço. Habitualmente, entretanto,

SERVIÇO NACIONAL DE FEBRE AMARELA

DESENVOLVIMENTO DO SERVIÇO DE VISCEROTOMIA



SERVIÇO NACIONAL DE FEBRE AMARELA
 AMOSTRAS DE FÍGADO COLHIDAS E EXAMINADAS
 PARA DIAGNÓSTICO DA DOENÇA



são puncionados, independente de diagnóstico, todos os cadáveres de pessoas de idade superior a um ano que falecem de moléstia aguda, dando-se o óbito dentro de um período de menos de 11 dias de doença.

— E o Serviço encontra embaraço na parte de viscerotomia, onde se faz mister sua ação?

— Por vèzes surgem dificuldades, como é de se supor, em um serviço da natureza dêste, espalhado em todo o

Brasil, e, mesmo, nas regiões habitadas por populações incultas e situadas em pontos distanciados dos centros mais civilizados. O S.N.F.A., entretanto, é intransigente no cumprimento do seu regulamento e, por intermédio dos seus médicos, toma tôdas as providências para que as punções sejam realizadas em casos de oposição, lançando para tanto mão das medidas legais que se fizerem necessárias, inclusive exumação de corpos e punição dos opositores.

— E de uma forma geral quais as vantagens da ida de técnicos do Serviço ao interior do país quando procuram instalar postos de viscerotomia?

— Além das vantagens diretamente ligadas ao S.N.F.A. e que dizem respeito à descoberta de casos de febre amarela, quais os citados em um quinquênio nas localidades já referidas, posso citar o controle rigoroso do obituário e até a imposição do registro obrigatório de óbitos, como em várias localidades passou a ser feito por influência decisiva do S.N.F.A.; o uso das declarações de óbitos nos impressos próprios; os sepultamentos em cemitérios controlados pelas autoridades municipais.

— Além destas, pode enumerar mais algumas?

— Sim, como por exemplo, a construção, nos cemitérios, de necrotérios, segundo plantas de vários tipos fornecidas pelo S.N.F.A. e, sobretudo, em quase todos os Estados do Brasil, a regulamentação de cemitérios aprovada por lei.

VACINAÇÃO ANTI-AMARÍLICA

Na Seção de Vacinação obtivemos as informações abaixo, realmente muito interessantes e oportunas, e que permitem ao leitor ter idéia precisa do que é a vacinação anti-amarílica, nos seus variados aspectos:

Inúmeras foram as tentativas de vários pesquisadores de nacionalidade diversa para a obtenção de uma vacina eficiente contra a febre amarela; porém, só depois de isolado o vírus ocasionador da doença e obtida experimentalmente sua transmissão em Laboratório a animais receptíveis, foi possível ensaiar métodos, que de início promissores, eram abandonados à proporção que outros, supostos mais práticos, menos perigosos e de resultados mais seguros, eram vislumbrados.

Foi na Bahia, em 1930, no Laboratório do Serviço de Febre Amarela (Fundação Rockefeller), que pela primeira vez o vírus vivo foi empregado como vacina, em mistura com soro, e durante alguns anos, métodos semelhantes estiveram em voga, principalmente para a proteção do pessoal que trabalhava no Laboratório, exposto, portanto, à infecção amarílica. Soros de procedência vária, como o humano, de macaco e de cabra foram usados, assim como vírus de qualidades diversas, porém os resultados conseguidos, sempre incertos, e as dificuldades técnicas que impediam o uso

da vacina em larga escala no campo — para a proteção das populações rurais contra a modalidade silvestre da febre amarela — foram óbices que determinaram o abandono destes métodos, em face do emprego relativamente simples do vírus chamado 17 D.



Esse vírus, cuja atenuação foi obtida depois de 114 passagens em série em cultura de tecido contendo embrião de galinha desprovido de seu sistema nervoso central, foi empregado, desde 1937 até 1943, em 2.606.018 pessoas, cujos nomes se acham devidamente registrados em livros próprios, na Seção de Vacinação. Damos em quadro anexo a distribuição por Estado e por mês das vacinações efetuadas no ano próximo findo.

TÉCNICA DO PREPARO DA VACINA

No Laboratório do Serviço de Febre Amarela (S.E.P.F.A. — a cargo da Fundação Rockefeller) a técnica do preparo da vacina tem sido a mesma em suas linhas gerais, e pe-

SÍNTESE DAS VACINAÇÕES ANTI-AMARÍLICAS EFETUADAS NO BRASIL DURANTE O ANO DE 1943

ESTADOS	JAN.	FEV.	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SET.	OUT.	NOV.	DEZ.	TOTAL ANUAL
Amazonas.....	4.705	4.663	10.223	4.544	5.489	3.534	2.713	2.273	2.356	3.013	1.282	5.087	49.882
Pará.....	2.959	2.754	4.848	4.173	11.741	5.917	3.248	5.144	8.021	5.120	4.925	3.668	61.518
Rio Grande do Norte....	0	1.154	1.246	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.400
Paraíba.....	0	0	0	0	9	0	0	543	2.050	0	0	0	2.593
Pernambuco.....	0	0	0	1.025	3.064	3.064	520	1.381	0	164	0	295	6.449
Bahia.....	1.333	0	0	0	0	0	0	0	2.125	6.077	1.251	1.758	12.544
Espírito Santo.....	0	0	0	0	569	0	0	0	0	0	0	0	569
Estado do Rio.....	0	0	0	0	0	0	0	0	0	356	0	57	413
São Paulo.....	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2.706	0	2.708
Rio Grande do Sul.....	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4.602	4.602
Minas Gerais.....	0	0	0	166	0	0	0	0	0	0	0	7.032	7.198
Mato Grosso.....	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	252	714	966
Território do Acre.....	2.432	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.432
Distrito Federal.....	552	66	134	3.276	24	2.176	2.390	307	3.682	2.894	1.567	715	17.783
Totais.....	11.981	8.637	16.451	13.186	20.887	12.147	8.351	9.648	17.234	17.624	11.983	23.928	172.057

quenas modificações visam tornar o produto mais econômico e de mais fácil aplicação no campo.

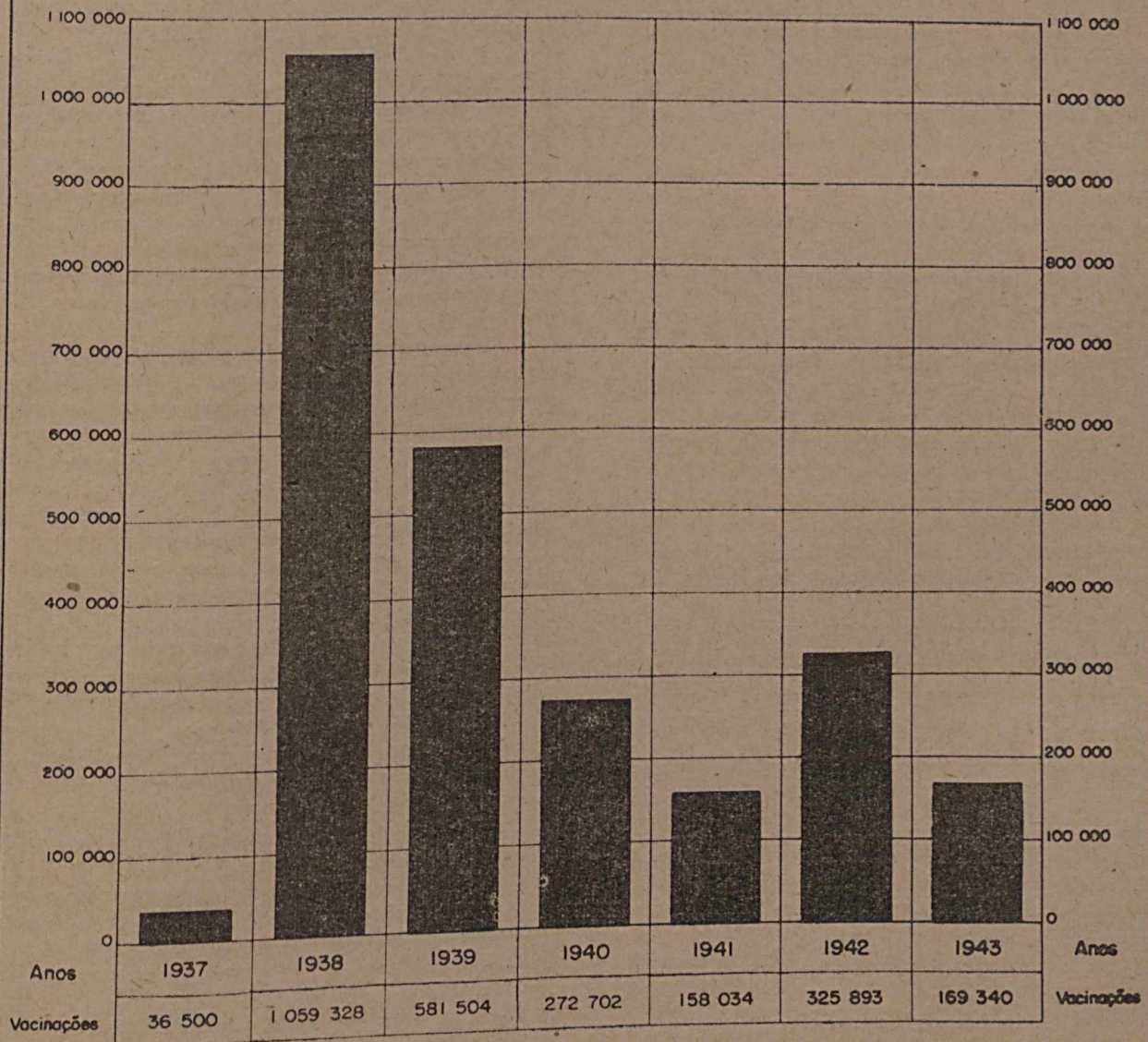
No fabrico de cada lote são geralmente usados de 200 a 300 embriões entre 8 e 9 dias de idade.

Esses embriões inoculados, após trituração em aparelho elétrico e centrifugação, são distribuídos automaticamente em ampoulas e tubos, respectivamente na quantidade de 1,5 e 0,5 cc. Após congelação em mistura de neve carbônica e álcool, são postos em dessecadores ligados a possantes bombas pneumáticas, havendo intercalado um conden-

sador de congelação submetido à temperatura de 78° abaixo de zero; a desidratação da vacina por êste processo físico é posteriormente completada com um secante químico, o pentóxido de fósforo e, para evitar que o ar ambiente, contendo umidade, penetre dentro das ampoulas com a vacina já dessecada, usa-se, para substituí-lo o azoto sêco, e, em seguida, são elas fechadas na chama do maçarico, prontas para o uso no campo, sempre que conservadas em gelo, dentro de garrafas térmicas, e concluídas as provas bacterianas culturais e outras para determinação do caráter do vírus e de sua quantidade.

SERVIÇO NACIONAL DE FEBRE AMARELA

PESSOAS VACINADAS CONTRA A FEBRE AMARELA NO BRASIL



EMPRÊGO DA VACINA NO CAMPO

Cada lote é usado no campo em diluição diferente, indicada pelo Laboratório, em conformidade com o título de cada um deles, porém geralmente o conteúdo de um tubo serve para vacinar 50 ou 100 pessoas e este trabalho é da competência dos médicos do Serviço Nacional de Febre Amarela, que para isso fazem aprendizado especial.

Uma vez reidratada a vacina, sua aplicação deverá ser feita dentro do prazo máximo de 3 horas, havendo portanto necessidade que os interessados, em número compensador, estejam reunidos em lugar adrede escolhido.

Bem dispostas as cousas, torna-se possível a inoculação, com todos os requisitos de assepsia, de aproximadamente 500 pessoas por hora, graças ao emprêgo de um interessante aparelho, cujas peças principais constam de vários discos contendo dezenas de agulhas para uso individual.

Em dose única, a quantidade de vacina que cada pessoa recebe é sempre 0,5 cc, qualquer que seja a idade, e a inoculação é feita subcutaneamente, não sendo dolorosa porque a solução é com sôro fisiológico.



Não existe, praticamente, contra-indicação para a vacina anti-amarílica, podendo tomá-la qualquer pessoa com idade acima de um ano.

BENIGNIDADE DAS REAÇÕES

Quando excepcionalmente sobrevindas, porque incidem em menos de 5 % dos vacinados, são de tal forma benignas as reações que dificilmente se diferenciam de um ligeiro ataque de gripe; a dor de cabeça moderada e a sensação de ligeiro mal-estar, sintomas característicos quando surgem do 6.º até, aproximadamente, ao 12.º dia após a vacinação, quase sempre regredem espontaneamente em poucas horas.

IMUNIDADE POST-VACINAL

A imunidade conferida pela vacina anti-amarílica é variável; porém, quando empregados lotes em perfeitas con-

dições de conservação no gelo e observados rigorosamente os numerosos detalhes técnicos no campo, o número de imunizados quase nunca é inferior a 95 %, sendo perfeitamente possível a verificação de tal imunidade mediante a prova de proteção feita com o sôro dos vacinados.

Embora haja razões para se supor que a imunidade seja duradoura, apenas dispomos, no momento atual, de provas concretas que autorizam a conclusão de que pessoas com idade acima de 10 anos conservem em 98 % dos casos a imunidade adquirida com a vacina, durante o período de 4 anos; nas crianças com idade abaixo de 10 anos, durante o mesmo período, há o desaparecimento da imunidade em cerca de 10 %. Com o decorrer dos anos, poder-se-á, com segurança, determinar-se o prazo de validade da vacina, o que equivale dizer, da duração da imunidade.

Estudos de pesquisadores especializados e competentes permitiram a obtenção de uma vacina que, como a atualmente empregada, alia o máximo de eficiência ao de segurança, sendo propósito do Serviço Nacional de Febre Amarela, no corrente ano, elevar a 3.000.000 o número acumulado de vacinações com o vírus 17 D.

O QUE O REPÓRTER QUIS SABER MAIS

Na Seção de Vacinação do Serviço Nacional de Febre Amarela tivemos os apontamentos acima, que publicamos como foram redigidos e isentos, tanto quanto possível, de expressões técnicas, pouco acessíveis aos leigos no assunto. Apesar dessa intenção de simplicidade, nota-se que há ainda ensêjo de maiores esclarecimentos. E o repórter, que é bem um desconhecedor do assunto, vai fazer algumas perguntas. Não importa que algumas ou tôdas essas perguntas sejam "inocentes" mas vamos fazê-las assim mesmo:

— Quem empregou pela primeira vez, na Bahia, o vírus vivo da febre amarela como vacina?

— Foi o Dr. Davis, inoculando-o em Shannon, nessa época entomologista do Serviço de Febre Amarela, que se prestou voluntariamente à experiência; ambos da Fundação Rockefeller. O primeiro, já falecido, foi um dos maiores cientistas de todos os tempos e seus estudos originais serviram de base a muitos dos nossos conhecimentos modernos sobre a febre amarela; o segundo é um entomologista dos mais brilhantes dentre os que se têm dedicado a esta especialidade.

— Por que se chama 17 D o vírus usado como vacina?

— Seria longa a explicação. Limitamo-nos a informar que êle corresponde ao vírus que, cultivado em meio especial desde 1934, depois de 114 subculturas, perdeu em grande parte suas afinidades neuro e viscerotrópicas, não tendo sido modificada sua característica antigênica, prestando-se pois a ser usado como vacina.

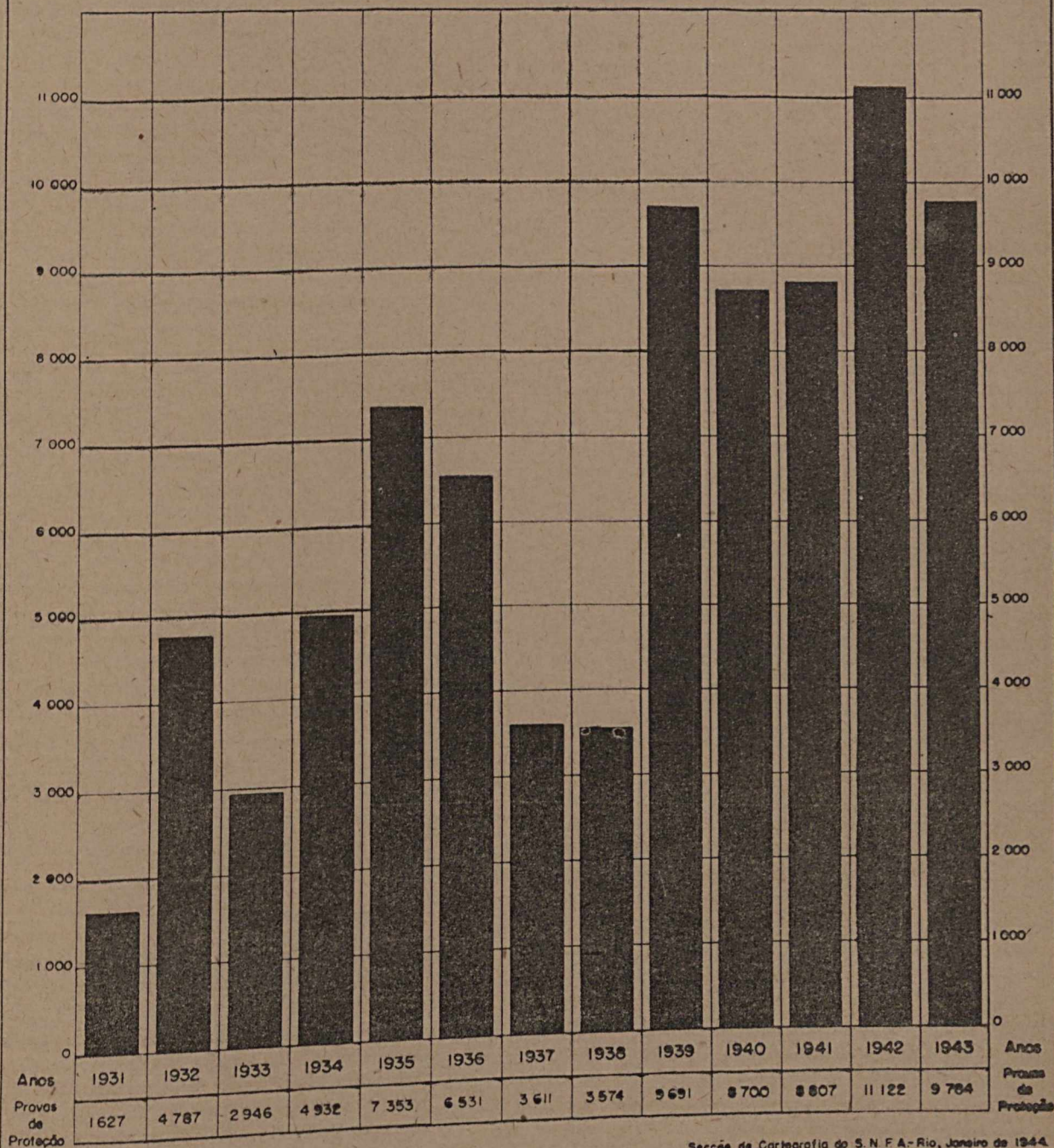
— E' possível conseguir a distribuição por Estados das 2.606.018 pessoas vacinadas até 1943?

— Sim, não só por Estado como por município e, também, por sexo, côr e grupos étnicos.

— Por que Portugal está agora exigindo o atestado de vacinação anti-amarílica das pessoas que aportam ao Continente Africano?

— Acreditamos que só a Embaixada Portuguesa possa informar algo; porém, como medida profilática de ordem geral, julgamo-la muito louvável e digna de ser imitada por outros países.

SERVIÇO NACIONAL DE FEBRE AMARELA
 PROVAS DE PROTEÇÃO PARA PESQUISA DA IMUNIDADE
 CONTRA A FEBRE AMARELA



— Na América, que há a respeito?

— Há muito que as autoridades sanitárias dos Estados Unidos exigem o certificado de vacinação anti-amarílica dos passageiros que desejam ingressar em Território Americano, quando procedentes de países cujas condições são propícias à existência da febre amarela.

— Qual é a extensão que se pretende dar à vacinação?

— Dentro dos nossos conhecimentos atuais, sendo a vacina a única arma eficiente de que dispomos contra a modalidade silvestre da febre amarela, e cumprindo-nos combatê-la sem tréguas, seu uso se impõe, de preferência, à proteção das nossas populações rurais, que devem ser largamente beneficiadas.

— Mas a vacina serve tanto para a febre amarela silvestre e a urbana?

— Sim, porque a doença é uma só, sendo aquela distinção relativa apenas ao transmissor, e, conseqüentemente, ao aspecto epidemiológico da mesma.

E conseguimos em seguida os apontamentos que publicamos sobre a

EPIDEMIOLOGIA

O estudo da origem, natureza, causas, condições ou meios necessários à transmissão das doenças infecciosas é matéria cujo conhecimento, permitindo ao higienista traçar diretrizes de campanhas contrárias à sua expansão, apai-xona a quantos se dedicam aos transcendentais problemas epidemiológicos.

Com relação à febre amarela, avulta o número dos estudiosos e, conseqüentemente, das descobertas de muitos dos seus segredos, conquistas dos infatigáveis pesquisadores do passado e do presente, impondo-se, por justiça, salientar, dentre os últimos, o nome do Dr. Fred L. Soper, da Fundação Rockefeller, que durante mais de 20 anos trabalhou no Brasil, 11 dos quais como diretor do Serviço de Febre Amarela.

Com sua autoridade ímpar de conhecedor do problema amarílico no Continente Americano, SOPER dividiu a história da doença, que magistralmente descreveu e tentaremos resumir — porque ela se confunde com a sua própria epidemiologia — em duas partes, a saber:

— “*Período obscuro*” — compreendido entre a observação dos primeiros casos até o ano de 1900, quando ficou provada a transmissão da febre amarela de homem a homem pelo “*Aedes aegypti*”; por demais conhecidos, não repetiremos os nomes nem os feitos daqueles que se notabilizaram especialmente no fim deste período e no começo do chamado

— “*Período áureo*” — que foi de 1901 a 1925, caracterizado pelos magníficos resultados obtidos com a luta contra o “*Stegomyia*”, campanhas de tal forma animadoras que conduziram seus responsáveis à utopia da eliminação da febre amarela do Continente, quicá do mundo, mercê do combate ao transmissor da doença.

Os que se deixaram seduzir por este raciocínio simplista foram aqueles que infatigavelmente trabalharam no saneamento de centros urbanos como Havana, Rio de Janeiro, Santos e alguns do Panamá e a tal convicção foram levados em face da eliminação real da doença nas áreas trabalhadas e do aparente desaparecimento de casos nas regiões próximas menos povoadas.

Porém, após a memorável epidemia do Rio de Janeiro em 1928-1929, e, principalmente, depois de 1930, foram aperfeiçoados os métodos para a investigação da doença e a viscerotomia revelou que o combate ao “*Stegomyia*” nos grandes centros urbanos não acarretava o desaparecimento da doença nas regiões mais ou menos próximas e, assim, só depois de generalizada a campanha anti-estegômica às regiões circunvizinhas e distantes, como por exemplo, em Recife — cidade com casos considerados remanescentes e trabalhada durante 7 anos — foi possível exterminar a febre amarela, que sob forma rural, porém transmitida pelo *Stegomyia*, assolava há anos o Nordeste Brasileiro. Ruiu, assim, o princípio epidemiológico que durante anos orientou célebres campanhas.

Maior e desconcertante surpresa estava, porém, reservada aos epidemiologistas modernos, quando uma doença febril aguda, ocorrida em princípios de 1932, sob forma epidêmica, no Vale do Canaan, Espírito Santo, foi identificada como *febre amarela* — ante sobejas provas apresentadas por SOPER e seus colaboradores — porém o surto apareceu e evoluiu na ausência do clássico e até então admitido como único vetor da doença — o *Stegomyia*.

A esta nova modalidade epidemiológica da febre amarela foi dado o nome de “silvestre”, porque só a contraíam as pessoas que tinham contacto com as matas.

Não tardou que surtos semelhantes fôssem descobertos em outros países deste Continente. No Brasil, uma onda epidêmica, aparentemente originária de Mato Grosso em 1934, arrastando-se no ano seguinte por Goiaz e Minas, bifurcou-se, estendendo-se de modo alarmante para o sul e leste do país, atingindo, durante os anos seguintes, até 1940, os Estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo. A própria área limítrofe do Distrito Federal foi alcançada, porém nenhum caso secundário foi observado em sua zona urbana, devido exclusivamente ao fato de estar esta Capital com o índice estegômico rigorosamente a 0.

Milhares de pessoas foram vitimadas e, dentre elas, algumas centenas faleceram.

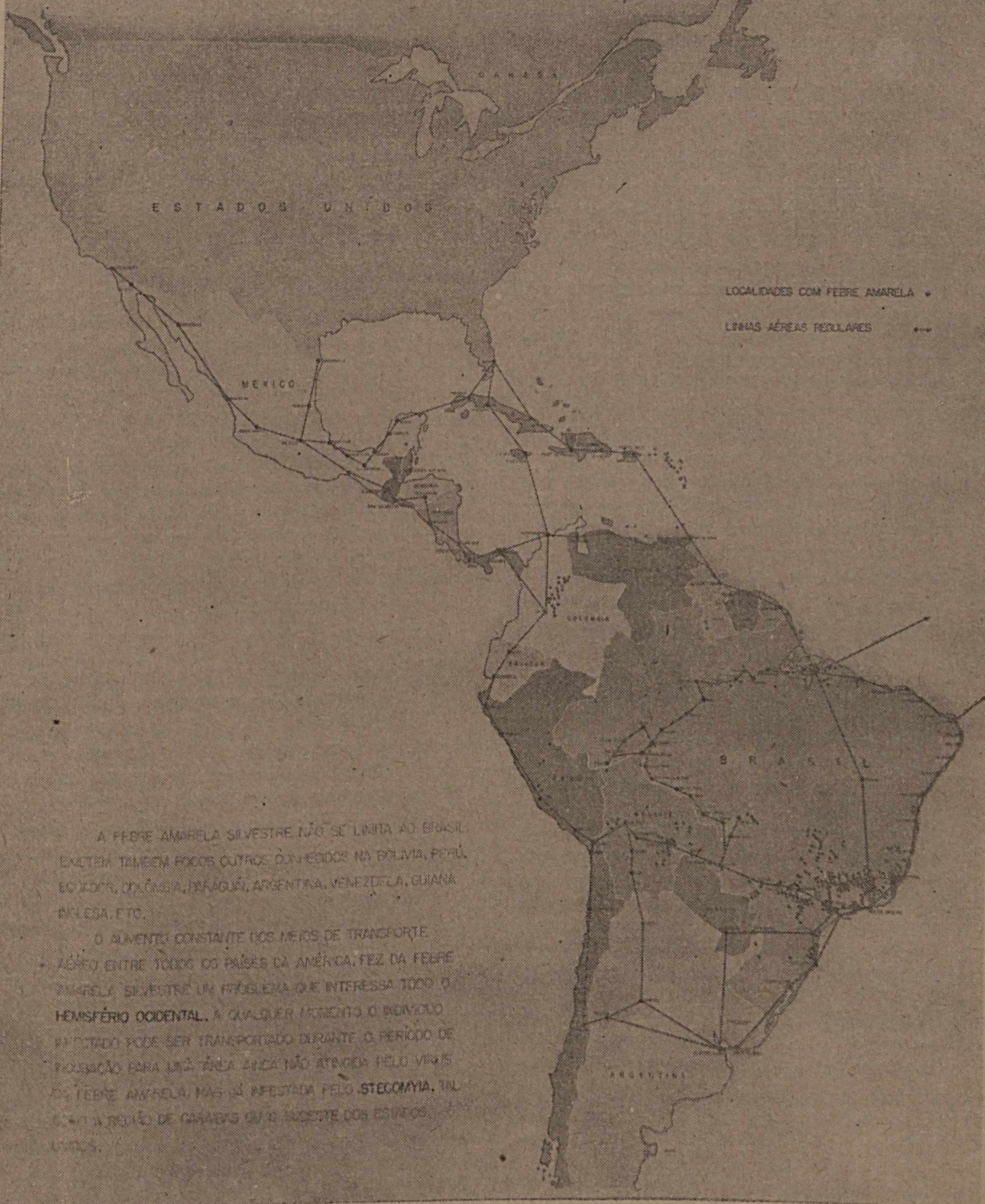
Surpreender todos os aspectos da modalidade silvestre da febre amarela é obra que embora iniciada em 1932 ainda não está concluída, quer no campo, quer no laboratório; porém, sendo de interesse o conhecimento do que existe relacionado de modo geral com a febre amarela, julgamos oportuno divulgar que, atualmente,

A) — *Está provado* :

- 1.º) a unicidade das formas epidemiológicas urbana e silvestre, sob os pontos de vista clínico, patológico e imunológico;
- 2.º) a transmissibilidade, no laboratório, a animais sensíveis, do vírus urbano por muitas espécies de mosquitos silvestres e, inversamente, a reprodução da moléstia em macaco, por picada de *Stegomyias* infectadas com o vírus silvestre;
- 3.º) A ocorrência de surtos urbanos, com transmissão estegômica secundária, em conseqüência da evolução em período infectante de casos silvestres de febre amarela, em cidades infestadas pelo *Stegomyia*;

A SIGNIFICAÇÃO DA FEBRE AMARELA PARA AS AMÉRICAS

Sua distribuição na América do Sul - 1932 a 1941 - com relação as linhas aéreas existentes



- 4.º) que a transmissão da doença pelo *Stegomyia*, mosquito de hábitos caseiros, determina geralmente a infecção de grande número de moradores de uma mesma casa, contraindo indiferentemente a doença tanto as crianças, como as mulheres e os homens; ao contrário, em relação à modalidade silvestre, só se infectam as pessoas que frequentam as matas ou delas se aproximam; daí a razão da maior incidência da moléstia em adultos, e, dentre estes, muito especialmente aqueles cuja idade permite a execução dos rudes trabalhos nas florestas ou lavouras, estas, quase sempre, sedidas próximas às matas.
- 5.º) a enorme disseminação da doença, revelada não só pela viscerotomia, como também pelas "provas de proteção" feitas com o soro de pessoas residentes em áreas onde jamais sua presença foi suspeitada.
- 6.º) a existência de áreas com condições propícias à sua endemicidade, tal como é considerado o imenso Vale do Amazonas com seus tributários e uma pequena área na região sul da Bahia, compreendida nos municípios de Ilhéus e Itabuna.
- 7.º) que nas zonas epidêmicas os casos humanos ocorrem em período mais ou menos definido (de dezembro a junho), e o maior número tem sido verificado durante o mês de fevereiro, enquanto nas zonas endêmicas a transmissão da doença ao homem se faz durante quase todo o ano, com maior frequência nos meses de maio e junho.
- 8.º) a existência do vírus — isolado por inoculação e picada — em insetos hematófagos capturados nas matas (*Hemagógus capricorni*, *Aedes leucocelanus* e *Sabethineos*).
- 9.º) que "epidemiologicamente, manifesta-se não só
 - a) como moléstia domiciliária humana, com um simples ciclo de infecção inteiramente dependente do hospedeiro vertebrado, o homem, e do inseto transmissor, o mosquito *Aedes aegypti*, mas também
 - b) como moléstia silvestre que ataca o homem e animais e ocorre na ausência do mosquito *aegypti* em condições indicadoras de que nem esse mosquito nem o homem constituem, no ciclo inseto-vertebrado da infecção, elemento essencial que mantém o reservatório do vírus na mata".
- 10.º) que o número de indivíduos imunes que sobrevivem à forma silvestre da febre amarela é relativamente bem mais baixo que os da forma urbana.
- 11.º) que uma forma não é mais benigna que a outra, pois em ambas o índice de letalidade é sempre alto nos casos clássicos.
- 12.º) que, não sendo a infecção amarílica privativa do homem, a vacinação, mesmo intensa, não elimina o vírus de determinadas regiões.
- 13.º) que ainda não foi capturado animal silvestre com vírus circulante no sangue.

B) — *E' provável*

- 1.º) que, na modalidade silvestre, o homem não representando papel relevante como repositório de vírus, não seja, também, fator de importância na propagação da doença.
- 2.º) que, além de insetos, outros animais superiores na escala zoológica e, possivelmente, até vertebrados, comportem-se como verdadeiros depositários de vírus.
- 3.º) que exista um ciclo primário de infecção em animais silvestres como hospedeiros, e insetos como vetores, sendo alguns conhecidos e outros apenas estudados.
- 4.º) que as epidemias, mesmo silvestres, sejam conseqüentes à importação de vírus das zonas endêmicas.
- 5.º) que a modalidade silvestre da moléstia não represente uma adaptação recente do vírus, porém, ao contrário, seja sua forma original e natural.
- 6.º) que, apesar de não ser ainda possível qualquer conclusão referente aos resultados das provas de proteção feitas em várias espécies de animais, sejam alguns deles susceptíveis à doença, em face dos resultados já verificados.
- 7.º) que, para um animal ser considerado de importância como transmissor da doença, deverá existir em grande número na região infectada, ser susceptível de infecção e ter grande quantidade de vírus em circulação no sangue periférico, o qual deverá servir de alimento aos vetores.

C) — *Ignora-se :*

- 1.º) o ciclo ou os ciclos prováveis de infecção entre os hospedeiros que se comportam como reservatórios de vírus e dos possíveis vetores.
- 2.º) as causas de sobrevivência do vírus durante o período não infetante, quando êle, às vezes, se espalha a grandes distâncias.
- 3.º) porque só houve êxito em poucas tentativas dentre as inúmeras feitas para o isolamento de vírus em mosquitos capturados nas matas.
- 4.º) quais as outras espécies de mosquitos silvestres capazes de transmitir a doença, além das que já são conhecidas.
- 5.º) se, realmente, algumas epizootias, referidas por moradores de várias regiões, precedem epidemias de febre amarela.

MEDIDAS DE ORDEM GERAL CONTRA A FEBRE AMARELA

Em conclusão, e à luz dos atuais conhecimentos epidemiológicos, impõe-se a manutenção das seguintes medidas de ordem geral contra a febre amarela :

- 1.º) *Combate ao "Stegomyia" onde quer que êle seja identificado, importando fatalmente o abandono da campanha anti-estegômica em reinfestação das cidades, que ficarão criminosamente sujeitas a epidemias originárias de surtos silvestres.*

- 2.^a) *Pesquisa dos casos de febre amarela* por meio da viscerotomia.
- 3.^a) *Aplicação da vacina* em larga escala e, preferencialmente, em moradores de zonas rurais com matas.
- 4.^a) *Investigação*, no campo e no laboratório, dos pontos obscuros da epidemiologia da febre amarela, especialmente os relacionados com o ciclo de infecção nos animais silvestres, com os vetores e os hospedeiros de vírus.

AS INVESTIGAÇÕES EPIDEMIOLÓGICAS NO CAMPO

As investigações dos casos humanos, criteriosamente feitas no campo pelos médicos do S.N.F.A., muito contribuíram para o conhecimento da epidemiologia moderna da febre amarela.

Qualquer caso suspeito, notificado por médicos ou leigos, assim como os descobertos pela viscerotomia, são sistemática e prontamente investigados, onde quer que ocorram no território nacional.

Como estas investigações são geralmente procedidas pelo médico que se encontra mais próximo ao local da notificação, e como há necessidade de um mínimo de informações básicas para a apreciação de cada caso, foram organizadas fichas especiais de registro, que são apresentadas à Diretoria do Serviço juntamente com um relatório epidemiológico à parte, quando ocorre mais de um caso numa localidade ou região. Nestas fichas, denominadas modelo F.A. 75, devem constar, obrigatoriamente, no anverso, os seguintes dados: mês em que adoeceu o paciente, n.º do caso, localidade, município, estado, nome, idade, sexo, côr, ocupação, lugar de trabalho, residência, motivo da investigação, data em que foi efetuada, nome dos informantes e grau de relação com o paciente; data em que adoeceu, com especificação da hora, dia, mês, ano e do lugar; data em que faleceu, com especificações idênticas, ou então, data do restabelecimento e duração da doença.

Abaixo dessas linhas há um quadro para o preenchimento diário dos sintomas costumeiramente observados nos casos típicos de febre amarela, e, mais abaixo, duas linhas para o diagnóstico provisório e definitivo do médico encarregado da investigação, cuja assinatura figura em último lugar.

No reverso da ficha devem figurar as seguintes informações relativas:

- 1.º) aos exames de Laboratório, compreendendo: a) n.º local da amostra de fígado; b) — nome do pôsto de Viscerotomia que a colheu; c) — n.º da amostra no Laboratório; d) — data da viscerotomia ou autópsia; e) — diagnóstico do Laboratório; f) — resultado das provas de proteção; g) — se o paciente fôra anteriormente vacinado contra a febre amarela e, finalmente; h) — outras pesquisas de laboratório;
- 2.º) ao caso propriamente dito, especificando-se: a) — o lugar de nascimento do paciente; b) — nome do município; c) — localidades em que esteve desde o nascimento até três semanas antes do início da doença; d) — a relação detalhada dos lugares que percorreu durante as três semanas precedentes ao início da doença; e) — o histórico das doenças anteriores; f) — histórico de

medicamentos, especialmente vermífugos, 10 dias antes de adoecer ou durante a doença; e, finalmente; g) — notas sobre a marcha da doença atual.

No "Relatório Epidemiológico", que acompanha as fichas dos casos investigados, constarão os seguintes dados:

- 1.º) nome do doente que motivou o inquérito;
- 2.º) localidade onde adoeceu, data do início da doença e da investigação;
- 3.º) nome da localidade, do município e do Estado, onde foi realizado o inquérito;
- 4.º) descrição da localidade;
- 5.º) enderêço da casa do paciente;
- 6.º) lista das pessoas moradoras na mesma casa e que provavelmente estiveram relacionadas com o caso investigado, com discriminação do parentesco, da idade, do número do relatório referente a cada caso, e se estas pessoas foram sangradas;
- 7.º) lista dos companheiros de trabalho, dos moradores em outras casas visitadas pelo doente e de outras pessoas provavelmente relacionadas com o caso investigado, com as seguintes anotações referentes a cada uma delas: idade, n.º do relatório, se foi sangrado, residência e observações sobre a relação com o caso principal;

- 8.º) investigações entomológicas nos lugares onde o paciente podia ter sido infectado ou podia ter infectado mosquitos, compreendendo

a) a *residência do paciente*, com a data da investigação, a hora e o nome de quem a fez; descrição do tipo de construção da casa e numeração dos focos de mosquitos adultos e de outros insetos encontrados;

b) a *vizinhança*, com as seguintes discriminações: data da investigação, hora, nome da pessoa que a fez, número de prédios na área, descrição da mesma; pesquisa de focos nos prédios e quintais, nome do investigador e data da pesquisa; resumo do número de prédios inspecionados com o total encontrado de focos-ninfa de tôdas as espécies, e o total de focos-stegomyia-ninfas descobertos; tipos de depósitos inspecionados, número e discriminação por depósito dos focos de tôdas as espécies de mosquitos e de Stegomyia encontrados, descrição detalhada dos focos; capturas domiciliares de mosquitos adultos e outros insetos, com especificação da data, das horas de trabalho, do nome do capturador, do número de prédios inspecionados, n.º com Stegomyia, média de Stegomyia por prédio com Stegomyia, n.º de prédios com outros mosquitos, média de outros mosquitos por prédio com outros mosquitos, discriminação das espécies encontradas com separação dos mosquitos machos e fêmeas; n.º local e do Laboratório da coleção enviada para estudos; capturas com isca animal, indicando a data, o número local das coleções, o nome do capturador e a localização de cada uma.

Nos lugares onde há serviços anti-estegômicos, constarão do relatório os índices obtidos durante os últimos quatro ciclos antes do início do primeiro caso, relativos não só à zona onde ele ocorreu, como também a toda cidade, também terão de nele figurar os resultados das últimas capturas realizadas, inclusive o número de mosquitos vistos e não capturados, e as fiscalizações médicas recentes, quer com o guarda, quer em revisão.

Finalmente, há uma página para o médico investigador apresentar o estudo da ligação dos casos entre si em relação aos dados entomológicos.

Somente aqueles que conhecem as condições de vida em muitos dos longínquos lugares do interior do Brasil — relevando notar as dificuldades de transporte e até de sustento — podem avaliar o esforço dispendido pelos médicos, de 1935 a 1943, nas trabalhosas investigações epidemiológicas, que durante aquele período ultrapassaram o número de 2.400, das quais 1.120 foram referentes a casos de febre amarela positivados ou confirmados por provas de Laboratório.

SERVIÇO DE ENTOMOLOGIA

Embora muitas vezes relegada a um plano secundário, talvez devido ao fato de já terem sido classificados quase todos os insetos conhecidos como vetores de doenças, a entomologia é, na realidade, não menos importante do que os demais ramos do conhecimento humano.

O estudo da biologia, da distribuição geográfica das espécies de culicídeos e de suas relações com o "habitat" contribui para o êxito das campanhas sanitárias levadas a efeito sobretudo nas regiões tropicais.

Uma seção de entomologia, dotada de pessoal técnico habilitado, é indispensável à realização de uma campanha anti-estegômica.

A Seção de Entomologia do S.N.F.A. tem por finalidade:

- 1.º) Fazer a montagem e identificação de larvas, pupas e adultos de mosquitos colhidos pelos guardas em seus trabalhos rotineiros;
- 2.º) Preparar coleções de mosquitos para servirem de demonstração ao treinamento do pessoal de campo;
- 3.º) Investigar aspectos biológicos do *Aedes aegypti*.

BIBLIOTECA

O S.N.F.A. possui uma biblioteca que vem sendo organizada pelos moldes modernos de biblioteconomia e dentro das possibilidades permitidas por diminutas dotações orçamentárias que lhe têm sido destinadas nos últimos exercícios.

Na sua organização tomou-se como princípio básico a coletânea de trabalhos especializados sobre febre amarela e daqueles sobre assuntos que se relacionem aos problemas da campanha anti-amarílica. Assim, além de livros, tratados, revistas, separatas, etc., que versam assuntos referentes à profilaxia, epidemiologia, patologia e à clínica da especialidade e de outros concernentes à imunologia, viru-

logia, hematologia do tipo icteróide, encontram-se, ainda, para estudo e consulta do seu corpo técnico, vários volumes sobre ciências correlatas aos problemas da febre amarela e de que tanto necessitam os sanitaristas modernos para orientação das campanhas que executam. Há, por essa razão, livros sobre Ecologia, Botânica, Zoologia, Fito-Geografia, necessários, sobretudo, aos estudos que o S.N.F.A. realiza quanto à febre amarela silvestre e para os quais são indispensáveis conhecimentos minuciosos sobre a flora, sobre a fauna e modos por que estas se distribuem não só no Brasil, mas, ainda em todo o continente americano.

A biblioteca possui, na atualidade, 356 livros, além de outros trabalhos (revistas, separatas, etc.), os quais se encontram devidamente fichados e dispostos em estantes apropriadas.

MANUAL DE INSTRUÇÕES TÉCNICAS E ADMINISTRATIVAS

Os serviços de Saúde Pública, como todos aqueles que atendem ao interesse da coletividade, têm a sua estrutura administrativa e o seu funcionamento estabelecidos por uma legislação própria. Esta prevê não só a natureza e a finalidade dos órgãos componentes, da repartição sanitária, mas, ainda, a sua posição hierárquica e o modo por que estes mesmos órgãos orientam as suas atividades. Regulamentos e regimentos discriminam a competência e atribuições de cada órgão e, complementados por *Instruções* frequentes, estabelecem, muitas vezes, minúcias que não são incorporadas à legislação básica.

As "normas e métodos de trabalho", entretanto, não são previstos, nem definidos, em toda essa legislação, mesmo porque, obedecendo — no plano geral e nos particulares das atividades — a evolução que a ciência, a experimentação e a observação lhes imprimem, modificam-se constantemente. Mas, normas e métodos que estejam sendo seguidos num determinado tempo devem ser conhecidos por todos aqueles que prestam a sua colaboração ao mesmo objetivo, sem necessidade de consultas frequentes e interpretações diversas que entravam a marcha regular dos serviços.

A melhor maneira de tornar conhecidos esses métodos e normas é o de enfeixá-los em um *Manual de Serviço*, em que eles ficam reunidos, com possibilidade de alteração, sempre que modificações das normas e dos métodos forem julgados úteis. Este sistema permite que o *Manual*, pela sua feição elástica, esteja sempre atualizado, e, aos funcionários da repartição, encontraram nele os informes necessários ao esclarecimento das atividades que desempenham e a normativa padronizada do regime de trabalho técnico e do administrativo.

A utilidade do *Manual* é, pois, essencial, principalmente nas repartições sanitárias, porquanto, pela sua constante atualização, ele coloca os técnicos encarregados da orientação da campanha imediatamente ao par dos princípios científicos que a devem nortear e dos processos que são empregados para o objetivo final.

O Serviço Nacional de Febre Amarela possui um *Manual de Instruções Técnicas e Administrativas* e, ao que nos consta, foi o primeiro *Manual de Serviço* — coordenando instruções técnicas e administrativas — organizado

para uma repartição de Saúde Pública, no Brasil. Só este fato é bastante para realçar o valor de tal empreendimento, sendo, todavia, conveniente lembrar que na América do Norte — onde a técnica e a administração atingiram um elevado nível — até as Forças Armadas (Exército e Marinha) possuem os seus Manuais, que são considerados livros básicos para o aperfeiçoamento dos oficiais e funcionários.

O Manual do Serviço Nacional de Febre Amarela, intitulado *Manual de Instruções Técnicas e Administrativas do Serviço Nacional de Febre Amarela*, compõe-se de sete (7) volumes e compendia tôdas “as normas e métodos de trabalho” que orientam a campanha contra a febre amarela no Brasil. Os dois primeiros volumes enfeixam tôda a parte referente à técnica de combate ao *Aedes aegypti*, mosquito transmissor da febre amarela urbana. O terceiro e quarto (3.º e 4.º) encerram as normas necessárias ao desenvolvimento do trabalho administrativo nas diversas Seções do Serviço, inclusive aquelas relativas ao Pessoal Técnico Superior (Médicos), Pessoal de Escritórios e ao Pessoal de Campo. O quinto volume compendia as partes da Epidemiologia e Entomologia especializadas da Febre Amarela e as regras que devem ser seguidas nos estudos epidemiológicos e entomológicos que o Serviço executa. O sexto trata da parte de Viscerotomia, incluindo tôda a legislação concernente aos Registos Públicos e ao funcionamento dos cemitérios. O último volume é referente à Vacinação Anti-Amarílica e constitui um repositório de tôdas as atividades, organização e execução desse serviço.

A maneira por que estão organizadas as diversas seções em que se divide o Manual permite introduzir-lhe as modificações de técnica e administrativas que a experiência aconselha e a evolução científica recomenda, sem necessidade de refazer tôda a obra.

O Manual do Serviço Nacional de Febre Amarela constitui, assim, o livro básico da formação especializada dos seus técnicos e administradores. Nêle, os médicos encontram os elementos indispensáveis à sua especialização e os demais funcionários os subsídios necessários ao desempenho das suas atividades.

Dentre os assuntos que são tratados no Manual vale citar as normas compendiadas sobre a aplicação dos métodos de combate ao *Aedes aegypti* (mosquito transmissor de febre amarela urbana); o estudo detalhado sobre a epidemiologia da febre amarela; ensinamentos completos sobre vetores da febre amarela urbana e silvestre; os mais modernos conceitos sobre o problema da reinfestação, pelo *Stegomyia*, dos núcleos habitados, com exposição dos métodos capazes de debelá-la; o desenvolvimento da campanha anti-estegômica no meio rural e no ambiente semi-silvestre; o combate extra-domiciliar ao *Stegomyia*; normas estabelecidas para investigações epidemiológicas; processo de vacinação; métodos para desenvolvimento da Viscerotomia — todos estes assuntos relativos à parte essencialmente técnica desempenhada pelo Serviço. Na parte propriamente administrativa, são dignas de referência as normas estabelecidas para o aperfeiçoamento do pessoal; para o aumento da sua eficiência no trabalho; as padroni-

zadas para organização e funcionamento, em todo o país, de postos de serviço; regras para a organização de fichas e arquivos referentes à vida funcional dos servidores; sistema de trabalho dos diversos escritórios, etc.

Além da exposição minuciosa dos métodos e normas técnicas e administrativas em execução, o Manual contém diagramas, gráficos, fotografias, esquemas — tudo destinado a dar ao pessoal do Serviço um ensinamento claro, preciso, prático e real das situações, dos problemas e das questões que deve resolver e da orientação que deve seguir no combate à febre amarela.

E' sumamente honroso para o Brasil registrar-se que o Manual do Serviço Nacional de Febre Amarela já foi traduzido para o inglês — constituindo, dêsse modo — um livro padrão para a organização de serviços idênticos no mundo.

Obra de inestimável valor, fazendo-lhe referência, vale citar o que o D.A.S.P. já conceituou sobre os Manuais de Serviço :

“Naturalmente, o conteúdo e a própria forma dos Manuais variam de acôrdo com o tipo de trabalho a cargo da repartição”.

“Mas, em qualquer caso, mais extenso ou menos extenso, dessa ou daquela forma, o Manual é imprescindível”.

(In *Revista do Serviço Público* — Ano VI — Vol. IV — N.º 3 — Dez. 1943).

AO ENCERRAR ESTA REPORTAGEM

Ao deixarmos a sede do S.N.F.A., depois de tomadas tôdas as notas com que compusemos esta reportagem, teve o Dr. Waldemar Antunes ensêjo de falar-nos, em síntese, das realizações dos serviços a seu cargo, assim se expressando :

— O alto grau de eficiência que alcançou este Serviço é consequência das *possibilidades administrativas* que lhe têm sido proporcionadas pelo Governo, quer na parte referente à *liberdade de ação* para o desenvolvimento dos seus trabalhos em qualquer ponto do país, quer quanto aos recursos necessários para manter em dia o pagamento de despesas com pessoal e material.

Além disso, a *unidade* e a *continuidade da campanha* em todo o território nacional têm possibilitado o grande volume dos serviços já realizados e o seu progressivo desenvolvimento. Dêsse modo, e devido a êsse conjunto de fatores, foi possível dar cumprimento a uma grande parte do programa de *erradicação* do transmissor urbano da febre amarela — o *Stegomyia* — que já não é mais encontrado no Distrito Federal e nos seguintes Estados : Maranhão, Goiaz, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraná e Santa Catarina.

Graças à esclarecida compreensão do atual Governo do Brasil, o Serviço Nacional de Febre Amarela vem conseguindo realizar uma obra sanitária de perfeição e vulto talvez nunca atingidos no mundo em qualquer época.

DOCTRINA

Crimes contra a administração pública

PROF. ROBERTO LYRA

(Das comissões elaboradoras dos Códigos Penal, de Processo Penal, Penitenciário e de Menores)

III

XII. PENAS PRINCIPAIS

O CÓDIGO PENAL comina aos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral as penas de reclusão, de detenção e de multa, isto é, tôdas as penas principais (art. 28), mediante três formas de cominação: cominação cumulativa (reclusão e multa ou detenção e multa), cominação alternada (detenção ou multa) e cominação isolada da reclusão ou da detenção, pois a multa, embora possa ser *aplicada* isoladamente, só é assim cominada na contravenção (art. 1.º do Decreto-lei n.º 3.914, de 9 de dezembro de 1941).

Segundo a cominação, os crimes mais graves praticados por funcionário público contra a administração em geral são, pela ordem, os seguintes:

- 1.º Peculato — reclusão, de 2 a 12 anos, e multa, de cinco mil a cinqüenta mil cruzeiros;
- 2.º Desvio de pagamento indevido — reclusão, de 2 a 12 anos, e multa, de cinco mil a vinte mil cruzeiros;
- 3.º Concussão — reclusão, de 2 a 8 anos, e multa, de dois mil a vinte mil cruzeiros;
- 4.º Corrupção passiva — reclusão, de 1 a 8 anos, e multa, de três mil a quinze mil cruzeiros;
- 5.º Contrabando ou descaminho — reclusão, de 2 a 5 anos, e multa, de mil a dez mil cruzeiros;
- 6.º Peculato mediante erro de outrem — reclusão, de 1 a 4 anos, e multa, de mil a dez mil cruzeiros;

- 7.º Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento — reclusão, de 1 a 4 anos.

A todos êsses crimes, como se vê, corresponde a pena de reclusão, em quantidade que vai de 1 a 12 anos, cumulada com a pena de multa entre mil e cinqüenta mil cruzeiros, exceto o crime de extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento.

Em relação ao crime de corrupção passiva, o Código prevê aumento especial de um terço se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional (art. 317, § 1.º).

Seguem-se os crimes funcionais punidos com pena de detenção, isolada ou cumulada com a de multa, na seguinte ordem de gravidade:

- 1.º Abandono de função na faixa de fronteira — detenção, de um a três anos, e multa, de dois a dez mil cruzeiros;
- 2.º Violência arbitrária — detenção, de 6 meses a 3 anos;
- 3.º Violação de sigilo de proposta de concorrência — detenção, de 3 meses a 1 ano, e multa, de mil a cinco mil cruzeiros;
- 4.º Prevaricação — detenção, de 3 meses a 1 ano, e multa, de quinhentos a dois mil cruzeiros;
- 5.º Abandono de função com prejuízo público — detenção, de 3 meses a 1 ano, e multa, de duzentos a dois mil cruzeiros;

6.º Peculato culposo — detenção, de 3 meses a 1 ano.

Vêm, finalmente, os crimes funcionais apenados com detenção ou multa, na seguinte ordem de gravidade :

- 1.º Violação de sigilo — detenção, de 6 meses a 2 anos, ou multa, de dois mil a doze mil cruzeiros ;
- 2.º Excesso de exação — detenção, de 6 meses a 2 anos, ou multa, de mil a dez mil cruzeiros ;
- 3.º Corrupção por pedido ou influência de outrem — detenção, de 3 meses a 1 ano, ou multa, de quatrocentos a dois mil cruzeiros ;
- 4.º Emprêgo irregular de verbas ou rendas — detenção, de 1 mês a 3 meses, ou multa, de mil a dez mil cruzeiros ;
- 5.º Abandono de função — detenção, de 15 dias a 1 mês, ou multa, de duzentos a dois mil cruzeiros ;
- 6.º Condescendência criminosa e exercício funcional ilegal — detenção, de 15 dias a 1 mês, ou multa, de duzentos a dois mil cruzeiros.

A todos êsses crimes, como se verifica, corresponde a pena de detenção, em quantidade que vai de 15 dias a 6 meses, alternada com a pena de multa, entre duzentos e doze mil cruzeiros.

Veremos, oportunamente, o regime penal dos crimes de particular contra a administração em geral e dos crimes contra a administração da Justiça.

XIII. PENAS ACESSÓRIAS

As penas acessórias de perda de função pública, eletiva ou de nomeação, e de incapacidade temporária para a investidura em função pública, resultam, ora da qualidade ou da quantidade da pena, ora da natureza e das circunstâncias do crime.

Não seguem sempre de direito a condenação, dependendo, virtualmente, do arbítrio do juiz na determinação qualitativa (art. 42, n. I) e da fixação quantitativa (art. 42, n. II), na identificação da inerência do poder e seu abuso ou da inerência do dever e sua violação.

Certamente, não é lícito ao juiz negar a evidência de abusos e violações, mas êle formará sua convicção pela livre apreciação da prova (art. 157

do Código de Processo Penal). Os dispositivos citados sem especificação são do Código Penal.

A perda de função pública, eletiva ou de nomeação, é aplicada ao condenado a reclusão por mais de dois anos e a detenção por mais de quatro anos, mas, se o crime foi cometido com abuso de poder ou violação de dever inerente àquela função, acompanha sempre a condenação, seja qual fôr a qualidade ou a quantidade da pena privativa de liberdade (art. 68, I e II).

A pena de detenção resultante de conversão da multa não atrai, porém, a pena acessória. Tal conversão, que é mais de caráter administrativo do que de índole jurisdicional, não integra a condenação, antes a modifica, para fins de execução, por motivos supervenientes ou estranhos ao crime.

O condenado por crime cometido com abuso de poder ou violação de dever inerente a função pública perde ainda a capacidade para investidura em outra durante dois a oito anos (art. 69, parágrafo único, I, b). Se o abuso ou a violação implicou crime *doloso*, em prejuízo da Fazenda Pública, ou do patrimônio de entidade paraestatal, a incapacidade abrange de cinco a vinte anos, não importando o tempo da pena (letra a).

A perda de função pública, eletiva ou de nomeação, pela condenação a pena privativa de liberdade por crime cometido com abuso de poder ou violação de dever inerente a função pública, é declarada na sentença condenatória (art. 70, n. I).

Assim, também a incapacidade temporária para investidura em função pública, fixando o juiz, de acôrdo com o art. 42, o respectivo prazo (artigos 70, n. II, do Código Penal e 387, n. III, do Código de Processo Penal).

Mas, a perda de função pública, eletiva ou de nomeação, pela condenação a pena de reclusão por mais de dois anos ou de detenção por mais de quatro, resulta *ope legis* da simples imposição da pena principal (art. 70, parágrafo único).

Ver o art. 492, n. I, do Código de Processo Penal.

A regra, portanto, é a declaração, dependente, como vimos, da livre convicção do juiz, cujo silêncio importa exclusão.

A faculdade de decretar interdição provisória não alcança a incapacidade para investidura em função pública (art. 71).

A interdição torna-se efetiva logo que passa em julgado a sentença, mas o prazo começa a correr do dia em que termina a execução da pena privativa de liberdade ou do dia em que finda a execução da medida de segurança detentiva (artigo 72). Aliás, durante a execução, há interdição de fato (ARMANDO COSTA, *A Condição Jurídica do Sentenciado e a Interdição Legal*, Rio, 1936, página 62).

Se não fôr executada a pena privativa de liberdade, o prazo é contado da extinção da punibilidade pela prescrição (art. 72).

Quando imposta somente pena pecuniária, o prazo inicia-se da data em que passa em julgado a sentença condenatória.

Se não sobrevier revogação, o tempo da suspensão condicional da pena e do livramento condicional é computado (art. 72, parágrafo único, n. II).

A aplicação das penas acessórias não está sujeita às regras do concurso de crimes (art. 52), nem a máximo genérico (art. 55).

Em suma: transitada em julgado a sentença condenatória, serão executadas somente as interdições nela declaradas ou que derivarem, automaticamente, da imposição da pena principal (artigo 377 do Código de Processo Penal).

Ver os arts. 691 e 694 do Código de Processo Penal.

A fixação do termo final se fará na forma do art. 695 do Código de Processo Penal.

Ver os arts. 8.º a 11 da Lei de Introdução do Código Penal e da Lei das Contravenções Penais (Decreto-lei n.º 3.914, de 9 de dezembro de 1941).

O § 3.º do art. 709 do Código de Processo Penal excetua as interdições do direito do registro secreto da condenação objeto de suspensão condicional.

Os sujeitos a incapacidade temporária para investidura em função pública não podem ser peritos ou intérpretes (arts. 279 e 281 do Código de Processo Penal).

As penas acessórias são imprescritíveis (artigo 118, parágrafo único, do Código Penal), estão excluídas da suspensão da execução da pena (artigo 57, parágrafo único) e do livramento condicional (arts. 60 e 66), comportam reabilitação (art. 119), além de graça (art. 75, b, da Constituição).

O art. 7.º, n. II, do Código Penal, admite a eficácia da sentença estrangeira.

O art. 359 pune com detenção, de 3 meses a 2 anos, ou multa, de mil a dez mil cruzeiros, a quem exercer função, atividade, direito, autoridade ou munus de que foi suspenso ou privado por decisão judicial.

A incapacidade para investidura em função pública acarreta suspensão dos direitos políticos (artigo 69, parágrafo único, V).

Examinaremos, oportunamente, a matéria relativa às contravenções.

A teoria do "desvio de poder" em direito administrativo (*)

AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ

II

A JUSTIFICAÇÃO E A NOÇÃO DO PODER DISCRICIONÁRIO

1 — Logo a partir do momento em que na realidade da vida jurídico-política se procurou instaurar aquilo que o liberalismo jusnaturalista

idealizou como sistema de proteção e garantia dos direitos individuais em relação ao poder executivo (sujeitando este poder a uma norma emite, a Lei, e assegurando a observância desta por meio de uma *jurisdição*, seja ela a dos tribunais ordinários, ou a de tribunais administrativos especiais, ou simultaneamente de uns e outros) — a partir do momento em que na vida jurídica

(*) Boletim da FACULDADE DE DIREITO (Suplemento ao vol. XVI), 1942, da Universidade de Coimbra, Portugal.

se instauraram o sistema montesquieuano da divisão dos poderes e a idéia rousseauiana da superioridade da *lei* (da legislação) em relação às outras funções ou poderes estaduais — a partir daí deixou de ser possível reduzir a função executiva a uma atividade puramente mecânica de tradução em ato de imperativos legais, e dêste modo deixou de ser possível submetê-la a um completo e total contrôle jurisdicional. Daí uma hesitação do órgão ou órgãos jurisdicionais encarregados dêsse contrôle (1). Na evolução jurídica da época moderna pode considerar-se capital o momento em que se verificou essa impossibilidade, quanto às suas conseqüências na vida jurídica prática e também, e sobretudo, quanto às teóricas, pois veio oferecer à reflexão dos juristas um torturante problema (2). Por todo o

(1) "Era absolutamente compreensível que o Conselho de Estado, tornando-se propriamente uma jurisdição independente, tivesse um instante que hesitar sobre a extensão do seu poder". — Cfr. JEAN LUDOVICI, in "L'évolution de la notion de pouvoir discrétionnaire, 1937, pág. 18.

(2) Talvez que a solução da Assembléia Constituinte de 1789, em França, de afastar do conhecimento dos tribunais ordinários a enorme soma das questões do contencioso administrativo, seja um resultado, entre outros motivos correntemente assinalados (Cfr. DUGUIT, *La séparation des pouvoirs et l'Assemblée Nationale de 1789*, in "Revue d'Économie Politique", 1893; *Traité de droit constitutionnel*, 1923, II, pág. 516; J. LAFFERRIERE, *Les raisons de la proclamation de la règle de la séparation des autorités administratives et judiciaires par l'Assemblée constituante*, in *Mélanges Paul Négulesco*, 1935), da constatação empírica da impossibilidade de reduzir tôda a administração ao cumprimento estrito e total da lei. Os tribunais poderiam — e haveria que temê-lo — intrometer-se, a título de julgar a Administração nas suas relações com a lei, naquele domínio que se pressentia mas que se não ousava ainda definir, onde a Administração não está, porque não pode estar, ligada a imperativos legais absolutamente determinados (para mais, naquela altura em que vigorava incontrastada a teoria da interpretação literal da lei — MONTESQUIEU). Porque, naquêlo momento, uma definição suficientemente clara dos dois domínios era apenas pressentida, a Assembléia — mais que por considerações doutrinárias (aplicação da doutrina da separação dos poderes de MONTESQUIEU, razão dada por exemplo por AUCOC, *Conférences sur l'Administration et le droit administratif*, 1885, I, pág. 56) que no fundo se inspiravam nas mesmas razões práticas — adotou uma solução radical, se bem que empírica: a insindicabilidade da administração por uma verdadeira e própria jurisdição (leis de 22 de dezembro de 1789, 8 de janeiro de 1790, 16 e 24 de agosto de 1790, 7 e 11 de setembro de 1790, 7 e 14 de outubro de 1790 e 27 de abril e 25 de maio de 1791). "L'Assemblée constituante ne voulait pas que l'autorité administrative pût être dirigée par d'autres que par elle" (AUCOC, *ob. cit.*, vol. cit., pág. 438). Quando em França se instituiu, com o andar do tempo, uma verdadeira jurisdição, dita jurisdição administrativa, o legislador recusou-se sempre (cfr. E. LAFFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2.^a ed., pág. 3, I, 1896) a definir o que entendia por matérias contenciosas, em oposição a matérias não contenciosas ou graciosas, e a razão foi que essa distinção era extrema-

tempo que o Estado-Polícia regeu na Europa a vida administrativa, o problema não se pôs, e não podia pôr-se: esta não se desenvolvia em obediência aos ditames duma norma geral e abstrata com eficácia legal, mas sim subordinada à vontade soberana do Príncipe, atuando por meio de ordens e instruções sem eficácia bilateral" (JHERING).

Vamos nós aqui, esboçando uma teoria do poder discricionário, assistir desde agora à dissecação da estrutura desta categoria do pensamento lógico-jurídico — a lei, a norma —, dando, assim, clareza racional aos motivos da crise do pensamento revolucionário sobre o "monopole exclusif de la loi".

Nós vimos que no Estado de Direito moderno a Administração se deve considerar regulada pela legislação. O órgão legislativo formula as diretivas da atividade da Administração. Essas diretivas são *normas*. Ora, existem, limites naturais, limites lógicos, no que respeita à possibilidade de regular tôda a vida administrativa. Na norma jurídica há necessariamente uma enumeração de *condições de fato* que são, como condições de aplicação da norma, a última justificação da não arbitrariedade dessa aplicação; quer dizer, são a razão da sua própria normatividade". No caso da atividade administrativa, a norma é antes de mais dirigida como comando aos órgãos ou autoridades que constituem o elemento pessoal da grande corporação designada pelo nome de *Administração*. Êsse comando é sempre um comando de *agir*, positiva ou negativamente. Nisto se distinguem as normas de direito público administrativo das normas de direito privado, dirigidas aos indivíduos como particulares, que só excepcionalmente representam para os destinatários uma obrigação de agir, quer positiva, quer negativamente. Ninguém tem

mente difícil, apenas entrevista. E o deputado ODILON BARROT, traduzindo o sentir do tempo, declarava, perante a Câmara dos Deputados, em 27 de fevereiro de 1845, que era êste "o mais vasto problema que talvez se tenha apresentado não só ao legislador, mas aos publicistas", "um problema que se não resolve senão em relação, a cada questão, pelo senso íntimo do juiz, pela natureza, que infinitamente se modifica, das contestações e dos litígios administrativos" (Cit. por E. LAFFERRIERE, *ob. cit.*, vol. cit., pág. 4). Assinala com muita precisão a "tese revolucionária, segundo a qual a lei é bastante para tudo" (CARRÉ DE MALBERG, *Confrontation cit.*, págs. 77 e segs.), assim como o posterior e progressivo protesto dos fatos contra esta "virtude transcendente", êste "monopólio exclusivo" da lei, firmada numa concepção "qui faisait coïncider le droit avec ce qui est edicté par les lois".

obrigação de contratar, de dispor por testamento, de exercer o seu direito de propriedade (3); quando um particular deve agir, realizar obrigatoriamente um particular complexo de interesses alheios, devemos crer que êle realiza uma função especificamente pública (4). A essência do direito privado está na *autonomia da vontade* dos respectivos sujeitos; a essência do direito público, do direito administrativo *in specie*, está na *obrigação* para os respectivos agentes de realizarem os interesses que as leis lhes entregam para que dêles curem (5). Atinge êste fim, fundado nesta norma". Não sem intenção dizemos que esta é a essência, quer dizer, o que há de irreduzível em qualquer norma de direito administra-

tivo: esta supõe sempre um agente, um órgão e atribui-lhe uma *função* (6), ou seja, atribui-lhe alguns *interesses* específicos, um ou alguns *fins* concretos, uma ou algumas *atividades* determinadas. Interesse, fim, atividade, ato, são termos que se identificam, e são a matéria que a norma de direito circunscreve e individualiza (7).

Ora bem. Esta soma de funções, de fins, que a lei atribui a cada órgão, marca as situações de fato em que êsses órgãos devem agir (8). Se uma norma, por exemplo, designa o Governador Civil como competente para emanar as providências necessárias para manter a ordem e a tranqüilidade pública e fazer reprimir os atos contrários à moral e à decência pública (art. 351 do Código

(3) Valerá esta afirmação para os chamados direitos de família? Quer dizer: são os direitos de família direitos privados? Parece difícil afirmá-lo, e a razão está em que a maioria dos institutos do direito de família não são verdadeiramente institutos de direito privado, são antes institutos de direito público (excluídos seguramente os direitos de família patrimoniais) que tradicionalmente são estudados pela ciência privatística, desde uma época em que o direito público, como ciência, não estava constituído. Não é só neste domínio que se verifica a intromissão da ciência do direito privado em domínios que teoricamente lhe são vedados. Cfr. CICU, *Il diritto di Famiglia*, 1914, pág. 208: "Il diritto di famiglia è da porsi accanto al diritto pubblico, e non al diritto privato; poichè anche in esso è esclusa la libertà dell'individuo di porre e perseguire fini proprii".

(4) Pode acontecer que nem por isso adquira a qualidade de *órgão* da Administração, no sentido que esta palavra tem na literatura jurídica italiana, e que se trate apenas de um particular a quem incumba o *exercício* de uma função pública. Cfr. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in *Primo Trattato completo di Diritto Amministrativo Italiano*, de V. E. ORLANDO, vol. II, parte III, págs. 105 segs.

(5) ZANOBINI fala (in *L'attività amministrativa e la legge*, cit., pág. 390), como "exclusivo dos entes públicos", de "uma obrigação legal de prosseguir os próprios fins". Cfr. também POMPEO BIONDI, *La teoria generale della discrezionalità nella dottrina dello Stato moderno*, in *Nuovi Studi di Diritto, Economia e Política*, 1933, IV, pág. 359: "onde existe uma obrigação fixada pelo legislador, e quer seja o destinatário um particular ou um órgão. ninguém pode duvidar de que se trate de *direito público*". R. RESTA, *L'onere di buona amministrazione*, extrato dos *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, 1939, págs. 12 e segs.: "a atividade administrativa nunca é puramente lícita, mas essencialmente jurídico-final, visto que a vontade que lhe determina os fins e lhe impõe a consecução necessária e específica, é a vontade do legislador. Uma vez demarcado o fim, nasce para a Administração pública o dever de o atingir". Cfr. também SANTI ROMANO, *Corso de Diritto Costituzionale*, 4.^a ed., 1933, págs. 7 e segs. No direito privado há também, ao lado das normas puramente dispositivas, aplicáveis a relações que podem ser diversamente reguladas pela vontade privada, normas obrigatórias, ditas de interesse e ordem pública, mas em que *todavia* fica à vontade dos particulares a faculdade de ocasionar um fato diverso, ou uma diversa situação, e, como *conseqüência*, uma diversa regulação. Cfr. EHRLICH, *Das zwingende und nichtzwingende Recht*, 1889.

(6) FLEINER, *ob. cit.*, pág. 76, diz que um órgão ou cargo público está limitado pelo direito público ao círculo de negócios do Estado que estão agrupados numa unidade técnica. W. JELLINEK adota quase as mesmas expressões e fala de um "Kreis von Tätigkeiten", confiadas a um órgão, singular ou coletivo, organizado numa unidade — "organisatorische Einheit". Cfr. *ob. cit.*, pág. 347. Mas êste círculo de atividades é, por seu turno, limitado; constitui para o órgão um poder, ou, se se quiser, um direito, mas um direito que é também um dever — "ein Recht und eine Pflicht" — Cfr. KARL v. STENGEL, in *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*, 1896, pág. 165. Esta idéia é também consagrada por KELSEN (*Hauptprobleme*, cit., pág. 450), que apenas ressalva o caráter teleológico, ou realístico, não jurídico portanto, de toda a definição que fale de fins, interesses, atividades. Para êle, como se sabe, o fundamental é a norma, "der Rechtesatz". Mas contra KELSEN, com a generalidade da doutrina, aceitamos a solução que redunde em colocar o fim ao lado do poder e dever, como elemento da construção dos conceitos de órgão e de competência. Um grupo de interesses determinados especificadamente, como poder e como obrigação constitui uma função, e enquanto atribuído a uma pessoa ou conjunto de pessoas que têm obrigação de o realizar, forma uma unidade orgânica, um órgão em sentido objetivo. Os fins funcionam aqui como *principium individuationis*. E' êste um tipo de construção jurídica, onde se tem de fazer recurso a elementos formais (normas), como a elementos substanciais (fins), tipo a que aliás alude o próprio KELSEN: "es liegt hier derselbe Typus juristischer Begriffsbildung vor, der sich als Verquickung des formalen mit dem substantiellen Elemente charakterisiert..." (pág. 456).

(7) Cfr. JÖHR, *ob. cit.*, pág. 37; MASSIMO S. GIANINI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria giuridica generale dell'interpretazione*, 1939, págs. 261-262; ALESSANDRO LEVI, *ob. cit.*, págs. 98-99; e finalmente W. JELLINEK, *Gesetz cit.*, pág. 77: "Zweck bedeutet so viel wie Aufgabe, Geschäftskreis, Zuständigkeit".

(8) Cfr. DUGUIT, *Traité cit.*, 2.^a ed., pág. 772, onde se fala, em idêntico sentido, da regra da "especialidade das habilitações". CARRÉ DE MALBERG, *ob. cit.*, pág. 48, afirma que esta regra implica a precização por parte da lei duma habilitação, ou pelo menos das *eventualidades* na previsão das quais os poderes concedidos na realidade o são". E, pág. 51, o poder executivo "é um poder cujas intervenções e atos necessitam de habilitações especiais, isto é, limitadas, quer quanto à matéria a que se pode referir o ato, quer quanto às medidas que terá competência para adotar, quer *pelo menos* quanto às circunstâncias por ocasião de cuja verificação o poder poderá ser exercitado".

Administrativo), essa norma marca uma das atribuições do Governador Civil, uma parcela da sua competência; mas ao mesmo tempo marca as condições de fato em face das quais a autoridade referida deve agir. Essas condições, no nosso exemplo, serão: um turbamento da ordem ou tranqüilidade pública, ou previsão dêle, um ato contrário à moral e à decência pública. Ora, se as coisas sucedem dêste modo, ou seja, segundo o princípio da "gesetzmässige Verwaltung", a lei assim como não deixa em nenhum caso de marcar as atribuições dum órgão, assim mesmo não deixa de aludir às situações de fato, à verificação das quais se deve ligar o agir da Administração. A atividade da Administração é uma atividade de subsumção dos fatos da vida real às categorias legais. O Administrador realiza uma função neste ponto de todo em todo idêntica à do juiz (V. supra, n.º 1). A grande massa das disposições de direito privado, na medida em que estas são dirigidas ao juiz e lhe enunciam os pressupostos do seu agir, não é mais que uma série de comandos públicos, não é mais que direito público (9).

Eis, pois, o que a lei não se esquece mais de indicar: as condições de fato em que a Administração deve agir. O agir da Administração está sempre ligado à verificação de determinados fatos ou situações a que a norma administrativa alude.

E já vimos que êstes fatos, a competência e os fins ou atribuições da administração, são essencialmente uma e a mesma coisa (10). São formas ou modos de ser duma mesma realidade, ou dum mesmo conceito jurídico que se costuma dividir e subdividir, quase se diria para obscurecer obstinadamente os problemas do direito administrativo. E diga-se entre parênteses que é por isso que se pode constatar hoje que tôda a clássica teoria da estrutura do ato administrativo, que distingue nestas fases ou momentos diversos,

tal como foi elaborada pela doutrina sobretudo francesa em face da jurisprudência do Conselho do Estado, está em crise. Os mais conhecidos autores de direito administrativo francês denunciam a grande incerteza, o marcado empirismo (derivado especialmente da introdução do psicologismo na construção da teoria do ato administrativo) que tem presidido à construção teórico-jurídica da estrutura do ato administrativo. Um chama causa ao que outro chama fim ou motivo, outro competência ao que aquêle chama motivo, outro chama motivo aos antecedentes de fato do ato, outro ainda dá êste nome a considerações irrelevantes tidas em conta pelo agente... Mas que é a causa, que é a competência, que é o objeto, que é o fim, que é o motivo?

A doutrina francesa, representada pelos nomes de HAURIOU, DUGUIT, JÈZE, BONNARD e RÉGLADE, além de outros, não dá resposta concordante. No entanto: o empirismo é uma intuição da verdade, e assim temos que: 1) DUGUIT diz a verdade quando afirma, em harmonia com o nosso ponto de vista, que os fatos materiais são as condições legais de emissão das decisões; quer dizer, reconduzem-se, ou são uma face da competência (...ce sont les faits existants qui déterminent l'étendue de la compétence — *Traité*, II, pág. 400); 2) HAURIOU sustenta a *nominatividade* da atividade administrativa. A norma que atribui uma competência marca a causa ou motivo de fato e implicitamente a categoria legal dentro da qual o ato deve caber, ou, ao invés, a categoria, a que só pode corresponder uma determinada causa. Esta união de causa e categoria não é senão a união, identificação, entre o fato e a competência, entre o fato e a atribuição; 3) JÈZE, no seu *Essai d'une théorie générale sur l'influence des motifs déterminants sur la validité des actes juridiques en droit public français* ("Rev. Dr. Pb.", 1922), considera as condições de fato como o motivo dos atos administrativos. "Qu'est-ce que le motif déterminant?" — pergunta êle. "Ce sont les considérations de fait ou de droit qui poussent un individu à accomplir certains actes juridiques". E, em direito público, o motivo determinante não é deixado à livre determinação das partes; é precedentemente determinado pela lei — o que condiz absolutamente com a nossa construção; 4) R. BONNARD (in *Le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives et le recours pour excès de pouvoir*, in "Rev. de Dr. Pub.",

(9) "O direito civil contém uma determinação de direito público. A regra de direito civil tem sempre dois efeitos ao mesmo tempo". — Cfr. OTTO MAYER, *ob. e vol. cit.*, pág. 102 e segs.

(10) Esta correlação entre fim e condições de fato, apercebe-se também em SCHEUNER, *ob. cit.*, pág. 85, em STAMMLER, *Theorie der Rechtswissenschaft*, págs. 326, 609 e 620, onde as condições ou pressupostos do fato são tomadas como "Verkörperungen und als Ausdruck des Zweckes". JÖHR fala (*ob. cit.*, pág. 212 e segs.) da "Verkettung von Voraussetzung und Zweck einer Handlung", entre os quais "eine direkte begriffliche Beziehung besteht".

1933, págs. 336 e segs., e *Le Contrôle juridictionnel de l'Administration*, 1934, págs. 56 e segs.), sustenta que “a existência e o objeto de toda a atividade são essencialmente condicionados pelos motivos que são a base desta atividade...; se em consequência da existência de certos motivos, uma certa atividade se produz, esta atividade será e deverá ser aquela que impõe em si mesma ou nas suas modalidades os motivos que estão na sua base. Noutros termos: “a certos motivos existentes, deverá corresponder uma certa dada atividade e não outra”; 5) RÉGLADE, na “Rev. de Dr. Pub.”, 1933 (*Du prétendu contrôle juridictionnel de l'opportunité en matière de recours pour excès de pouvoir*, pág. 413), sustenta, como DUGUIT, que a existência do motivo é uma das condições *sine qua non* da existência da competência, e isto por virtude duma “regra racional”.

Ora, entre a norma e a situação de fato, entre a norma e a realidade, interpõe-se o agente, que, tendo-as a ambas ante si — a norma e a sua enunciação dos fatos, e os fatos mesmos — está pôsto na necessidade, no dever, de tirar a consequência, isto é, de agir, de praticar êste ou aquêlo ato. Em direito público o ato funciona como consequência jurídica (*Rechtsfolge*), exatamente porque é obrigatório. Por sua vez, a norma é obra de um legislador, e seria insensato negar que a êste legislador é impossível, material e logicamente impossível, para muitíssimas hipóteses, transmitir ao agente mais do que ordens e enunciar os fatos com conceitos de caráter em certa medida vago e incerto, de tal maneira que o agente ao executar essas ordens e interpretar êsses conceitos deve fixar-se, devendo agir, em uma dentre várias interpretações possíveis dêstes últimos.

Aquilo que o agente deve fazer está prescrito na norma, invariavelmente — “das das muss stets im Gesetze zu finden sein (11); kann der Staat nur “wollen” und handeln was in der Rechtsordnung statuiert ist (12), das Staatsorgan setzt niemals die Zwecke, die es mit seiner Or-

gantätigkeit realisiert” (13) — e é só sob esta condição que determinado ato pode ser imputado ao Estado, ou, mais precisamente, à Administração. As condições de fato que a norma aponta são, pois, as condições de imputabilidade (*Zurechenbarkeitsbedingungen* — KELSEN, JÖHR) de qualquer ato à Administração; são o mínimo exigível para que um ato à Administração se impute (14). Ante estas condições que vão sintetizadas no conceito geral de competência e designam o próprio conteúdo da atividade administrativa tal como a ordem jurídica a delinea, o agente desenvolve primeiro uma atividade *interpretativa*, e, visto como a norma realmente, por impossibilidade lógico-natural, não consegue tudo regular em forma absolutamente especificada e detalhada, a atividade interpretativa do agente administrativo, so-corrida de todos os meios que indique uma correta teoria da interpretação das leis administrativas, chega a um ponto em que não tem mais que verificar a *incerteza* da vontade legal (*Unge-wissheit über den Gesetzesinhalt*) (15). No fim de contas, decorrido o processo interpretativo, fica sempre ao órgão um campo circunscrito de liberdade quanto à determinação da sua competência, e portanto também do conteúdo do seu agir. A interpretação defronta-se com duas espécies terminológicas e conceituais: conceitos de significação definível, e conceitos de significação exata indeterminada (16). Êstes últimos são mais corretamente designáveis por conceitos “plurissignificativos” — “*mehrdeutige*” —, pois comportam um número limitado de significações igualmente possíveis, e não um número indefinido delas. Saber até onde vai essa liberdade, é questão a tratar mais adiante, assim como a determinação do conceito e da substância da mesma.

Não tratamos de saber se, dum ponto de vista de política administrativa, essa liberdade é ou não desejável, se o legislador deve substituir à

(13) *Idem*, pág. 499.

(14) Cfr. JÖHR, *ob. cit.*, pág. 38.

(15) SCHEUNER, *ob. cit.*, pág. 73: “...o legislador não limita a regulamentação em favor do órgão, mas procede à regulamentação tão insuficientemente que a sua interpretação oferece especiais dificuldades...”

(16) Bestimmte und unbestimmte Begriffe”. — Cfr. W. JELLINEK, *ob. cit.*, pág. 30.

(11) KELSEN, *Hauptprobleme cit.*, pág. 492.

(12) *Idem*, pág. 498.

sua a apreciação da Administração(17). Nós encaramos aquêlê Estado (que é precisamente o Estado de Direito, onde vigora a Administração legal), onde a determinação dos conceitos jurídicos se mistura em maior ou menor medida, por variadas razões extra-jurídicas (18), com conceitos de significação indeterminada. Há, porém, um limite para a determinação dos conceitos utilizados pelas normas, além do qual não há legislador que, enquanto tal, possa ir, sob pena de passar da *abstração à individualização*, da norma abstrata à ordem individualizada: quer dizer, sob pena de abandonar o objetivo do próprio Estado de Direito.

Se não fôsse impossível, porque contraditório, definir com tôda a precisão e rigor de detalhes as condições do agir dos órgãos administrativos, não se vê porque não devesse o legislador proceder com essa possível precisão, que daria ao órgão a estrita obrigação de, uma vez determinada a premissa da sua atividade, agir pelo modo que a lei prescrevesse para todos os casos em que

(17) PRESUTTI, *ob. cit.*, sustenta a existência duma discricionariedade dita *pura* para os casos em que não exista uma norma jurídica a regular a atividade da Administração, discricionariedade esta (pag. 16) que seria conatural ao organismo estadual, enquanto a discricionariedade chamada *técnica* (que se verifica nos casos de normas imprecisas) seria um instituto histórico, contingente, não ainda eliminado, mas que tende a restringir-se cada vez mais, qualquer coisa como um resíduo do Estado-Polícia. Para nós, o conceito de discricionariedade pura, nos termos em que o delinea PRESUTTI, não tem correspondência na realidade. Não existe, nem como *normal*, nem como *excepcional*, uma atividade administrativa livre de qualquer norma jurídica. Haverá, necessariamente, ao menos uma norma com conceitos imprecisos, mas imprecisos dentro de certos limites jurídicos. Tôda esta teoria se reconduz àquela concepção da Administração que nós refutámos, e que consiste em comparar a atividade administrativa à atividade dos indivíduos, livre de normas jurídicas, verdadeiramente autônoma na criação dos seus fins, na mesma medida em que em direito privado se fala de autonomia da vontade.

(18) Razões extra-jurídicas que se reduzem fundamentalmente a uma: a necessidade de garantir mais ou menos a *segurança* jurídica, num determinado plano de conformidade com a *justiça*. E' a necessidade social de harmonizar a segurança com a justiça que regula ou deve regular o grau de precisão das normas jurídicas. Isto diz o mesmo que é geralmente apontado para justificar o poder discricionário: dar possibilidade de maleabilidade à Administração, inconveniência de uma rigorosa pormenorização das normas legais. O nosso ponto de vista, porém, é de que haverá sempre, ainda que se não desejasse, uma *irreductível* margem de discricionariedade na execução

aquela premissa se efetivasse na realidade da vida administrativa. Quer dizer: à incontrastabilidade das premissas de fato seguir-se-ia um ato ou série de atos que a lei preveria para os casos em que essas premissas se verificassem; e é, de fato, assim, que a lei procede quando as premissas de fato são de ordem a ser previstas na sua exata configuração. Quando, ao invés, essas premissas não são previsíveis em forma incontrastável, ou não são de fato assim previstas, e a lei, por conseguinte, não pode formular ou não formula a seu respeito um conceito que seja, se bem que necessariamente abstrato, a mais ou menos clara (sempre clara no final do processo interpretativo) configuração prévia das premissas do agir, então é logicamente necessário que, nos limites da incerteza conceitual, o agente deva fixar-se, êle próprio, numa das várias interpretações possíveis, e, tendo-a fixado, deva agir conseqüentemente. Doravante — quer dizer, depois da fixação duma interpretação — até ao procedimento concreto, já não é a liberdade que funciona, mas a necessidade (19). Donde se conclui que não é o *meio* que se escolhe: é um *conceito* que se fixa, que se elege dentro de vários possíveis. Suponhamos o caso da mais lata discricionariedade: aquêlê em que, na dição ordinária, para a realização de determinado fim ou serviço a Administração tem a faculdade de agir ou não agir. A lei dá uma definição vaga das premissas (e fala-se no “interêsse público”, na “moralidade pública”, etc.), e, dentro dos limites de compreensão dêsses conceitos, o agente firma-se numa determinada concepção (do “interêsse público”, da “moralidade pú-

das leis. — Cfr. R. DUBOIS-RICHARDS, *La raison de droit et la "raison d'Etat"*, dans *le régime administratif français*, in *Studi in onore di Federico Cammeo*, II, pág. 485: “Il y a dans toute fonction administrative une part d'autorité discrétionnaire irrédutable”. E lembremos que Kelsen e Merkl constroem o poder discricionário como a necessária diferença entre o conteúdo duma norma abstrata e a concreta sua execução.

(19) Dada a necessária relação conceitual entre *premissa de fato e fim*, uma vez precisado um, fixado está o outro. E fixado o fim, os meios para o atingir são necessariamente tais ou tais: “wer einem Zweck erreichen will, will auch die Mittel, die zum Zwecke führen”. — Cfr. W. JELLINEK, *ob. cit.*, pág. 77. Por seu lado, fixada a premissa de fato o meio idôneo decorre como *conseqüência* jurídica. V. supra.

blica”, etc.), na sua própria concepção (20). Essa sua própria concepção será de ordem precisamente a fazê-lo agir, ou, pelo contrário, a manter-se em reserva — forma esta última que é também uma forma de ação, para certos casos a única idônea para se atingir o “interêsse público”, tal como o agente o concebe, ou — dito de um modo mais geral — o fim apontado um tanto vagamente pela norma e já concretizado pela interpretação subjetiva do administrador. Quando se chegou ao ponto de considerar como verificada na realidade a interpretação subjetiva do conceito mais ou menos vago (em certos limites) das condições ou premissas de fato postas pelas normas, resulta como necessário, primeiro que tudo, agir ou não agir, e depois agir desta ou daquela forma, segundo êste ou aquêle processo, realizar êste ou aquêle ato administrativo. As duas fórmulas reconduzem-se a uma só, e exatamente à última (21), visto que, como sustentamos, não agir é também agir (não autorizar, é de-

(20) Resiste, pois, a tôdas as críticas a fórmula célebre de BERNATZIK, in *ob. cit.*, pág. 46: “tue was du glaubst, dass es durch das öffentliche Wohl bedingt ist” — desde que se interprete em harmonia com as nossas vistas. Primeiro que tudo, tem que supor-se um “público bem” ou “interêsse público determinado” dentro de certos limites, e não a categoria genérica e praticamente ilimitada do interêsse público. E’ só nos limites da incerteza conceitual, nos limites, portanto, em que o interêsse público, ou fim público, ou simplesmente “fim” ou o “interêsse”, não conseguem uma definição precisa, que o agente tem a faculdade de se fixar soberanamente numa dada sua interpretação e agir em harmonia com ela. A mesma idéia em LAUN: “. . . mas no domínio do poder discricionário o órgão executivo é, êle próprio, o perito do “interêsse público” da “salvação pública”, da “razão de Estado”, e, nos limites da esfera do seu poder discricionário, é, por assim dizer, êle próprio o legislador” (in *Le pouvoir discrétionnaire*, separata cit., págs. 55-56). Cfr. também MICHOD, *ob. cit.*, pág. 21, onde se fala de um “blanc-seing” deixado à Administração pelo legislador; M. S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, 1939 (pág. 51 e passim), que fala de “un margine libero”. E KELSEN, *Hauptprobleme* cit., pág. 506, exprime idêntica idéia, escrevendo que em certos casos “der Rechtssatz ist ein mehr oder weniger weitgehendes Blankett, dessen Ausfüllung gleichsam der Exekutive delegiert ist”, e com precisão, refere-se aos conceitos cujo conteúdo e preciso significado não são exatamente determinados pela norma, “sondern notwedning von der subjektiven Anschauung des Organs abhängen”.

(21) “der Verwaltungsbeamte muss handeln”. — Cfr. W. JELLINEK, *ob. cit.*, pág. 166.

cidir não autorizar) (22). Sustentamos, pois, a necessidade lógica de identificação dos três campos da discricionariedade — *an* (23), *quid* e *quomodo*, e reduzimo-los à discricionariedade na interpretação da competência.

O legislador, para se manter tal, tem, pois, que deixar à Administração uma certa margem de discricionariedade. Pode, sim, fazê-la desaparecer, mas para isso tem de sacrificar. . . a sua própria qualidade de legislador! Isso é o que não viu um dia o “Gesetzesrationalismus” revolucionário, que interpretou a discricionariedade sempre como coisa contingente; esta opinião veio depois propagando-se até nossos dias, de forma insistente, já quando a própria confiança na onipotência da lei se desvaneceu.

Êstes são os esclarecimentos acêrca da justificação do poder discricionário que é possível oferecer antes da determinação da sua noção. Êles deverão adquirir maior fôrça de evidência, à medida que formos debatendo o problema em segundo lugar enunciado.

2 — A norma que atribui a um determinado órgão uma função — dissêmo-lo já — fá-lo na pressuposição de que esta função apenas será exercida quando no mundo das realidades certa ou certas situações de fato se verifiquem. Êsses fatos, cuja existência o órgão referido deverá ter em conta, pertencem a qualquer dos mundos, da natureza ou da cultura, da causalidade ou do valor. Para se referir aos primeiros, a lei (que é a tradução de *conceitos*) faz recurso a conceitos que lhe são fornecidos por qualquer das ciências baseadas no valor teórico *verdade*, e que, portanto, pressupõem o princípio causalista, as categorias de espaço e tempo, ou o conceito de número (quantidade). Sôbre êstes fatos, e sôbre

(22) Entendamo-nos: supomos o caso de inação resultante de ser ter verificado na realidade, e segundo a interpretação subjetiva do órgão nos limites do conceito legal, a premissa que conduz necessariamente à abstenção; e não o caso de na realidade se verificar um fato que não cabe em qualquer das interpretações possíveis da norma, e que, portanto, não solicita qualquer atenção do administrador, o qual, por conseguinte, se mantém inativo. O administrador, por não estar em frente de qualquer atitude que se possa interpretar como falta do funcionário, claro que não decide aplicar-lhe qualquer pena disciplinar, nem decide não aplicar-lha. Mas, nêstes casos, não se pode falar de discricionariedade, oportunidade de abstenção: é a própria norma vinculante, clara, precisa, que não permite uma ação.

(23) Que abrange também a determinação do momento de emanação do ato. Cfr. GIANNINI, *L'interp. cit.*, pág. 265.

estes conceitos, ao fim e ao cabo, decorrido o processo interpretativo, não pode existir como verdade mais do que uma exata formulação. Sobre eles verifica-se uma identidade universal de pareceres, ou, pelo menos, estes são susceptíveis dessa identidade. São só esses os conceitos em que se pode fazer incidir inequivocamente uma concepção idêntica da totalidade da comunidade, "Gesamtanschauung". São os conceitos das ciências empírico-matemáticas, de contornos absolutamente individualizáveis, com valor objetivo e universal. Se a lei recorre a estes conceitos não deixa discricionariedade à Administração. Pode deixar margem a dúvidas, que, porém, o intérprete tem sempre meio de desfazer, utilizando os processos de hermenêutica administrativa (24). A discricionariedade surge, assim, circunscrita aos

(24) Não há, em direito administrativo, lugar para lacunas, nem para a conseqüente integração com recurso à equidade, ao menos no Estado de Direito, onde a lei não pode deixar de, ela própria, marcar em toda a extensão e amplitude a atividade da administração. Dissemos que o legislador menciona sempre os fatos em que deve assentar cada um dos atos administrativos que lhes estão ligados como conseqüências jurídicas, de forma que aqueles são, assim, pelo nexo que os liga aos fatos ou condições, individualizados pela ordem jurídica. Uma lacuna, ao menos no conceito doutrinário correntemente aceite, não é mais do que um caso involuntariamente não previsto pelo legislador e necessitando de ser regulado, uma ausência não querida de preceito legislativo. — Cfr. HECK, *Geetzesauslegung und Interessenjurisprudenz*, 1914, págs. 161-162. — Mas o caráter do direito público é o de — vimo-lo também — obrigar a uma atividade (função positiva), e onde, por ausência de preceito, e portanto de previsão do fato ou situação, essa obrigação não exista, então é que se trata de atividade fora do direito público, sobre a qual, pelo menos ainda não recaiu o seu interesse, o interesse ou vontade do legislador. Por isso não existem lacunas no direito penal (normas penais de incriminação, determinação de penas e causas de agravação); nem no direito internacional — onde os Estados estão obrigados apenas para os casos em que contrataram ou em que exista costume; — nem no direito processual — onde erradamente se fala muitas vezes de lacunas para casos onde se está perante a possibilidade de uma interpretação extensiva ou analógica (a analogia é um processo de interpretação: Cfr. CARNELUTTI, *Sistema di Diritto Processuale Civile*, 1936, I, pág. 112 e segs.); — nem no direito constitucional — onde a constituição representa um pensamento integral, que cabe ao legislador ordinário traduzir em leis. Lacuna e direito público são conceitos anti-téticos. Parecem admitir lacunas no direito administrativo, SANTI ROMANO, *Corso cit.*, I, págs. 76 e segs.; C. VITTA, nos casos em que se não trate de normas restritivas da liberdade, *Diritto Amministrativo*, I, 1933, págs. 72 e segs.; ZANOBINI, *Corso cit.*, I, págs. 107 e segs.; D'ALESSIO, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, 1936, I, págs. 156 e segs.; F. CAMMEO, *ob. cit.*, I, págs. 315 e segs.; J. C. PISANELLI, *ob. cit.*, pág. 76; MARCELO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, 1936, pág. 58; SCHEUNER, *ob. cit.*, pág. 84. Com a nossa solução convêm: W. JELLINEK, *ob. cit.*, pág. 177: "Der Richter muss immer wieder auf den eigentlichen Sinn des Gesetzes zurückgehen"; *Verwaltungsrecht*, cit., pág. 147: "... gibt es nicht Lücken vom Standpunkte des geltenden Rechtes"; FLEINER, *ob. cit.*, págs. 45 e segs.; JÖHR, *ob. cit.*, pág. 130.

conceitos de valor utilizados na norma jurídica, aos conceitos práticos (não teóricos).

A norma administrativa impõe como dever a um órgão uma determinada atividade que este fica obrigado a realizar, sempre que no mundo das realidades um certo fato ou condição se verifique. A estes fatos ou condições do mundo real refere-se-lhes a norma sob a forma de conceitos, isto é, de abstrações. Mas esses fatos, e portanto esses conceitos, podem pertencer ou ao mundo dito da realidade empírica, e então esses conceitos, embora necessariamente abstratos, podem e devem ser inequivocamente individualizados, de tal modo que é sempre teoricamente possível afirmar o caráter necessário, assertórico, do juízo de subsumção de um determinado fato num determinado conceito, com a mesma força de evidência que tem para qualquer homem uma lei lógica, uma lei natural ou matemática. Ou podem pertencer ao mundo ou setor da realidade contraposto a este, isto é, ao mundo da sensibilidade, ao mundo da razão prática, onde domina a incerteza, o parecer de cada um, onde não existe uma lógica de valor universal, mas concepções individuais, a-científicas, subjetivas (*individuelle Antwort*), e então o juízo de subsumção não mantém já o mesmo caráter de necessidade lógica, de categoricidade (25). Esta diversidade de

(25) Quer, portanto, os conceitos teóricos, quer os práticos, são de caráter abstrato. A discricionariedade não nasce, como sustenta a *Stufentheorie*, como necessária conseqüência do caráter abstrato do *jus generale*. Neste está ou a discricionariedade ou a vinculação, conforme se trate de uma abstração traduzida em conceitos práticos, ou de uma abstração traduzida em conceitos teóricos. O "etwas Neues", que constituiria, segundo MERKL (*ob. cit.*, págs. 142-173) e KELSEN (*Teoria general del Estado*, págs. 301 e segs., e já, em *Hauptprobleme*, pág. 504 e segs.), a necessária contribuição individual dos órgãos simultaneamente executivos e criadores do Direito, não representa o que tecnicamente se pode chamar poder discricionário (*freies Ermessen*), mas apenas a necessária relatividade e imperfeição de todo o conhecimento humano, que, executando uma ordem, ou norma estranha, tem que a fazer própria: "Wenn man daher auch zweckmässigerweise von einem gesetzlichen Willen spricht, so muss man sich doch darüber im klaren sein, dass der Verwaltungsbeamte, wenn er eis Gesetz vollzieht, im Grunde genommen nicht nur dem Willen des Gesetzes nachlebt, sondern auch dem Willen, den er dank seiner Intelligenz, seiner Bildung, seiner Überzeugung, dem Gesetze subjektiv entnehmen zu dürfen glaubt..." — Cfr. JÖHR, *ob. cit.*, págs. 32 e segs., e também EDMUND MEZGER, *Der Begriff der Rechtsquelle*, in *Festschrift für Philipp Heck, Max Rumelin, Arthur Bruno Schmidt*, 1931: "Rechtsanwendung ist Rechtsschöpfung" (pág. 40). — As dificuldades resultam, primeiro que tudo, da impossibilidade de uma "conceituação e expressão perfeitamente formuladas". — Cfr. HECK, *ob. cit.*, pág. 20. — É o coeficiente de erro, aquela "dificuldade" psicológica, ou "complicação", (*schwierige geistige Arbeit*), que pode sempre existir na interpretação duma vontade estranha,

conceitos, a perfazer a estrutura da norma, não pode deixá-lo de existir, como reflexo dos dois mundos em que se divide a realidade à qual a norma se dirige (26). A norma adota necessariamente conceitos derivados do ser e do dever-ser; a norma é, pode dizer-se, ser e dever-ser ao mesmo tempo — *das Recht ist Sollen und Sein* (27). Quando, pois, o conceito legal relativo às condições-de-fato requeridas para o exercício duma determinada competência, é um conceito prático, susceptível duma série mais ou menos determinada de sentidos entre si diferentes, estamos no domínio da competência discricionária dos órgãos administrativos. Essas condições-de-fato podem ser, é claro, apenas implicitamente exigidas, e não expressamente, pela lei. Quando essas condições, pelo contrário, são enunciadas em conceitos teóricos (supondo uma “Gesetzlichkeit” da natureza), então incumbe ao órgão administrativo determinar exatamente o conceito e os fatos, e só quando a subsumção dos fatos no conceito legal fôr precisa êle deverá agir: a sua competência está *vinculada* à verificação no domínio da realidade natural dum fato cujos contornos são exatamente os implícitos ou explicitamente delineados nesse conceito. E a interpretação jurídica do órgão administrativo que, na execução do direito, distinguirá os dois campos dife-

nomeadamente na da lei. A *Stufentheorie* contribui apenas para evidenciar este fato, mas é inoperante na definição do “poder discricionário” e da sua posição no sistema do Estado moderno, ou Estado de Direito. Regeita-se, aqui, a incisiva definição de Kelsen, na obra ultimamente citada: “o poder discricionário dos órgãos do Estado não é outra coisa senão a necessária diferença entre o conteúdo da vontade abstrata estadual na ordem jurídica e o ato concreto estadual na Administração, na execução”. Trata-se duma confusão que a própria doutrina germânica já notou entre “freies Ermessen” e “Ermessen” simples, “Erwägen”, ou seja, aquela determinada medida de subjetiva atividade de completamento ou integração (*Ergänzungstätigkeit*) do funcionário executor, ligada à execução da ordem jurídica. — Cfr. JÖHR, *ob. cit.*, pág. 50.

A *Stufentheorie* erra ainda quando crê que entre poder discricionário e poder ligado não existe nenhuma oposição conceitual marcada (*keinen prinzipiellen Gegensatz zwischen beiden*). A mesma objeção se pode fazer a BERNATZIK, enquanto este faz coincidir de plano discricionariedade (técnica) com indeterminação dos conceitos normativos referentes às premissas de fato (*tatsächlichen Prämissen*). Por isso pôde escrever BERNATZIK: “o poder discricionário e o poder ligado não são espécies diferentes de atividade espiritual”, pág. 42.

(26) EDMUND MEZGER, *Der Begriff der Rechtsquelle*, in *Festgabe für Philipp Heck*, etc., 1931, pág. 42, fala em “kognitive, rationale und irrationale, also wissenschaftliche und unwissenschaftliche Elemente”, no conhecimento jurídico. “Der Gesetzgeber ist kein Fanatiker der Logik”, apregoa também a “Tübinger Schule” (ou da Interessenjurisprudenz).

(27) ALFRED MANIGK, *Neubau des Privatrechts*, 1938, págs. 56 e segs.

rentes da sua atividade, distinguindo as duas diferentes esferas de conceitos. O problema do poder discricionário é problema de interpretação (*das Ermessen ist eine Auslegungsfrage*) (28).

Sobre os conceitos de valor prático, que definem o poder discricionário da Administração, pode dizer-se, como BERNATZIK a respeito dos conceitos vagos (“*Kategorien des technischen Ermessens*”, *ob. cit.*, págs. 42 e segs.), mas sem aceitar a sua construção, que, na sua execução existe “um limite além do qual nunca terceiros podem verificar a exatidão ou não exatidão da conclusão atingida. Pode dar-se que terceiros sejam de outra opinião, mas não podem pretender que só eles estejam na verdade, e que os outros tenham uma opinião falsa” (29). Sobre eles, a generalidade das pessoas não forma senão casualmente o mesmo juízo.

W. JELLINEK admite a possibilidade de delimitação rigorosa de muitos destes conceitos por meio daquilo a que chama a *concepção da sociedade* (*Anschauung der Gesellschaft*), reduzindo o poder discricionário a muito mais modestos limites (30). Mas é claramente errada esta posição, porque, mesmo que sobre muitos conceitos não teóricos existisse uma inequívoca concepção por parte da comunidade (o que é contestabilíssimo), ela não poderia ser senão uma norma, um conjunto de conceitos, que, por sua vez, teriam de ser submetidos à interpretação dum órgão, e sempre poderá ficar como resíduo um conjunto de conceitos práticos imprecisáveis. Admite W. JELLINEK a possibilidade de precisão dos conceitos estéticos, separando-os nitidamente, quanto a essa possibilidade, dos práticos propriamente ditos — “auf die Frage, ob etwas sehr hässlich oder sehr schön sei, gibt die Gesellschaft eine ziemlich sichere Antwort”, (págs. 61 e segs.) (31).

(28) Cfr. SCHEUNER, *ob. cit.*, págs. 81 e segs.; JÖHR, *ob. cit.*, págs. 170 e segs.

(29) “...eine Grenze, über welche hinaus Dritte die Richtigkeit oder Unrichtigkeit der gezogenen Schlüsse nicht mehr konstatieren können. Es können dann Dritte anderer Ansicht sein, sie können aber nicht behaupten, sie allein hätten die richtige Ansicht, die des Anders sei falsch”, pág. 43.

(30) Cfr. *Gesetz cit.*, págs. 380 e segs. “O juiz precisa de uma resposta determinada, e essa resposta dá-a a sociedade”, pág. 39. “A lei pode remeter também para a sociedade e querer que valha aquilo que pelo povo é entendido”, pág. 46.

(31) A história, e talvez ainda mais o tempo presente, dão multiforme desmentido à afirmação dos valores estéticos como valores de conhecimento. Não são valores de conhecimento (*kognitive Wertungen*), não são também

Só no domínio estritamente prático — do “bom” e do “mau” — campo de apreciações inquestionavelmente subjetivas, pode assentar o poder discricionário, segundo o autor alemão (32). E’ só neste capítulo que a palavra “valor” tem sentido para JELLINEK. “Bom” vale tanto como “valor” (Wert); “mal” tanto como “não-valor” (Unwert). Compreender-se-á agora (não fazendo reparo nos elementos da definição relativos mais ao problema dos limites do poder discricionário do que à sua noção) a sua célebre definição: “poder discricionário é a concepção individual sôbre o valor ou desvalor dum comportamento, formada corretamente, sem atitude faltosa e dentro dum poder de competência” (33). Ou, mais concisamente: “poder discricionário é o mesmo que fixação feita por um indivíduo de um conceito indeterminado, especialmente dum conceito de valor prático, no campo marcado pelos seus

fenômenos práticos, no sentido de fenômenos relativos à vontade (*Willensentscheidungen*): são fenômenos de emoção. E’ prático o valor estético, só no sentido de que não diz respeito ao conhecimento. Em sentido, porém, radicalmente contrário, A. MANICK, *ob. cit.*, pág. 56: “existem também valores puramente de conhecimento, por exemplo, os estéticos”. Indica exemplos na jurisprudência do O. V. G. alemão, sôbre a apreciação jurisdicional dos conceitos estéticos, W. JELLINEK, *Gesetz cit.*, pág. 62. A jurisprudência do *Conseil d’État*, é, a partir dum célebre *arrêt* Gomel, de 4 de abril de 1914 (Sirey, 17-3-925) — nota HAURIU — pela possibilidade de contrôlo jurisdicional das decisões dos prefeitos de Paris em matéria de “perspectives monumentales et des sites”, quer dizer sôbre conceitos de ordem estética. Mas, esta última jurisprudência tem sido corretamente caracterizada, na senda de HAURIU, como manifestação do caráter pretoriano da jurisprudência daquele tribunal administrativo, que controla, um pouco conforme as necessidades do equilíbrio entre os direitos da Administração e os direitos dos administrados, a moralidade, a oportunidade de certas decisões administrativas. O que é o mesmo que reconhecer que se está no domínio do poder discricionário, logo que se discutam conceitos de ordem estética. Entre os comentadores da jurisprudência francesa sôbre este mesmo ponto, reconhecendo o caráter pretoriano desse contrôlo, pode ver-se LEO GOLDENBERG, *Le Conseil d’État juge du fait*, 1932, págs. 230 e segs.; GEORGES VEDEL, *Essai sur la notion de cause en droit administratif français*, 1934, págs. 64 e 92 segs.; e HAURIU, na nota ao *arrêt* citado. — Mas, contrariamente, em França sustentam que o Conselho de Estado não controla jurisdicionalmente o poder discricionário em nenhum caso. — BONNARD, *ob. cit.*; RÉGLADE, *ob. cit.*, etc. Vide infra.

(32) Expressamente: “nicht die Abgrenzung eines unbestimmten Begriffs schlechthin macht den Typus des freien Ermessens aus, sondern in letzter Linie die Abgrenzung der Begriffe *gut* und *schlecht*” (pág. 89).

(33) “Freies Ermessen ist die vom Recht mit Massgeblichkeit ausgestattete, fehlerfrei zustandgekommene, individuelle Anschauung über den inneren Wert oder Unwert einer Verwirklichung” (pág. 89).

próprios limites” (34). Cremos que, no ponto de vista rigorosamente jurídico, o poder discricionário da Administração se deve estender a todos os conceitos não teóricos, e não apenas aos conceitos práticos, no sentido que a esta expressão dá JELLINEK. A tentativa que êste faz, para considerar grande número de conceitos não teóricos como determináveis, delimitáveis, com referência, não às concepções individuais do órgão agente, mas à concepção geral da comunidade, a uma *communis opinio*, representa, segundo nós, um equívoco, embora destinado a satisfazer exigências da vida jurídica individualista que postulam uma “régression du pouvoir discrétionnaire”. A verdade é que, se a jurisdição administrativa pretende consagrar a *legalidade*, definindo certos conceitos não teóricos, que fazem parte da estrutura das normas administrativas, à face de pretensas concepções sociais unívocas, no fundo não faz mais do que intrometer-se no domínio da Administração ativa, no domínio do poder discricionário. Será o caso de uma característica “Doppelverwaltung” (cfr. BERNATZIK, *ob. cit.*, pag. 46).

A concepção de SCHEUNER (*ob. cit.*), por sua vez, embora forneça preciosas sugestões quanto ao nosso problema, especialmente quando o reduz a um problema de interpretação, também não esclarece satisfatoriamente o ponto fundamental: o de saber até onde pode chegar a interpretação, até onde será possível determinar sentidos, significações precisas numa norma. Dizer que o problema do poder discricionário é um problema de interpretação, corresponde a pouco mais que dizer (como faz a generalidade da doutrina francesa, espanhola e portuguesa) que o problema do poder discricionário é o problema da distinção entre a *legalidade* e a *oportunidade* — tudo estando, porém, em saber como se distinguem. É a resposta continua a ser aquela antiga de MICHAUD: “há poder discricionário tôdas as vezes que uma autoridade age livremente, sem que a conduta a seguir lhe tenha sido ditada anteci-

(34) “Freies Ermessen ist soviel als eine individuelle Abgrenzung eines unbestimmten Begriffs, insbesondere eines praktischen Wertbegriffs, innerhalb seiner Grenzen” (pág. 157).

padamente por uma regra de direito" (*ob. cit.*, págs. 10) (35).

Tão pouco nos dá a essência do poder discricionário aquela outra concepção, segundo a qual este poder valeria tanto como a ausência de um *direito subjetivo* do administrado a um determinado comportamento por parte da Administração (36). O próprio conceito de *direito-subjetivo-público* é, porém, campo de largas discussões e chega a ser negado. Se neste assinalarmos o elemento que todas as doutrinas julgam essencial à existência dum direito subjetivo — no nosso caso o aspecto de pretensão (*Anspruch, Rechtsanspruch*) do particular administrado a um dado comportamento do poder público, garantido por uma norma jurídica — será fácil notar que a esfera do poder ligado nem sempre coincide com a do direito subjetivo (37). Há largas esferas de poder ligado por normas jurídicas, sem que para os administrados exista o *direito* de exigir perante os tribunais administrativos a observa-

(35) Cfr. um dos mais recentes estudos da literatura francesa sobre o nosso problema, de ANDRÉ HAURIUO, *Le pouvoir discrétionnaire et sa justification*, in "Mélanges R. Carré de Malberg", 1933: "o poder discricionário da Administração surge-nos como aquela parte da iniciativa e da independência jurídicas da Administração que não foi limitada pela lei e pelas regras de direito", pág. 237.

(36) Nesta orientação, além do já citado BÜHLER, LEMAYER, *Apoletische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit*, in *Grünhuts Zeitschrift*, vol. 22.º, 1895, págs. 446-447; TEZNER, especialmente no escrito "*Das Detournement de pouvoir und die deutsche Rechtsbeschwerde*", in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. V, 1911, pág. 86. Qualquer das obras destes autores contém múltiplas interpretações no estudo do problema do poder discricionário, e melhor será dizer que aquela que consiste em identificar "poder ligado" com atribuição ao administrado de um direito subjetivo público, é apenas um só dos aspectos do seu respectivo pensamento. Assim, TEZNER tem, na história do problema do poder discricionário, importância especial, não neste, mas em outros dos seus pontos de vista.

(37) Cfr. BERNATZIK, in *Grünhuts Zeitschrift*, vol. XVIII, 1891, pág. 157; W. JELLINEK, *Gesetz*, cit., pág. 116 e *Verwaltungsrecht*, cit., pág. 20; LAUN, *Das freie Ermessen*, cit. págs. 31 e segs.; HERRNIT, *ob. cit.*, pág. 300; JÖHR, *ob. cit.*, págs. 53 e segs.; SCHEUNER, *ob. cit.*, pág. 70; implicitamente, BONNARD, *Le contrôle*, cit., págs. 51 e segs. Da exposição deste último resulta a não coincidência entre poder ligado e direito subjetivo, porque, para este existir, requere-se, além do poder ligado, um interesse particular: "o direito subjetivo não existe senão quando a obrigação administrativa foi também estabelecida em vista de certos interesses particulares", pág. 63; M. S. GIANNINI, *L'interpretazione*, cit., págs. 215-216.

ção dessas regras (38), tratando-se apenas de uma vinculação em vista do interesse geral. Isto mostra-nos quanto é absolutamente cabida aqui a crítica de LAUN (39), segundo o qual esta doutrina substitui a final à questão de saber quando estamos na presença de um poder discricionário a de saber quando estamos em presença dum direito subjetivo: "an Stelle der Frage, wann freies Ermessen vorliege, tritt die andere, wann ein subjektives Recht gegeben sei" (*Das freie Ermessen*, cit., págs. 31-32). No fundo é a nossa crítica fundamental: esta doutrina não nos dá a essência do poder discricionário (40).

Aprofundou também muito o problema da essência do poder discricionário e do poder vinculado o já referido LAUN. No seu ensaio de 1910 (*Das freie Ermessen und seine Grenzen*) o professor de Hamburgo sustentou uma tese que se pode resumir nos termos seguintes. A atividade

(38) A "ação popular", nos países em que é admitida, nunca poderá ser considerada uma forma de contencioso subjetivo, quer dizer, traduzir um *direito à legalidade* por parte do administrado. Trata-se seguramente de uma forma de contencioso *objetivo*, à semelhança da ação penal pública. Cfr. R. BONNARD, *Le contrôle*, cit., pág. 71 e segs. Do mesmo modo, e com muito maior evidência, nos casos de "ação pública administrativa".

(39) Todavia as observações de LAUN (*ob. cit.*, pág. 31 e segs.) e JÖHR (*ob. cit.*, págs. 55-56) sobre a evolução da jurisprudência francesa que deixou, desde o fim do século XIX, de exigir a violação de um *direito adquirido* como condição do recurso por excesso de poder — contentando-se hoje com a simples violação de um *interesse pessoal e legítimo* (enquanto que, anteriormente, esta distinção entre direito e interesse correspondia à das matérias contenciosas e não contenciosas, do poder ligado e do poder discricionário) para demonstrarem que direito e poder ligado não coincidem são imprecisas; porquanto, quando antes se falava de direito adquirido, tinha-se em vista conceito diferente daquele que a doutrina que encaramos considera. Cfr. L. GOLDENBERG, *ob. cit.*, pág. 124 e segs. A Jurisprudência francesa não fazia mais do que dar expressão prática à teoria, segundo a qual entre Administração e Justiça há uma diferença fundamental: uma "realiza o interesse geral", outra decide sobre as "violações de direitos privados": "die Verwaltung verfügt im Interesse des Gemeinwohles, die Justiz entscheidet über Verletzung von Privatrechten". Conforme demonstra GOLDENBERG, os *droits acquis* eram essencialmente direitos privados. A teoria a que nos referimos no texto, ao falar em direito, refere-se a direitos subjetivos públicos. Cfr. também BERNATZIK, *ob. cit.*, pág. 14.

(40) Poderia pensar-se em condenar ao mesmo tempo a doutrina que assimila direito subjetivo e poder ligado e a doutrina que identifica insusceptibilidade de controle jurisdicional e discricionariedade, associando-as, ou melhor, identificando-as. De fato, "nicht jeder unkontrollierbare Staatsakt ist ein Akt des freien Ermessens" (W. JELLINEK, *Gesetz*, cit., pág. 114; idem LAUN, *ob. cit.*, pág. 32); e, se o ato é incontrolável, quer dizer que não há direito subjetivo a um comportamento. Mas pode haver controle jurisdicional quando não existe direito subjetivo a esse controle: são os casos de ação popular e de ação pública administrativa.

dos órgãos administrativos é delimitada por normas, as quais têm um maior ou menor grau de precisão. Para a execução dessas normas requer-se, primeiro que tudo, a sua interpretação. Nessa interpretação, porque se trata do conhecimento duma norma abstrata, há sempre, porém, qualquer contribuição da personalidade do intérprete, quer dizer, do órgão executivo. Com efeito, "...von einer mechanischen Anwendung des Rechtes kann nicht die Rede sein" (págs. 47 a 49). Noutros termos: a interpretação dos conceitos normativos, dum modo geral, e portanto a sua execução, postula sempre aquilo a que em alemão se chama "Ermessen" (apreciação) do órgão intérprete. Mas, em regra, não se trata ainda do poder discricionário do órgão, do seu "freies Ermessen". Trata-se de um "gebundenes Ermessen" (págs. 50) — uma apreciação não livre, vinculada. A palavra "Ermessen" quer apenas significar que é deixada uma certa margem ao juízo individual do órgão agente; a palavra "gebunden" significa que no entretanto tem também lugar uma vinculação à vontade da lei. O órgão não tem mais do que procurar averiguar a vontade do legislador, a sua *intenção*, o seu *fim*, o *sentido*, e *espírito* da lei. Estes são perfeitamente determinados, nas hipóteses que estamos encarando — "die Entscheidung ist stets theoretisch eindeutig bestimmt" (págs. 50 a 59). Se a norma fôsse tão precisa que não admitisse a mínima contribuição pessoal do agente na sua interpretação, então seria o caso de se falar de uma "strikte gesetzliche Gebundenheit", que, no entanto, não seria logicamente diferente do "gebundenes Ermessen" (págs. 61). Uma e outro formam a categoria da "gesetzliche Gebundenheit", ou seja, do poder ligado ou vinculado propriamente dito (págs. 47 e segs.).

Casos há, porém, segundo LAUN, em que o intérprete, ou seja, o agente, não encontra prefixados nem a *vontade*, nem a *intenção*, nem os *fins* do legislador, ou, mais concretamente, os seus *fins imediatos* (*unmittelbare, nächste Zwecke*) (41), e é por isso autorizado a determinar, êle próprio, quais devam ser os fins próximos do seu

agir. O legislador deixa então ao órgão a determinação do que, em cada um desses casos, deve considerar-se o "interêsse público" a atingir, embora essa determinação deva ser feita "en toute conscience" ("nach ihrer eigenen pflichtmässigen Ansicht und ihrem eigenen pflichtmässigen Wollen"). Nestes casos estamos, assim, perante espécies que autorizam um poder discricionário ao órgão estadual.

Se o fim é determinado, pode porém ainda restar o poder da escolha (*Ermessenswahl*) do meio mais apto para conseguí-lo. Mas neste caso trata-se ainda do poder de escolher o meio *mais apto e melhor*. Estamos perante um poder vinculado de escolha, perante "ein gebundenes Ermessen", e não perante um poder discricionário, livre, de escolha de fins — "ein freies Ermessen".

Para que haja "freies Ermessen" requer-se, portanto, que estejamos perante uma escolha, não influenciada pelo legislador, do fim imediato a atingir (págs. 61 e 62). E' esta a essência do poder discricionário, segundo LAUN.

E que dizer desta doutrina? Poderia parecer, ao primeiro exame, que as esferas do poder ligado e do poder discricionário, tais como são delineadas por R. LAUN, coincidem com os campos que nós lhes assinalámos já. Mas os exemplos que apresenta desvanecem esta impressão. Esses exemplos e sobretudo a sua teoria dos limites do poder discricionário, a que adiante aludiremos, mostram-nos que LAUN está influenciado também por um "Gesetzesrationalismus". Admite que se está perante conceitos unívocos, sempre que numa norma jurídica fala de "diligentia diligentis patris familias", de "boa fé", e de outros semelhantes conceitos práticos (42), que nós arrumamos na esfera do poder discricionário; o que desde logo nos faz propender a crer que êste autor não tenha conseguido mais do que uma visão empírica dos conceitos fundamentais destinados a determinar a essência do poder discricionário. E empírica é também a sua concepção dos índices do poder discricionário, "averiguável em cada caso", segundo as expressões usadas pelo legislador (interêsse público, necessidade, perigo, etc. — cfr. págs. 79 e segs.). Isto por um lado. Por outro, não nos fornece também LAUN uma análise do conceito do *fim imediato*; não nos diz se "fim"

(41) Os fins superiores e gerais do Estado, que cada ato do Estado em última análise serve — a conservação e manutenção do Estado, o valor das formas de Governo, da ordem social e da propriedade, etc. — deve o órgão administrativo considerá-los como dados definitivamente e inalteráveis (pág. 64).

(42) Cfr. pág. 52. No mesmo sentido, W. JELLINEK, *cit.*, págs. 66 e 73.

é uma categoria psicológica (motivo), ou uma categoria objetiva (função). Quanto ao qualificativo de *imediate*, nota-se que “qualquer fim é imediato em relação a outros mais próximos à causa eficiente” (M.S. GIANNINI, *Il potere*, etc., cit., pág. 31). A verdade é, pois, que o conceito de fim, não precedido da determinação do seu exato significado, é estéril na determinação do conceito de poder discricionário; e isto, de certo modo, o próprio LAUN o reconheceu quando, mais tarde, veio a introduzir modificações na sua doutrina primitiva. LAUN acentuou menos que JELLINEK que o problema do poder discricionário é de interpretação de conceitos sobre as premissas do agir administrativo, deslocando assim o problema para uma escolha de fins. Outros (MICHOU, FÉZAS VITAL, etc.) o deslocariam para uma escolha de meios.

No entanto, crêmos que LAUN entreviu o conceito de poder discricionário, ao defini-lo como “livre escolha de fins”. Acentuou que uma esfera existe em que reina uma determinada liberdade para o agente estadual. Acentuou ainda que, quando rigorosamente o órgão administrativo deve realizar um fim (objetivo) individualizado, a escolha do meio não é livre, ou apenas o é aparentemente. Só é legal *um* comportamento: aquêle que é inteiramente apto para realizar êsse objetivo. E acentuou, finalmente, que, pelo contrário, se os fins não são individualizados, fica ao órgão o dever de, dentro duma liberdade circunscrita a certos limites, se decidir por um fim entre vários, e, depois de o fazer, adaptar o meio idôneo para realizá-lo.

Simplesmente: semelhante terminologia é muitíssimo incerta e facilmente induz em equívoco, equívoco que leva a assacar-lhe defeitos que a teoria realmente não possui, como tem acontecido a partir de TEZNER e de MICHOU. O próprio LAUN sentiu a insuficiência da sua doutrina, especialmente no ponto de vista da determinação da nota essencial característica do poder discricionário em relação ao poder ligado, e por isso, em escritos sucessivos, introduziu notáveis modificações no seu conceito primitivo. Essas modificações são as que constam sinteticamente do citado Rapport, de 1934, sobre *Le pouvoir discrétionnaire*. Neste último trabalho, LAUN procede, antes de mais, a uma análise lógica da norma jurídica, para demonstrar que nela existem combinados, em proporções variáveis, conceitos vinculantes e concei-

tos não vinculantes que nos deixam duas ou mais alternativas. Os primeiros são conceitos categóricos, os segundos conceitos disjuntivos. Aqui termina o que há de verdade em LAUN. As conclusões posteriores afastam-se, porém, do caminho certo. Não procura fornecer-nos o critério mais profundo para distinguir uns dêstes conceitos dos outros; quer dizer, não nos dá a essência última do poder ligado e do poder discricionário. Prefere retomar as linhas mestras da monografia de 1910, especialmente quanto ao equívoco conceito de *fim*, que ainda desta vez não se afadiga em definir. O poder ligado continua a significar para êle, como sempre, uma subordinação categórica do órgão à execução dum fim ou duma relação de fins, expressa ou implicitamente assinalados pelo legislador. A idéia inexplicada de fim continua a estar no primeiro plano.

Em resumo: também a teoria de LAUN é insuficiente para determinar a essência do poder discricionário e do poder ligado.

Um autor que desenvolve idéias em certa medida próximas das nossas é R. BONNARD. De fato, poderíamos subscrever muitas das suas afirmações. “Pode dizer-se — escreve o autor francês — que o poder discricionário existe em relação a um e a um só dos elementos do ato: êste elemento é o objeto” (43). Mas “a existência e o objeto de qualquer atividade são essencialmente condicionados e determinados pelos motivos que estão na base desta atividade”. . . . “A determinados motivos existentes deverá corresponder uma certa determinada atividade e não qualquer outra” (págs. 60 e 61). Quer dizer: nestes casos não haverá poder discricionário. Mas quando surge então o poder discricionário? Em dois casos. Vejamos como se verificam, no critério de BONNARD.

Pode suceder que “as leis ou regulamentos, quando formulam os motivos dos atos administrativos, os formulem duma maneira mais ou menos precisa. Por vêzes mesmo, a sua expressão é extremamente vaga. . .”. Ora “. . . pode dizer-se que os motivos formulados serão suficientes para ligar o poder da Administração, sempre que forem constituídos por fatos tais que apenas haja lugar para os declarar existentes, por uma constatação da sua existência material. Pelo contrário, não

(43) *Le contrôle*, pág. 58.

existirão elementos suficientes para a vinculação da Administração quando a existência dos fatos enunciados como motivos não puder ser estabelecida senão depois de determinadas apreciações livres, de qualidade e de valor... E então estaremos no domínio *essencial* do poder discricionário" (págs. 61-62).

Este é um dos casos. O outro verifica-se, segundo BONNARD, se "a lei ou regulamento previrem uma competência sem indicar os motivos em virtude dos quais esta competência será exercida" (pág. 61). Quanto a nós, porém, esta última hipótese jámais se verifica, dadas as relações lógicas que estabelecemos entre condições-de-fato antecedentes (a que BONNARD chama motivos), objeto e fim do ato. As condições-de-fato, como o fim, são sempre postuladas pela norma, ao menos de modo implícito, e descobrem-se mediante interpretação. O que pode suceder é que a condição-de-fato seja enunciada, ou de qualquer modo implicitamente prevista, como condição prática ou de valor, sobre a qual não pode suceder outra coisa que não seja ter o órgão agente de formular a sua concepção. Se a nossa lei, por exemplo (*Cód. Adm.*, art. 12), prescreve que "é da competência do Governo... n.º 1: — mudar as sedes dos concelhos e freguesias, alterar os seus nomes e os das povoações", e não indica explicitamente os fatos em que o Governo se deve basear para mudar a sede dum concelho ou de uma freguesia, ou alterar os respectivos nomes, a interpretação jurídica conduzir-nos-á a afirmar que o motivo implícito, ou condição-de-fato, consistirá neste caso em "a conveniência, a utilidade, o interesse público, na mudança de uma sede de concelho ou freguesia". E' este um motivo, ou condição-de-fato, de ordem essencialmente prática, cuja verificação o agente administrativo tem forçosamente de interpretar com liberdade apenas limitada num certo sentido (na medida em que fôr examinado).

Mas, fora deste ponto, em relação ao qual é cabida a observação que acabamos de fazer, há porém que notar que a análise de BONNARD se orienta por caminhos que não podem fornecer solução para o nosso problema (análise dos elementos do ato jurídico, análise psicologista), porquanto não insiste no ponto capital, que é a disquisição sobre os elementos conceituais, lógicos (não psicológicos) da *norma* (e não do ato). Ora sobre estes elementos, deve reconhecer-se

que ela não nos fornece mais do que uma fugidia alusão, como acabamos de ver.

TEZNER nega a possibilidade da existência, na imensidade dos conceitos abstratos da ordem jurídica, de quaisquer conceitos que tenham um significado absolutamente certo e determinado e que representem uma inteira igualação aos fenômenos da vida real; admitir uma livre apreciação e determinação (*freies Ermessen*) de alguns deles, é supor que em relação a todos eles não haja sempre uma margem de discutibilidade, uma dificuldade de subsumção (cfr. *Die deutschen Theorien der Verwaltungsrechtspflege*, cit., pág. 537) (44). Todos os conceitos normativos são conceitos jurídicos, e é irrelevante a questão de saber se o seu conteúdo é determinável com base na experiência comum, ou só com a ajuda de certas ciências técnicas especiais (45). Não existe, pois, para a Administração qualquer liberdade (*freies Ermessen*) na apreciação dos conceitos que a lei incorpora em si. Nos casos em que essa liberdade parece existir, por restar à Administração a faculdade de escolher uma de duas atitudes, ainda aí, ela está vinculada por um interesse público específico. O interesse público, como qualquer outro conceito jurídico, é uma categoria delimitada. O legislador marca, na categoria objetiva do interesse público, a medida que deve ser tomada como única legal. Como categoria, como conceito, que, portanto, retrata fatos ou situações, o interesse público e a sua qualificação são sempre atribuição do juiz. Qualquer comportamento da Administração representa a atuação duma norma precisa ou precisável — atuação que, por isso, é controlável pela jurisdição competente. Apenas quando faltar um direito subjetivo do particular à legalidade de um comportamento da Administração e, conseqüentemente, os tribunais (administrativos) forem incompetentes, se poderá falar de um poder discricionário; ou, ainda, quando a lei expressamente estabelece essa incompetência em relação a casos

(44) Estas observações são feitas por TEZNER em forma de crítica à doutrina do "technisches Ermessen", de BERNATZIK, que fazia coincidir poder discricionário com "conceitos vagos". Compreendidas a esta luz, as observações de TEZNER são cabidas, pois aquêlê é levado, como êle bem observa, a dar uma extensão indefinida ao poder discricionário. Neste ponto, a doutrina da escola de Viena, já exposta e apreciada, é bem a sucessora da do grandê mestre que no fim do século XIX ensinou na capital do Império Austríaco.

(45) *Zur Lehre vom freien Ermessen*, cit., pág. 121.

determinados, por julgar as autoridades administrativas mais bem colocadas, pelo seu saber técnico, para a interpretação de certos conceitos e qualificação de certos fatos (subsumção) — “der Ausdruck freies Ermessen der Behörden, wie er zugleich mit der Schaffung der Verwaltungsgerichte entstanden ist, bedeutet im System der Rechtsbeschwerde so viel als Gerichtsfreiheit oder Freiheit vom richterlichen Kontrolle” (*Das détournement, cit.*, pág. 86).

JÖHR parte de um ponto de vista muito próximo do de TEZNER. Para o escritor suíço, com efeito, é necessário garantir os cidadãos contra as prepotências ou simples erros da Administração relativamente à sua liberdade e propriedade, e os tribunais administrativos faltariam à sua missão natural, se não controlassem, definindo-os, todos os elementos *jurídicos (rechtliche Momente)* dos atos administrativos, começando pelas condições-de-fato cuja verificação é necessária para a validade do ato (*Gültigkeitserfordernisse, tatsächliche Verhältnisse*); como, por exemplo, o “interesse público” numa expropriação desta natureza. É este o grande e fundamental princípio da jurisdição administrativa, a razão do seu aparecimento. Aos órgãos administrativos compete “unicamente assegurar a subsumção de uma espécie concreta numa norma”, e aos órgãos jurisdicionais administrativos verificar a legalidade desta subsumção. “Qualquer condição-de-fato, postulada pela lei para o agir da Administração, surge-nos claramente como uma *questão de direito* definida pela lei, e portanto controlável, quer ela seja formulada em forma concreta quer em forma abstrata”. A interpretação dos conceitos, porventura vagos e imprecisos, com os quais a norma se refere aos pressupostos de fato, efetiva-se com o auxílio da diretiva (*Richtlinie*) que é a *ratio legis*. Assim se chega à conclusão de que existe “vinculação legal em todos os casos do chamado poder discricionário, quanto às condições-de-fato (*Tatbestandsermessen*)”; e assim se revela quanto é inevitável a disparidade de soluções (poder ligado, ou poder discricionário?) em face dos exemplos dos autores e da jurisprudência, quando se admita uma faculdade de livre interpretação (*freies Ermessen*) para os conceitos vagos relativos às premissas de fato dos atos administrativos. Esta solução é ainda, além do mais, segundo também JÖHR, a que melhor salva as exigências do moderno Estado de Direito, e

aquela que melhor estabelece uma colaboração entre as duas funções estaduais: Administração e Justiça.

Em conclusão: o poder discricionário da Administração nunca é uma *livre* escolha ou uma *livre* atividade. É, pelo menos, sempre limitado, dirigido, regulado, ligado, pelo *fim* da lei, pela *ratio legis*, fim que jamais falta, contra o que pensa LAUN, pois que “eine Rechtsnorm ohne Zweck ist ein Unding” (46). Este fim é verdadeiramente um “limite interno” à aparente liberdade dos órgãos administrativos, que permite falar de uma *Zweckgebundenheit des behördlichen Willens*, como tal controlável pela jurisdição competente. “Na república da Administração não há lugar para quaisquer poderes independentes da lei ou da constituição”. Aquêle que se poderá chamar poder discricionário é afinal sempre um poder ligado, porque “o fim de uma norma é sempre imanente”, porque a diretiva “fim” existe sempre. E, em suma, só quando ela exista é que se poderá falar, e a jurisprudência tem falado, de um poder discricionário. Saber se só essa diretiva existe, e se, portanto, existe poder discricionário, é essa uma questão de interpretação (47).

As teorias de TEZNER e JÖHR são de matiz retintamente liberal-individualista, enquanto que as de BERNATZIK (48), MERKL e KELSEN são mais caracteristicamente de tom democrático. As primeiras procuram garantias estritas para uma esfera individual de liberdade e propriedade dos administrados e não mostram grande confiança na simples garantia hierárquica ou política, isto é, governamental ou parlamentar; as segundas pendem mais para a tendência oposta, filiada diretamente nas idéias revolucionárias francesas, de uma esfera de “*administration pure*” (não é outra coisa o *technisches Ermessen* de BERNATZIK, ou o “*etwas neues*”, autônomo, de KELSEN e MERKL).

Estas doutrinas, pois, ditadas por considerações políticas, ou por exigências sociais e jurídicas de épocas ou países determinados, a que pri-

(46) Em sentido idêntico, DUGUIT, *Traité*, II, págs. 378 e segs. e 390 e segs.; e SCHEUNER, *ob. cit.*, pág. 85.

(47) Cfr. JÖHR, *ob. cit.*, pág. 58 e segs.

(48) Note-se que, como teremos ainda de referir, BERNATZIK modificou sob o influxo das críticas de TEZNER, as suas idéias sobre a possibilidade de controle do “*technisches Ermessen*”, e em sede jurisdicional, in *Grünhuts Zeitschrift*, vol. XVIII, 1891, pág. 148 e segs.

meiro atendeu a jurisprudência — tais como: terminar com o irredutível bastião do absolutismo autoritário no Estado de Direito constitucional (TEZNER), salvar as exigências do Estado de Direito (JÖHR) — tôdas conduzem, explícita ou implicitamente, mais do que a uma *régression* do poder discricionário da Administração, à sua completa eliminação. “Glaube an die Gerechtigkeit”!... mas mais ainda: “Glaube an die Gesetzlichkeit”! Trata-se, em resumo, sempre de um *Gesetzesrazionalismus*: desconhecimento da verdadeira natureza e estrutura da norma jurídica, e, em especial, da norma administrativa, na qual, necessariamente, se reúnem sempre, embora em proporções variáveis, elementos *lógicos* e elementos *valorativos* não domináveis pela lógica das ciências empírico-matemáticas. Toma-se, por assim dizer, uma posição neutral perante as necessidades e os interesses da vida. Pensa-se que só o direito como norma, como mundo próprio, nos interessa: “das Recht dient nur sich selbst, weil es selbst die Welt ist” (49). Reconhece-se a discricionariedade onde ela exista, só onde ela exista, mas sempre que exista! E, se o direito positivo estatuir uma controlabilidade dessa faculdade, não se vá inventar uma construção tal que conduza a transformar a discricionariedade em legalidade, só porque se parte do princípio de que aos tribunais apenas pertence controlar a legalidade: uma divisão material das funções do Estado é possível, como é possível uma distinção formal ou orgânica (50); uma decisão jurisdicional pode ser materialmente um ato administrativo, formalmente revestido da especial eficácia dos atos jurisdicionais, e isso sucede precisamente nos casos em que os tribunais administrativos controlam o poder discricionário da Administração, e na medida em que o controlam. Em França, como na Alemanha e na Áustria, e também entre nós, tem-se negado — e é a corrente mais geral — que o direito positivo autorize um contrôlo, embora limitado, do poder discricionário. E, para tudo reduzir à legalidade, ou se nega a discricionariedade, ou se restringe o contrôlo jurisdicional aos *limites legais* dessa discricionariedade. Ora, as soluções de TEZNER e de JÖHR não fazem mais do que exprimir a primeira destas duas tendências.

(49) Cfr. WALTHER SCHÖNFELD, in *Von der Rechtskenntnis*, 1931.

(50) Sobre este problema, cfr. R. BONNARD, *Le contrôle*, cit., pág. 8 e segs.; e CARRÉ DE MALBERG, *Théorie Générale de l'État*, I, pág. 691 e segs.

O fim é sempre dado, implícita ou explicitamente, escreveu JÖHR. O fim vincula o administrador. Mas, esquece-se que o fim do ato, a ser dado, é dado sempre por uma *norma*, que essa norma precisaria de ser interpretada, e que esta interpretação pode sempre deixar afinal de contas um resto teoréticamente ininterpretável (51). Com isto queremos significar que não aceitamos a conhecida e normalmente seguida concepção sobre o alcance da interpretação do direito, que toma o *fim* do direito — *der richtige Zweck* — como um elemento *lógico-teorético*, com o auxílio do qual se chegaria, dum modo geral, em tôda a ordem jurídica, a preencher tôdas as suas lacunas. Conhece-se a história desta concepção. Em 1891, G. RÜMELIN, no seu discurso reitoral na Universidade de Friburgo, *Werturteile und Willensentscheidungen im Zivilrecht*, sustentava, indo na senda do positivismo jurídico, que a interpretação não era mais que um processo lógico estendido a todo o direito. Bem se podia então falar de uma “Lückenlosigkeit” de todo o direito, de uma sua “Geschlossenheit”. Esta fé no conhecimento lógico, que era também fé na *lei* como única verdadeira fonte de direito, sofreu, porém, rudes golpes no fim do século XIX e nos princípios do atual. Foi primeiro a teoria de JHERING sobre o fim no direito, e depois a luta das escolas subjetivista e objetivista de interpretação, e especialmente as obras de JUNG (*Die logische Geschlossenheit des Rechts*, 1900), de EHRlich (*Freie Rechtsfindung und freie Rechtswissenschaft*, 1903), e sobretudo a de ZITELMANN (*Lücken im Recht*, 1903), que vieram mostrar o infundado dessa fé.

O positivismo jurídico viu-se, pois, constrangido a tomar outra forma, sem abandonar a sua fé: as aparentes lacunas do direito passaram então a anular-se com o recurso a elementos desta vez teleológicos. Julgar continua a ser, pura e simplesmente, o mesmo que subsumir, no mais estrito sentido da palavra. O direito continua a ser “uma ordem matemática”; os “conceitos de direito são números...”; o método interpreta-

(51) E' nesta medida que vemos ser verdade o que do *fim* diz SCHÖNFELD, *ob. cit.*, pág. 31: “...discorrer acêrca do fim das normas e das leis é em última análise uma questão de juízo estimativo e calculatório; podemos-lo afeiçoar e encarar como quisermos” “...über den Zweck von Normen und Gesetzen nachdenken, ist letztlich eine Angelegenheit des rechnenden und prüfenden Verstandes, man mag es drehen und wenden, wie man will”.

tivo continua a ser a dedução. O fim jurídico é um elemento vinculativo, um elemento lógico da norma, determinável pelo método dedutivo. Estamos aqui sob o império da chamada jurisprudência conceptualista, a que hoje se opõe, como se sabe, uma "jurisprudência de interesses" (HECK, MAX RÜMELIN, etc.). Esta, reconhecendo a existência de conceitos não teóricos no direito, recorre, por seu turno, para os *interpretar*, a elementos não já lógicos, nem teleológicos, mas sociológicos, como vimos que em grande parte fizeram BERNATZIK e W. JELLINEK. A *Interessenjurisprudenz* não representa, porém, o termo desta evolução do pensamento teórico sobre este problema, que caminhou, como se sabe, até à escola do direito livre. E onde a solução?

A solução está, para nós, numa síntese destes dois opostos pontos de vista. Com efeito, há no direito conceitos teóricos e conceitos de puro valor. Os primeiros são interpretáveis logicamente, conceitualmente. E' quanto a estes que se pode discutir um critério, uma teoria interpretativa, puramente formalistas, dedutivistas, mesmo que ajudados por elementos teleológicos. Os segundos, porém, são ininterpretáveis, e é mérito evidente da *Interessenjurisprudenz* ter sido ela a chamar insistentemente para êles a atenção da doutrina. Reputamos, em todo o caso, grave falta sua, o querer *interpretá-los*, por sua vez, com o auxílio de elementos, embora não lógicos, todavia sociológicos. A respeito destes elementos não lógicos, não deve falar-se de uma *Interessenjurisprudenz*, mas sim de uma *Gefühlsjurisprudenz* (SCHÖNFELD), de uma *Herzensjurisprudenz*, ou seja, duma Jurisprudência do... sentimento, ou ainda duma Jurisprudência do coração! Tendo perante si conceitos dessa ordem, o juiz ou o administrador procederão como devia proceder um legislador sensato, prudente — "wie ein verständiger Gesetzgeber verfahren muss" — procurando atuar os princípios fundamentais informadores da concepção política do Estado que se considera (52). A graduação das instâncias na função jurisdicional, a hierarquia dos funcionários na Administração, asseguram na medida do possível a obediência a êsses princípios. Na obediência a

(52) Sugestivas idéias sobre este ponto, em FRITZ VAN CALKER, *Recht und Weltanschauung*, 1926. Cfr. também E. VON HIPPEL, *Untersuchungen zum Problem des fehlerhaften Staatsakts*, 1931.

êles é que consiste efetivamente o sentimento do direito, "*das Rechtsgefühl*", que, dêste modo, não é assim um ilimitado subjetivismo.

A concepção política do Estado, o *Werturteil des Gesetzgebers*, e não apenas "os valores" em geral, é que serão os orientadores do órgão executivo, administrativo, ou jurisdicional (53).

Existem, pois, em conclusão, nas normas jurídicas a executar, conceitos não apenas vagos e imprecisos, mas que, por se referirem a valores não teóricos, não encerram uma só significação, mas várias (54), sobre uma das quais o agente se fixará, obedecendo na sua escolha aos princípios orientadores do Estado de que é servidor. O conceito de poder discricionário (que aliás não pode ser dado sem a discussão da matéria do número seguinte), resume-se nisto: trata-se de uma faculdade de escolher uma entre várias significações contidas num conceito normativo prático, relativo às condições-de-fato do agir administrativo — escolha feita sempre dentro dos limites da lei (cfr. número seguinte). Esta escolha é livremente feita pela Administração (55), entendendo-se aqui por liberdade aquilo que vimos de expor.

(53) Cfr. ED. MEZGER, *ob. cit.*; RIEZLER, *Das Rechtsgefühl*, 1921.

(54) O exemplo de von HIPPEL, *ob. cit.*, pág. 37, dizendo que o conceito de "bons costumes" e muitos outros "sind nur mit Zuhilfenahme des Gefühls, nicht aber mit Wahrnehmen oder Denken zu lösen", é dos mais expressivos.

(55) Assim, poderia parecer que se consegue uma síntese do conceito legalista da Administração, a que fizemos referência no primeiro número, e do conceito oposto sustentado por von BÄHR, *ob. cit.*, *loc. cit.*; LABAND, *ob. cit.*, *loc. cit.*: "...Staatsverwaltung kann man definieren als die freie Tätigkeit der Staatsregierung behufs Durchführung der staatlichen Aufgaben innerhalb der von der Rechtsordnung des Staates gesteckten Grenzen"; ANSCHÜTZ, in *Kritische Studien*, *cit.*, pág. 53: "Freie Tätigkeit der zweckbewusst durch ihre Organe handelnden Staatspersönlichkeit, frei vom Zwange des Rechtes, aber innerhalb seiner Schranken — so stellt sich der Verwaltungsbegriff dar, wie ihm moderne Staatswissenschaft, über den einseitigen Vollziehungsbegriff weit hinausgehend, ausgeprägt hat"; GEORG MEYER, *Deutsches Staatsrecht*, pág. 649; LÖENING, *Deutsches Verwaltungsrecht*, pág. 2; R. BONNARD, *Le contrôle*, *cit.*, pág. 19: "Sur le plan de la fonction administrative, il s'offre un certain parallélisme entre l'activité de l'État et celle des particuliers"; "...il n'y a guère de différences matérielles entre l'activité administrative et l'activité privée"; e G. C. PISANELLI, *ob. cit.*, págs. 71 e segs.

So que, quando aqui se fala em *limites da lei*, se deveria entender esta última palavra no sentido dos conceitos normativos individualizáveis. Mas essa síntese não é possível, porque quando a teoria que acabamos de expor fala em *liberdade*, é a uma liberdade de *posição das premissas* do agir administrativo que se refere, e essa, vimo-lo nós, não existe nunca.

Ora bem : o conceito de *fim* do ato, na nossa concepção, não é forçosamente um conceito de valor : pode ser um conceito de valor ; como quando a atividade competente age para reprimir "atos contrários à moral e à decência pública" (artigo 351.º do Código Administrativo) — mas pode também ser um conceito teórico, porque derivado das ciências do ser ou artes correspondentes : como quando a autoridade pode praticar certos atos de polícia *sanitária*, quere dizer, com um fim higiênico-sanitário. Sendo assim, torna-se portanto desde já plenamente claro que considerar absolutamente o fim como elemento vinculante da Administração em tôdas as hipóteses,

como fazem JÖHR e DUGUIT, é exagerado. O instituto do "desvio de poder", lógicamente, não seria mais do que uma modalidade do vício genérico chamado "violação de lei", consecução de um fim objetivo diferente daquele que a lei explícita ou implicitamente marca ao agente. Todo o controle jurisdicional se referiria, assim, à legalidade, e só à legalidade (56). Mas êste é um problema que examinaremos seguidamente, tratando dos limites do poder discricionário.

(56) "O controle do desvio de poder não é um controle dos motivos subjetivos, mas um exame dos fins objetivos e legais". — Cfr. JÖHR, *ob. cit.*, pág. 201 e passim.

PARECERES

APOSENTADORIA NA FORMA DO ART. 177 DA CONSTITUIÇÃO — EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO POR FUNCIONÁRIO INATIVO — ACUMULAÇÃO

— *O funcionário atingido pela disposição constitucional do art. 177 pode exercer cargo ou função pública nos mesmos casos excepcionais em que a lei admite a êsse exercício os funcionários aposentados por outros motivos.*

— *O funcionário aposentado não pode acumular os proventos da inatividade ao que possa perceber no exercício do cargo ou da função pública.*

CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA

PARECER

I. Em carta datada, em Pôrto Alegre, de 30 de setembro de 1942, o Dr. Heitor Masson Cirne Lima, docente livre de anatomia e fisiologia patológicas da Faculdade de Medicina daquela cidade, informou ao Exmo. Sr. Ministro da Educação e Saúde que o Dr. Waldemar Castro, recém-nomeado para ocupar interinamente, na mesma Faculdade, o cargo de professor catedrático da referida disciplina, era o mesmo Dr. Waldemar d'Avila Castro, aposentado, nos termos do art. 177 da Constituição, como bacteriologista da Diretoria de Águas da Prefeitura Municipal de Pôrto Alegre.

Pretendendo representar contra a nomeação, o docente livre consultando o Ministério da Educação e Saúde sobre o seguinte : "1.º) o funcionário atingido pelo art. 177 da Constituição Federal pode exercer qualquer outra função pública, sem que tenha sido revogado pelo Presidente da República o respectivo decreto de aposentadoria? 2.º) no caso em apreço, o fato de se tratar de nomeação em caráter

interino pode excluí-lo da incidência da lei das acumulações remuneradas?"

II. As autoridades administrativas não antecipam suas deliberações, dando respostas a consultas, salvo em casos que a lei indica expressamente, como os da legislação fiscal.

Quem pretende representar ao Govêrno contra um ato por êste praticado, deve oferecer argumentos próprios, e não procurá-los na resposta a questões adrede formuladas, pela qual se conhece previamente o resultado da representação.

Não se havendo, entretanto, recusado desde logo a consulta, parece-me oportuno resolver as questões propostas.

III. O funcionário público da União aposentado pode exercer, em comissão, função ou cargo federal, estadual ou municipal (Estatuto, art. 216; decreto-lei n. 3.522, de 19 de agosto de 1941, art. 1).

Daí resulta que, se o cargo fôr de provimento efetivo, o funcionário aposentado não pode ocupá-lo interinamente. Ao aposentado é lícito somente exercer a função ou o cargo isolado que, em virtude de lei, devam ser providos em comissão (Estatuto, art. 14, II); a lei não permite que êle exerça, embora interinamente, o cargo de provimento efetivo. O exercício da função ou do cargo público só excepcionalmente é concedido ao aposentado. A exceção não deve ser ampliada com ofensa ao princípio de que o aposentado está impedido de exercer a função pública.

Estas disposições aplicam-se também aos funcionários públicos estaduais ou municipais, de acôrdo com o decreto-lei n. 3.070, de 20 de fevereiro de 1941, arts. 43 a 45.

Desde que o aposentado não pode ocupar interinamente cargo de provimento efetivo, impõe-se concluir que será cassada a aposentadoria, se êle aceitar a nomeação para o exercício interino de cargo público. A esta sanção ficará sujeito o funcionário público federal (Estatuto, art. 245, IV). Tratando-se, porém de funcionários estaduais ou municipais, a sanção que lhes deve ser imposta no caso da

aceitação ilegal do cargo ou de função pública será estabelecida nos respectivos estatutos.

IV. Quando a lei admite, excepcionalmente, que o funcionário aposentado exerça função ou cargo de provimento em comissão, não distingue as causas da aposentadoria. Resulte esta dos fatos enumerados no art. 196 ou no art. 197 do Estatuto (decreto-lei n. 3.070, artigos 29 e 30), caberá igualmente a exceção.

O funcionário aposentado nos termos da Constituição, art. 177, a que correspondem o art. 197, a, do Estatuto, e o art. 29, V, do decreto-lei n. 3.070, pode ser, portanto, nomeado em comissão, como o que foi aposentado por ter atingido a idade de sessenta e oito anos, e até com maior razão, pois a êste é vedado reverter à atividade, na qual aquêle talvez ainda reingresse.

Se compete ao juízo exclusivo do Governo apreciar quando se impõe o afastamento do funcionário no interesse do serviço público ou por conveniência do regime (Constituição, art. 177; lei constitucional n. 2, de 16 de maio de 1938), compete-lhe também apreciar quando se recomenda a reversão do aposentado por êsse motivo ao serviço público ou o aproveitamento dêle no exercício de uma comissão. E' claro que êsse aproveitamento não exige a revogação do decreto de aposentadoria.

Note-se, aliás, que o Exmo. Sr. Prefeito de Pôrto Alegre manifestou, no mesmo decreto em que aposentou o Dr. Waldemar D'Avila Castro, os agradecimentos pelos bons serviços que êle prestara durante todo o tempo em que esteve no exercício do cargo. A aposentadoria dada com

expressões tão abonadoras não poderia impedir que o Governo da União nomeasse, em comissão, funcionário municipal para o exercício de cargo ou função federal.

V. O funcionário público da União, do Estado ou do Município não pode acumular os proventos da inatividade com as vantagens do cargo que seja admitido a exercer (Const., art. 159; decreto-lei n. 24, de 29 de novembro de 1937, art. 4).

Se o funcionário aposentado da União exercer, em comissão, cargo ou função estadual ou municipal, perderá o provento da aposentadoria (decreto-lei n. 3.522, art. 1) Dar-se-á o mesmo com os funcionários aposentados dos Estados ou dos Municípios, ressalvado o disposto no artigo 43 do decreto-lei n. 3.070 (art. 44).

VI. Respondendo às questões formuladas, entendo :

1.º que o funcionário atingido pela disposição constitucional do art. 177 pode exercer cargo ou função pública nos mesmos casos excepcionais em que a lei admite a êsse exercício os funcionários aposentados por outros motivos;

2.º que o funcionário aposentado não pode acumular os proventos da inatividade ao que possa perceber no exercício do cargo ou da função pública.

Rio de Janeiro, em 12 de Janeiro de 1943. — (a) *Hahne-mann Guimarães*, Consultor Geral da República.

NOTA: Em ofício n. 342, de 17-8-43, o Snr. Diretor Geral do Departamento de Administração do Ministério da Educação comunicou que o Sr. Ministro daquele Ministério adotou as conclusões contidas neste parecer.

JULGADOS

PENA CRIMINAL E PENA ADMINISTRATIVA — DEMISSÃO FUNDADA ÚNICAMENTE EM RESPONSABILIDADE CRIMINAL

— *Não se confunde o ilícito administrativo com o lícito penal, mas não há manter a exoneração do funcionário quando ela decorreu unicamente da responsabilidade penal, de que foi absolvido em processo regular.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Apelação Cível n.º 7.682

Relator — Goulart de Oliveira.

Apelante — O Juiz da 1.ª Vara da Fazenda Pública, *ex-officio*, a União Federal.

Apelado — Hilbedrando Pereira da Silva.

ACÓRDÃO

Vistos e discutidos êstes autos de apelação cível, número 7.682, do Distrito Federal, apelantes o Juízo dos Fei-

tos e a União Federal, e apelado Hildebrando Pereira da Silva.

Acordam os Ministros que compõem a 2.ª Turma do Supremo Tribunal Federal, em negar provimento ao recurso, *ex-officio*, e à apelação, nos termos das notas aquígráficas juntas.

Rio, 30 de julho de 1943 — *José Linhares*, Presidente. — *Goulart de Oliveira*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — O apelado propôs a presente ação para obter a anulação do ato com que foi exonerado do cargo de comissário de polícia, em 1930, quando já o exercia havia mais de vinte anos, sob a acusação de haver praticado o crime de estupro, levado a efeito em uma menor que tinha em casa, como ama sêca de um dos seus filhos. Instaurado em tórno do fato inquérito policial, dêste foram extraídas cópias das peças principais para constituírem o processo administrativo exigido pela lei, presidido pelo 2.º Delegado Auxiliar, e em virtude de cuja conclusão, em relatório, foi a sua exoneração proposta ao Presidente da República, que a decretou.

A União defendeu-se na ação, sustentando a independência dos processos judiciário e administrativo, a legitimar

o ato da demissão do cargo em contraste com a sentença criminal, proferida nos respectivos autos e que o absolveu de culpa e pena.

A sentença de fls. 95, proferida depois de processada regularmente a ação, apurada a prova, arazoada de parte a parte (fls. 54 a 67 e 82 a 88), juntos os documentos de fls. 68 a 79, tudo apreciou, nos termos seguintes: (lé).

Inconformada a União Federal, por seu representante, interpôs o recurso de apelação recebida por despacho, e arazoado a fls. 110, 116, contraarazoado o apelado por sua vez, a fls. 119 a 125; o primeiro insistindo nos seus fundamentos de defesa e o segundo sustentado os da sentença recorrida.

Nesta instância manifestou-se o Procurador Geral da República, a fls. 129, nestes termos:

"Nas razões de apelação da União se aponta um equívoco fundamental da sentença, e se demonstra a lídima compreensão do valor do processo administrativo, de maneira a salvaguardar-se a independência ou autonomia do Executivo na apreciação desse mesmo processo.

Igualmente, ali se discriminam os efeitos do procedimento criminal e do administrativo em torno do mesmo fato, de jeito que a simples absolvição no Juízo Criminal não significa conveniência de continuar o querelado a exercer a função pública de que foi destituído pelo fato, que a Justiça Criminal não teve como configurador de um delito. Num processo está em jôgo a responsabilidade criminal, que exige critérios especiais de apuração e que pode acarretar a detenção pessoal do indivíduo, ou seja uma pena; no outro, se examina o procedimento do funcionário em face da conveniência do serviço, que se procura salvaguardar sem atender às conveniências individuais e sem o propósito de punir, de corrigir faltas, quando se mira a demissão.

De acôrdo, pois, com as razões deduzidas pela União, esperamos a reforma da sentença.

Dezembro, 6-42 — Gabriel de Rezende Passos."

VOTO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — O apelado, comissário de polícia, havia mais de vinte anos, foi, em 1930, exonerado do cargo por ato do Presidente da República, sob proposta do Chefe de Polícia após inquérito administrativo, presidido pelo 2.º Delegado Auxiliar, e como responsável pelo estupro de uma criada, ama sêca de um de seus filhos.

A Justiça pública absolveu-o da imputação criminoso. A ação proposta se baseia justamente nessa circunstância, no fato de ter mais de dez anos de serviço público e no de haver sido exonerado exclusivamente pela responsabilidade criminal que lhe era atribuída e que o tornara incompatível com a função.

Não há discordar da tese insistentemente debatida no processo, da independência da pena administrativa sobre a criminal. Ainda em recente julgado, sustentei-a, neste Tribunal, relator que fui no feito.

Funcionário da Polícia, absolvido do crime que lhe fôra imputado, de caráter profundamente moral, não foi a decisão de molde a ressaltar a incompatibilidade funcional, suficiente para legitimar o seu afastamento do cargo, por sua natureza exigindo ilibada conduta e segura confiança.

O inquérito administrativo, lá como aqui, presidido por autoridade policial embora, não afasta a certeza de ter sido assegurada ao paciente ampla defesa, sob esse aspecto condizente com o processo e a finalidade buscada na apuração.

A lição dos doutores, tão sabida e lembrada pelo ilustre Procurador em seus arazoados, com a transcrição de trechos de BONNARD, de WALINE, de SANTI ROMANO, além de D'ALESSIO e de VITTA, coincidindo com a jurisprudência deste Supremo Tribunal, não impõe, entretanto, na hipótese uma solução definitiva e única a todos os casos.

Na realidade o apelado teve assegurada *quantum satis* a sua defesa em processo administrativo, presidido satisfatoriamente por autoridade graduada na Polícia.

Entretanto, essa apuração, com o testemunho do seu Presidente, exarado no seu relatório, se limitou à reunião das principais peças do processo original, que seguiu a sua trajetória judicial. A conclusão desse procedimento administrativo foi exclusivamente a responsabilidade do apelado pelo crime imputado, isto é, pelo estupro da menor.

Esse resultado é que deu causa a ser proposta a sua exoneração.

Mas, essa atribuição de responsabilidade pela autoria de um crime, desapareceu com a absolvição do acusado, no processo criminal da maneira por que o relata e conclui a sentença.

Ora, o art. 125 da Lei n.º 2.924, de 5 de janeiro de 1915, exige para a demissão de funcionário que contar mais de dez anos de serviço público, sentença judicial ou decisão do Ministro, após processo administrativo.

O inquérito administrativo nada apurou sobre a conduta profissional do apelado, sobre a sua moralidade na atuação diuturna que pudesse autorizar a conclusão da sua incompatibilidade com a função.

Ao contrário, em torno do nome do profissional se tecem os melhores testemunhos como bem faz sentir a sentença, antes e depois do fato, na sua atuação dentro e fora da Polícia. (Docs. de fls. 68 a 79).

Nessa conformidade não há legitimar-se a exoneração do apelado, divorciada assim dos princípios de legalidade, que a teriam de caracterizar, para ser mantida.

Nego provimento à apelação.

VOTO

O Sr. Ministro Bento de Faria — Seja estupro ou não, o ato do defloramento da menor ficou provado, pouco importando, para o inquérito administrativo, tivesse havido sedução, engano ou fraude, em se tratando de menor de 12 anos.

Nesse inquérito, como mostra o minucioso relatório de fls. 6 e seguintes, todos os indícios inculcavam o apelado como seu praticante.

A circunstância de, no Juízo Criminal, ter sido absolvido por não ter ficado devidamente provada a sua autoria, não obrigava a União Federal a mantê-lo como servidor, atendendo ao que o dito inquérito deixou evidenciado.

Também não valeu para obrigá-la, atestações graciosas e cargos em comissão que teria exercido em outro Estado.

Por êsses motivos, e de acôrdo com as razões do representante da União dou provimento ao recurso para julgar a ação improcedente.

VOTO

O Sr. *Ministro Waldemar Falcão* — Sr. Presidente, não teria dúvida em acompanhar o voto do Sr. *Ministro Relator* se, na espécie, não tivesse havido também processo administrativo. Se tôda acusação contra o ora apelado girasse em tôrno do processo criminal, que, afinal não teve êxito contra êle, nos têrmos da sentença a que se reportou o Sr. *Ministro Relator*, teria, certamente, de considerar o fato como ultimado em suas conseqüências definitivas, na esfera processual, de modo a não poder ser êle mais arguido à altura de causa determinante da exoneração do apelado. Mas, segundo deduzi do relatório de S. Excia., também houve processo administrativo, na espécie. Êsse processo administrativo visou, com certeza, a verificação das condições de conveniência para o serviço público, quanto à continuação do funcionário acusado no exercício de funções ligadas, eminentemente, à ordem e à moralidade públicas, quais sejam as inerentes a cargo de natureza policial.

Dentro dessas considerações há de ter agido a autoridade pública quando prolatou o ato de demissão do ora apelado. De fato, se, na esfera processual criminal, não era êle passível de punição, pelas razões aduzidas pelo juiz, em sua sentença, no processo administrativo podia acontecer e, certamente, aconteceu que razões houvesse, ponderosas, para que se manifestasse a inconveniência da continuação do aludido funcionário no serviço público. Passível de uma acusação dessa ordem, tendo ficado, certamente, configurada, no processo administrativo, a existência do ato que lhe era atribuído, pareceu à autoridade hierarquicamente superior, na esfera administrativa, ser inconveniente, de todo, que ficasse êle ainda naquela função, investido de cargo que exigia, naturalmente, uma grande autoridade moral para o desempenho de funções, que diziam de perto com a ordem e a moralidade públicas. Foi, certamente, dentro dêsse princípio que agiu o Poder Público, quando exonerou o apelado.

Nestas condições, e dada a complexidade da matéria atinente às conseqüências do ilícito penal e do ilícito civil, e, ainda, firmado no princípio da independência da responsabilidade criminal, em relação à responsabilidade civil, sou levado a acompanhar o voto do Sr. *Ministro Revisor*, têrmos em que dou provimento à apelação, e ao recurso, *ex-officio*, afim de julgar improcedente a ação.

EXPLICAÇÃO

O Sr. *Ministro Goulart de Oliveira* (Relator) — Sr. Presidente, deixei bem claro, no meu voto, que o princípio da

independência das responsabilidades era por mim mesmo defendido e sustentado, aqui. Até citei o último julgado em que fui relator, como voto perfeitamente enquadrado nesse princípio; mas o que considerei também é que, na hipótese, se trata de funcionário da Polícia, acusado de ter sido o estuprador de uma sua empregada. Apurou-se, criminalmente, que essa sua responsabilidade não existia e até porque não houve estupro.

Por outro lado, tendo êle vinte e tantos anos de serviço público, a lei foi desobedecida no que diz respeito ao processo administrativo exigido para sua possível demissão. Nesse inquérito, o próprio Delegado Auxiliar declara, no seu relatório — e isso fiz sentir em meu voto — que não se colheu dado algum no sentido da apuração da sua conduta como profissional; mas, ao contrário, o inquérito administrativo foi constituído exclusivamente por cópias extraídas do inquérito policial, no sentido sempre, exclusivamente, da responsabilidade do autor do crime. O Delegado mesmo disse, no seu relatório, que não há nesse inquérito administrativo nenhuma peça que não fôsse tirada do inquérito policial; e nenhuma peça condizente com a conduta de profissional, mas, apenas, com a responsabilidade possível pelo crime. Dêsse crime foi absolvido.

Por outro lado, sua conduta de profissional na Polícia, até então, até ser acusado de crime e até ser absolvido, não sofrera restrições, como também não se lhe atribuiu, posteriormente, fato que o desmerecesse, porque continuou a fazer jús à confiança de pessoas idôneas.

Não são documentos graciosos, não são atestados fornecidos por amigos; são o exercício reiterado de serviços públicos, sempre dentro da esfera da atuação policial, sempre dentro da obediência integral aos princípios de moralidade pública e de dignidade. Foi êle sempre funcionário da Polícia, ocupando postos de maior responsabilidade, inclusive cargos de confiança do próprio Interventor Federal do Estado do Rio, junto ao qual exerceu cargos de natureza policial.

Assim, a hipótese, a meu ver, está bem definida e só a ela volto porque desejo fique bem evidente que não fui contraditório comigo mesmo, na minha atitude em julgamentos anteriores, em que votei no sentido de assegurar essa independência. Mas na hipótese não há possibilidade de equiparação com êsses casos nos quais sustentei ponto de vista idêntico ao dos Srs. *Ministros Waldemar Falcão* e *Bento de Faria*.

Era a explicação que senti necessária.

VOTO

O Sr. *Ministro Orosimbo Nonato* — Sr. Presidente, já em em sessão plena, contrariando, com pesar, aliás, a opinião de eminentes colegas, com os Srs. *Ministros Goulart Oliveira*, *Waldemar Falcão* e *Bento de Faria*, procurei mostrar que não se pode levar a extremos rigorosos o princípio de que a justiça ou injustiça das conclusões dos inquéritos administrativos está sobranceira a exame judicial.

Levado êsse princípio a conseqüências extremosas, precárias seriam as garantias estatutárias dos funcionários. A

evidente injustiça de uma decisão administrativa pode-se ocultar nas dobras de processo formalmente perfeito.

Além disso, no caso dos autos, é preciso assinalar que o único motivo da demissão do funcionário foi, como esclareceu o Sr. Ministro Relator, a acusação de ter sido autor de um estupro de menor que era aia dum seu filhinho. Sua vida pregressa não foi trazida à baila para êsse fim. Nenhum outro crime foi provado, para se dizer que pudesse dar lugar à demissão. O motivo único foi êsse fato, do qual, entretanto, o absolveu a justiça.

Ainda que se não deva confundir o ilícito administrativo com o lícito penal, não pode a absolvição por êste deixar de ser tomada em consideração, quando o *fundamento único* da demissão é aquêle fato mesmo pelo qual foi absolvido o acusado.

Nestas condições, e tratando-se de funcionário que tinha, pelo tempo de exercício, garantia da lei, tratando-se, mais, de funcionário que, nessa qualidade, apresentava fôlha não defeituosa de serviços, concluo como o Exmo. Sr. Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento ao recurso, *ex-officio*, e à apelação, contra os votos dos Srs. Ministro Revisor e Waldemar Falcão.

DEMISSÃO EM VIRTUDE DE IMPOSIÇÃO DE PENA CRIMINAL

— *A exigência de preceder inquérito administrativo à demissão de funcionário não condiz com a demissão em virtude de pena em sentença criminal imposta.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Habeas-corporis n.º 28.456

Relator — Sr. Ministro Goulart de Oliveira.

Paciente — Gentil Borges Sobrinho.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos de *habeas-corporis* número 28.456 de Santa Catarina, em favor de Gentil Borges Sobrinho;

Acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal em indeferir o pedido, unânimemente, na forma das notas taquigráficas juntas.

Rio, 22 de junho de 1943. — *Eduardo Espínola*, presidente. — *Goulart de Oliveira*, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — O paciente era tesoureiro da Municipalidade de Bom Retiro, no Estado de Santa Catarina, quando foi processado e condenado como responsável pelo desfalque ocorrido naquela tesouraria, da importância de 38:100\$500, apurado em exame pericial na escrita.

O processo teve início por inquérito policial mandado abrir por portaria da Secretaria de Segurança Pública, por provocação do Departamento das Municipalidades, seguindo-se a competente denúncia, historiando os fatos e concluindo pela inclusão nas penas do art. 221 letra *b* da Consolidação das Leis Penais. Ordenada a defesa do acusado foi ela oferecida, e se acha por cópia nos autos.

A sentença julgou procedente a denúncia e condenou o paciente a dois anos de reclusão, limite mínimo do art. 312 do Código Penal e multa de cinco contos de réis, perda da função pública e incapacidade para exercê-la durante o prazo de cinco anos.

O acórdão da Câmara Criminal do Tribunal de Apelação confirmou o julgado, que as Câmaras Reunidas, em grau de revisão, ainda mantiveram, nos seguintes têmos: (fls. 13) lê:

O impetrante alega, entretanto na sua petição: (Lê fls. 1v.).

E' o relatório.

VOTO

O fundamento do pedido é a nulidade do processo que se diz visceral, por não ter precedido o inquérito administrativo, porquanto só nesse processamento se poderia apurar o desfalque e efetivar-se a defesa do paciente. Ao contrário, o inquérito policial revestiu-se de violência que comprometeu o indefeso acusado, processado e condenado, sem essa garantia constitucional.

Da prova mesma oferecida pelos autos se colhe que a defesa foi facultada ao paciente da forma mais ampla e asseguradora, apurado o desfalque, da maneira legal, por meio de peritos, em exames regulares, examinando os julgadores toda a matéria alegada por ocasião da sentença, da apelação e da revisão.

O Estatuto dos Funcionários Públicos no seu art. 246 dispõe no sentido da obrigação por parte da autoridade que tiver ciência da irregularidade no serviço, de apurá-la imediatamente, por meios sumários ou mediante processo administrativo. Na hipótese aquela apuração foi levada a efeito e provocado em seguida o inquérito policial com a defesa ampla do acusado.

E' certo que deve preceder sempre processo administrativo à demissão do funcionário, (parágrafo único artigo 126) mas essa prédica condiz com a hipótese de demissão administrativa e não com a perda automática da função pública, decorrente da sentença criminal, como ocorreu na espécie.

Nessa conformidade, o meu voto é para o pedido de *habeas-corporis*.

VOTO

O Sr. Ministro Bento de Faria — Sr. presidente, vencido na preliminar de não se conhecer de *habeas-corpus*, durante o estado de guerra, voto de acôrdo com o Sr. ministro relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Indeferiram o pedido, unânimemente. — Vencido na preliminar de não se conhecer de *habeas-corpus* o Exmo. Sr. ministro Bento de Faria.

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — ESTABILIDADE
— DEMISSÃO “AD NUTUM” — PROCESSO
ADMINISTRATIVO — ART. 156 c DA CONS-
TITUIÇÃO E ARTS. 191 e 192 DO ESTATUTO
DOS FUNCIONÁRIOS CIVIS DA UNIÃO

— *Pode ser demitido independentemente de prévio inquérito administrativo o funcionário a que não assiste ainda o direito à estabilidade.*

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DE SÃO PAULO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação n.º 18.371, de São Paulo, em que são recorrentes a Fazenda do Estado e o Juízo “ex-officio”, e recorrido o Dr. Enzo Silveira: Acordam em Segunda Câmara Civil, por maioria de votos, adotado o relatório de fls., dar provimento aos recursos interpostos e reformar a decisão recorrida para o efeito de julgar improcedente a ação proposta, pagas as custas pelo recorrido.

Com base no decreto n.º 9.720, de 9 de novembro de 1938, foi o autor ora recorrido nomeado diretor da Diretoria do Expediente do Departamento das Municipalidades, conforme título de fls. Dêsse cargo foi o autor exonerado em 3 de novembro de 1939, como se vê do “Diário Oficial” do dia seguinte. Essa demissão não foi precedida de processo administrativo.

Alega a Fazenda que não se fazia mister êsse processo prévio, tendo em vista, não só o artigo 156, letra c, da Constituição Federal de 1937, como também os artigos 191 e 192 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, dispositivos êsses pelos quais o funcionário só adquire a estabilidade depois de dois anos de exercício, quando nomeado em virtude de concurso, e de dez anos nos demais casos, só podendo ser demitido, depois dêsses prazos, o funcionário que houver adquirido a estabilidade, em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo.

Entendeu, porém, o juiz prolator da decisão recorrida que o autor está amparado pelos artigos 50 e 51 do citado

Decreto n.º 9.720, que regulam a aplicação da pena de demissão aos funcionários do Departamento criado e organizado por aquele decreto.

Com efeito êsses dispositivos autorizam a penalidade da demissão dos funcionários daquele Departamento: a) no caso de condenação por mais de dois anos imposta em sentença criminal transitada em julgado; b) no caso de abandono do emprêgo pelo não comparecimento ao serviço quarenta dias sucessivos durante o ano, sem causa justificada; c) no caso de praticar irregularidades reputadamente graves e apuradas em inquérito administrativo.

Evidentemente, segundo se infere da leitura cuidadosa dêsses dispositivos, regularam êles os casos de demissão dos funcionários que já tenham adquirido a estabilidade. Os casos de demissão “ad nutum” não são mencionados na lei, pois se trata da demissão sem condições, isto é, ao arbítrio do executivo, que é o juiz único da conveniência da conservação ou dispensa do funcionário.

Os dispositivos citados se amoldam perfeitamente ao princípio firmado na Constituição e reproduzido no Estatuto dos Funcionários. Nem seria razoável exigir processo administrativo para a exoneração de funcionários demissíveis “ad nutum”.

Uma vez assentado pela Constituição o princípio de que os funcionários com direito à estabilidade (isto é, com dois anos de exercício quando nomeados em virtude de concurso, e com mais de dez anos nos demais casos), só poderão ser exonerados em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, em que sejam ouvidos e possam defender-se — artigo 156, c — podia bem o Estado estabelecer os casos dessa exoneração e o processo administrativo respectivo, como fez no citado decreto n.º 9.720, e posteriormente no decreto n.º 10.881, de 5 de janeiro de 1940.

Daí não se poderá concluir que não possa o Estado exonerar o funcionário que ainda não obteve a estabilidade, isto é, do funcionário demissível “ad nutum”. O autor contava apenas dez meses e 18 dias de serviço; não estava, ainda, assegurada a sua estabilidade; podia, perfeitamente, ser demitido sem prévio processo administrativo. Não podia ter sido intenção do legislador, ao redigir os decretos 9.720 e 10.881, assentar a estabilidade dos funcionários do Departamento das Municipalidades desde o primeiro dia do seu exercício. Não podia ser porque tal preceito viria chocar-se com o artigo 156 da Constituição Federal, que apenas concede tal direito depois dos prazos ali estabelecidos.

Conseqüentemente não foi acertada a interpretação dada pelo prolator da sentença recorrida aos citados dispositivos.

Acresce que os artigos 50 e 51 do decreto n.º 9.720 estão incluídos no capítulo das “penas disciplinares”, impondo-se a demissão como pena disciplinar só mediante prévio processo administrativo. Não é o caso do autor.

Como bem salientou o eminente Des. Mário Guimarães, relatando a apelação n.º 17.250, desta Capital, na sessão de 3 de novembro de 1942, pode o Estado não só aplicar ao funcionário a “pena de demissão” como a demissão

pura e simples, desde que assim lhe convenha, quando o funcionário não goza da vitaliciedade nem da estabilidade.

O autor foi exonerado da mesma forma por que foi nomeado, isto é, por decreto, como se verifica do "Diário Oficial" de 4 de novembro de 1939.

São Paulo, 23 de março de 1943 — *Th. de Toledo Piza, P.* — *Frederico Roberto*, relator — *Mário Guimarães* — *Manuel Carneiro*, vencido. Se é verdade que o preceito do artigo 169 parágrafo único da Constituição Federal de 1934 não foi reproduzido na Constituição de 1937, também é certo ter sido êle incorporado à Constituição estadual de 1935 (artigo 86 § 2.º); e embora não subsista esta como constituição ou lei de ordem política, vale ainda como lei ordinária em tudo quanto não colidir com a Constituição Federal. Ora, esta estabeleceu certos princípios e garantias na parte referente ao funcionalismo público, mas isso não impede que os Estados legislem a respeito, ampliando os favores e prerrogativas dos seus funcionários. Nesse sentido já se pronunciou o egrégio Supremo Tribunal Federal ("Rev. dos Tribunais", 120/680). No caso não era de cogitar-se da Constituição Federal, nem dos estatutos dos funcionários públicos. O funcionário é estadual e a sua demissão anterior à vigência desses estatutos. O que rege a espécie é a Constituição estadual.

PECULATO — PRESTAÇÃO DE CONTAS — INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 312, 68 N.º I E 69 N.º I DO CÓDIGO PENAL

— *A prestação de contas só é necessária para que se integre o crime de peculato, quando o valor do prejuízo não esteja evidente, ou não possa ser no processo criminal materialmente comprovado.*

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DE SÃO PAULO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação criminal n.º 10.398, da comarca de Jaboticabal, em que são apelantes e apelados o representante do Ministério Público e o bacharel Cirilo Cândido Machado: Acordam os juízes da Segunda Câmara Criminal do Tribunal de Apelação de São Paulo em denegar provimento às apelações interpostas às fls., para confirmar a sentença de fls., pelos seus bem deduzidos fundamentos, reduzindo, todavia, a pena imposta nessa decisão, a dois anos de reclusão, perda do emprêgo, não podendo exercer outro pelo prazo de 4 anos, e a pagar Cr\$ 5.000,00, nos termos dos artigos 312, 68, n.º I, e 69, n.º I, do Código Penal.

O processo seguiu seus trâmites regulares, a sentença apelada vem alicerçada na prova produzida e, "ex-vi" do

disposto no parágrafo único do artigo 2.º do Código Penal, a pena é a do citado artigo 312 e não a Consolidação das Leis Penais, como entendera o ilustrado prolator daquela decisão.

Improcedem, por consequência, as razões dos recursos. O crime de peculato está cabalmente provado, pelo processo administrativo, pelo balancete do Tesouro do Estado, pela conta corrente do Banco do Comércio e Indústria de São Paulo, por diversas certidões extraídas dos autos do inventário dos bens deixados por José Ramalho Mata e por vários documentos. Aquêles autos foram encontrados em um cofre da Coletoria das Rendas do Estado, com uma fôlha arrancada, para ocultação do crime. No bilhete também encontrado nesse cofre, aberto na presença do juiz de direito da comarca, do promotor público, do representante da Fazenda do Estado e de diversos funcionários dessa Coletoria, o apelante chama a si tôda a responsabilidade do crime, sem ter procurado sequer insinuar co-participação de quem quer que seja.

Que o crime foi praticado com dolo não é possível a menor dúvida. O apelante fizera, por diversas vêzes, em seu nome individual, vários depósitos no Banco do Comércio e Indústria de São Paulo, de quantias pertencentes à Fazenda do Estado. Êle próprio fazia a escrituração nos talões de impostos, na Coletoria, ocultando-os depois no cofre, o qual só êle poderia abrir. Quando soube da descoberta do desfalque, fugiu para lugar ignorado até pela própria esposa. Escondido, permaneceu, durante anos. Não compareceu para o processo administrativo, nem para o sumário de culpa, muito embora citado regularmente, por edital.

Alega a defesa nas razões do recurso, e reiterou a alegação o douto patrono do apelante, no ato do julgamento, que não há prova do crime de peculato. Para isso era indispensável uma prévia tomada de contas em processo especial, e, então, se verificasse o alcance a êle atribuído e estivesse demonstrada a insuficiência da fiança, por êle prestada, para a indenização que porventura fôsse devida.

Essas alegações já foram apreciadas e repelidas, com acerto, pelo juiz "a quo", na sentença apelada. A prévia tomada de contas, em processo especial, não é essencial para o início do processo por crime de peculato. A prestação de contas só é necessária, para que se integre o crime de peculato, quando o valor do prejuízo não esteja evidente ou não possa ser no processo criminal materialmente comprovado. Ora, dêstes autos está provadíssimo o prejuízo, o desvio de diversas quantias pertencentes à Fazenda do Estado e recebidas pelo apelante, das quais tinha a guarda.

Aliás, a tomada de contas existe provada, com inúmeros documentos, enviados ao juiz do processo, em atenção às suas requisições ao Tesouro do Estado. E têm decidido os juízes e tribunais, uniformemente, sempre, que a fiança, a caução, prestada pelo funcionário público, representa garantia que deve permanecer intacta durante todo

o tempo de exercício do cargo. Em qualquer hipótese, não autoriza levantamentos, ou saques por conta.

Ainda de manifesta improcedência a última alegação de que, se houve desvios, houve também recolhimentos de muitas quantias. Desde que todos os elementos do crime coexistem e a figura criminosa se evidencia ultimada, a apuração do "quantum" do desfalque será coisa secundária, com efeitos exclusivos para a aplicação da pena pecuniária e para a reparação do dano. Assim era na vigência da Consolidação das Leis Penais, assim é na vigência do Código Penal (decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940).

Não tem também a menor procedência a pretensão da acusação. Na hipótese dos autos, não se poderia cogitar de crime continuado. O peculato, muito embora constituído por mais de um ato delituoso, deve ser considera-

do um só delito, no conjunto de sua realização, agravado pelo vulto do dano.

Assim não se verifica o crime continuado, como entende a acusação. Aliás, o prolator da sentença apelada só julgou provado o desvio da quantia de Cr\$ 45.568,90, do imposto de transmissão "causa mortis", do espólio já referido (fls.).

A pena imposta é a mínima do já aludido artigo 312, porque tôdas as testemunhas fazem as melhores referências do apelante, como excelente chefe de família, estimado e respeitado na cidade de Jaboticabal. A seu favor está também o bilhete de fls.

Cumpra o réu a pena de 2 anos de reclusão e pague a multa, taxa penitenciária e custas.

São Paulo, 29 de julho de 1943 — *Ferreira França*, P. e relator — *Bernardes Júnior* — *Oliveira Cruz*.

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

Programa de trabalho de um órgão de "staff"

No número anterior comentamos a natureza e o processo de elaboração dos planos de trabalho das repartições públicas. Foi acentuada a necessidade de serem os programas, sempre que possível, expressos em unidades de trabalho, mencionando-se também a circunstância de que só em determinados setores da administração isso se tornava possível.

Um órgão de *staff*, como a Divisão de Organização e Coordenação, não pode, evidentemente, traduzir em "unidades" o conjunto variado de suas atividades num período anual de trabalho. O seu programa, por isso mesmo, é menos minucioso, mais genérico, do que o de um órgão de seleção de pessoal, por exemplo. Este pode programar as suas atividades em termos de concursos, número de candidatos inscritos, número de candidatos aprovados, quantidade de folhetos de provas preparados, etc.

Quando se trata de estudos de organização, as "unidades" são diferentes: análise do trabalho de um órgão de pessoal; preparo de um relatório sobre as relações entre os diferentes níveis de órgãos da administração geral; elaboração de um Manual de Serviço para a Repartição X ou Y; e assim por diante.

Como prometemos no número anterior, oferecemos aqui alguns exemplos de programas de trabalho das Seções da Divisão de Organização e Coordenação.

O programa de trabalho da Turma de Pessoal da Seção de Administração Geral — 1944 compreenderá as três fases seguintes, relativas à organização das Divisões do Pessoal dos Ministérios:

- 1.º — de elaboração teórica;
- 2.º — de investigação e análise de uma Divisão de Pessoal e subsequente adoção de legislação adequada;
- 3.º — assistência à execução do plano adotado e controle dos resultados alcançados.

A 1.ª fase (preparatória) consistirá do estudo e elaboração de um instrumento de investigação para efeito de facilitar o trabalho de pesquisa a ser efetuado logo após e, também, da fixação das diretrizes fundamentais das atribuições desses órgãos de pessoal, de acordo com a política administrativa do governo. Nessa mesma fase será tentada uma fixação das relações de serviço, competência e divisão do trabalho entre os vários órgãos de pessoal do D.A.S.P. e as Divisões do Pessoal ministeriais.

A 2.ª fase se subdividirá em duas partes. Na primeira parte, será feita uma análise cuidadosa de uma Divisão de Pessoal, a fim de serem determinadas as melhores condições e os melhores métodos para o eficiente funcionamento desses órgãos. Na 2.ª parte, as conclusões dessa análise serão consubstanciadas em legislação e num plano de organização a ser aplicado à Divisão estudada.

A 3.ª fase consistirá numa colaboração íntima com o órgão cuja reforma tiver sido efetuada, na implantação do plano adotado e análise dos seus resultados. Dessa análise dos resultados serão tiradas as conclusões possíveis em relação à exequibilidade e vantagens da reforma introduzida.

Uma resposta afirmativa traria, como consequência, a adoção de idêntico plano nas demais divisões de pessoal. A Turma ficaria assim incumbida de prestar assistência aos dirigentes de tais órgãos, a fim de que se obtivesse maior coordenação entre eles e o próprio D.A.S.P.

Faz parte também do programa de trabalho da Turma de Pessoal preparar sugestões, a serem submetidas aos órgãos de pessoal do Departamento pela D.C., no tocante a questões específicas de administração de pessoal relacionadas com a estrutura e os métodos de funcionamento dos órgãos de pessoal dos ministérios. Essa parte do programa de trabalho significa o exercício da função de coordenação atribuída à D.C. uma vez que o problema de organização — que é o mais geral, o mais "compreensivo", — envolve aspectos de todos os outros e implica a contri-

buição dos vários elementos da administração pública.

Este exemplo de programa de trabalho poderá ser comparado proveitosamente com os programas das outras turmas da Seção de Administração Geral para 1943, publicados a págs. 178 e 179 do último Relatório da Divisão de Organização e Coordenação.

Nessa mesma publicação podem ser encontrados os planos das outras Seções da D.C., todos êles refletindo aquela característica que assinalamos no início: a programação de atividades

dos órgãos de *Staff* (1) não pode obedecer aos padrões fixados para os órgãos incumbidos de trabalhos puramente executórios, pois o conceito de "unidade" é bastante mais amplo no campo dos estudos de organização de serviços, trabalho típico de Estado-Maior.

(1) "When the work of the government is subjected to the dichotomy of "line" and "staff" there are included in staff all of those persons who devote their time exclusively to the knowing, thinking and planning functions, and in the line all of the remainder who are, thus, chiefly concerned with the doing functions" — GULICK, "The Theory of organization" in "Papers on the Science of Administration", pág. 31.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

Cooperativa de funcionários

Estabelece o Estatuto dos Funcionários, em seu art. 220, que:

"Os funcionários poderão fundar associações para fins beneficentes, recreativos e de economia ou cooperativismo".

Valendo-se dessa faculdade, um servidor do Estado solicitou permissão no sentido de propagar, entre os funcionários do Ministério da Educação e Saúde, as vantagens do cooperativismo, com o objetivo de organizar uma sociedade cooperativa de responsabilidade limitada, destinada a socorrer os sócios em suas necessidades econômico-financeiras.

Consultado sobre o assunto, o D.A.S.P. opinou favoravelmente, considerando que o cooperativismo, "movimento econômico destinado a obter vantagens materiais imediatas e a melhorar as relações morais das pessoas que o praticam", encontra entre nós, por parte do Estado, o incentivo necessário à sua implantação e desenvolvimento.

As origens do cooperativismo, na sua forma moderna, remontam a 1844, quando, na Inglaterra, em Rockdale, um grupo de 28 tecelões organizou um pequeno dispensário cooperativo. Constituem elementos essenciais das cooperativas: a) pessoas com necessidades idênticas; b) intuito de se associarem, visando suprimir o lucro de intermediários; c) organização legal.

O cooperativismo, como uma das mais nobres formas da solidariedade humana, exerce alta função educativa, levando o cidadão a resistir à fraude, à usura, à exploração de intermediários inescrupulosos. Sob o lema "cada um por todos", o cooperativismo tem resistido aos ataques de "trusts" e de comerciantes.

Torna-se necessário, entretanto, que, além das exigências legais, sejam observados os princípios fundamentais do cooperativismo elaborados por Charles Howarth e Serwy:

- 1.º — venda à vista, pelo preço da praça;
- 2.º — um voto a cada sócio;
- 3.º — devolução dos lucros aos associados, em proporção às compras que cada um realizar;
- 4.º — atribuição de juros reduzidos ao capital;
- 5.º — adesão livre dos associados;
- 6.º — desenvolvimento da educação dos cooperadores.

Reconheceu o D.A.S.P., no seu parecer-proc. 1.374/44, publicado no D.O. de 8-3-44, que nenhum inconveniente há em que sejam propagadas as vantagens da doutrina do cooperativismo, possibilitando-se, dêsse modo, a realização entre os servidores do Estado de um programa de assistência econômico-social.

Notas para o funcionário

REMOÇÃO DE FUNCIONÁRIO INTERINO

CDLXXXV

Consultado sobre remoção de funcionário interino, esclareceu o D.A.S.P. :

"A nomeação em caráter interino tem em vista atender às necessidades inadiáveis e urgentes do serviço em determinado órgão da administração pública.

Observado esse princípio, caberá ao Ministério determinar a repartição que mais necessitar preencher o claro existente na sua lotação, o que poderá fazer por remoção, seja o funcionário ocupante efetivo ou interino do cargo.

Com este parecer, restituo o processo ao senhor Secretário Geral do Ministério da Guerra esclarecendo, ainda, que o caso em aprêço não se enquadra na E.M. 2.508-41, que se refere ao afastamento na forma do art. 35 do E.F.

(Parecer-proc. n.º 1.917-44, publicado no D. O. de 2-3-44, pág. 3.501).

* * *

SUBSTITUIÇÃO DE CAUÇÃO EM DINHEIRO POR APÓLICES DE SEGURO DE FIDELIDADE FUNCIONAL

CDLXXXVI

Na forma do art. 532 do Regulamento da Polícia Civil do Distrito Federal, aprovado pelo Decreto n.º 24.531, de 2-7-34, a que se alude, "o funcionário fará um depósito na Caixa Econômica, em dinheiro, de quantia que fôr arbitrada pelo Inspetor Geral de Polícia, para garantia do armamento, equipamento e o mais que lhe fôr confiado para o serviço, ficando a respectiva caderneta depositada no Almoarifado".

Segundo se esclareceu no processo, essa quantia foi fixada em Cr\$ 400,00.

Não há como facultar-se a substituição dessa caução em dinheiro por apólices de seguro de fidelidade funcional de que cogita o item III, do art. 2.º do Decreto n.º 8.738, de 11-2-42, que, aliás, não se aplica à espécie, pois, no caso, não se trata de fiança.

(Parecer-proc. 1.568-44, publicado no D. O. de 23-2-44, pág. 2.919).

* * *

AUTORIZAÇÃO PARA FUNDAÇÃO DE COOPERATIVA SOCIAL

CDLXXXVII

O M.E.S. submeteu à apreciação do D.A.S.P. o processo em que A.G.V., técnico de educação, K, do seu Q.P., solicitou permissão no sentido de propagar, entre os funcionários do mesmo Ministério, as vantagens do cooperativismo, com objetivo de organizar uma sociedade cooperativa de responsabilidade limitada, destinada a socorrer os sócios em suas necessidades econômico-financeiras.

O cooperativismo, "movimento econômico destinado a obter vantagens materiais imediatas e a melhorar as relações morais das pessoas que o praticam", encontra, entre

nós, por parte do Estado, o incentivo necessário à sua implantação e desenvolvimento, permitindo, ainda, o Estatuto dos Funcionários que a classe dos servidores públicos promova a fundação de tais associações.

Assim, nenhum inconveniente há em que sejam propagadas pelo requerente as vantagens daquela doutrina, a fim de que, dêse modo, venha a ser realizado entre os servidores do M.E.S. um programa de assistência econômico-social.

Nestas condições, e subordinando-se às prescrições legais, entende esta D.F. que pode o interessado ser atendido na sua pretensão.

(Parecer-proc. n.º 1.374-44, publicado no D. O. de 8-3-44, pág. 3.912).

* * *

LICENÇAS E FÉRIAS A SUBSTITUTOS DA JUSTIÇA MILITAR

CDLXXXVIII

Na conformidade do art. 273 do E.F. :

"O provimento nos cargos e a transferência, a substituição e as férias dos membros do magistério, e do ministério público continuam a ser reguladas pelas respectivas leis especiais, aplicadas subsidiariamente as disposições dêste Estatuto".

Assim, no caso da Justiça Militar, as férias dos membros do Ministério Público são reguladas pela respectiva legislação especial ou seja pelo Código da Justiça Militar, baixado pelo Decreto-lei n.º 925, de 2-12-38.

E esse Decreto-lei dispondo sobre o assunto, nos artigos 60 e 61, nenhuma referência faz aos substitutos de ocupantes de cargos da Justiça Militar, membros do Ministério Público, o que autoriza entender-se tenham sido os mesmos excluídos de tal benefício.

Aliás, esse entendimento é corroborado pelo Decreto-lei n.º 3.581, de 3-9-41, que, dispondo sobre a substituição de ocupantes de cargos da Justiça Militar, estabelece no seu art. 2.º :

"nenhum direito ou vantagem terá o substituto, além do vencimento do cargo do substituído, e somente durante o seu impedimento legal".

Por outro lado, cabe invocar, por analogia, o precedente relativo aos promotores substitutos da Justiça do Distrito Federal, aos quais só se reconhecem direito às férias depois que lei especial veio regular o assunto. Até então, muito embora a Lei de Organização Judiciária assegurasse 60 dias de férias aos membros do Ministério Público, sempre se entendeu que, na ausência de lei expressa, falecia aos substitutos o mesmo direito.

Quanto à questão de saber se os substitutos é extensivo o benefício da licença, há a considerar :

a) que, ex-vi do art. 1.º do Decreto-lei n.º 4.471, de 14-7-42, aos juizes, membros do Ministério Público e mais funcionários da Justiça Militar aplicam-se para todos os efeitos as disposições sobre licenças constantes do Estatuto dos Funcionários;

b) que o referido Estatuto distingue, entre seus preceitos, várias modalidades de licenças: licença para tratamento de saúde, licença para tratar de interesses particulares, licença por motivo de doença em pessoa de sua família, etc.;

c) que ao funcionário efetivo, como está expresso, são extensivas tôdas essas modalidades de licença;

d) que o mesmo não sucede com referência ao funcionário interino, ao qual, nos termos da lei, só poderá ser concedida licença para tratamento da própria saúde e a decorrente de serviços obrigatórios por lei;

e) que os substitutos em causa se assemelham, pela precariedade de suas situações, aos funcionários interinos;

f) que, destarte, é-lhes extensivo o benefício da licença, mas, apenas, nas modalidades indicadas na alínea d e, ainda assim, tão somente quando estiverem no exercício de substituição, isto é, enquanto persistir o impedimento do ocupante efetivo do cargo.

(Parecer-proc. n.º 21.323-43, publicado no D. O. de 8-3-44, pág. 3.911).

* * *

APURAÇÃO DE FREQUÊNCIA DOS PROFESSORES DA ESCOLA NACIONAL DE AGRONOMIA

CDLXXXIX

Examinando o assunto, verificou a D.F.:

a) que, tanto a D.P.A., como a D.C., estudaram o caso em face, exclusivamente, do ofício-circular 712, de 23-7-43, da E.N.A.;

b) que, assim, entenderam, ambas, que não é prefixado o horário dos trabalhos escolares que não dizem respeito, propriamente, às aulas, teóricas e práticas;

c) que, à vista desse entendimento, concluiu a D.P.A. não ser aconselhável o sistema proposto para a apuração de frequência do corpo docente da E.N.A. desde que não podia haver controle, por parte da Administração da E.N.A., da realização dos mesmos trabalhos; e, a D.C. que podia ser aceito o mesmo sistema, uma vez que tal controle seria feito a posteriori, não convindo ficasse sacrificado o interesse didático em benefício "de um controle que é, apenas, um meio de verificação do cumprimento de fins;

d) que, entretanto, o ofício-circular 783, de 23-8-44, da E.N.A., anexado ao processo após o exame do assunto pela D.P.A. e não considerado, portanto, pela mesma, como, aliás, não o foi, também, pela D.C., dão ao caso feição absolutamente diversa;

e) que, em face desse segundo ofício que esclarece dúvidas suscitadas pelo primeiro, de n.º 712, dando-lhe o verdadeiro entendimento, já não fica mais a arbítrio exclusivo do corpo docente da E.N.A. o horário dos trabalhos escolares;

f) que os professores são obrigados a comunicar tal horário, no começo do ano letivo, à administração da E.N.A. e bem, assim, a notificá-la de qualquer alteração que, no mesmo, venha a ser introduzida (alíneas c e f, do item 2, do referido ofício-circular 783); e

g) que, dessa forma poderá a administração da E.N.A. exercer, em tôda a sua plenitude, o controle que lhe incumbem para verificação da frequência dos mesmos professores não só às aulas teóricas e práticas como, também,

aos demais trabalhos escolares, a que estão sujeitos (Decretos-leis 2.895-40 e 5.279-43) não se justificando mais as dúvidas levantadas, a respeito, pela D.P.A. e que originaram a remessa do processo ao D.A.S.P.

Nessas condições e à vista do que ficou esclarecido, a D.F. é de parecer que o sistema de apuração de frequência adotado pela E.N.A. permite a verificação do cumprimento das disposições legais que regem o assunto, podendo, portanto, ser aceito.

(Parecer-proc. n.º 15.212-43, publicado no D. O. de 8-3-44, pág. 3.911).

* * *

SÃO DEPENDENTES DO SERVIDOR OS FILHOS DE QUALQUER CONDIÇÃO, MESMO OS DE FILIAÇÃO ESPÚRIA

CDXC

Indaga o D.S.P. do Estado do Rio de Janeiro:

1.º — Se a mulher servidora do Estado tem direito ao salário-família sendo o marido estranho aos quadros de servidores; e

2.º — Se o servidor pode relacionar seus filhos tidos com mulher casada (filhos adúlteros)? Como fazer a prova?

O D.L. 5.976, de 10-11-43, instituindo o salário-família, determinou que o mesmo fôsse concedido a todo servidor ou inativo que tiver dependentes, não fazendo distinção entre o servidor do sexo feminino ou masculino.

Atendendo, porém, a que a mulher e o marido pudessem ter ambos a condição de servidor ou inativo, previu, também, o citado decreto-lei, a fim de sanar as dúvidas que poderiam surgir, a qual dos dois caberia ser concedido aquêle salário.

O Decreto-lei referido não subordinou, pois, a concessão do salário-família à condição de que fôsem ambos, marido e mulher, servidores do Estado, cabendo, assim, no caso de um só deles ser servidor, o gozo de tal benefício.

À vista disso, responde a D.F. afirmativamente ao 1.º quesito formulado.

Quanto ao 2.º quesito, passa esta D.F. a esclarecer a dúvida suscitada.

O Decreto-lei referido, considera como dependentes do servidor, para o fim de lhe ser concedido o salário-família, os filhos menores de 21 anos, os filhos inválidos de qualquer idade, compreendendo-se entre esses os filhos de qualquer condição, os enteados e adotivos.

O Código Civil estabelece, que os filhos incestuosos e adúlteros não podem ser reconhecidos (art. 358).

Estatui, porém, o seu art. 405, que

"o casamento, embora nulo e a filiação espúria, provada que por sentença irrecorrível, não provocada pelo filho, quer por confissão ou declaração escrita do pai, fazem certa a paternidade, somente para o efeito da prestação de alimento".

Ora, se o Decreto-lei n.º 5.976 inclui os filhos de qualquer condição, e, portanto, os adúlteros, entre os dependentes, para o efeito de que se trata, e se a lei civil estabelece, em determinadas condições, o vínculo da paternidade, com referência aos filhos espúrios, para o efeito da prestação de alimento, é razoável que se conceda ao pai, nessas

condições, no caso de ser servidor público, o salário-família, desde que o filho viva às expensas e sob sua guarda, o que deverá ser apurado.

Relativamente à prova, sobre que se solicita esclarecimento, entende a D.F. que a mesma deverá ser feita na forma da lei civil.

(Parecer-proc. 1.786-44, publicado no D. O. de 26-2-44, pág. 3.112).

* * *

RETRIBUIÇÃO DOS SUBSTITUTOS DE OCUPANTES DE CARGOS ISOLADOS

CDXCI

O Estatuto dos Funcionários Públicos Cívís da União, dispondo, no art. 89, sobre os casos de substituição remunerada, estabelece:

“Só haverá substituição remunerada no impedimento legal ou temporário do ocupante de cargo isolado, de provimento efetivo ou em comissão, e de função gratificada”.

Os cargos isolados se classificam, em virtude da atual organização dos quadros do pessoal civil, em permanentes e extintos.

Estes cargos extintos, por sua vez, podem ser grupados em:

- a) cargos que devem ser suprimidos, quando vagarem;
- b) cargos que devem ser transformados em função gratificada;
- c) cargos cujas funções devem ser cometidas a pessoal extranumerário; e
- d) cargos que devem ser suprimidos ao vagarem, mas que têm correspondentes nos Quadros ou Partes Permanentes.

Para se evitar solução de continuidade do serviço, toda vez que houver impedimento, superior a 30 dias, do ocupante de qualquer desses cargos, deve dar-se a substituição remunerada prevista no citado art. 89 do Estatuto, cujo preceito, redigido em termos gerais, não distingue nem exclui qualquer dos grupos.

Em princípio, a retribuição do substituto deve ser igual à do substituído. Em se tratando, porém, de cargo extinto com correspondente no Quadro ou Parte Permanente, o substituto deverá perceber, apenas, o vencimento atribuído ao cargo permanente, pois, nesses casos, só se mantém aqueles cargos extintos para assegurar a situação pessoal dos seus ocupantes.

Pelo mesmo motivo, não se devem pagar aos substitutos vencimentos de padrão numérico. Quando não houver correspondente no Quadro ou Parte Permanente, pode-se utilizar a tabela de correspondência entre os padrões numéricos e alfabéticos, baixada com o Decreto n.º 6.541, de 23-11-40.

Consubstanciando essas normas, o D.A.S.P. elaborou projeto de decreto-lei.

Havendo essa exposição do D.A.S.P. sido aprovada pelo Sr. Presidente da República foi, em consequência, expedido o decreto-lei n. 6.291, de 24-2-44, que dispõe

sobre a retribuição dos substitutos de ocupantes de cargos isolados, extintos quando vagarem e dá outras providências.

(Exposição de motivos 337, de 17-2-44, publicada no D. O. de 26-2-44, págs. 3.112).

* * *

PAGAMENTO DE VENCIMENTO A VIÚVA DE SERVIDOR, CASADO NO REGIME DE SEPARAÇÃO DE BENS

CDXCII

Atendendo a uma consulta sobre pagamento de vencimento a viúva de servidor, na hipótese de casamento pelo regime de separação de bens o D.A.S.P. emitiu o seguinte despacho:

“Conforme esclareceu o processo, o *de cujus* era casado, em segunda núpcias, com a requerente, sob o regime de separação de bens, havendo filhos do leito anterior.

Desta forma, o direito da suplicante ao recebimento pleiteado não oferece certeza absoluta, não cabendo à esfera administrativa elucidar as dúvidas que o caso poderia suscitar.

Nos termos do art. 270 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública:

“As ordens de pagamento a herdeiros do credor deverão ser acompanhadas de documentos que os habilitem a receber legalmente a importância devida”.

À vista das circunstâncias apontadas e de outras que, porventura, possam ser alegadas, afigura-se ao D.A.S.P., indispensável que para a percepção do vencimento em causa, seja expedido o necessário alvará pelo juízo competente.

Relativamente à sugestão no sentido de serem regulados esses casos por um Decreto, não parece ao D.A.S.P. que o assunto possa ser resolvido neste processo, cujo andamento ficaria paralisado, aguardando solução de caráter geral.

Nestas condições poderá a D.G.F.N., organizar o projeto respectivo, cuja utilidade é manifesta, e submetê-lo, em expediente à parte ao estudo dos órgãos componentes, quando for oportuno.

(Despacho-proc. n.º 1.033-44, publicado no D. O. de 18-2-44, pág. 2.786).

* * *

FUNCIONÁRIO PÚBLICO NÃO PODE EXERCER CARGO DE DIREÇÃO OU GERÊNCIA EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO

CDXCIII

O ato de ministrar ensino evidentemente não é em si mesmo, “ato de comércio”, revestindo-se, ao invés, do caráter típico de prestação de um serviço público. Daí o determinarem alguns diplomas, como o faz a lei orgânica do ensino secundário, que aos estabelecimentos de ensino cabem “deveres e responsabilidades inerentes ao serviço público” (Decreto-lei n.º 4.239, de 9-IV-42, art. 70).

Da mesma forma as emprêsas que exploram serviços concedidos — ou “utilidades públicas”, seguindo a terminologia anglo-americana — também têm por finalidade a

execução de atos que constituem, tipicamente, *serviço público* (JÉZE, "Les Principes Généraux du Droit Administratif", 13.^a Ed., Paris, 1914, p. 429; DONATO DONATI, "Principii Generali di Diritto Amministrativo e Scienza dell'Amministrazione", Padova, 1932; UGO FORTI, "Diritto Amministrativo", vol. I, Napoles, 1931, p. 264).

Não há recusar, no entanto, a estas empresas — como não se poderá negar àquelas — o caráter de estabelecimentos comerciais.

E' isso, em verdade, o que têm entendido as nossas Egrégias Côrtes de Justiça, para quem os colégios estão acobertados pelas prescrições que protegem o "fundo mercantil", equiparando-se, assim, às casas comerciais (Cfr., *verbi gratia*, Acórdão da 4.^a Câmara do Tribunal de Apelação do Distrito Federal, *Diário da Justiça*, de 20-IX-43, p. 3.622).

E a razão disso — como esclarece SPENCER VAMPRÉ, a propósito de hipótese semelhante — decorre da circunstância de ser remunerado o serviço que êsses estabelecimentos prestam e que lhes outorga o caráter de comercialidade, malgrado o fim político, esportivo, religioso, etc. que possam ter (SPENCER VAMPRÉ, *Tratado Elementar de Direito Comercial*, F. Briguiet & Cia., Vol. III, p. 61, nota 11).

Por outro lado, a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei n.º 5.452, de 1-V-43, dispõe, no seu art. 352, § 1.º, *in verbis* :

"Sob a denominação geral de atividades industriais e comerciais compreendem-se, além de outras que venham a ser determinadas em Portaria do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, as exercidas :

i) pelos estabelecimentos de ensino remunerado, etc...

Ora, o direito administrativo não constitui um ramo jurídico inteiramente independente do sistema geral do direito positivo, valendo-se, ao invés disso, dos conceitos e fórmulas dos outros ramos do direito, dos quais freqüentemente se socorre, pelo fenômeno comum na ciência jurídica, que alguns autores italianos — como MANZINI — denominam "*rinvio ricettivo*". Isto porque — segundo adverte o nosso CARLOS MAXIMILIANO — o direito objetivo não é um conglomerado caótico de preceitos; constitui vasta unidade, organismo regular, sistema, conjunto harmônico de normas coordenadas, em interdependência metódica, embora fixada cada uma em seu lugar próprio (CARLOS MAXIMILIANO, "Hermenêutica e Aplicação do Direito", Edição da Livraria do Globo, Pôrto Alegre, 1925, p. 134). "*E' lo spirito oggettivo di tutto il diritto che bisogna porre in essere*, diz CALDARA, (Interpretazione delle Leggi, Soc. Ed. Libreria, Milão, 1908, p. 243).

E' portanto evidente, à vista da expressa proibição contida nos itens II e VI do artigo 226 do E.F., a incompatibilidade para exercer o funcionário público funções de direção ou gerência em estabelecimentos de ensino remunerado, ou ter parte em sociedades que o explorem.

A rigor, portanto, o servidor de que trata o presente processo, tendo firmado o contrato junto, incidiu na proibição legal e seria passível da penalidade correspondente. O equívoco ou a boa fé do servidor não poderia, segundo os autores mais credenciados, ter qualquer influência no sentido de excluir a configuração da falta disciplinar, havendo, mesmo, quem sustente e advogue — como NÉZARD —

que o erro de direito e a ignorância da lei, em se tratando de funcionários, constituem circunstâncias agravantes e não atenuantes, como no direito penal. A intenção criminosa não interessa: basta, como nas contravenções, um fato material contrário à lei (Cfr. MARCELO CAETANO, "Do Poder Disciplinar", Imprensa da Universidade, Coimbra, 1932, p. 56).

A aplicação de tais princípios ao caso em aprêço redundaria, porém, em grave injustiça. E — como já foi assinalado — o direito não pode servir de instrumento ou pretêxo à violação da harmonia social, de que é fator precípuo. O seu objetivo primacial é a instituição da ordem — *ordinatio rationis* — e ordem não pode haver onde falta justiça.

A atitude honesta e digna do servidor em aprêço, que, ao ter notícia da interpretação dada aos dispositivos estatutários, apressou-se a dirigir-se às autoridades superiores, exibindo o contrato assinado e consultando-as sôbre a legitimidade do ato praticado, não é das que reclamam pena ou reprimenda. Seria *injusta e*, portanto *injurídica* a sanção disciplinar que se lhe impusesse.

Por outro lado, os dispositivos estatutários não são realmente muito claros, no tocante à matéria, podendo gerar dúvidas e alicerçar a convicção da licitude do ato praticado. E não será contrário aos princípios superiores da justiça, seguir-se a orientação adotada, em hipótese semelhante, pelo Supremo Tribunal Administrativo de Portugal que, "em caso duvidoso sôbre interpretação de uma disposição legal, menos clara" houve por bem deixar de aplicar pena.

E' também o que se impõe no presente caso.

Restitua-se à repartição de origem, para arquivamento, ficando, porém, o servidor obrigado a providenciar a imediata rescisão do contrato que firmou.

(Parecer-proc. n.º 1.023-44, publicado no *D. O.* de 23-2-44, pág. 2.918).

SITUAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS EM DISPONIBILIDADE

CDXCIV

Circular D.F./4, de 26-2-44 — Aos órgãos de pessoal dos Ministérios e subordinados diretamente à presidência da República.

Senhor :

Esta D.F. solicita a V. Excia. que lhe seja remetida uma relação contendo :

- nome, idade, cargos anteriores e tempo de serviço dos funcionários adidos ou postos em disponibilidade;
- motivo e data do decreto de disponibilidade;
- vencimento do último cargo e provento da disponibilidade;
- possibilidades de aproveitamento de cada um desses funcionários; e
- sugestões para qualquer outra medida cabível em cada caso.

Luiz Vicente B. de Ouro Preto, Substituto do D.D.

(*D. O.* de 29-2-44, pág. 3.254).

APERFEIÇOAMENTO

Trabalhos de utilidade para a administração

Empenhado como se acha em estimular entre os servidores do Estado o interesse pelo estudo dos problemas da administração, o D.A.S.P. vem realizando anualmente concursos de monografias, sendo concedidos prêmios aos autores dos melhores trabalhos apresentados.

Com essa medida, se tem dado aos servidores públicos uma oportunidade para a exposição daquilo que a prática, as observações e os estudos, próprios ou alheios, indicam como fator de melhoramento dos serviços do Estado. O alto valor de algumas monografias obtidas por esse meio, justifica a realização sistemática desses concursos, como parte integrante do programa geral de aperfeiçoamento que o D.A.S.P. tem a seu cargo.

No concurso realizado em 1943, cujo resultado foi recentemente homologado pelo Sr. Presidente do D.A.S.P., procurou-se adotar um plano diverso do dos anos precedentes, com o fito de provocar maior afluência de candidatos e de obter sugestões sobre assuntos determinados, de interesse atual para a administração. Foram, assim, introduzidas as seguintes modificações principais :

- a) a inscrição foi facultada não só a todos os servidores públicos (da União, dos Estados, dos Territórios ou dos Municípios), mas também ao pessoal das entidades autárquicas e até a pessoas estranhas ao serviço público;
- b) foram criados prêmios especiais, do valor de Cr\$ 5.000,00, cada um, para os melhores trabalhos sobre três temas, determinados pelo D.A.S.P., além dos prêmios concedidos aos trabalhos enquadrados nas seções habitualmente constantes do concurso;
- c) foi admitida a possibilidade de serem identificados todos os trabalhos, inclusive os não aprovados, a cujos autores o D.A.S.P. proporcionará a assistência

técnica e a orientação que fôr julgada conveniente.

Os trabalhos apresentados poderiam ser incluídos em um dos seguintes grupos :

1) *Grupo A* — estudos de natureza objetiva sobre assuntos de livre escolha dos candidatos e que se enquadrem numa das seguintes seções :

I — Organização e funcionamento dos serviços públicos.

II — Pessoal.

III — Material; Edifícios Públicos.

IV — Orçamentos; Contabilidade Pública.

2) *Grupo B* — estudos de natureza objetiva sobre um dos seguintes temas :

I — Organização de Cursos por Correspondência para servidores públicos.

II — Bases para colaboração do público com a administração.

III — Funcionamento de almoxarifados.

As vantagens que esses concursos podem oferecer, são percebidas imediatamente. Para o autor do trabalho elas têm uma significação não apenas pecuniária, — pelo prêmio a que ele poderá fazer jus, — mas também intelectual, obrigando-o a um detido trabalho de pesquisa e a meditação demorada sobre determinados problemas com que teve a oportunidade de lidar, o que, em suma, representa para ele um excepcional processo de aperfeiçoamento.

Por outro lado, as monografias aprovadas vêm aumentar o suprimento de material informativo sobre diversos setores da administração, o que entre nós tem redobrado mérito, em face da extrema carência de literatura especializada sobre administração pública em língua portuguesa. Aliás, do interesse que despertam esses trabalhos, diz eloqüentemente a rapidez com que se esgotam as edições tiradas pelo Serviço de Documentação do D.A.S.P.

Discussão à mesa-redonda

“Problemas de pessoal no serviço público”

Publicamos a seguir as notas taquigráficas da segunda discussão à mesa redonda, promovida pela Divisão de Aperfeiçoamento quando da permanência, nesta capital, do Prof. Harvey Walker, em outubro último. Nessa segunda e última reunião, foram discutidos *problemas de pessoal no serviço público*.

O Sr. Mário de Brito — Praticamente, todos os presentes já conhecem o Prof. Harvey Walker. Farei, entretanto, um resumo de sua missão entre nós e do que êle é. Além de professor conceituado, é tenente-coronel do Exército norte-americano, tendo sido mandado a Recife, onde se acha encarregado de organizar, se não me engano, a parte financeira das forças terrestres americanas no Brasil. Já se vê que sua tarefa é extremamente importante, tanto que foram procurar pessoa do seu nível para realizá-la. Soube que o nosso prezado hóspede completou sua missão, de maneira que está disponível para um trabalho mais continuado entre nós. Não obstante, no momento, veio passar apenas uma quinzena no Rio de Janeiro, próxima a se extinguir, e no programa elaborado para seu contato com as nossas autoridades administrativas e os nossos funcionários, incluiu-se a palestra que realizará em seguida, isto é, a discussão em mesa-redonda — e a nossa é mesmo redonda — versando assuntos de administração de pessoal.

O Prof. Harvey Walker fará uma apreciação em idioma inglês. Sua dicção é perfeita, de modo que todos poderão entender o que disser. Muito provavelmente terminará como ontem, deixando alguns pontos para serem respondidos por nós. Nessa reunião, os esclarecimentos dos presentes eram dados em português, e o Prof. Walker os entendeu facilmente. Êle às vezes responde também em português; outras, entremeia o inglês. Mas tudo correu muit bem e conseguimos fazer-nos compreender.

O Prof. Walker está com a palavra.

O Prof. Harvey Walker assinala, inicialmente, que a matéria a versar é tão vasta que dificilmente poderia abordá-la em uma palestra. Por isso mesmo, destinou os assuntos da classificação de cargos e de orçamento para duas conferências especiais, que fará na semana em curso. Assim, cuidará logo de outros aspectos da administração de pessoal. Pretende discutir, se houver tempo, as questões de seleção, recrutamento, estudos do pessoal, aposentadoria, disciplina, promoções e apuração de eficiência.

O Sr. Mário de Brito — Tenho a impressão de que o mais prático seria escolhermos entre êsses alguns tópicos, porque são todos muito vastos.

O Sr. Harvey Walker — Realmente, seria demasiado pretender abordá-los neste espaço de tempo restrito.

O Sr. Mário de Brito — Vamos fazer uma votação, por assim dizer.

A Sra. Beatriz Wahrlich — Sôbre planos de pagamento, por exemplo, porque já tive oportunidade de ler sua conferência desta tarde, sôbre classificação de cargos, e ela se refere pouco a êsse assunto — planos de pagamento.

O Sr. Dardeau Vieira — O Prof. Walker se refere às relações entre a remuneração e a classificação. No entanto, há outros elementos que influem na determinação do salário.

O Sr. Mário de Brito — Sugiro que trate da aposentadoria, porque o sistema americano e o brasileiro são muito diferentes. Como estamos fazendo uma espécie de estudo comparado, talvez haja interesse nesse assunto. Em todo caso, peço aos Srs. que façam suas propostas de dois ou três itens, para que os votemos. São os males da democracia.

O Sr. Murilo Braga — Creio que devemos proceder por exclusão. Não me parece que a preferência deva recair em aposentadoria, porque a D.F. não se acha aqui representada; seus elementos é que poderiam discutir o assunto com mais conhecimento de causa. Acham-se presentes apenas o Diretor do Pessoal do Ministério da Justiça e outra pessoa encarregada dêsse serviço num órgão para-estatal.

O Sr. Harvey Walker — Sugiro que cuidemos das promoções.

(Os presentes aceitam a sugestão).

O Sr. Harvey Walker diz que o sistema de promoções do Brasil e o dos Estados Unidos são diferentes. O que no Brasil se denomina promoção horizontal é o que nos Estados Unidos se chama de *avanço*; o que os brasileiros denominam de promoção vertical é o que os americanos chamam de *promoção*. Para cada classe de cargos nos Estados Unidos há uma escala de pagamentos em vez de uma só remuneração. Passa a esclarecer o que lá se denomina de *avanço*. Tôdas as pessoas que entram para uma classe passam a figurar na escala mais baixa dessa classe e vão subindo, na própria classe, à proporção que demonstram maior eficiência. A avaliação da eficiência constitui problema técnico muito complexo.

O Sr. Murilo Braga — Talvez fôsse conveniente explicar ao Prof. Walker qual o sistema de *promoção por eficiência* utilizado no Brasil.

O Sr. Dardeau Vieira — E' o seguinte: Periódicamente, são preenchidos boletins de merecimento. De quatro em quatro meses, os funcionários são apreciados sob vários aspectos que constam de fórmulas impressas.

O Sr. Harvey Walker — Por quem?

O Sr. Dardeau Vieira — Pelo seu chefe.

O Sr. Harvey Walker — Pelo chefe imediato?

O Sr. Dardeau Vieira — Exatamente.

O Sr. Harvey Walker — Sòmente por êle?

O Sr. Dardeau Vieira — Apenas pelo chefe imediato.

Os elementos a considerar são distribuídos em três grupos denominados condições essenciais, fundamentais e complementares.

Pelas "condições" essenciais e complementares o funcionário obtém uns tantos pontos positivos; quando não preenche as fundamentais, são conferidos pontos negativos. A soma algébrica representa o grau de merecimento.

Determinam pontos negativos a falta de assiduidade, a indisciplina e outras manifestações dessa ordem. Por outro lado, atribuem-se pontos positivos pelo valor do trabalho, pelas qualidades de cooperação demonstradas, conhecimento do serviço, urbanidade etc. São cinco ou seis "condições".

A Sra. Beatriz Wahrlich — Também a compreensão da responsabilidade.

O Sr. Dardeau Vieira — O sistema aplica-se indistintamente a todos os cargos.

O Sr. Harvey Walker — E tem dado bom resultado?

O Sr. Dardeau Vieira — Não. Absolutamente não funciona. Um dos principais defeitos dêsse sistema de apuração de merecimento é não tanto a precariedade do boletim, mas a dificuldade ou mesmo impossibilidade de se obter critério uniforme no julgamento dos funcionários. Há classes constituídas de 900 funcionários, espalhados pelo Brasil inteiro. Se tomarmos por base a relação de um chefe para 10 funcionários, teremos 90 chefes a julgar os dessa classe. Os funcionários serão comparados por 90 diferentes critérios. Até hoje não houve tentativa séria no sentido de se uniformizarem os critérios de avaliação. A consequência prática é que a quase totalidade dos funcionários obtém os pontos máximos. E' esta a situação.

O Sr. Harvey Walker — Os elementos de merecimento são sempre precários e permitem pouca objetivação para serem avaliados.

O Sr. Harvey Walker explica o que é o *Probst system* :

As principais características do "Probst system" são :

a) compreende um número bastante elevado, aproximadamente uma centena de *itens* expressos em sentido positivo ou negativo e a cujo respeito se pronunciam o chefe imediato do funcionário cuja eficiência se aprecia e outros dois chefes colocados na escala hierárquica imediatamente acima daquele. Os chefes só devem assinalar (*to check*) os itens existentes. Em geral, um funcionário tem assinalados entre 30 e 40 itens;

b) feita a marcação apenas com o sinal V, o boletim é remetido a um órgão central que, apreciando cada boletim na base de uma escala que possui, atribui pontos às marcações efetuadas. A soma resultante determina o grau de eficiência.

Assim, distingue-se o "Probst system" especialmente por:

- a) revelar elevado grau de objetividade;
- b) facilitar um julgamento imparcial;
- c) permitir os julgadores ou avaliadores ("raters") que se pronunciem apenas sòbre os itens a cujo respeito possuam perfeito conhecimento;
- d) aceitação do princípio da multiplicidade de julgamentos.

O Sr. Nazaré Teixeira Dias — A diferença é que, entre nós, *service rating* determina competição entre os funcionários para a promoção, ao passo que, nos Estados Unidos, trata-se apenas de um elemento considerado para melhorar os salários dos funcionários, podendo influir, sòmente em caráter secundário, na promoção. Lá, o *service rating* registra o serviço prestado e a compensação obtida é a melhoria do salário, independentemente de competição, horizontalmente — chamemos assim. Pode indicar ainda um número de pontos a serem utilizados como um dos fatores para a promoção, mas não importa na própria promoção. Aqui, o *service rating* determina a competição entre todos os funcionários da mesma classe. Esta a grande dificuldade do problema.

O Sr. Harvey Walker esclarece que as apurações de eficiência têm por fim, principalmente, o registro da situação do funcionário, não se relacionando, porém, diretamente, com a promoção. Entende que o boletim de merecimento poderia ser utilizado para que, no fim de cada ano, obtendo o funcionário determinado número de pontos, lhe fôsse concedido um avanço, isto é, a promoção horizontal, sem ser pròpriamente uma promoção, mas a melhoria de salários. Assim sucederia nos anos seguintes.

O Sr. Dardeau Vieira — Considera o *Probst system* o melhor de todos os processos conhecidos?

O Sr. Harvey Walker — Sem dúvida.

A Sra. Beatriz Wahrlich — Não seria melhor que fôsem três pessoas a preencher os boletins?

O Sr. Harvey Walker — Muito melhor.

A Sra. Beatriz Wahrlich — Já houve tempo em que aqui eram duas pessoas : o chefe imediato e o chefe dêsse chefe. Mas agora já não é assim.

O Sr. Mário de Brito — O chefe, no Brasil, tem que se pronunciar sòbre todos os itens do boletim. O que o professor Walker pretende é outra coisa. Confesso que me via muito embaraçado quando tinha de dar notas de merecimento a pessoas que não trabalhavam diretamente sob minhas ordens. Se me coubesse apenas o dever de preencher os itens sòbre os quais tivesse conhecimento, eu o faria de muito bom grado.

O Sr. Harvey Walker — Isso é que seria bom.

O Sr. Dardeau Vieira — Creio que no *Probst system* variam, de acòrdo com os diferentes tipos de trabalho, os aspectos pelos quais o funcionário é julgado.

O Sr. Harvey Walker — Sim. É o caso dos professores, por exemplo. No *Probst system*, diferenciam-se as diversas funções. Seria interessante que o D.A.S.P. expe-

rimentasse internamente o *Probst system* e, conforme os resultados, poderia estender a sua aplicação. Desejaria saber se os funcionários brasileiros têm confiança na aplicação do sistema atual.

O Sr. Dardeau Vieira — Ninguém tem.

O Sr. Mário de Brito — Um dos nossos problemas, como disse o Dr. Dardeau Vieira, é que cêrca de 900 funcionários, por exemplo, são julgados por 90 chefes, e quando concorrem à promoção, surge o problema da comparação de critérios diferentes. Desejaria, portanto, indagar, do Prof. Walker como se passam as coisas nos Estados Unidos.

O Sr. Harvey Walker diz que nos Estados Unidos há dois aspectos diferentes: fazendo-se perguntas objetivas...

O Sr. Mário de Brito — O nosso sistema também pretende ser objetivo.

O Sr. Harvey Walker — ...e instruindo-se os chefes das repartições sôbre o modo mais adequado de preencher os boletins.

O Sr. Mário de Brito — Dizem que o número de itens no *Probst system* atinge a cêrca de 100.

O Sr. Harvey Walker — Mas a cada funcionário só se referem 30 ou 40 no máximo.

O Sr. Mário de Brito — E a variação das notas é muito grande? Quantas notas diferentes contém cada item?

A Sra. Beatriz Wahrlich — Há um departamento superior central que procede à avaliação numérica das respostas.

O Sr. Nazaré Teixeira Dias — No *Probst system* o chefe não dá pontos; apenas assinala se o funcionário preenche ou não determinadas condições. Não lhe cabe a avaliação numérica. Esta operação compete à agência central. O chefe assinala as qualidades ou defeitos e a agência central dá o valor correspondente. Assim, o julgamento é mais imparcial. O Prof. Walker entende que o chefe deve atribuir pontos aos empregados sem entabular uma conversação com êles, sem dizer em que considera boa ou deficiente a atuação dêles?

O Sr. Mário de Brito — Trata de conhecer a opinião de uns e outros?

O Sr. Harvey Walker — O assunto independe de discussão. No *Probst system* cada chefe atribui a nota aos funcionários sem discutir com êles. Entretanto, se o funcionário julga que a nota foi baixa e deseja reclamar perante o chefe, êste poderá conceder-lhe a entrevista.

O Sr. Mário de Brito — Em o nosso sistema também é assim.

O Sr. Dardeau Vieira — Como está funcionando o sistema de "efficiency rating" no Governo Federal?

O Sr. Harvey Walker — Mais ou menos.

O Sr. Dardeau Vieira — Que pensa dêsse sistema de apreciação de eficiência?

O Sr. Harvey Walker — Os boletins são bons, mas não ainda inteiramente objetivos, de modo que o sistema ainda não corresponde a tôdas as necessidades.

O Sr. Mário de Brito — Qual o sistema de avaliação de eficiência mais interessante nos Estados Unidos?

O Sr. Harvey Walker — O *Probst system*.

O Sr. Mário de Brito — Quais são os Estados americanos que dispõem de melhor sistema de promoção?

O Sr. Harvey Walker — Wisconsin, Tennessee, Georgia e Califórnia.

O Sr. Mário de Brito — Conhece o da cidade de Nova York?

O Sr. Harvey Walker — Não. Mas não tenho grande confiança nêle. Será tão bom quanto o sistema federal.

O Sr. Nazaré Teixeira Dias — O sistema do Estado da Califórnia se aproxima muito do *Probst*, mas há grande variedade de fórmulas em atenção ao agrupamento de tipos de trabalho.

O Sr. Harvey Walker — E' verdade. O Estado da Califórnia segue um sistema baseado no *Probst*, com as adaptações necessárias.

O Sr. Nazaré Teixeira Dias — Qual o meio de o funcionário obter melhor situação ou mesmo a correção dos pontos dados?

A Sra. Beatriz Wahrlich — O Prof. Walker já explicou: pedir uma entrevista ao seu chefe para discutir o assunto.

O Sr. Nazaré Teixeira Dias — O sistema de recursos previsto na Lei Ramspeck está funcionando bem no Governo Federal?

O Sr. Harvey Walker — Não sei qual é o processo. Neste tempo de guerra, não tenho acompanhado a execução dessas medidas.

O Sr. Mário de Brito — Segundo depredendi, o aumento de salários ou a promoção horizontal no governo americano depende dos deveres e responsabilidades do funcionário.

O Sr. Dardeau Vieira — Depende da eficiência.

O Sr. Harvey Walker — Sômente da eficiência, quando se trata da promoção horizontal.

O Sr. Mário de Brito — A reclassificação de cargos é considerada promoção vertical?

O Sr. Dardeau Vieira — Isto é outra coisa.

A Sra. Beatriz Wahrlich — A reclassificação só se poderia comparar com a promoção vertical e nunca com a horizontal, que importa apenas na melhoria de salários, no aumento de vencimentos, mantidos, porém, os mesmos deveres e responsabilidades.

O Sr. Mário de Brito — Tive conhecimento pessoal de um caso. Certa moça foi nomeada secretária de alguém. Era uma nova empregada naquele cargo. Estava sendo inquirida por um classificador, porque estava exercendo funções diferentes, devido ao fato de possuir outra capacidade.

A Sra. Beatriz Wahrlich — Isso é reclassificação de cargos; não é promoção.

O Sr. Ary Fernandes — A reclassificação poderia ser para baixo.

O Sr. Mário de Brito — Mas aquela mesma pessoa, passado algum tempo, poderia ter tido o seu cargo reclassificado, por se ter mostrado mais capaz.

O Sr. *Ottolmy Strauch* — A eficiência é um elemento distinto da classificação dos deveres e responsabilidades do cargo.

O Sr. *Dardeau Vieira* — A contribuição pessoal do funcionário pode alterar o próprio cargo. Mas isso é um problema de reclassificação.

O Sr. *Mário de Brito* — Modifica-se o salário.

O Sr. *Dardeau Vieira* — Porque se modifica a classificação. Mas o caso não oferece o aspecto de promoção, quer vertical, quer horizontal.

O Sr. *Harvey Walker* — Esse é o problema de classificação dos cargos. Por melhor que seja o plano de classificação, êle se torna obsoleto, porque os próprios cargos evoluem e devem ser modificados. Esses problemas têm que ser resolvidos pela adaptação dos planos.

O Sr. *Mário de Brito* — Seria questão do *replacement*. E' o caso atual, presente.

O Sr. *Harvey Walker* — A classificação não cogita dos indivíduos, mas dos cargos.

O Sr. *Mário de Brito* — O que desejo dizer é que o indivíduo pode forçar a reclassificação de seu cargo, devido a sua capacidade pessoal. Demonstrando outras capacidades, a reclassificação se impõe. E' neste sentido que estou ligando o assunto aos planos de classificação.

O Sr. *Dardeau Vieira* — O indivíduo pode transformar o cargo.

O Sr. *Mário de Brito* — Faz o cargo.

A Sra. *Beatriz Wahrlich* — Se tem outras aptidões, por que não as aproveitar?

O Sr. *Ottolmy Strauch* — Há um exemplo muito citado a êsse respeito: do indivíduo tão eficiente que conseguiu reduzir seu próprio pessoal. Em vista disso, foi o seu cargo reclassificado, mas ao invés de o ser para cima, o foi para baixo.

O Sr. *Dardeau Vieira* — Passou a ganhar menos por isso. Gostaria de ouvir a opinião do Prof. Walker sobre o papel que deve desempenhar a antiguidade nas promoções.

O Sr. *Harvey Walker* — A antiguidade deve influir na promoção horizontal e não na promoção vertical. Nesta, poder-se-á atribuir-lhe valor mínimo ou indireto através da eficiência demonstrada durante os anos de trabalho. Havendo absoluta igualdade de merecimento, poder-se-á recorrer à antiguidade.

O Sr. *Mário de Brito* — O assunto das promoções está praticamente esgotado. Vamos ver qual será o próximo?

A Sra. *Beatriz Wahrlich* — Sugiro planos de pagamento, que mais se relaciona com o assunto tratado que qualquer dos outros.

O Sr. *Harvey Walker* — E' assunto da conferência. Não seria preferível o recrutamento e seleção?

(Os presentes concordam com o tema sugerido).

O Sr. *Harvey Walker* diz que o dever do agente de recrutamento é conseguir o maior número possível de can-

didatos qualificados para exame. Não conhece nenhum órgão de pessoal nos Estados Unidos que execute um serviço perfeito de recrutamento. Dadas as dificuldades de transporte existentes no Brasil, entende que aqui se faz um bom trabalho de seleção. O recrutamento exige, por exemplo, íntimo contato com as escolas e, também, com os candidatos que não mais as freqüentem. O recrutamento dêste segundo grupo é mais difícil de organizar. No entanto, todos os alunos que deixem os estabelecimentos de ensino deverão preencher formulários com seus nomes e outras indicações, de modo a receberem, periodicamente, a indicação das provas que serão feitas, para ver se elas os interessam. Quando se cogita, por exemplo, de pessoal para escritório, devem ser preferidos os candidatos de maior cultura. Para atrair essas pessoas, em geral, é suficiente a publicidade pelos jornais, além de cartazes e editais colocados nos edifícios públicos. Os trabalhadores e operários especializados são mais facilmente encontrados através dos sindicatos, porque quase sempre há falta de trabalhadores especialistas, como funileiros, bombeiros, etc.

O Sr. *Murilo Braga* — O recrutamento de pessoal qualificado é muito difícil no Brasil, porque as indústrias e empresas privadas pagam mais que o Governo.

O Sr. *Harvey Walker* — E' naturalmente um problema de pagamento.

O Sr. *Murilo Braga* — Nota-se a evasão dos operários das fábricas do Governo para as empresas particulares. A evasão é grande e acha-se muito relacionada com o desequilíbrio da educação técnica, porque a nossa educação profissional não está ainda formando quadros médios, mas acima dos médios. E' preciso dar o *background* da nossa educação técnica. Temos no Brasil o especialista, o engenheiro, o electricista, o veterinário, e lá muito em baixo o homem sem formação profissional adequada. A nossa educação técnica não está ainda procurando atrair êsses homens e levá-los para a classe supostamente média. As tentativas estão, porém, surgindo. A nossa educação está formando uma semi-elite, colocada um pouco abaixo do engenheiro, do veterinário e do electricista. Isso acarreta acentuada carência de profissionais nas indústrias e, ainda, a falta de trabalhadores para o Governo. Nossa educação técnica está muito alta para as necessidades do Brasil. Devia estar um pouco mais abaixo. Foi preciso criar uma nova agência "sui-generis". Não é federal...

O Sr. *Mário de Brito* — Muito recente.

O Sr. *Murilo Braga* — ...é mantida pelos próprios industriais.

O Sr. *Mário de Brito* — Uma lei nova determina que os industriais ensinam seus aprendizes, de maneira a transformá-los em operários especialistas. E' uma lei muito nova, mas que já está sendo executada.

O Sr. *Murilo Braga* — Mas o problema se complica. Se entregarmos a formação profissional apenas às indústrias particulares, estas não se dedicarão a formar muitos profissionais, mas apenas o número que possam aproveitar. Foi o que aconteceu na Inglaterra e foi o problema da França. Ocorreu em vários países. E' preciso que os dirigentes atuais meditem nas conseqüências.

O Sr. Mário de Brito — No Brasil, apenas o Governo assim procede, porque não lhe é possível fazer tudo. Ésse um ponto de partida que me parece razoável.

O Sr. Murilo Braga — Distingo. Não há no caso incapacidade do Governo.

O Sr. Mário de Brito — E' mais incapacidade financeira.

O Sr. Murilo Braga — E' a incapacidade administrativa, porque o Governo pode fazer uma espécie de treinamento desses operários, recebendo esse dinheiro da indústria. Tanto é incapacidade administrativa que os próprios técnicos do novo órgão saíram, em grande parte, do próprio Governo...

O Sr. Mário de Brito — O Governo está obrigando a indústria a manter essas escolas. Ou a fábrica as mantém ou paga ao Governo quantia relativamente elevada.

O Sr. Murilo Braga — O dinheiro vai todo para o S.E.N.A.I.

O Sr. Mário de Brito — Quando visitei a Light, disseram-me que lá já se achava em funcionamento, havia um ano, um Departamento de educação profissional. Alegaram-me que assim tinham de proceder, porque, do contrário, seriam forçados a pagar ao S.E.N.A.I. para obter o próprio treinamento dos seus operários. Daí concluí que havia essa alternativa.

O Sr. Murilo Braga — A Light é uma exceção, porque tem sempre necessidade de bons trabalhadores nos seus serviços, a fim de evitar reclamações do público. A Light sente necessidade de manter um conjunto de trabalhadores habilitados.

O Sr. Mário de Brito — Tem acontecido que o funcionário treinado pela Light obtém melhor colocação fora da companhia. E a Light o deixa ir.

O Sr. Murilo Braga — E eles aumentam o salário. Parece-me há certo desajustamento, porque, quando foi organizado o ensino industrial em 1942, não se fez a sondagem das reais necessidades profissionais do Brasil. O planejamento foi feito sem um estudo acurado do mercado de trabalho. Não se sabe quantos profissionais temos deste ou daquele tipo e qual o contingente de que necessitaremos ano a ano para suprir as nossas necessidades.

O Sr. Harvey Walker — Os dados do Serviço Nacional de Recenseamento poderiam ser úteis ao estudo da questão.

O Sr. Mário de Brito — O Prof. Walker esteve no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística onde obteve informações detalhadas sobre o censo. Por isso é que relaciona as duas coisas.

O Sr. Murilo Braga — Em resumo, acredito que só agora a educação técnica, o treinamento profissional, está sendo valorizado. A primeira vez que se fez um estudo real do que vale a nossa educação, de modo geral, foi com essa sondagem do D.A.S.P., por meio dos concursos. Ela demonstrou que a nossa educação é muito acadêmica, muito teórica, não atende às necessidades ocorrentes e futuras. Os próprios alunos das escolas estão reagindo e pedem mais prática, mais treinamento específico, ao invés dessas coisas amplas e teóricas, sem real proveito para o

próprio indivíduo. Posso dar o exemplo dos médicos legistas em pequena quantidade. Há uma cadeira de medicina legal, na Faculdade de Medicina, ministrada, porém, apenas em seis meses. Dessa forma, quando se realiza um concurso para médico legista, nenhum candidato é habilitado, porque não atinge o nível de que se necessita para essa função.

O Sr. Mário de Brito — A questão é também de pagamento. Quanto ganha o médico-legista?

O Sr. Murilo Braga — Mil e trezentos cruzeiros.

O Sr. Mário de Brito — O Governo não os pode obter por esse preço. Nem médico nenhum.

O Sr. Ary Fernandes — O nosso ensino médico termina com o diploma. Realmente nos grandes países essa etapa inicial satisfaz apenas os médicos que querem fazer clínica geral. Temos, para os que desejarem se especializar, os cursos post-graduados. Aliás, esses cursos já existem entre nós, quando se trata de higiene. Mas faltam em outros setores, como, por exemplo, o da medicina legal.

O Sr. Dardeau Vieira — O problema não é tanto de salários, porque o Governo obtém médicos sanitaristas pelo mesmo preço.

O Sr. Murilo Braga — Porque são especificamente treinados.

O Sr. Dardeau Vieira — Também a profissão do médico legista não é atraente, em virtude de suas próprias condições.

O Sr. Ary Fernandes — O caso é idêntico ao dos técnicos de laboratório de Manguinhos ou de Butantan, que têm o mesmo nível de vencimentos.

O Sr. Murilo Braga — Nosso programa de recrutamento não pode ter o devido desenvolvimento em virtude da desadaptação existente entre o planejamento da educação nacional e as necessidades do serviço público.

O Sr. Harvey Walker — Há o problema da educação e o do pagamento, intimamente ligados.

Vamos passar agora ao tema das provas.

O Prof. Harvey Walker esclarece que os exames para seleção do pessoal nos Estados Unidos visam em primeiro lugar apreciar o "background", cultural da pessoa, sua experiência prática e tudo mais quanto se relaciona com os conhecimentos do indivíduo. Os lugares mais elevados da hierarquia são providos com fundamento nos antecedentes do candidato e, às vezes, mediante defesa de tese, dependendo a nomeação de provas escritas e orais. As provas escritas passaram por uma verdadeira revolução nos últimos anos. No Brasil, ainda se acham em evolução. Aqui, ainda se utiliza o velho sistema das dissertações. Em muitos casos, quando a habilidade de escrever não é fundamental, deve-se dar preferência ao tipo objetivo de perguntas, que permite a verificação dos conhecimentos do indivíduo e abrange campo muito mais extenso.

Os testes são aconselháveis porque sua correção é fácil e padronizada. O exame oral é usado complementarmente. Não se sabe de caso nenhum em que o exame oral tenha sido a única prova do concurso.

A *Sra. Beatriz Wahrlich* — O exame oral tem mais o caráter de entrevista?

O *Sr. Harvey Walker* responde afirmativamente e prossegue dizendo que a dificuldade maior do exame oral é conseguir o equilíbrio de julgamento, mesmo no caso das mesmas provas, mas presididas por bancas diferentes. O exame oral, por outro lado, interessa para a apuração da aparência, facilidade de expressão, enfim, qualidades indispensáveis para o desempenho de determinados cargos.

O *Sr. Mário de Brito* — Peço permissão para fazer uma pergunta de ordem quase filosófica: Que lhe parece melhor, na seleção de maneira geral para o serviço público: a habilidade específica para a tarefa ou a cultura geral e a inteligência?

O *Sr. Murilo Braga* — Depende do cargo.

O *Sr. Harvey Walker* esclarece que, se o Governo está em condições de proporcionar treinamento ao candidato para as funções do cargo, é indiferente que o candidato tenha ou não, antes de entrar para o serviço, o treinamento específico. Uma pessoa inteligente e disposta de cultura geral poderá servir perfeitamente. Mas se o Estado possui um sistema educacional que proporcione habilitação específica, então melhor será recrutar e selecionar candidatos na base desses conhecimentos específicos.

O *Sr. Mário de Brito* — A resposta é perfeita e precisa. Nosso sistema educativo não se acha muito desenvolvido, de modo que a tendência é mais para a seleção pelas habilidades gerais que pelas específicas.

O *Sr. Murilo Braga* — Em algumas carreiras é o que ocorre. Mas depende do tipo de trabalho. Há o caso dos dactilógrafos, por exemplo.

O *Sr. Mário de Brito* — E' claro.

O *Sr. Harvey Walker* — O mais interessante seria conciliar os dois sistemas, procedendo-se a exame que apurasse, simultaneamente, a inteligência, a cultura geral e os conhecimentos específicos.

O *Sr. Murilo Braga* — Aqui, temos que usar de um pouco de habilidade para darmos os testes. Começamos a seleção em 1937 com 10% de testes e 90% de questões clássicas, dissertações etc. O teste era combatido pelos antigos professores, e apenas o Instituto de Educação, com a grande reforma de 1933, iniciou a aplicação em larga escala desse instrumento.

O *Sr. Harvey Walker* — São entregues cópias dos testes às escolas?

O *Sr. Murilo Braga* — Ainda não estamos fazendo a publicação dos testes, a fim de mandá-los às escolas. Devo esclarecer que até a palavra "test" foi por nós substituída, para vendermos bem o produto... Mudamos o nome; chamámo-los de *questões objetivas*, porque, se os denominarmos de testes, o público reagirá, alegando que se trata de coisa do estrangeiro, charada, quebra-cabeça... Vendida a idéia, recebem os testes encadernadinhos, sob a denominação genérica de *questões objetivas*, e acham o produto de excelente qualidade... *Questões objetivas* para o público não são testes... Tivemos que usar esse recurso para ganhar um pouco a confiança dos candidatos.

O *Sr. Mário de Brito* — O público, em revanche, passou a chamá-los de "puzzle" (charadas).

O *Sr. Murilo Braga* — Hoje, os candidatos dizem que preferem as "questões objetivas". Não falam em testes. Nós, também, evitamos a denominação. Dentro de uns cinco anos, publicaremos a história das questões objetivas e demonstraremos que os candidatos resolveram testes... Então não haverá mais perigo. A idéia foi vendida e bem aceita.

A *Sra. Beatriz Wahrlich* — Aliás, a denominação empregada atualmente é preferível, porque o teste tem sentido muito mais amplo. Teste é pergunta, questão, de modo geral, e não apenas a questão objetiva.

O *Sr. Mário de Brito* — Mesmo no estrangeiro dão o nome de teste à pergunta objetiva.

O *Sr. Murilo Braga* — Os exames orais, entre nós, não estão ainda devidamente desenvolvidos. Esperamos fazer uma experiência no próximo ano. Adquirimos uma daquelas máquinas que foram tentadas na *Civil Service Commission*.

O *Sr. Mário de Brito* — Já foi comprada.

O *Sr. Murilo Braga* — Dispondo da máquina, gravaremos alguns exames e faremos tentativas sobre os exames orais. No momento, esse gênero de exames se destina às línguas estrangeiras e para reduzido número de outras disciplinas. Quando há necessidade de um exame oral, fazê-lo praticamente, seguido de um relatório sobre o seu desenvolvimento. Este relatório é uma espécie de contra-prova do exame realizado. O sistema tem muitos defeitos mas é o que estamos conseguindo fazer.

Quanto aos testes, estamos usando os tipos clássicos e evitamos o *falso-verdadeiro*, porque não se entenderia a correção tecnicamente feita. E' muito difícil justificar o processo para o público. Somente mais tarde usaremos o teste *falso-verdadeiro*.

O *Sr. Mário de Brito* — A dificuldade reside em justificar perante o candidato a maneira de graduar os testes em falsos e verdadeiros, fazendo-o pelo número de respostas certas de que se deduz o número de respostas erradas. Eles não compreendem bem.

O *Sr. Murilo Braga* — Sendo 100 questões e respondendo o candidato 50 delas com exatidão e 50 erradamente, a nota não é cinquenta, mas zero. O público não pode entender isso...

O *Sr. Mário de Brito* — E' o aspecto psicológico do caso. O candidato entende que a nota devia ser 50.

O *Sr. Murilo Braga* — Por isso, afastamos o *falso-verdadeiro*, provisoriamente. As pesquisas que foram realizadas nos Estados Unidos revelaram que era necessária essa correção.

O *Sr. Harvey Walker* — Não há o sistema de inscrições para admissão de temporários no serviço público?

O *Sr. Murilo Braga* — Para esses casos não há inscrição, mas, em geral, a proposta do diretor de serviço ao D.A.S.P., que julga, afinal, se aquele funcionário serve ou não serve.

O *Sr. Dardeau Vieira* — São os contratados e mensalistas.

O Sr. *Murilo Braga* — Surge aí uma questão administrativa que vou esclarecer ao Prof. Harvey Walker. Há dois anos não havia a supervisão do D.A.S.P. sobre a avaliação da experiência do indivíduo. Os diversos serviços faziam as propostas e o Governo as aceitava. Veio a segunda fase, em que os serviços encaminham a proposta, juntamente com o *curriculum* e a experiência do indivíduo, para que o D.A.S.P. aprecie. A terceira fase poderá ser esta, mas é necessário modificar, pouco a pouco, a mentalidade dos chefes de serviço, para que compreendam o processo. Isso levará mais algum tempo.

O Sr. *Harvey Walker* — Não se cogita da experiência do indivíduo?

O Sr. *Murilo Braga* — É exatamente o que se está fazendo. Vai-se além, dizendo-se mais do que isso, ou seja, qual a experiência do indivíduo.

A Sra. *Beatriz Wahrlich* — Deveria haver um formulário.

O Sr. *Murilo Braga* — É uma boa sugestão essa de se fazer um formulário e mandar aos diferentes serviços, para que os preencham nas devidas oportunidades.

O Sr. *Harvey Walker* — Mesmo no caso dos funcionários admitidos na base de sua experiência, as autoridades que fizessem a proposta de admissão deveriam preencher formulários e mencionar tudo quanto se referisse à prática, à cultura, à experiência do candidato. Assim se tornaria mais fácil o exame do caso.

O Sr. *Mário de Brito* — Eu desejaria fazer uma pergunta um tanto indiscreta, para nós e não para o Prof. Walker. Nos Estados Unidos utilizam exames para o preenchimento de posições de chefia? Gostaria que o Prof. Walker esclarecesse detalhadamente este aspecto. É o caso do diretor de pessoal, por exemplo.

O Sr. *Harvey Walker* — De modo geral, mesmo os lugares mais altos são preenchidos por promoção. Entretanto, quando o número de possíveis candidatos é pequeno e insuficiente em determinado campo da administração, como o do diretor de pessoal, o Governo procura na indústria, no comércio, em todos os diferentes setores, quem possa concorrer a esse exame. Então, indaga o Governo da experiência do indivíduo, de sua cultura, da educação que tenha tido e, além disso, exige-lhe em geral uma dissertação. Todos os elementos são apurados aritmeticamente. Em cada grupo de trabalho faz-se essa apuração, comparando-se os resultados de uns e outros. Há um verdadeiro concurso baseado no passado e nas habilitações do indivíduo. Temos também provas escritas.

A Sra. *Beatriz Wahrlich* — Talvez o Prof. Walker não saiba o que são os cargos em comissão no Brasil. São cargos que as pessoas exercem em confiança. Os diretores de pessoal, por exemplo, ocupam cargos dessa natureza. Não são providos por promoção nem mediante provas. A pessoa pode exercer o cargo numa oportunidade e depois ter de o deixar. Esse sistema abrange a escala hierárquica até ponto muito mais baixo do que o americano poderia admitir. Pelo sistema norte-americano, é inadmissível que o chefe de seção ou diretor de repartição, funções que não são "policy determining", seja nomeado em comissão. Aconte-

ce que há uma série de problemas psicológicos daí decorrentes. Entre eles, modificações contínuas do padrão de vida e falta de continuidade do trabalho. Há seções chefiadas durante um ano por três pessoas. Além disso, aqui as carreiras terminam muito cedo.

O Sr. *Dardeau Vieira* — Nos Estados Unidos, a carreira do funcionário atinge o posto de *head of bureau*.

O Sr. *Harvey Walker* — Nos Estados Unidos, somente os Secretários desempenham cargos de confiança. Os demais funcionários são todos do quadro.

O Sr. *Murilo Braga* — Parece-nos que nos falta um bom treinamento de chefes, aliás somente agora iniciado. As pessoas que preenchem funções de chefia não têm a preparação e o desenvolvimento técnico necessários ao problema da liderança. É este o nosso problema. É uma dificuldade, muitas vezes, encontrarmos um bom chefe.

O Sr. *Harvey Walker* — É difícil encontrar homens de supervisão, mesmo nos Estados Unidos.

O Sr. *Mário de Brito* — Tive ocasião de ler, há pouco, num jornal americano, ligeiro comentário dizendo que os grandes generais do mundo, se tivessem de passar por um exame físico de rotina, como o que é imposto aos soldados, seriam reprovados. Napoleão, por exemplo, era um epilético. Outro grande general tinha doença de estômago — uma úlcera. Cinco ou seis grandes chefes militares teriam sido recusados em qualquer exame físico de rotina.

O Sr. *Murilo Braga* — Esses estão além da curva normal. . . Não podem ser tratados na curva de distribuição de frequência. Os grandes chefes estão muito em baixo e não há lugar para eles.

Ainda uma questão. Para algumas carreiras, dada a situação da educação brasileira, não seria mais prático para o Governo selecionar os candidatos pela inteligência e por um regular número de conhecimentos e fazer o treinamento desse pessoal?

O Sr. *Harvey Walker* — Sim. A Divisão de Aperfeiçoamento está aparelhada e preparada para essa tarefa.

O Sr. *Murilo Braga* — Entretanto, não seria para uma seleção demasiadamente específica, onde se notasse, por exemplo, muita falta de gente. Seria uma seleção preliminar, submetendo-se em seguida esses indivíduos a treinamento intensivo. O treinamento deveria ser pago.

O Sr. *Harvey Walker* — É preciso.

O Sr. *Murilo Braga* — Creio que o treinamento sem pagamento não atraia candidatos. É necessário pagar o período de treino.

O Sr. *Mário de Brito* — Estamos procedendo assim quanto a dactilógrafos e auxiliares de escritório.

O Sr. *Ary Fernandes* — O sistema já funciona no Departamento de Saúde, em larga escala. Em todos os cursos do Departamento de Saúde, dois terços das matrículas são reservados ao próprio pessoal e um terço aos indivíduos de fora. São funcionários submetidos a treinamento intensivo para um fim especial.

O Sr. *Mário de Brito* — O sistema é um pouco diferente. Esses auxiliares de escritório são submetidos a determinadas

provas. Os que não atingem a nota mínima prefixada, mas pelo menos alguns pontos, passam a ser treinados durante dois ou três meses, durante os quais recebem pagamento. Depois dêse treinamento suplementar, são submetidos a novas provas.

O Sr. Joaquim Rufino Ramos Jubé Júnior — Há duas fases — a seletiva e a comprobatória.

O Sr. Ary Fernandes — Uma espécie de concurso.

O Sr. Mário de Brito — O cidadão se submete ao concurso mas não obtém o mínimo de 50, conseguindo apenas 40. E' submetido a treinamento em um curso onde obtém notas prévias e onde é submetido a uma supervisão. Depois, pode-se proceder de duas maneiras: ou novas provas ou apurar as notas obtidas. Não se combinou ainda como será feito.

O Sr. Murilo Braga — Cogita-se de selecionar também os que aprendem mais depressa. Os norte-americanos assim procedem na seleção para o Exército. Os Srs. aproveitam os bons aprendedores e os distribuem pelas diversas funções.

O Sr. Mário de Brito — A atenção se voltava para o caso específico dos dactilógrafos.

O Sr. Murilo Braga — O Exército americano precisa, por exemplo, de pessoas para o corpo de sinaleiros. Então, dá um teste de aptidão para radiotelegrafia ao indivíduo que

não sabe nada do assunto. Seleciona, então, aquêles que demonstram maior habilidade e os sujeitam a treinamento. Era outro processo que se poderia seguir aqui.

O Sr. Anibal Maya — Pensamos numa organização dêse tipo para a futura escola de polícia a ser organizada no Rio de Janeiro. Nos cursos para a formação de detetives e investigadores, haveria exames mais ou menos semelhantes ao que está sendo lembrado pelo Dr. Murilo Braga. Os elementos seriam recrutados por concurso e depois submetidos a intensivo programa de treinamento, durante dois ou três meses. Êsse programa abrangeria tôdas as atividades que os candidatos teriam de desempenhar na Polícia.

O Sr. Harvey Walker — Êsse treinamento seria pago?

O Sr. Anibal Maya — Exatamente: seria pago. Entrariam como que num período probatório. Depois do curso, verificado que não ofereciam o aproveitamento mínimo estabelecido, seriam dispensados. Fisicamente dispensamos os nossos funcionários quando não aprovados no período probatório.

O Sr. Murilo Braga — Haveria uma superposição entre o período de prova e o de treino.

O Sr. Mário de Brito — Está quase terminado o prazo de que dispomos. Creio que podemos encerrar a nossa reunião.

Segunda reunião mensal de 1944

“A análise do trabalho em administração de pessoal”

Um dos mais importantes fundamentos técnicos da moderna administração de pessoal — a análise do trabalho — serviu de tema para a segunda reunião de estudos promovida em 1944 pela Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P.

O conferencista foi o Sr. Tomás de Vilanova Monteiro Lopes, técnico de administração do mesmo Departamento e atual chefe da Secção de Pessoal de seu Serviço de Administração. Foi o seguinte o teor de sua palestra:

“A análise do trabalho é assunto que, atualmente, está sendo muito cotêjado pelos nossos estudiosos de técnica de administração.

O interesse que êle tem despertado é tão grande que, segundo ouvimos dizer, um grupo de rapazes entusiastas concebeu a idéia de fundar uma *Sociedade dos Amigos da Análise do Trabalho*. Para atender aos aspectos técnicos da organização da projetada entidade, já foram traçados os organogramas, faltando, apenas, decidir-se, afinal, se a sociedade será anônima, em nome coletivo ou por quotas de responsabilidade limitada...

A análise do trabalho, como se vê, é assunto que está na ordem do dia.

Mas, que se deve entender por análise do trabalho?

Diversas têm sido as definições de análise do trabalho propostas pelos autores. Tôdas elas, entretanto, como veremos mais tarde, apresentam certos elementos comuns.

Para HERBERT MOORE (1), análise do trabalho é a observação, exame, avaliação e registro sistemáticos dos diversos componentes do trabalho. VITELIS (2) a define como sendo o estudo completo e acurado de todos os fatores integrantes de um trabalho, visando a revelar as atribuições a êste correspondentes, assim como suas condições de execução e as qualidades necessárias a um trabalhador para realizá-lo com êxito. E, finalmente, SCOTT, MATHEWSON & SPRIGEL (3) ensinam que análise do trabalho é o processo de avaliação racional das operações, atribuições e interrelações dos diferentes cargos.

Essas definições, como observamos há pouco, possuem certos elementos comuns, de vez que tôdas elas põem em relêvo:

- 1, a decomposição do trabalho em suas fases ou operações;
- 2, a verificação das condições sob as quais o trabalho é executado; e
- 3, a determinação das qualidades pessoais e dos conhecimentos necessários para que o trabalho seja executado com êxito. (4)

(1) Vide as indicações bibliográficas, no final.

Já que qualquer uma das aludidas definições, quando tomada de per si, não se adapta rigorosamente ao objetivo que temos em vista, diremos que análise do trabalho é o processo científico por meio do qual decompomos o trabalho em suas fases ou operações, verificamos em que elas consistem e como se relacionam, sob que condições são executadas e quais as aptidões e conhecimentos que o trabalhador deve possuir para alcançar um determinado padrão de atividade.

Assim encarada, a análise do trabalho é um indispensável instrumento da administração de pessoal. Sem dúvida alguma, quer no setor da seleção quer no do treinamento, como no da classificação de cargos ou em qualquer outro, quase nada se pode fazer, tecnicamente falando, sem que, de antemão, se tenha analisado o trabalho e procedido à competente especificação de funções.

A esse propósito, o conhecido tratadista norte-americano DALE YODER (5) ensina que: "A primeira etapa em qualquer amplo programa de pessoal é um exame das necessidades do trabalho, uma cuidadosa determinação dos tipos de empregos e dos trabalhadores que, para exercê-los, os negócios reclamam. A maioria da extensa série de funções de pessoal requer essa análise preliminar. Ela se faz mister se adequadas fontes de trabalhadores devem ser aproveitadas; e ela é igualmente importante como base para seleção, treinamento, avaliação, remuneração, transferência e promoção, estabilização do emprego e numerosas outras altamente importantes funções de pessoal. Antes que qualquer uma dessas funções possa ser racionalmente apreciada, é preciso saber quais os trabalhos a serem executados, quais os tipos de trabalhadores e capacidades pessoais reclamadas, e como aqueles estão relacionados uns aos outros".

A ANÁLISE DO TRABALHO E A CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Para a classificação de cargos a análise do trabalho é indispensável. Quer predomine o sistema de carreira quer não, os cargos são totalmente destituídos de significação se deixarmos de encarar o seu conteúdo.

Com efeito. Que é um cargo senão um "conjunto de responsabilidades e atividades atribuídas a um indivíduo", como dizem MOSHER e KINGSLEY? (6)

Nestes termos, o que distingue o cargo de oficial administrativo do de estatístico-auxiliar não é o título que cada um ostenta, nem, tampouco, o fato de ser a remuneração do primeiro mais elevada que a do segundo. Claro está que uma distinção baseada em critérios tão primários nenhum valor possuiria para uma racional classificação de cargos. Esta, nunca é demais insistir, envolve um trabalho de identificação, comparação, grupamento e gradação de diferentes tipos de atividades (7). Assim, um conhecimento íntimo e detalhado destes tipos de atividades, isoladamente e em conjunto, é indispensável para que a classificação de cargos não corra o risco de falhar às suas finalidades.

A análise do trabalho, quando se tem em vista organizar um plano de classificação de cargos, é incomparavelmente mais complexa do que quando se tem em vista qualquer uma das outras funções da administração de pessoal. A razão é simples. A seleção de pessoal ou o treinamento, por exemplo, visa, em cada caso, a um trabalho determi-

nado. Seleciona-se o dactilógrafo, ou o arquivista, ou o escriturário; treina-se o dactiloscopista ou o examinador de marcas. Quando tratamos da classificação de cargos, porém, é preciso pensar e agir em termos de sistema e encarar os cargos não apenas isoladamente, mas, sobretudo, como peças de um todo a construir.

A ANÁLISE DO TRABALHO E O RECRUTAMENTO

O recrutamento, como se sabe, tem por objetivo revelar ou criar, estudar, manter ou desenvolver bons mercados de trabalho para uma ou várias profissões (8). Mas, para que haja bons mercados de trabalho para uma determinada profissão, umas tantas coisas são necessárias e entre estas devemos destacar: 1) o interesse pela profissão e 2) a possibilidade de uma adequada formação de pessoal para a mesma.

O interesse pela profissão pode ser maior ou menor, flutuando em função de fatores diversos, tais como: 1) oportunidade de emprego da mão de obra; 2) nível de remuneração; 3) direitos e deveres recíprocos do empregado e do empregador; 4) atitudes e preconceitos sociais em relação à profissão; 5) oportunidades de melhoria e de progresso; etc.

O recrutamento deve, por isso mesmo, após um cuidadoso survey da situação do mercado de trabalho, funcionar como um agente regulador desse interesse, procurando incrementá-lo, estabilizá-lo ou mesmo canalizá-lo para outras profissões, de modo a evitar um grande desequilíbrio entre a oferta e a procura da mão de obra.

Como, porém, o simples interesse pela profissão não é bastante para garantir um bom mercado de trabalho, deve o recrutamento atuar junto às escolas e às associações profissionais, seja instituindo cursos especiais de formação, extensão e adaptação ou, ainda, provocando a transferência de trabalhadores de profissões similares para aquelas em que há evidente carência de mão de obra.

Para tudo isso, como é óbvio, faz-se mister que a agência de recrutamento disponha de informações que somente a análise do trabalho pode proporcionar. Mesmo para os meros fins de propaganda, a qual, ao contrário do que erroneamente se pensa, não é recrutamento, a análise do trabalho tem grande valor, pois que fornece material para um noticiário sincero e em condições de informar, sem iludir, e esclarecer, sem desencorajar, os pretendentes ao ingresso numa determinada profissão. A respeito, poderíamos citar como exemplo ilustrativo as *opportunities under public service*, usadas pela administração pública norte-americana e que podem ser consideradas valiosas fontes de informações sobre a natureza e variantes das atribuições dos cargos a preencher, escalas de salários correspondentes, possibilidades de melhoria, qualidades pessoais, natureza e níveis de conhecimentos e experiência necessários. Os possíveis pretendentes ao emprego podem, assim, ter a seu dispor, como esclarecimento e base de decisão, em face da oportunidade que se apresenta, um resumo dos dados coligidos pela análise do trabalho, no tocante a certas questões de interesse imediato. Isto, contribuindo para que as áreas de seleção não sejam congestionadas por indivíduos cujas qualificações estão muito abaixo do padrão exigido, importa em economia de trabalho, de numerário, de tem-

po, além de concorrer para maior eficiência do processo de seleção.

A ANÁLISE DO TRABALHO E A REMUNERAÇÃO

Para CRISTO CASACOF (9), dentre os problemas relativos ao trabalhador o mais importante é o da remuneração, pois que nêle se situa o centro de gravidade de tôdas as atividades econômicas, assim como a fonte geradora dos mais sérios conflitos entre o capital e o trabalho.

A importância econômica e social do problema deriva do fato de ser o salário o elemento condicionador do *standard* de vida da imensa maioria dos indivíduos que vivem do trabalho remunerado. A capacidade aquisitiva de tais indivíduos, ou por outros termos, os limites de suas possibilidades de adquirir comodidades e serviços, é função do nível do salário. Quando este sobe, desde que outros determinados fatores não o acompanhem nesta ascensão, a capacidade aquisitiva do trabalhador igualmente sobe.

Tal fato, além de ostentar grande importância, quando estudado à luz de certos problemas de segurança social, v.g., os relacionados com as condições de saúde, os índices de natalidade, etc., oferece, ainda, conseqüências da mais alta significação. Com efeito, para satisfazer as necessidades dos mercados de consumo ampliados pelo desenvolvimento da capacidade aquisitiva das massas, é preciso produzir em grande escala, ou seja, dar maior expansão às indústrias, mobilizar o capital, intensificar o emprêgo da matéria prima e da mão de obra, enfim, explorar novas fontes de trabalho e de riqueza.

Mas o que sobretudo nos interessa aqui é saber que a remuneração deve ser justa, isto é, deve constituir o preço exato do trabalho prestado. Como, entretanto, avaliar uma coisa, antes de conhecê-la perfeitamente?

Já se disse que um sistema ideal de salário deve:

1. remunerar os resultados obtidos;
2. ter em conta as dificuldades de execução;
3. levar em consideração os esforços dispendidos; e
4. recompensar a consciência profissional, a aplicação, a iniciativa e o gosto pelo trabalho.

Sobre tôdas essas considerações paira, naturalmente, o princípio de que a igual trabalho deve corresponder igual remuneração. E' evidente, porém, que se o trabalho varia, seja pelo grau de dificuldade da execução, seja pela responsabilidade que envolve, ou por outro fator igualmente ponderável, a remuneração deve acompanhá-lo nessas variações.

Compreende-se, assim, que uma racional política de remuneração ou de salários encontra sua base lógica na prévia análise do trabalho.

BENGE, BURK e HAY, (10) assim como CASACOF, CORNELL e outros, distinguem, no estabelecimento de um plano de remuneração, três fases essenciais, a saber:

1. análise do trabalho;
2. classificação do trabalho em séries ou graus;
- e
3. fixação dos níveis de remuneração das citadas séries ou graus.

Em uma das palestras que pronunciou entre nós, HARVEY WALKER, salientando a necessidade de embasar a política de remuneração na análise do trabalho, disse, entre outras coisas:

"Não tenho porém muita certeza de que a política de remuneração igual para trabalho igual esteja sendo inteiramente aplicada aqui, porque, em minha opinião, isso só poderá acontecer quando cada cargo público tiver sido cuidadosamente analisado e quando se dispuser de um plano de classificação no qual todos os cargos de uma mesma natureza tenham sido integrados numa só classe, à qual se aplique uma mesma escala de vencimentos. Sômente um plano de classificação baseado na análise da função pode assegurar essa igualdade" (11).

A ANÁLISE DO TRABALHO E A SELEÇÃO

Sabe-se que, em administração de pessoal, seleção é o processo científico de escolha dos indivíduos mais bem dotados para o exercício de determinado trabalho (12); ou, se preferirmos a definição de LEON WALTHER (13), é o processo científico que tem por fim decidir se o candidato a uma carreira bem determinada possui as aptidões requeridas por essa carreira.

Assim compreendida, a seleção, como dissemos em outra oportunidade (14), gira em torno de dois fatores: *Homem e trabalho*.

Mas como o que se tem em vista é a escolha do trabalhador para o trabalho e não a do trabalho para o trabalhador, é preciso, antes de tudo, verificar se este possui as qualidades necessárias para o exercício daquele, de maneira eficiente, o que, por seu turno, implica uma análise do trabalho e uma especificação de funções, em termos de aptidões, capacidades e conhecimentos.

Num extremo esforço de generalização, podemos dizer que a seleção de pessoal compreende três etapas indispensáveis e que são, sucessivamente:

1. estudo analítico do trabalho;
2. estudo analítico do homem; e
3. interpretação dos estudos acima citados, para efeito de conclusões.

O objetivo primordial da seleção é atingir a fórmula "The right man in the right place", ou, numa linguagem mais nossa, assegurar uma tão perfeita quanto possível integração do homem no trabalho. Mas como assegurar uma tal integração, sem que tenhamos, previamente, estudado o homem e o trabalho e, posteriormente, comparado os resultados desse estudo?

Pode-se, assim, medir em toda a sua plenitude o alcance das palavras de BINGHAM e FREYD (15), quando estes dois autores asseguram que o êxito da seleção é diretamente proporcional à extensão e ao rigor com que ela se baseia na análise do trabalho.

Em outro local (16), bordando considerações em torno do mesmo tema, dissemos nós que, em resumo, a análise do trabalho é de grande importância para a seleção porque:

1. permite o conhecimento, em termos funcionais, do trabalho para o qual os indivíduos vão ser selecionados;

2. revela as aptidões e conhecimentos a serem pesquisados;
3. fornece as bases do processo a empregar;
4. permite o estabelecimento de provas, por sua natureza, rigorosamente adequadas ao fim em vista;
5. serve de base a todo o trabalho de organização de provas, assegurando os elementos imprescindíveis à boa constituição dos grupos de ensaio ou de controle, à escolha das fontes da matéria da prova, à eleição dos "critérios", à ponderação das diversas partes da prova, à fixação dos mínimos de habilitação, etc.

A ANÁLISE DO TRABALHO E O TREINAMENTO

Entre as funções da administração de pessoal merece destaque pela sua excepcional importância (17), nem sempre compreendida e às vezes mesmo negada, o treinamento.

Não são poucos os autores que sustentam ser o treinamento a mais importante função a ser desempenhada pelos administradores e supervisores. Ainda que não levemos tão longe os nossos pontos de vista, é muito difícil contestarmos a opinião de MILTON HALL (18), segundo a qual, em certas organizações, o êxito da administração é medido pelo maior ou menor interesse dispensado ao treinamento dos empregados.

Processo de infundir no indivíduo os conhecimentos e os hábitos de pensamento e de ação necessários para que seja alcançado, ampliado ou aperfeiçoado um determinado padrão de atividade, o treinamento ou se baseia na análise do trabalho ou fracassa inteiramente.

Não há como fugir a esta interrogação preliminar: para que tipo de trabalho vamos treinar o indivíduo? e antes que disponhamos de uma resposta completa, precisa, pormenorizada, que nos assegure o perfeito conhecimento dos fatores que condicionam o comportamento profissional que se deseja atingir, nada se pode fazer, tecnicamente falando.

Com efeito, é a análise do trabalho que nos proporciona os dados de que necessitamos para saber o que é que se deve ensinar, quais os hábitos profissionais que devem ser cultivados, qual a extensão que deve ter o período de treinamento, quais os métodos cujo emprêgo será mais vantajoso, como seriar a matéria a ser lecionada, etc.

MILTON HALL (19), com a sua habitual clareza e senso da realidade, diz muito bem:

"A menos que sejam efetuadas análises cuidadosas para verificar que o treinamento é, realmente, necessário, haverá o risco de não se efetuar treinamento essencial, enquanto se iniciam atividades que poderiam ser dispensadas. E' necessário reconhecer que o treinamento não é um fim. Cada projeto pode ser proveitosamente examinado à luz de perguntas como: Contribuirá este treinamento, de modo significativo, para que o trabalho seja executado de modo mais eficiente e econômico? Poderiam as nossas energias ser gastas mais útilmente pela aplicação de outro processo de treinamento, ou para atingir a algum outro objetivo? Uma análise satisfatória das necessidades revela os empregados ou os grupos de empregados, para os quais o treinamento é neces-

sário, e fornece uma base segura para o estabelecimento das finalidades desse treinamento".

Como já tivemos ensejo de dizer, em artigo publicado na *Revista do Serviço Público* (20), a análise do trabalho para fins de treinamento não deve encarar, apenas, as condições sob as quais o trabalho é atualmente executado, pois que deve dispensar o máximo de atenção às tendências por êle manifestadas, como, por exemplo, passagem da fase manual para a fase mecânica, especialização crescente, etc. Também devem ser cuidadosamente pesquisados os reflexos que sobre êle podem ter as novas descobertas, os novos processos e as novas técnicas surgidos em outros setores de atividade. Conforme se vê, o chamado problema das inter-relações ergológicas constitui um capítulo de grande importância na análise do trabalho, para fins de treinamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As instruções que recebemos da ilustre coordenadora limitam, taxativamente, a extensão desta palestra. Não nos é possível, por isso, encarar os demais tópicos do programa de administração de pessoal, para os quais a análise do trabalho é igualmente indispensável.

Parece-nos, entretanto, que o objetivo que nos propusemos, ao atender à amável insistência do convite para participar desta reunião, foi alcançado.

E se nos fôsse dado fazer uma sugestão, proporíamos que a análise do trabalho constituísse o tema de novas palestras. Poder-se-ia, dêsse modo, estudar o importante problema em seus variados aspectos e reunir o material necessário para uma iniciativa que, mais cedo ou mais tarde, teremos que tomar. Refiro-me à preparação de um corpo de auxiliares em condições de efetuar as análises de trabalho, tão indispensáveis às atividades das diversas Divisões deste Departamento".

Seguiu-se com a palavra o primeiro debatedor, Sr. Herson de Faria Doria, técnico de administração do D.A.S.P.:

"A brilhante palestra do distinto colega nos chamou inicialmente a atenção para a necessidade de conceituar análise do trabalho para fins de administração de pessoal. A citação de algumas definições de autores de nomeada e a pesquisa dos elementos comuns dessas definições levaram-no à formulação de um conceito que, do ponto de vista prático, atingiu o alvo desejado.

O objeto da sua palestra foi claramente delineado e a meu ver a definição proposta é suficientemente compreensiva para ser tomada como ponto de partida para as discussões que nesta casa venham a ser realizadas sobre o assunto.

Paralelamente, foi apresentada a revisão de outros conceitos em cujas malhas os problemas de administração de pessoal se debatem. Amigo incondicional da conceituação prévia dos termos das discussões, devemos agradecer ao colega a tranqüilidade com que foi possível acompanhar o desenvolvimento de suas idéias.

A apresentação do problema obedeceu a método que honraria o mais ferrenho adepto do cartesianismo. A autoridade dos "clássicos" da administração foi chamada a

tempo sempre que o princípio da ilegitimidade das "verdades" estabelecidas *a priori* não pôde ser aplicado sem risco das instruções da distinta coordenadora quanto à duração da palestra.

Podemos ainda avançar que nestes poucos minutos ficamos quase convencidos de que ao caso se aplicará o velho lema dos crentes fervorosos: — "Fora da análise do trabalho não há salvação".

Abandonando o comentário das linhas mestras e ajustando o nosso "microscópio" à parte em que o prezado colega mostra qual a dependência em que a classificação de cargos se encontra da análise do trabalho, encontro uma afirmativa que me parece correta na sua conclusão, mas cujas premissas talvez devam ser revistas.

O parágrafo em aprêço contém o pensamento seguinte: A análise do trabalho para classificação de cargos é incomparavelmente mais complexa que a análise do trabalho para fins de seleção, treinamento, etc., pela simples razão de ser naquele caso *pensar e agir em termos de sistema*.

Quase que intuitivamente nós aceitamos a conclusão "a análise do trabalho para classificação de cargos é incomparavelmente mais complexa que a análise do trabalho para as demais fases da administração do pessoal". Não há dúvida ainda que para a classificação de cargos é essencial *agir e pensar em termos de sistema*. Desconfiamos porém que este comportamento se mantém imprescindível quando se executa análise do trabalho para outros fins, tais como seleção e treinamento de pessoal.

A observação do colega, tal como foi feita, parece admitir que seleção e treinamento de pessoal podem ser realizados independentemente de considerações sobre o sistema interessado.

O distinto colega sabe, por longa experiência, quantas dificuldades surgem durante o planejamento de um programa de seleção, devidas sobretudo à necessidade do ajustamento dos seus itens às contingências de um sistema cuja organização obedece a um plano prefixado. O mesmo se dará por certo quando do estabelecimento de "curricula" para os cursos de treinamento.

Nós nos atreveríamos até a sugerir que talvez a complexidade apontada pelo Dr. Vilanova Monteiro Lopes será atribuível mais ao fato de a classificação de cargos dever anteceder à seleção e treinamento do pessoal que à necessidade de pensar e agir em termos de sistema. No papel de precursora das demais atividades da administração de pessoal, a classificação de cargos se processa em terreno virgem. E' pioneira. Encontra barreiras e espinhos. Os obreiros da seleção e do treinamento no pôsto de engenheiros eletricitistas (se me permitem a comparação) estendem a linha telegráfica em terreno já desbravado, mas não podem perder de vista o plano de comunicações que desejam estabelecer. Diga-se de passagem: ai do futuro da linha telegráfica se os seus mantenedores se esquecem da sua razão de ser, das suas conexões, etc., etc.

Estas observações que fiz mais por amor à precisão dos termos do debate que por encerrar idéias antagônicas às do distinto colega devem, no entanto, ceder lugar a um

problema que se me apresenta de significativo valor prático e que por escassez de tempo foi apenas enunciado.

Refiro-me à sugestão que o Dr. Vilanova apresenta nas suas considerações finais: "*preparação de um corpo de auxiliares em condições de efetuar as análises do trabalho, tão indispensáveis às atividades das diversas Divisões deste Departamento*".

Mais afeito às atividades da "linha", tais sugestões me tocam imediatamente a "enervação executiva": A que diretrizes obedeceria essa preparação? quem se encarregaria de pô-la em prática? Quem pode ser considerado no momento capaz de levá-la à frente? Quando iniciaremos tal trabalho ou então, mais impacientemente, em que dia do próximo mês se dará a primeira reunião dos interessados? etc., etc.

Não posso fugir a essas perguntas desde que me chegaram ao conhecimento no início da palestra as informações sobre a embrionária "Sociedade dos Amigos de Análise do Trabalho".

Creio que os presentes agradecerão ao colega, que assim de pronto lançou a semente, alguns complementos às sugestões feitas e eu espero cooperar na fertilização do terreno levantando as seguintes questões:

Por certo à Divisão de Aperfeiçoamento caberia o estabelecimento das diretrizes para a preparação dos nossos analistas do trabalho. Haverá conveniência em tal iniciativa ser objeto de imediato estudo?

Que Divisões devem fornecer elementos para a execução da idéia?

Temendo desde logo a fuga dos que poderiam ser tidos como autoridades no assunto valeria a pena iniciar o trabalho de preparação dos nossos auxiliares sob a forma de seminário, a liderança do grupo estabelecida em um sistema rotativo, até que a definição irrefutável da autoridade, de um dos elementos se estabelecesse?

Ainda uma "questão corolário":

Convirá deixar a cada Divisão a tarefa de pesquisar informações sobre as condições do trabalho, etc., etc., sem uma coordenação dos trabalhos dos seus analistas? (Esta coordenação deverá eliminar a duplicidade de iniciativa ou ainda a reação negativa dos que se tornarem alvo de repetidas investigações sobre o mesmo assunto).

Esta última questão ainda poderia ser posta em outros termos: Haverá conveniência na outorga dos direitos de pesquisas sobre análise do trabalho a um grupo que, sob o controle, digamos, da Divisão de Estudos do Pessoal, reunisse os dados que interessam a tôdas as Divisões?

Espero que o colega veja nestas perguntas essencialmente o desejo de movimentar as cogitações sobre o problema que esflorou com tanto brilhantismo, para o único sentido digno do esforço dispendido é da paciência dos que nos ouviram: Ação".

Falou, após, o Sr. Alexandre Morgado Matos, técnico de administração do D.A.S.P.:

"Em face do desenvolvimento e progresso da ciência da administração já é possível exigir — e cumpre que se faça isto — daqueles que agem e falam em nome dela, uma atitude correspondentemente científica de pensamento, pes-

quiza, estudo, análise e crítica de elementos e informações adequadamente recolhidos, classificados, interpretados e, sempre que possível, medidos.

A época dos alexandrinos oratórios, dos palavões difíceis e nebulosos, das acrobacias vocabulares, do artificialismo pedante, já não pode ser aceita com a mesma tolerância cabível num período inicial de formação e tentativa. Os processos e instrumentos de pesquisa científica, em administração, desenvolveram-se, multiplicaram-se e divulgaram-se de tal sorte que já se torna intolerável uma atuação que não seja rigorosamente séria e inatacavelmente científica quando se enfrentam e estudam problemas administrativos.

O critério científico do estabelecimento de padrões e unidades de medida para efeito de integração, comparação e avaliação dos resultados das pesquisas, investigações e análises efetuadas em torno de um determinado problema administrativo; as qualidades de paciência, modéstia, devotamento, perseverança, seriedade e isenção por parte de quem os empreende, aliadas à ausência de dogmatismo, de preconceitos, sejam êles econômicos, políticos, religiosos ou sociais; a conseqüente eliminação do fator pessoal no julgamento e análise dos elementos que influenciam a solução dos problemas em investigação; a atitude de dúvida metódica, sistemática e construtiva; o espírito crítico e infatigável, a observação, a experimentação, todos os requisitos, enfim, necessários à pesquisa e análise em administração, sem os quais qualquer trabalho técnico ou científico ficará irremediavelmente comprometido se não destinado a falhar completamente, com considerável desperdício de tempo, esforço e dinheiro público; tôdas essas considerações, repetimos, já por demais conhecidas e comentadas em Administração Pública, não há como admiti-las ausentes de quem quer que seriamente se dedique ao estudo de seus problemas e à solução de suas dificuldades.

Êsses comentários que tomamos a liberdade de fazer logo de início tornaram-se necessários em face dos sentimentos controversos — um de entusiasmo e admiração, e outro de desapontamento e desconsôlo — que a excelente conferência em debate nos despertou.

Dizemos entusiasmo e admiração porque vemos uma das mais importantes províncias da administração pública receber a adesão esclarecida e a compreensão superior de um profissional competente e sagaz. O problema da análise do trabalho, com efeito, está a exigir um grupo entusiasta de interessados alerta às suas realidades e possibilidades, desejosos de se embrenhar no estudo e solução de seus problemas e animados da fé de realizar e empreender. O conferencista afirma-se nesta palestra como um dos elementos da vanguarda desse movimento, elemento capaz de agir e atuar positivamente e com sucesso, se chamado a responsabilizar-se por solução de tais questões.

Digo de desapontamento e desconsôlo porque não foi oportuno ao conferencista entrar fundo no assunto e oferecer-nos sugestões construtivas e práticas sôbre tão importante e momentoso assunto, porisso que teve de restringir-se à documentação e afirmação da importância do problema.

Haverá então, ainda, e a esta altura, necessidade de proclamar — e prová-lo com afirmações de vários autores — que a análise de trabalho é importante, necessária, básica e

indispensável, e que sem ela é impossível edificar sólida-mente no campo da administração pública?

E' realmente de lamentar que um profissional da competência técnica do autor desta brilhante conferência se veja compelido a enfileirar argumentos em prol da necessidade e importância da análise do trabalho, quando êsse assunto já de há muito deveria estar consolidado e aceito como fundamental. O que é lícito esperar agora, pelo menos no D.A.S.P., seria a discussão e divulgação de métodos, técnicas e processos de análise e pesquisa científica em administração, seus relativos méritos, aplicações, etc., etc.

Como o autor bondosamente solicitou suplementação, na esperança ilusória de que o debatedor estivesse em situação de poder oferecê-la, vou eu, pois, um pouco açodadamente, repetir algumas considerações que talvez sirvam a sugerir discussão mais profunda e decisiva dos estudiosos da matéria:

1.º) Aproveitamento pelos vários setores especializados do D.A.S.P. dos resultados da análise do trabalho que se fizer nas repartições públicas.

A colaboração dos técnicos de organização da D.C. com os técnicos de classificação de cargos da D.E. é um exemplo.

Ambas as Divisões poderiam entrar em entendimento no sentido não apenas de troca de idéias e sugestões, mas de mútua utilização dos elementos e informações colhidos por meio das análises efetuadas.

Os modelos e roteiros seriam planejados e utilizados em regime de colaboração e muitos desses elementos poderiam também servir à Comissão de Orçamento para efeito de fixação de unidades de custo e trabalho e aprovação dos programas orçamentários das várias repartições públicas.

As vantagens daí decorrentes são evidentes, prescindem de explicações. Elas se traduziriam não apenas em termos econômicos e financeiros, mas também em melhor utilização do pessoal técnico do D.A.S.P. e, conseqüentemente, em elevação do índice de eficiência na execução dos objetivos do Departamento.

2.º) Estabelecimento, na D.A., de um curso teórico-prático de "Métodos de Pesquisa em Administração", para orientação e preparo de técnicos em pesquisa e análise do trabalho.

Desenvolver-se-ia assim uma orientação básica comum que talvez fôsse conveniente à primeira sugestão supra mencionada.

O programa de tal curso, tentativamente, poderia ser assim encadeado:

1 — Conceito de Ciência, de Pesquisa, e de Método. Os métodos da Ciência e o método científico. A Pesquisa como método fundamental da Ciência.

2 — Ciências Naturais e Sociais. Introdução ao estudo das ciências sociais; suas relações, limites e aplicações.

3 — Teorias e Técnicas: Filosófica, Analógica, Biológica, Psicológica, Antropológica, Jurídica, Política e econômica, e Sociológica.

4 — Métodos: Histórico, Casuístico, Sondagem, Experimental e Estatístico. Síntese desses métodos e influência do fator humano.

5 — Técnicas de Pesquisa : O analista e pesquisador. Fixação dos Objetivos, Planos e Programas de Ação. Instrumentos do Pesquisador. Planejamento Administrativo. Métodos de trabalho e classificação de cargos ; relações. A pesquisa como processo contínuo e permanente”.

Houve tréplica do conferencista, em brilhante improviso, após o que o presidente da sessão, Sr. Mário de Brito, diretor da Divisão de Aperfeiçoamento, tomou a palavra, para dizer aos presentes da atitude da D.A. em face do problema abordado na reunião, que constitui um dos tópicos de seu programa de ação imediata, no que se refere, evidentemente, àqueles de seus aspectos em que a D.A. deve, técnica e administrativamente, interferir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) HERBERT MOORE — *Psychology for Business and Industry* — New York, 1939.
- (2) MORRIS S. VITELIS — *Science of Work* — New York, 1934.
- (3) SCOTT, MATHEWSON, SPIEGEL & CLOTHIER — *Personnel Management* — New York, 1941.
- (4) T.V.M.LOPES — *Análise do trabalho : sua utilidade em administração de pessoal* — “Revista do Serviço Público”, junho de 1943.
- (5) DALE YODER — *Personnel and Labor Relations* — New York, 1941.
- (6) MOSHER & KINGSLEY — *Public Personnel Administration* — New York, 1941.
- (7) T.V.M.LOPES — *Loc. cit.*
- (8) T.V.M.LOPES — *Idem.*
- (9) CRISTO CASACOF — *La remuneration et le contrôle du travail dans l'industrie* — Paris, 1936.
- (10) BERGE, BURK and HAY — *Manual of Job Evaluation* — New York, 1941.
- (11) HARVEY WALKER — *Classificação de cargos* — “Revista do Serviço Público, dezembro de 1943.
- (12) T.V.M.LOPES — *Da seleção inicial dos servidores do Estado* — “Revista do Serviço Público”, janeiro de 1942.
- (13) LEON WALTHER — *Technopsychologia do Trabalho Industrial* — Trad. do Prof. Lourenço Filho — São Paulo.
- (14) T.V.M.LOPES — *Loc. cit.* (ref. 12).
- (15) BINGHAM & FREYD — *Procedures in Employment Psychology* — New York.
- (16) T.V.M.LOPES — *Loc. cit.* (ref. 4).
- (17) Veja-se : *A importância do treinamento* — “Revista do Serviço Público”, fevereiro de 1944..
- (18) MILTON HALL — *Employee Training in the Public Service* — Chicago, 1941.
- (19) MILTON HALL — *Loc. cit.*
- (20) T.V.M.LOPES — *Loc. cit.* (ref. 4).

Notas para a história da reforma administrativa no Brasil

Preâmbulo

A reforma administrativa que está sendo processada no país, de 1930 para cá, é, por certo, o traço mais característico da obra governamental do Senhor Getúlio Vargas.

O nosso vertiginoso progresso material, que, de todos os lados, impressiona os observadores em êxtase, nada mais é do que efeito da causa remota, recôndita e ignorada por muitos, que se constitui, apenas, de um bom funcionamento da máquina administrativa.

Supõe a maioria das pessoas que a administração pública é uma simples troca de papéis entre mesas e repartições. Por isso, quando se fala em "reforma administrativa", a idéia que se generaliza é a de que o modo, o processo, o sistema de trocar êsses papéis é que vai ser modificado. Poucos são capazes de lobrigar as grandes e profundas repercussões do fato na vida nacional.

O verdadeiro sentido da Administração Pública é o de direção e orientação do povo, do país, da nação e não simplesmente das repartições. Como, entretanto, a administração se exerce por meio dêsses órgãos executores, supõem os menos avisados que a êsses mesmos órgãos fica a sua ação circunscrita.

Em virtude da displicência, do desleixo e da incapacidade de certos funcionários, a palavra burocracia passou a ter sentido pejorativo. Contra êsse sentido levantaram-se, porém, em boa hora, os homens encarregados da administração do país. Um sôpro de saneamento e de renovação percorreu, galvanizando-os, os velhos costumes desvirtuadores das finalidades precípuas das repartições. Os incapazes, os desleixados e os displicentes foram postos à margem e a máquina administrativa em pouco adquiria novo potencial, abrindo ao progresso do país os horizontes reclamados pelas necessidades nacionais.

Êsse grande trabalho de saneamento e de renovação dos serviços públicos é, repetimos, o traço

mais característico da obra governamental do Senhor Getúlio Vargas.

Quando, de futuro, os historiadores tiverem de ocupar-se dêste vasto período da vida brasileira, é certo que irão deter-se na parte da reforma administrativa, como causa primacial do progresso verificado nos diferentes setores da nacionalidade.

Pensando na tarefa dêsses homens, nos ingentes trabalhos de pesquisa que terão de empreender através de documentos e arquivos, na deficiência de certos elementos, na carência de algumas informações, na confusão das fontes originárias e, mesmo, na destruição de comprovantes indispensáveis, ocorreu-nos a idéia de ir aqui reunindo, pouco a pouco, os principais dados concernentes à reforma que se está processando nos serviços públicos desde 1930.

Trata-se de observações colhidas diretamente por pessoa que tem sido testemunha de todos os atos e fatos administrativos ocorridos no país, daquele ano para cá. A sua enumeração cronológica e sistemática poderá, assim, facilitar, de muito, a tarefa dos futuros historiadores.

E' claro que melhor seria, nesse caso, elaborar, desde logo, a História da Reforma Administrativa no Brasil.

A História não nos parece, porém, terreno a ser palmilhado por testemunhas dos acontecimentos, nêles interessadas direta ou indiretamente.

Compreendendo, embora, passado, presente e futuro, já que abrange todos os fastos humanos, a História só domina o futuro e o presente depois que êstes se convertem no passado.

O passado termina sempre no dia de ontem e recomeça todos os dias. Não podemos, por isso, como contemporâneos dêsse perpétuo perecer e dêsse perene renascimento, situar devidamente os fatos, emprestando-lhes o relêvo verdadeiro que só o tempo lhes pode dar. A História vivida é obra, maior ou menor, de todos nós. A História, como relacionamento ou repositório escrito dos fastos de

um povo ou de uma época, só deve ser obra das gerações futuras.

A História não é, entretanto, uma simples relação de acontecimentos mais ou menos importantes. Não é só a apreciação unilateral dos grandes vultos e dos grandes gestos. Não é um simples apanhado de motivos de honra, de glória, de orgulho dos indivíduos ou das coletividades.

A História é um espelho da vida que passou e, como espelho, deve refletir o agradável e o desagradável, o acerto e o erro, o bom e o mau. Ela não é só Tiradentes, é também Joaquim Silvério.

Se a História servisse apenas para saciar a nossa curiosidade em torno das cousas do passado, o seu papel seria secundário na vida dos povos. Ela é, antes de tudo, uma fonte de exemplos e de ensinamentos em que procuramos retemperar-nos e inspirar nossas ações.

Os ensinamentos nos chegariam, entretanto, enfraquecidos e seriam, por assim dizer, inócuos, se os historiadores, através da narração minuciosa dos fatos, não criticassem êsses fatos convenientemente.

A crítica é, assim, um dos principais pontos de apoio da História e um dos maiores empecilhos a um relato fiel e sereno das cousas contemporâneas.

Criticar não é, como pensa muita gente, apenas apontar deficiências e defeitos nas cousas submetidas à observação. E' apreciar pormenorizada-mente os fatos, discuti-los, compará-los, medi-los, salientando-lhes os aspectos louváveis e procurando corrigir-lhes as imperfeições. Criticar é, sobretudo, interpretar aquilo que está em julgamento e, indo além dos fatos palpáveis, penetrar as intenções mais sutis, explicando-as e esclarecendo-as para entendimento dos espíritos menos penetrantes.

Eis porque é a crítica um dos principais elementos dos historiadores e eis porque ela torna praticamente sem valor todos os empreendimentos de história contemporânea.

Se, na apreciação de homens e fatos mergulhados na noite dos tempos, os historiadores deixam, apesar de tudo, transparecer simpatias e inclinações pessoais, tomando até partido no desenrolar dos acontecimentos, que dizer da exposição dos feitos contemporâneos, em que as personagens ou heróis aí estão, acotovelando-se conosco pelas esquinas? Como contornar as amizades, sufocar as antipatias, esquecer as conveniências e interesses

e, mesmo, abrir mão da própria segurança individual, para relatar, altruisticamente, à posteridade, cousas que, no presente, podem causar-nos as maiores contrariedades?

Os homens são sempre diferentes, vistos de longe ou de perto. A distância lhes empresta um caráter de paisagem que a aproximação paulatina vai destruindo. Tôdas as vêzes que traçamos o panegírico de uma personagem viva, estamos, insensível e paradoxalmente, a afastá-la de nós, colocando-a em plano mais distante, distanciamento êsse explicável, fisicamente, pela própria elevação decorrente do ato laudatório. Da mesma forma, sempre que procuramos diminuir, denegrir ou destruir a obra de um homem, estamos a aproximá-lo de nós, a colocá-lo ao alcance das nossas possibilidades restritas e dos nossos sentidos limitados.

Para julgar alguém ou alguma cousa, a distância é o principal fator da serenidade e da imparcialidade. Na História êsse fator se chama tempo.

Não nos abalancaremos, por isso, nas linhas que a estas se irão seguir, a empreender uma obra de caráter definitivo como deverá ter a História da Reforma Administrativa no Brasil. Elaborada agora, ainda em pleno desenvolvimento da reforma em questão, apresentaria ela, por certo, todos os vícios e defeitos inerentes aos trabalhos dessa natureza, em que os autores são, em maior ou menor parcela, no centro ou na periferia, parte integrante dos acontecimentos.

Preferimos limitar-nos a reunir cuidadosamente todo o copioso material já existente sobre a reforma administrativa, apresentando-o aqui em ordem cronológica, acompanhado de ligeiros comentários elucidativos, bem como da documentação comprovante que parecer necessária.

Os historiadores do futuro terão, assim, seus trabalhos de pesquisa grandemente facilitados e o público atual terá, por sua vez, um meio fácil de manter-se em contacto com o processo evolutivo da administração do país.

Em capítulos subseqüentes, apresentaremos, pois, os principais aspectos de que, até hoje, se tem revestido a reforma administrativa brasileira.

Solicitamos, entretanto, aos leitores coevos e porvindouros, que não vejam, no trabalho a iniciar-se, mais do que simples apontamentos destinados aos interessados e estudiosos.

Fundação Getúlio Vargas

A imprensa do país continua a focalizar com grande interesse a iniciativa do Sr. Luiz Simões Lopes, Presidente do D.A.S.P., referente à criação da "Fundação Getúlio Vargas", instituição de âmbito nacional destinada ao preparo e formação de profissionais habilitados para o serviço público, para a indústria e o comércio. Em nosso número anterior, transcrevemos as entrevistas que, sobre o assunto, concederam aos nossos colegas do "Diário de São Paulo" os Srs. Luiz Simões Lopes, criador e organizador da Fundação, e Fernando Costa, ilustre interventor federal no Estado de São Paulo. No presente número, com a devida vênia, abrimos espaço para transcrever, ainda do "Diário de São Paulo", mais duas entrevistas sobre o importante empreendimento, nas quais duas autorizadas personalidades paulistanas manifestam seu decidido apoio aos objetivos visados com a criação da Fundação Getúlio Vargas. Trata-se dos Srs. Moacir E. Alvaro, Presidente do Instituto de Organização Racional do Trabalho, e Luiz de Castro Sette, Professor da Escola de Engenharia Mackenzie. Como as anteriores, estas entrevistas foram publicadas com grande destaque por aquêlê órgão da imprensa paulistana, respectivamente em suas edições de 13 e 17 de fevereiro último, e divulgadas por todo o Brasil através da cadeia jornalística dos Diários Associados.

A ENTREVISTA DO PRESIDENTE DO I.D.O.R.T.

Proseguindo na série de entrevistas em torno da "Fundação Getúlio Vargas", notável empreendimento que dará ao Brasil os meios de formação do pessoal especializado para os serviços públicos e atividades particulares, o "Diário de S. Paulo" ouviu ontem o Sr. Moacir E. Alvaro, figura de relêvo em São Paulo, e que há vários anos se entrega à tarefa de divulgação dos benefícios proporcionados pela organização científica do trabalho.

O Sr. Moacir E. Alvaro tratou do assunto referente à Fundação "Getúlio Vargas" de uma maneira ampla, encarecendo a necessidade de serem orientados cientificamente os serviços públicos e a administração de empresas particulares.

Foram estas as impressões do Sr. Moacir E. Alvaro, fundador e atual presidente do I.D.O.R.T., em resposta às perguntas formuladas pelo repórter :

Os princípios de organização racional do trabalho e dos serviços de natureza administrativa, públicos e privados, estão vulgarizados no Brasil ?

— "Em virtude de uma série de fatores, entre os quais avulta certamente nossa índole, fruto da despreocupação característica dos povos meridionais, especialmente quando transplantados para terras onde são desconhecidas as agruras do inverno, as idéias racionalizadoras não encontraram a princípio ambiente favorável ao seu desenvolvimento em nosso meio. A vida era fácil, as ambições limitadas e "Deus era brasileiro", induzindo tudo isso a improvisações que nos permitiam sair com maior ou menor galhardia de nossas aperturas, gerando os sucessos relativos uma consciência eminentemente prejudicial ao nosso progresso mas conducente à eufórica satisfação conosco mesmo e a uma confiança talvez exagerada em nossas possibilidades.

Contudo, a pouco e pouco a competição, conseqüência da luta cada vez mais áspera pela existência, a elevação do nível de vida, criando novas necessidades e estabelecendo um crescente incentivo, modificaram o terreno, tornando-o mais propício para o desenvolvimento daquelas idéias racionalizadoras. Desde o princípio da terceira década dêste século vemos surgir neste país, a princípio esporadicamente, chamando a atenção pela sua novidade, e depois com maior e maior freqüência, manifestações de aplicação prática e sistemática dos princípios da organização científica do trabalho. O número dos que "acreditavam" na organização racional do trabalho era reduzido, é verdade, mas o entusiasmo que os animava era tal, tão seguros estavam êles da excelência das idéias que professavam, que em 1931, no auge da "crise" que sucedeu ao "crack" da Bolsa de Nova York em 1929, advogaram a criação de uma instituição destinada a divulgar os princípios de organização científica do trabalho em nossa terra, certos de que a disseminação da organização científica do trabalho iria provocar uma melhoria da situação geral. E assim foi fundado o Instituto de Organização Racional de Trabalho, o "I.D.O.R.T."

E o I.D.O.R.T. tem procurado por todos os meios a seu alcance "vender" a idéia da organização científica do trabalho a todos. Sua existência tem sido profícua e em seus quase treze anos de vida o I.D.O.R.T. pode ufanar-se de haver aumentado seu quadro social de noventa e dois para mil e oitocentos, que tanto são hoje os idealistas que compõem aquêlê grêmio. E não poucos têm sido os resultados conseguidos, bastando citar os trabalhos de reorganização da administração pública realizados pelo I.D.O.R.T. nos Estados de São Paulo, Goiaz e Santa Catarina e os numerosos trabalhos de organização de entidades paraestatais e particulares.

Ao proselitismo feito pelos pioneiros da Organização Científica do Trabalho em nossa terra se devem direta ou indiretamente o Centro de Seleção e Aperfeiçoamento dos Ferroviários, o S.E.N.A.I. e outras organizações congêneres e também o próprio D.A.S.P., os D.S.P. estaduais, o reconhecimento expresso das vantagens da organização racional do trabalho contido na carta constitucional ora em vigor no país, constituem prova evidente de que a idéia é hoje vencedora".

O EMPIRISMO CONSTITUI UM GRAVE PERIGO PARA NOSSO FUTURO

Não é prejudicial ao rendimento e à economia do trabalho e daqueles serviços a permanência dentro do empirismo em que, com relação ao assunto, temos vivido?

— “E’ forçoso reconhecer que apesar do que dissemos o conceito da necessidade imperiosa de difundir os princípios de organização racional do trabalho ainda não está espalhado entre nós como devia. O empirismo otimista, gerador das improvisações nem sempre vantajosas, ainda é encontrado em demasia e isso constitui um grave perigo para o nosso futuro. No mundo do após guerra a competição será muito grande em todos os terrenos: a difusão da vantagem do trabalho organizado que a própria guerra terá propiciado e a necessidade de produzir melhor para a reconstrução de um mundo esgotado pelo esforço coletivo de diversos anos, empregado quase exclusivamente para a destruição, serão fatores determinantes dessa necessidade de trabalhar bem para o poder sobreviver”.

O ESFÔRÇO BÉLICO E A ORGANIZAÇÃO CIENTÍFICA DO TRABALHO

Não é certo que o formidável rendimento do esforço norte-americano na guerra é principalmente fruto de uma organização racional do trabalho e de sua direção?

— “E’ certo que os resultados favoráveis conseguidos pelos beligerantes foram sempre devidos, pelo menos em grande parte, à organização científica aplicada a todas as formas de atividade, desde a direção administrativa até à técnica do trabalho. Uma das atividades que há mais tempo empregou em sua organização os princípios orientadores da organização científica do trabalho foi precisamente a militar. Certos princípios advogados pelos racionalizadores já eram aplicados há séculos nas organizações militares: v. g. a idéia de que um cérebro humano não pode controlar e comandar diretamente mais do que um determinado número de outros cérebros, prevalece nas organizações militares desde há muito, pois nestas um certo número de homens é dirigido sempre por um oficial inferior, responsável êle e seus colegas, também em número limitado, perante um oficial de categoria mais elevada e assim sucessivamente até aos dirigentes do total das forças armadas”.

A RACIONALIZAÇÃO DOS MÉTODOS DE TRABALHO NO APÓS-GUERRA

A concorrência que se vai estabelecer no mundo, no após-guerra, deve encontrar os povos que aspiram a sobreviver e prosperar tècnicamente preparados para uma produção econômica, que só se consegue pela racionalização dos seus métodos?

— “Para poder sobreviver no mundo de após-guerra será necessário aplicar “in totum” os princípios de organização científica do trabalho, fazendo o verdadeiro planejamento. Para isso será necessário verificar por um levantamento adequado o que possuímos e quais as nossas necessidades a fim de que possamos depois, com conhecimento de causa, procurando encontrar a “melhor maneira de realizar a

arefa”, escolher as soluções mais consentâneas com nossos interesses. Assim no terreno do tema desta entrevista, devemos procurar verificar do que necessitamos em matéria de educação; se é mais urgente alfabetizar toda nossa população, ou criar uma elite dirigente capaz; se convém mais à solução de nossos problemas pôr maior ênfase nas humanidades ou no ensino técnico; se necessitamos de maior número de técnicos para esta espécie de serviços ou daquela. Não só na produção, no sentido restrito da palavra, não só na administração no sentido burocrático do vocábulo, mas em todas as nossas atividades necessitaremos no mundo de após-guerra da aplicação universal dos princípios de organização científica do trabalho afim de que, conhecendo aquilo que temos em matéria prima, sabendo o que podemos esperar de nosso “stock” humano, possamos delinear o que vamos fazer”.

É DE INDISCUTÍVEL UTILIDADE

Não sendo difundidos entre nós os conhecimentos dessa racionalização, não vem a “Fundação Getúlio Vargas” preencher uma grave lacuna e atender a uma imperiosa necessidade?

— “A “Fundação” em apreço é de indiscutível utilidade e merece reparos encomiásticos por mais de um motivo: assim, o simples fato de se haver enveredado para o sistema das “fundações”, entidades autônomas, governadas por “trustees” — sempre pessoas de absoluta idoneidade moral que zelam pela aplicação dos dinheiros deixados à fundação estritamente para o fim a que os destinaram os doadores — é digno de encômios; além do que o estabelecimento da “Fundação” dos moldes desta virá provavelmente estimular a criação de outras, dando aso a que o espírito filantrópico dos brasileiros se possa manifestar em toda a sua plenitude, comprovando a sua proverbial generosidade; e, ainda, a criação de escolas de diversos níveis, mas destinadas todas elas a difundir conhecimentos técnicos, é a nosso ver de suma importância; parece-nos que aquilo de que precisamos com maior urgência é do que os americanos chamam de “know how”, “saber fazer” em todos os ramos de atividade... A bem dizer, a única diferença que há entre uma nação e outra, quando as condições de meio são igualmente favoráveis, é o desnível causado por maior ou menor quantidade de “know how” de seus componentes. Quando os habitantes deste país “souberem fazer” o trabalho que lhes compete, melhor do que os de outras nações, teremos automaticamente sobrepujado essas nações em curto espaço de tempo”.

A ENTREVISTA DO PROF CASTRO SETTE

A “Fundação Getúlio Vargas”, o inadiável empreendimento idealizado e organizado pelo Sr. Simões Lopes, vem atraindo a atenção dos círculos administrativos, industriais e comerciais do país, que se têm manifestado sobre o assunto, através da série de entrevistas que o “Diário de São Paulo” está publicando, presentemente.

Em verdade, essa notável instituição corresponde perfeitamente às nossas necessidades e o seu programa de ensino educativo vai preencher séria lacuna no campo da produção nacional, formando o pessoal especializado e habilitado

para o trabalho nos serviços públicos e nos setores da indústria e do comércio. Nada mais justo, portanto, que a grande repercussão obtida pela notícia de instalação dos cursos da Fundação em todos os Estados do Brasil; e as declarações dos estudiosos de nossos problemas sociais e das personalidades dos meios administrativos desta capital, que foram divulgadas por intermédio do "Diário de São Paulo", corroboram ainda mais a necessidade e a importância da formação das equipes de trabalhadores adequados, que sustentarão as sólidas bases da produção brasileira, agora e nos dias prósperos do após-guerra.

A entrevista de hoje nos foi concedida pelo Sr. Luiz de Castro Sette, professor da cadeira de "Organização e Estradas", da Escola de Engenharia Mackenzie, e engenheiro ajudante do Departamento de Construção da Estrada de Ferro Sorocabana. Estudioso profundo de nossas questões sociais e de nossos problemas referentes à racionalização do trabalho, mostra-nos o Sr. Sette a necessidade de novos rumos no campo da produção, exalçando assim a "Fundação Getúlio Vargas", que imprimirá as mais modernas diretrizes no sentido de serem reorganizados os serviços públicos e particulares do país, de cujo perfeito funcionamento muito depende o equilíbrio da balança econômica nacional.

A PALAVRA DO SR. LUIZ DE CASTRO SETTE

Foram estas as impressões transmitidas à reportagem pelo Sr. Luiz de Castro Sette :

"Durante muito tempo considerou-se, entre nós, quase como único problema básico de nossa economia o dos transportes. Com um território tão vasto oferecendo matéria prima em quantidades enormes, temos uma densidade de população baixa, em grandes regiões, e a insuficiência dos transportes agrava ainda o seu desenvolvimento.

Tal problema mereceu, de há muito, a atenção dos poderes públicos. Sua solução não pode ser atingida em prazo curto, mas vai evoluindo com a construção de novas estradas de ferro e de rodagem, com o melhoramento das existentes e do seu material, a fim de aumentar a sua capacidade, etc.

Mas, dentro desse problema básico, as circunstâncias fizeram surgir um outro que, existindo, não merecera a atenção e o carinho devidos : o da organização, da racionalização dos serviços.

Se antes da guerra os meios de transporte de que dispúnhamos satisfaziam em algumas regiões, as suas necessidades, as restrições impostas ao transporte rodoviário produziram um desequilíbrio e um acúmulo nos que passaram a procurar as estradas de ferro, e estas não se achavam aparelhadas para atendê-los.

As dificuldades, de mesma origem, na obtenção do aparelhamento necessário no momento presente, mostram que a solução imediata só pode ser obtida com o melhor aproveitamento do material existente : isto é, com a racionalização dos serviços.

Dai a conclusão que a racionalização constitui, hoje, um problema de magna importância.

A NECESSIDADE DE RACIONALIZAÇÃO DO TRABALHO NACIONAL

Poder-se-ia supor um certo exagêro para salientar a sua importância, ou mesmo uma figura de retórica do professor

ManoileSCO ao acrescentar, na evolução dos sistemas econômicos, o período atual como o da organização. Entretanto, as circunstâncias demonstraram haver razões de sobra para assim considerar.

Foi na organização que a indústria, nos países mais adiantados, foi procurar a solução para os problemas principais da produção; qualidade e baixo preço, a fim de vencer a competição na procura de mercados. A organização forneceu-lhes justamente os meios necessários para esse fim; operários capazes e habilitados e aproveitamento mais perfeito do seu esforço e do material empregado.

E' evidente que esses problemas atingiram com maior intensidade e há muito tempo as nações mais adiantadas, de mais elevado padrão de vida e, portanto, com maiores necessidades, e onde as indústrias atingiram mais elevado progresso.

O nosso país, não os tendo sentido da mesma forma, ficou à margem dos princípios de organização durante muito tempo, pelas várias razões citadas na referida entrevista : a facilidade com que dispúnhamos de matéria prima nacional ou importada de mercados externos em condições razoáveis, a colocação imediata do produto no mercado interno, sempre ávido, criaram uma impressão de insuficiência em nossa indústria ainda em formação.

A situação oriunda da guerra veio mostrar o erro existente : a dificuldade em obter o que nos falta tornou evidente a necessidade que temos de aproveitar ao máximo o que possuímos.

Isso só pode ser obtido com uma organização mais perfeita do trabalho, com a sua organização racional.

E se a guerra veio evidenciar esse fato, não devemos esquecer que nações mais profundamente atingidas por ela levaram a organização ao extremo e que tal organização perdurará depois, na época da paz. Devemos acompanhar esse desenvolvimento para darmos também a nossa contribuição na solução dos problemas de após-guerra e continuarmos a produzir em condições que permitam competir em preço e qualidade com o produto semelhante estrangeiro.

A IMPORTÂNCIA DA "FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS"

A utilidade da "Fundação Getúlio Vargas" não precisa ser encarecida e sua contribuição será de valor inestimável.

Mesmo em face de estatísticas se pode apreciar quanto poderá contribuir para o nosso progresso, para melhorar as nossas condições de vida, para elevar o padrão dos nossos trabalhadores.

Examinando mais particularmente o caso da indústria, basta recordar algumas considerações do professor Roberto Mange, em sua conferência sobre o S.E.N.A.I., em setembro de 43 :

— "No Brasil o número de trabalhadores na indústria é de cerca de 1.000.000. Destes, o número de operários qualificados, isto é, com habilitação para os diferentes trabalhos, é de cerca de 15%, ou 150.000.

Até há pouco tempo a sua habilitação era conseguida apenas pela prática, pela imitação. O tempo de formação era, conseqüentemente, longo e a despesa com a formação dessa maneira não era calculável facilmente e recaía sobre o preço de custo do produto".

Estendendo a todo o Brasil as citações do Sr. Mange referentes a São Paulo, a renovação anual de pessoal representa cerca de 10 por cento, ou 15.000 novos operários habilitados por ano.

A contribuição oferecida pela escola profissional não atinge talvez, em conjunto, 1/20 do total necessário, sendo que em São Paulo é apenas de 1/15, ou 450 empregados para uma necessidade anual de 6.700.

Esses números mostram claramente o quanto há ainda a fazer no campo da formação profissional, e apenas se referem ao setor industrial.

UM FUTURO PROFÍCUO DE REALIZAÇÕES POSITIVAS

O S.E.N.A.I. desenvolverá sua atividade nesse setor, e mesmo aí sobra trabalho para outras instituições com objetivos semelhantes.

A "Fundação Getúlio Vargas" pretende formar pessoal habilitado nos diferentes setores de atividade, e só pode merecer encômios e apoio para a sua ação, que se irá de-

envolver num plano em que mais se nota a falta de pessoal habilitado.

Em toda a natureza de trabalho a organização racional se impõe da mesma forma que na indústria. E um dos seus princípios mais importantes é a formação do pessoal.

Em qualquer trabalho, é evidente, só há vantagem no emprêgo de pessoas habilitadas e os princípios de organização são absolutamente gerais e se estendem a todas as atividades, industriais, comerciais, administrativas e também ao serviço público. Este, é óbvio, mais do que qualquer outro, deve estar apto para acompanhar e incentivar o progresso coletivo. Constitui um dos objetivos do Departamento Administrativo do Serviço Público e dos diversos D.S.P. e, ainda aí, poderá fazer-se sentir a ação benéfica da "Fundação Getúlio Vargas" na formação de novos funcionários.

Só posso augurar para essa instituição, com o apoio que merece dos poderes públicos e da indústria, um futuro profícuo de realizações positivas, contribuindo para o adiantamento e o progresso sempre maior de nossa terra".

Novas carreiras técnicas no Quadro Permanente do DASP

Alterada a primitiva carreira de Técnico de Administração

A carreira de Técnico de Administração do D.A.S.P., criada pelo Decreto-lei n.º 2.136, de 12 de abril de 1940, ficou constituída de 150 cargos, distribuídos pelas classes de I a M, os quais deveriam ser preenchidos em três etapas, mediante sucessivos concursos anuais que se processariam a partir de 1940.

Realizado o primeiro concurso, apenas 13 cargos foram preenchidos. Após a realização do segundo concurso, em 1941, no qual foram habilitados 21 candidatos, haviam sido providos somente 34 cargos.

A experiência adquirida desses dois concursos levava à previsão de que o último concurso destinado ao provimento integral da carreira não conseguiria selecionar candidatos em número suficiente para preencher os 116 cargos restantes, não obstante o fato de haver sido adiado por um ano o prazo de realização do mesmo. Procedeu-se, então, a uma reestruturação da carreira, cujo número total de cargos foi, pelo Decreto-lei n.º 4.877, de 26 de outubro de 1942, reduzido de 150 para 100.

A aprovação de apenas 8 candidatos no último concurso, realizado em 1943, veio mostrar não ser infundada aquela previsão, pois que somente 42 cargos, dos 100 a que fôra reduzida

a carreira, foram preenchidos dentro do programa de três concursos sucessivos, estabelecido pelo referido decreto-lei de 1940. Impunha-se, portanto, cogitar de nova providência legal no sentido de se fixar o modo de provimento dos cargos restantes.

O problema que se apresentava ao D.A.S.P. não se limitava, porém, ao simples preenchimento das vagas. A experiência de quatro anos demonstrou a necessidade de se desdobrar a carreira de Técnico de Administração.

De fato — e como se depreende da própria organização dos três concursos realizados — ela foi conceituada no sentido da execução dos trabalhos que o D.A.S.P. realiza no campo da administração geral: orçamento, pessoal, material e organização de serviços. Frequentemente, porém, é o D.A.S.P. chamado a opinar sobre assuntos que escapam ao campo da administração geral e que envolvem uma colaboração ao Presidente da República na determinação da política administrativa do país.

Esses dois campos de atividades, bem diferentes, exigem dois grupos distintos de funcionários. Realmente, para colaborar nos estudos que afetam a política administrativa é necessário possuir nível cultural e experiência muito acima

do que se exige para o trato de questões de administração de pessoal, material, etc., que constituem assunto daquilo que convencionalmente se chama de administração geral. No primeiro caso, ter-se-ia o que mais propriamente poderia ser chamado técnico de administração, ao passo que, para os trabalhos do segundo tipo, há necessidade de especialistas em organização de serviços, administração de material, técnica orçamentária, administração de pessoal e, destacando-se desta última, seleção de pessoal.

Dentro dessa ordem de idéias, o D.A.S.P. elaborou um projeto de decreto-lei que, submetido à consideração do Presidente da República, foi aprovado, convertendo-se no Decreto-lei número 6.346, de 15 de março último, pelo qual foi instituído o Quadro Suplementar do mesmo Departamento e foram criadas as carreiras de Técnico de Administração, de Técnico de Material, de Técnico de Orçamento, de Técnico de Organização, de Técnico de Pessoal e de Técnico de Seleção.

As novas carreiras técnicas do Quadro Permanente do D.A.S.P. compõem-se, em conjunto, de 97 cargos, assim distribuídos:

Técnico de Administração: 5 N, 10 M e 15 L. Total: 30 cargos.

Técnico de Material: 2 K, 3 J e 4 I. Total: 9 cargos.

Técnico de Orçamento: 2 K, 4 J e 6 I. Total: 12 cargos.

Técnico de Organização: 2 K, 4 J e 6 I. Total: 12 cargos.

Técnico de Pessoal: 5 K, 8 J e 12 I. Total: 25 cargos.

Técnico de Seleção: 2 K, 3 J e 4 I. Total: 9 cargos.

A primitiva carreira de Técnico de Administração, transferida para o Quadro Suplementar do D.A.S.P., ora instituído, foi alterada, passando a constituir-se de 58 cargos — 10 M, 15 L, 17 K e 16 I —, e será extinta à medida que vagarem os cargos de menor vencimento, sendo levadas a crédito da conta corrente do Quadro Permanente as dotações correspondentes.

Reforma administrativa no Paraguai

Colaboração de técnicos brasileiros

O governo do Paraguai solicitou recentemente a colaboração do nosso país no estudo e preparo de um plano de reforma dos seus serviços civis.

Não faz muito, esteve no Brasil, em missão especial, o então Ministro da Educação da vizinha república, Sigfrido Gross Brown, uma das mais eminentes personalidades paraguaias. De seu contacto direto com a realidade nacional no setor da reorganização dos serviços públicos, processada pelo D.A.S.P., é que se corporificou a idéia de que a experiência brasileira poderia ser utilizada com proveito naquele país amigo.

A solicitação agora formulada constitui não apenas uma distinção que muito nos honra e uma demonstração dos sentimentos de cordialidade entre as repúblicas do continente, mas, principalmente, uma consagração da doutrina e da experiência que vêm servindo de base à reforma administrativa no Brasil.

Atendendo aos desejos do Presidente Morinigo, o Presidente Getúlio Vargas concordou com

a sugestão do D.A.S.P., no sentido de serem enviados ao Paraguai, com a missão de elaborar um longo plano de instalação dos órgãos de administração geral, interessando todos os setores de administração pública daquele país, os Srs. Moacir Ribeiro Briggs, Diretor da Divisão de Organização e Coordenação, Mário de Bittencourt Sampaio, Diretor da Divisão de Material, e os Técnicos de Administração Cleanto de Paiva Leite e Oscar Vitorino Moreira.

Os dois diretores do D.A.S.P., que integram a comissão, participaram da reforma administrativa brasileira desde os seus primórdios e à íntima convivência com os problemas a ela ligados juntam uma longa fôlha de serviços prestados em outros postos à administração pública.

Nossos votos são de que a missão que os leva à vizinha república não se traduza apenas nos resultados da obra que vão executar, mas que importe, sobretudo, em novo elemento de aproximação e solidariedade continental.

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

PERSONNEL SELECTION BY STANDARD
JOB TESTS — CHARLES A. DRAKE — Mc-
Graw-Hill Book Company, Inc. — New York
— 1942 — 147 págs. — \$2.00.

(Comentário por DONALD J. SUBLETTE, da *Detroit Civil Service Commission* — Detroit — Michigan)

Embora sem declaração específica, este livro foi evidentemente escrito para os técnicos do estudo dos tempos e movimentos, e para os departamentos de pessoal nas indústrias, ainda não familiarizados com as modernas técnicas de seleção. Que não foi bem orientado, mesmo para esse fim, demonstra-se pelo fato de que lhe falta uma bibliografia, e, com exceção de uma referência accidental a LINK (*Employment Psychology*, por Henry C. Link, 1919), não existem nêle referências a nenhuma obra ou literatura periódica sobre os assuntos de psicologia industrial, administração de pessoal, técnica de organização de testes, ou estatística.

Duas afirmativas dignas de nota são feitas no compêndio: "*Este livro apresenta uma nova técnica para a seleção de pessoal nas indústrias*" e "*Só recentemente é que se tem reconhecido ser o fator humano mensurável e previsível, dentro de limites razoáveis*". Os leitores acostumados com a literatura de pessoal e a técnica de organização de testes dos últimos 25 anos serão inclinados a discordar dessas afirmativas. O leitor familiarizado com os modernos conceitos estatísticos achará inteiramente precários o tratamento dos dados e certos processos estatísticos adotados no livro. O autor incorre no erro de substituir as notas dos testes pelos critérios de validação; na sua faina de abolir outros tipos de testes, tais como testes escritos de aptidão, testes de execução, e pesquisa de testes, também faz afirmações sofríveis e totalmente desprovidas de valor.

Estes comentários não se destinam a fazer crer que a leitura da obra implicaria um total desperdício de tempo. Mesmo quando o volume apresenta, como novos princípios ou novas técnicas, muitas investigações já aceitas e consagradas no campo da mensuração do fator humano, a sua recapitulação poderá ser bastante útil.

O autor consagra uma atenção considerável à necessidade de se elaborarem testes baseados na

análise do trabalho, contanto que esta última se baseie, por sua vez, no estudo dos tempos e movimentos. A sugestão pode parecer nova aos leitores que mais necessitem do livro, não constituindo, entretanto, novidade surpreendente aos que, no serviço público, militam no campo da administração de pessoal, tanto mais que a bibliografia desta especialidade está repleta de referências ao uso da análise do trabalho como base de um satisfatório programa de seleção. Semelhantemente, a observação do autor, de que os técnicos dos tempos e movimentos têm sido incapazes de apreciar o fator humano no sucesso profissional, e a hipótese, quase universal, que eles e os administradores industriais sustentam, de que a boa vontade e o treinamento intensivo são os únicos fatores do êxito profissional, — não constituem, certamente, uma crítica que possa ser dirigida contra os técnicos de pessoal no serviço público.

Outras observações do autor parecem dignas de menção, apenas para nos lembrarmos de sua existência: 1) *a acuidade visual, ou auditiva, bem pouco se relaciona com o que é percebido mentalmente*; 2) *os trabalhos devem ser distribuídos antes entre os trabalhadores médios, que provavelmente serão selecionados, do que entre indivíduos excepcionais*; 3) *para as funções que exigem treinamento ou aprendizagem, os testes de aptidão profissional constituem instrumentos de seleção melhores do que quaisquer outros métodos*; 4) *os processos de seleção não constituem medidas exatas, ou prognósticos do êxito profissional, mas se baseiam em princípios de probabilidade*.

O autor assinala (e vale a pena lembrá-lo em ocasiões como esta) que nos casos em que somente 5 por cento dos candidatos são selecionados para o emprego, os métodos de aplicação de testes são quase 100 por cento eficazes; mas nos casos em que 50 por cento, ou mais, dos candidatos devam ser admitidos, os resultados estão longe de ser satisfatórios. (Com exceção desta observação, o autor não consagra sua atenção ao problema, atualmente em voga, de diferenciar, não entre os ótimos e os bons, mas entre os sofríveis e os péssimos. Isto, apesar de ser o livro escrito e publicado em 1942).

O autor toma emprestado (sem mencionar a fonte) o conceito daquilo que se chama em técnica educacional um "quociente de realização" (*achievement quotient*) ou "quociente educacional" — isto é, a relação entre a capacidade e a execução real. Tal conceito promete ter grande aplicação e utilização no setor da administração industrial, embora o seu emprêgo aguarde o desenvolvimento de um completo programa de seleção por meio de testes.

Uma das principais contribuições do texto é uma lista de dezoito princípios a serem observados no planejamento e utilização do teste de execução.

Esta lista seria de utilidade para os administradores de pessoal no serviço público controlarem a elaboração dos chamados testes de "demonstração".

Finalmente, para os administradores de pessoal, o livro teria o mérito de incentivar-lhes o interesse pelo teste de aptidão profissional individualmente aplicado. Esse tipo de teste tem sido desprezado quase totalmente no setor do serviço público civil, aventando-se para isso, no passado, a desculpa de terem sido elevadas as despesas resultantes de sua aplicação a grande número de candidatos. Atualmente, quando a maior parte das repartições públicas enfrentam uma escassez de candidatos e quando as despesas resultantes de uma contínua movimentação de pessoal, provocada por seleção inadequada e exonerações conseqüentes, são bastante elevadas, o custo não deve mais constituir motivo de temor. Nas condições atuais, os órgãos de pessoal devem estar, com certeza, buscando novas sendas que conduzam a melhores métodos de seleção.

Para concluir, devemos salientar que, embora o texto posua defeitos sob vários pontos de vista técnicos, e embora muitos princípios aduzidos como novos não o sejam assim na realidade, esta obra pode, todavia, servir de incentivo a que os administradores e técnicos de pessoal re-examinem os seus próprios conhecimentos técnicos, esforçando-se em aperfeiçoá-los.

INDICAÇÕES

USE OF THE UNASSEMBLED EXAMINATION BY THE U.S. CIVIL SERVICE COMMISSION — ELIZABETH COSGROVE — The United States Civil Service Commission — Novembro de 1940 — 15 págs.

Este folheto trata da utilização de um tipo de exames que a Comissão do Serviço Civil julga de grande utilidade, no que diz respeito à seleção de pessoal para várias esferas profissionais, especialmente as relativas a

funções de ordem técnica e que exijam preparação de nível elevado.

A denominação atribuída a essa forma de seleção — "unassembled examination" (exames individuais) — não é muito elucidativa do processo em aprêço, o qual corresponde, entre nós, ao que seria um *concurso de títulos* ou um *exame de títulos*, para verificação das qualificações de uma pessoa cuja admissão no serviço público seja proposta, realizada em condições que vêm favorecer uma avaliação mais justa e dentro de um regime de competição livre, ao qual se acrescenta, por vêzes, uma prova oral com uma feição ainda não utilizada no serviço público brasileiro.

Conforme a definição apresentada pela autora do trabalho, trata-se de um "tipo de exame no qual os candidatos são julgados pelo grau de educação e experiência que possuem, e pela habilitação para as funções a serem desempenhadas, na base de material escrito submetido à C.S.C. (e cuja apreciação é, por vêzes, *acrescida de uma investigação ou de uma prova oral*), ao invés de ser feito na base de uma prova escrita, para a qual se reunissem os candidatos em um local especificado".

A aplicação desse processo de seleção de pessoal pela C.S.C. se realiza dentro das seguintes linhas gerais:

a) inicialmente, a Comissão, que se acha em contacto com todo o serviço público, verifica o contingente de pessoal necessário a cada repartição e requisita daquelas em que haja vagas uma descrição das funções a serem desempenhadas por seus ocupantes futuros e uma lista das qualificações julgadas necessárias ao desempenho capaz dessas atribuições;

b) realizado isso, um examinador, membro da Comissão, organiza, de acôrdo com os padrões e regras por aquela fixados, e atendendo às declarações vindas da repartição interessada, um anúncio relativo ao cargo vago. Nesse trabalho se utiliza de informações colhidas através de correspondência, de exame da literatura referente às funções em aprêço, e da análise de catálogos de colégios e universidades. Relativamente aos dizeres do plano de anúncio devem acordar o examinador da C.S.C. e a repartição interessada. Obtido isso, o anúncio será enviado à comissão de Anúncios da Divisão de Exames; a seguir, ao Primeiro Assistente da mesma Divisão, depois ao Diretor Executivo e, finalmente, aos membros da Comissão que constituam a Banca Examinadora. Por vêzes, quando alterações muito sensíveis hajam sido efetuadas, o anúncio volta à repartição em causa, que deverá examiná-lo. Através ou não dessa fase, o anúncio, que foi criticado e aperfeiçoado em tôdas essas instâncias, passa, então, à Seção de Recrutamento, que o prepara para a impressão.

c) segue-se a esse o trabalho de divulgação, executado com o auxílio de 5.000 "Local Boards" do Serviço Público, 13 agências distritais da Comissão, numerosos centros de informação ao público e 6.500 jornais, além do de escolas, organizações profissionais e pessoas representativas do setor implicado.

d) atingida a data marcada para início do exame, após as anotações relativas a alguns dados gerais, começa o trabalho de julgamento. Na base do anúncio e do plano preliminar de julgamento, verifica-se se as informações prestadas pelos vários candidatos são ou não suficientes; e, neste último caso, são solicitados esclarecimentos mais

amplos. "Fichas de referências" são, depois, enviadas pela Comissão a pessoas e instituições citadas pelo candidato. Estudam-se, depois, as diferenças qualitativas de experiência dos que se apresentarem para o lugar, e reduzem-se essas diferenças a valores numéricos, para organização da tabela definitiva de julgamento. A avaliação numérica final é entregue a dois examinadores do setor visado. Em se tratando de posições de nível mais elevado, utiliza-se o "Committee System of Rating", pelo qual o julgamento é entregue a três pessoas — assim qualificadas — uma autoridade na esfera em aprêço, um representante da repartição interessada e um membro do corpo de técnicos da C.S.C. com ampla experiência desse tipo de trabalho.

Após a familiarização dos membros da Banca com a tabela, procede-se ao julgamento, revisto por um dos examinadores. Os dados sobre os quais tal apreciação se baseia são: a fórmula preenchida pelos candidatos, a qual contém informações relativas a sua educação e experiência, o relatório em que o mesmo descreva a organização na qual adquiriu sua melhor experiência, as referências dadas por chefes e outras pessoas indicadas pelo candidato, e escritos, publicações, desenhos e outros trabalhos apresentados como prova de capacidade para a função.

e) tratando-se de certas posições que impliquem habilitações e responsabilidades particulares, a Comissão se vale, ainda, de exames orais em que não se visa a verificar conhecimentos, mas atributos como: capacidade de assumir responsabilidades, iniciativa, qualidades de cooperação, etc.

Conforme a autora do trabalho que examinamos, o processo em discussão tem sido taxado de dispendioso, argumento que ela considera procedente, mas que se justifica pelo fato de se avantajarem a qualquer outro processo utilizado na seleção de pessoal para certos tipos de trabalhos.

Outro inconveniente que tem sido atribuído a tal recurso é o de favorecer o suborno político. Pondera Elisabeth Cosgrove, num julgamento apoiado pelas observações da "Civil Service Commission", que esse mal não subsiste desde que os examinadores sejam escolhidos numa base de mérito, haja um controle dos trabalhos executados, e a repartição encarregada da seleção de pessoal possua uma reputação de integridade, fundamentada em fatos.

HEALTH IN RELATION TO OCCUPATION — H. M. VERNON — Oxford University Press — Humphrey Milford — Londres — 1939 — 355 págs.

Prefácio do autor:

"A influência da ocupação sobre a saúde é assunto de interesse geral, assumindo, porém, particular importância para os que trabalham na indústria. As estatísticas demonstram que os coeficientes de mortalidade de certos grupos ocupacionais, na Grã-Bretanha, são de duas a quatro vezes maiores do que os relativos aos grupos mais saudáveis, tornando-se, portanto, necessário elucidar os motivos dessas diferenças, a fim de que possam ser tomadas as convenientes medidas profiláticas e corretivas. A expe-

riência descrita neste livro parece demonstrar que a moléstia só indiretamente é provocada pela natureza do trabalho. Outros fatores, tais como o ambiente social, o ambiente de trabalho e a hereditariedade, exercem influência muito mais poderosa sobre a saúde do trabalhador do que propriamente o tipo de trabalho. É difícil determinar os graus de importância relativa a serem atribuídos aos três fatores mencionados, uma vez que as informações por nós obtidas são muito imperfeitas. As principais conclusões alcançadas neste livro são, portanto, provisórias, embora possam ser consideradas de valor, porque resumem os conhecimentos existentes sobre o assunto e apontam as direções pelas quais podem ser obtidas informações mais amplas".

A tábua das matérias é a seguinte: Prefácio — Capítulos: I — Caracterização do problema; II — O aperfeiçoamento da saúde no âmbito nacional; III — A extensão das moléstias; IV — Hereditariedade e ambiente; V — Os requisitos alimentares para uma vida sadia; VI — Os efeitos da alimentação inadequada; VII — O fator econômico; VIII e IX — A mortalidade em relação à ocupação; X e XI — A doença em relação à ocupação; XII — Os acidentes e as perturbações psíquicas como causas de invalidez; XIII — A saúde do elemento feminino no trabalho; XIV — Conclusões gerais — Índice.

AUTHORITY AND THE INDIVIDUAL — HARVARD UNIVERSITY PRESS — Cambridge, Massachusetts — 1937 — 371 págs.

Este volume encerra uma coletânea de ensaios apresentados à Conferência do Tricentenário de Harvard, por notáveis especialistas em assuntos políticos, econômicos e sociais. Os temas escolhidos pelo comitê encarregado de organizar a Conferência refletem a preocupação de considerar o conhecimento humano como um todo, devendo os ensaístas contribuir, cada qual, com o seu modo de pensar característico, sua experiência e seu próprio método de estudo, para a compreensão comum dos vastos problemas de conduta humana. Essa contribuição ultrapassou a expectativa, pois os autores buscaram interpretar, com especial cuidado, as relações de suas especialidades com os problemas de ordem geral.

O conteúdo do presente livro é o seguinte: I — O Estado e a empresa econômica; II — Estabilidade e transformação social; III — O lugar e as funções da autoridade; IV — Classicismo e Romantismo.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

Desapropriação (A indenização em face dos princípios orientadores do art. 27 do Decreto n. 3.365, de 1941), por Oswaldo de Oliveira Coutinho e Arnaldo Cruvinel Ratto — Departamento Jurídico, Prefeitura do Município de São Paulo, Procuradoria Judicial — 1943.
Promoção, por sentença!, por Oswaldo Aranha Bandeira de Mello — Publicação da Prefeitura do Município de São Paulo — 1943.

- Inadmissibilidade da Sindicalização para a classe dos Advogados — Uma solução transaccional*, por Ruy de Azevedo Sodré — São Paulo, 1944.
- Cenários Municipais (1941-1942)*, por Anfilóquio Câmara — Departamento Estadual de Estatística (Órgão do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) — Rio Grande do Norte, 1943.
- Juventud y Argentinidad* (Discurso pronunciado por el Presidente de la Universidad Nacional de La Plata, doctor Alfredo L. Palacios, en la colación de grados de 1943) — Universidad Nacional de La Plata — La Plata (R.A.), 1943.
- Trabajos de Seminario* — Ministério de Justicia e Instrucción Pública, Universidad Nacional del Litoral, Seminario de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas — Tomo XVII — Rosario, 1943.
- Monthly Labor Review* — Vol. 57, n. 5, novembro de 1943 — United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics.
- International Conciliation* — N. 395, dezembro de 1943 — "The Tripartite Conference at Moscow, October 19-30, 1943 — Joint Communiqué and Declarations Signed: "Adress of the Honorable J. W. Fulbright", August 26, 1943; "International Air Transport Policy of the United States", por Arthur E. Traxler. — Carnegie Endowment for International Peace, Division of Intercourse and Education.
- International Conciliation* — Dezembro de 1943 — Documents for the Year 1943 — Carnegie Endowment for International Peace, Division of Intercourse and Education.
- Memoria del 2.º Curso del Seminario Martiano*, por Gonzalo de Quesada y Miranda — Universidad de la Habana, 1943.
- Boletín Oficial de la Policía* — Publicaciones de la Dirección General de Policía — Año XII, nos. 131 y 132, Mayo y Junio de 1943 — San Salvador, República de El Salvador, C. A.
- El Ingeniero* — Órgano Oficial del Centro de Ingenieros de Cordoba — Año VI, ns. 50, 51 e 52 — Córdoba, Argentina.
- Revista del Museo del Atlantico* — Ns. 2-3, abril de 1943 — República de Colombia.
- Universidad de Antioquia* — Ns. 59-60, julho-agosto de 1943 — Medellin — Colômbia.
- Revista Brasileira de Estatística* — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — Año IV, n.º 16 — Outubro-Dezembro de 1943 — Rio.
- Trabalho e Seguro Social* — Año II, n.º 1, vol. V — Janeiro de 1944 — Rio.
- Relatório* (Apresentado ao Exmo. Sr. Ministro da Justiça e Negócios Interiores pelo Presidente do Conselho Nacional de Trânsito) — Ministério da Justiça e Negócios Interiores — Imprensa Nacional — Rio, 1944.
- Nação Brasileira* — Año XXII, n.º 246, fevereiro de 1944 — Rio.
- Engenharia* — Publicada sob os auspícios do Instituto de Engenharia — São Paulo — Año II, vol. II, ns. 18 e 19, fevereiro e março de 1944.
- Boletim do Ministério das Relações Exteriores* — N.º 11, novembro de 1943, Rio.
- Boletim Técnico da Secretaria de Viação e Obras Públicas* — Año V, vol. IX, outubro, novembro e dezembro de 1943 — Pernambuco.
- Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior* — Año VII, n.º 1, janeiro de 1944 — Rio.
- Boletim do Conselho Nacional de Trânsito* — Ministério da Justiça e Negócios Interiores — N.º 8, janeiro de 1944 — Imprensa Nacional — Rio.
- Boletim Postal e Telegráfico* — Departamento dos Correios e Telégrafos — Ministério da Viação e Obras Públicas — Año XII, ns. 5 e 6, maio e junho de 1943 — Rio.
- Boletim do Pessoal* — S.R.P.-2 — Departamento dos Correios e Telégrafos, Ministério da Viação e Obras Públicas — Año VI, ns. 186, 187, 188 (janeiro de 1944), 189, 190, 191, 192, 193 (fevereiro de 1944) — Rio.
- Jurisprudência (Órgãos da Administração)* — Vol. IX — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro, 1944.
- Revista do I.R.B.* — Instituto de Resseguros do Brasil — Año V, n.º 23, fevereiro de 1944 — Rio.
- I.B.M.* — Instituto Brasileiro de Mecanização — N.º 1, janeiro de 1944 — Rio.
- Os novos trigos Rio Negro e Frontana à luz da colaboração experimental*, por Iwar Beckmann — Boletim n.º 101, maio de 1943 — Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio — Secção de Informações e Propaganda Agrícola — Pôrto Alegre, Rio Grande do Sul.
- As atividades da estação experimental de arroz de Gravataí* — Boletim n.º 102, julho de 1943 — Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio — Secção de Informações e Propaganda Agrícola — Pôrto Alegre, Rio Grande do Sul.
- Flora do Rio Grande do Sul (Plantas catalogadas neste Estado até hoje) Família das Escrotulariaceas*, pelos Irmão Augusto e Irmão Edésio — Boletim n.º 104, julho de 1943 — Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio — Secção de Informações e Propaganda Agrícola — Pôrto Alegre, Rio Grande do Sul.
- Recomendações aos Citricultores (Colheita, transporte, beneficiamento e embalagem das laranjas)*, por Leone Atilio Muraro — Boletim n.º 105 — Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio — Secção de Informações e Propaganda Agrícola — Pôrto Alegre, Rio Grande do Sul.
- Revista do Comércio de Café do Rio de Janeiro* — Año III, n.º 36, novembro de 1943 — Rio.
- Revista do Conselho Nacional do Trabalho* — Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — N.º 17, dezembro de 1943 — Imprensa Nacional — Rio.
- Legislação* — Mensário de Difusão dos Atos Legislativos Federais e Estaduais — Año I, n.º 10, dezembro de 1943 — Pôrto Alegre, Rio Grande do Sul.
- Boletim da União Panamericana* — Janeiro de 1944 — Washington.
- Revista Forense* — Número de dezembro de 1943 — Rio.
- Pinturas de Cimento Portland* — Instituto del Cimento Portland Argentino — Buenos Aires.
- Pavimentos de Hormigón de Cimento Portland* — Informaciones Estadísticas al 1.º de Enero de 1943 — Instituto del Cimento Portland Argentino — Buenos Aires.