

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO VII
Vol. II — N. 2
Maio 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



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO VII

MAIO DE 1944

Vol. II - N. 2

SUMÁRIO

EDITORIAL

O público e seus servidores	Págs. 3
-----------------------------------	---------

COLABORAÇÃO

Algumas impressões sobre a Administração Brasileira — ESTANISLAU FISCHLOWITZ	5
Normas para admissão de cardíacos aos cargos públicos — OSCAR FERREIRA JR.	12
Os números como elemento da Organização — RICHARD LEWINSOHN	30
Que é Organização? — BENEDICTO SILVA	35
Algumas considerações sobre a saúde do servidor público — RUBENS DE SIQUEIRA	41
Caminhamos para o imposto único? — J. SALDANHA NOGUEIRA DA GAMA	46
As Seções de Assistência Social e os servidores públicos — JOÃO DE ALBUQUERQUE	50
Estágios de treinamento no Governo Nacional dos EE. UU. — HENRY REINING JR.	55
A Previdência dos servidores do Estado — JOSÉ AUGUSTO SEABRA	66
Princípios orçamentários (II) — J. WILNER SUNDELSON	80
Criptografia — (Pontos organizados pelo M. R. E.)	89
O Serviço Nacional de Tuberculose — ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO	95

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

Crimes contra a administração pública (IV) — ROBERTO LYRA	119
A teoria do "desvio de poder" em Direito Administrativo (III) — AFONSO R. QUEIRÓ	122
Pareceres — Julgados	137

VIDA ADMINISTRATIVA

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL:

Amparo e defesa dos servidores do Estado	151
Notas para o funcionário	152

APERFEIÇOAMENTO:

Treinando para corrigir deficiências	157
Terceira reunião mensal de 1944 — "Governo e administração das cidades americanas"	159

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil	167
O aniversário do Presidente Vargas	172
A reforma da Polícia Civil do Distrito Federal	174
Instalado o D. S. P. do Piauí	175
O horário das repartições públicas	175
Normas para o processamento de obras em edifícios públicos civis	176
Inaugurada a agência da Imprensa Nacional no Palácio da Fazenda	177

BIBLIOGRAFIA

Crítica — Indicações	179
----------------------------	-----

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ORGAO 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.

O público e seus servidores

DAS várias diferenças existentes entre a administração pública e a administração particular, uma das mais nítidas e peremptórias diz respeito ao caráter das relações com a clientela.

Os contactos com as empresas particulares são sempre voluntários, ditados pela conveniência ou pela preferência do usuário ou consumidor. Mesmo quando se trata de serviços de utilidade pública, o usuário ou consumidor não é obrigado, por lei, a manter relações com as empresas que os exploram. A necessidade ou conveniência é que os leva a usar ou consumir tais utilidades, restando-lhes sempre a liberdade de suspender, quando lhes aprouver, o uso ou consumo. Como disse um comentarista autorizado, "a participação de qualquer pessoa numa empresa particular, na qualidade de sócio, proprietário, acionista, consumidor ou cliente é inteiramente voluntária". "E' a conveniência própria — continua o comentarista — que leva o cidadão a mandar instalar telefone em casa — não a lei. Uma vez que não utiliza o serviço de uma empresa particular, o consumidor não está sujeito, para com a mesma, a nenhum ônus... No caso da empresa pública, porém, a participação é compulsória, haja ou não conveniência para o participante".

E' evidente que, em se tratando dos chamados serviços de utilidade pública, o arbítrio do consumidor se reduz, na prática, a pouca coisa, porque as condições da vida moderna os tornam imprescindíveis. Como, pela própria natureza, a sua exploração deve assumir a forma de monopólio, uma vez que seria esbanjamento de recursos, energias e materiais a instalação, na mesma cidade, de dois serviços de abastecimento de gás ou de iluminação pública, por exemplo, os usuários são obrigados, pelas exigências da vida civilizada, embora não o sejam por lei, a manter relações com as empresas concessionárias. Mas o caráter das relações permanece voluntário.

Já com as empresas governamentais, como o Serviço de Febre Amarela, a Inspeção do Tráfego e a Assistência aos Alienados, o recebimento e o uso de seus serviços escapam necessariamente ao arbítrio do cidadão. Quer queira, quer não, o automobilista é obrigado a manter contacto com os inspetores do tráfego. Quer queira, quer não, o habitante da cidade do Rio de Janeiro é forçado a receber, em sua residência, a inspeção periódica do Serviço de Febre Amarela.

Quando nos voltamos para a relação do contribuinte com os órgãos arrecadadores, então a obrigatoriedade da participação na empresa pública ainda se torna mais nítida. E' exatamente no curso dessas relações que a soberania do Estado se faz sentida pelo povo. Essa diferença fundamental entre a administração pública e a administração privada, longe de autorizar atitudes casuais, displicentes ou descorteses, impõe aos servidores públicos o dever moral de atender às partes com a máxima correção, polidez e probidade profissional.

Nada mais intolerável, com efeito, que o desinteresse crônico com que o público é tratado em muitas de suas repartições. Quando o contribuinte a elas comparece para cum-

prir o dever de pagar impostos, assim como quando o cidadão a elas recorre para obter um serviço a que tem direito, muitas vêzes é recebido com relutância e tratado com des-caso, as vêzes até com insolência, por aquêles que a si próprios se chamam "servidores públicos".

Eis aí uma grave falha, ainda profundamente enraizada na administração pública brasileira — federal, estadual e municipal. Enquanto não fôr extirpada, enquanto as partes perambularem pelos corredores e se enervarem nas ante-salas, à espera de uma informação, ou de um despacho, é verdade que não poderemos falar de boa organização administrativa no Brasil. Uma das características inerentes à boa organização administrativa consiste justamente em assegurar o máximo de cordialidade e o mínimo de atritos nas relações com a clientela.

Se uma organização funciona bem, atinge os seus objetivos, produz os resultados esperados, é que cuida com empenho e vigilância de contentar o seu público. Se, no correr das relações com o mesmo, se registam atritos, mal-entendidos, queixas, murmurações, então é que existe algo errado nos hábitos da organização.

Muitas das críticas lançadas contra o serviço público brasileiro poderão ser injustas, reconheçamos; serão fruto de observações superficiais ou da intolerância de indivíduos que vêem seus interesses contrariados por órgãos do governo. Não há negar, todavia, que o conceito pouco desejável, em que é tido o serviço público em nosso país, foi criado e ainda é alimentado pelos maus servidores, que, por incapacidade, negligência, indisciplina, falta de compreensão de seus deveres e outros vícios funcionais, desservem o público, tratando as partes com menosprezo, prestando-lhes informações conscientemente incompletas ou erradas, enervando-as e humilhando-as pela espera longa e desnecessária.

Infelizmente ainda não atingimos aquela fase de aperfeiçoamento do serviço público, em que um registro como êste seria insólito ou descabido. Ao contrário: os reparos desta natureza, feitos por órgãos públicos ou particulares, ainda são oportunos e até indispensáveis no Brasil, porque nas relações com o público, muitas das repartições federais, estaduais e municipais estão longe de satisfazer os padrões desejáveis de pontualidade, polidez e correção funcional.

As exceções existentes — já numerosas, e louvabilíssimas — apenas tornam o problema mais agudo e sensível. E' necessário, é urgente, que as relações entre o público e os órgãos incumbidos de cuidar de seus interesses sejam grandemente melhoradas.

E' necessário reajustar os papéis até agora desempenhados pelos servidores, que muitas vêzes se julgam senhores, e pelo público, que tão freqüentemente é tratado como subalterno.

Algumas impressões sôbre a Administração brasileira

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

Técnico especializado em Previdência Social

(Conferência pronunciada em 10 de abril último, no auditório do Palácio do Trabalho, sob o patrocínio da Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P.).

É COM profunda emoção que me aproveito desta primeira e talvez, infelizmente, última oportunidade para falar-vos, caros amigos e colegas do D.A.S.P. Com efeito, passei convosco um ano e meio de trabalho e nunca me poderei esquecer dêsse inesperado, breve, mas, para mim, tão interessante, tão instrutivo e, ao mesmo tempo, tão agradável período da minha vida dêste lado do Atlântico. O modo por que todos me acolheram neste ambiente de tanta cultura, idealismo e franca colaboração, no momento mais trágico da minha existência, quando, por assim dizer, no decurso de uma semana, perderei, na minha Pátria, tudo, moral e materialmente, ficará gravado na minha memória com um raio lúcido de solidariedade humana, boa vontade e espírito de camaradagem, contrastando tão fortemente com a atmosfera prevalente neste sombrio trigésimo ano da guerra quase contínua de trinta anos. Deixando o D.A.S.P., peço-vos considerar-me sempre como colega que se sentirá feliz em poder ser-vos útil em qualquer lugar onde o levarão, durante o presente conflito, os seus deveres a serviço de seu país e do nosso comum esforço de guerra. Os nossos interesses e os nossos ideais, as nossas idéias a respeito do mundo de após-guerra são idênticos; servindo à Polônia, continuarei, portanto, a servir ao Brasil, também.

Para prevenir, de antemão, quaisquer desapontamentos e equívocos a respeito desta minha palestra, desejo tornar bem claro que não pretendo fazer hoje conferência científica ou para-científica. Não citarei nenhum autor, evitarei qualquer definição, não discutirei quaisquer teses controversas em torno da moderna administração, sujeita, hoje em

dia, a modificações tão revolucionárias em consequência inevitável das transformações de alcance oniplanetar que está sofrendo o mundo inteiro no clima específico da presente catástrofe. Muito mais modesto é o meu propósito. Quero apenas, na qualidade de funcionário da administração social polonesa e, em parte, da administração internacional — que, depois de ter mantido, durante 18 anos, estreitos contatos com a administração de quase todos os países da Europa, teve o ensejo de trabalhar nesta repartição tão diferente de tudo aquilo que viu na sua vida — resumir algumas impressões subjetivas que colhi a respeito da reforma da administração pública brasileira e da sua personificação: seu promotor e executor — o D.A.S.P. Devido à falta de tempo, proponho-me a fazê-lo, sem qualquer preparação, sem sistematizar, observando apenas e rigorosamente, como o fiz sempre, ao trabalhar no D.A.S.P., os requisitos de absoluta franqueza e sinceridade que me impõe o profundo respeito pelo vosso trabalho. O que me habilita a atacar, dentro de limites estreitos e de modo tão despretensioso, este problema não é, evidentemente, alguma competência funcional ou intelectual que possa ter, mas simples e unicamente o meu ponto de vista de observação: o fato de ter eu colaborado, além de nos serviços públicos da Polônia — no setor da administração da política social que, apesar do seu breve funcionamento, foi muito bem organizada, considerada mesmo como modelar — ainda, passagieramente na administração francesa e outras, o que, mediante confrontos e comparações, proporciona, sem dúvida alguma, excepcionais oportunidades de penetração no assunto.

Falarei a respeito do D.A.S.P. Mas será possível fazê-lo sem tentar defini-lo, pelo menos de modo geral? Que é o D.A.S.P.? Confesso que, apesar de todos os esforços envidados nesse sentido, não consegui engavetar o D.A.S.P., equiparando-o, em mente, a qualquer órgão da administração pública que conheço, teórica ou praticamente. E', a meu ver, mais fácil provar maior aproximação do assunto, eliminando negativamente certas hipóteses, acertando o que o D.A.S.P. não é.

Assim, de qualquer maneira, não é o que preceitua a Constituição no art. 67, colocado no Capítulo dedicado à elaboração orçamentária, reduzindo destarte de modo artificial o papel destinado a este órgão. Os deveres do D.A.S.P., previstos, fora as funções orçamentárias, limitam-se apenas a:

“a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público” (Art. 2.º do Decreto-lei n.º 579, de 30-VII-938).

Ora, a distância percorrida pelo D.A.S.P. nesses seis anos é tão grande que torna as suas bases constitucionais inteiramente obsoletas, fato, aliás, tão comum na história das cartas constitucionais quando elas pretendem entrar demasiado em detalhes da estrutura administrativa.

O D.A.S.P. não é, também, exclusivamente, órgão encarregado da reforma dos quadros do pessoal público, não é uma espécie de “Civil Service Commission”.

Contrariamente ao que se possa supor, não se encontra, ao que eu saiba, na organização do serviço público estrangeiro, nada, absolutamente nada, que possa ser considerado como paralelo desta original criação do pensamento administrativo brasileiro.

Evidentemente, estas características de ordem pura e simplesmente negativa não são capazes de orientar-nos bastante a respeito da natureza constitucional, administrativa e jurídica desta célula

central do organismo administrativo da União. Não tentaremos, entretanto, ir adiante, à procura de qualquer definição rígida e artificial. Não o achamos aconselhável, tanto mais quanto a classificação definitiva de uma entidade, claramente sujeita a evolução, que não pára diante dos seus próprios fundamentos, seria obra ingrata. O Brasil atravessa, como o mundo inteiro atualmente, um período de revoluções econômico-sociais sem precedentes. Tudo leva a crer que o fim do gigantesco conflito bélico presente será seguido por mudanças cujo alcance podemos dificilmente imaginar. Não voltaremos nunca ao clima de 1939, às idéias e aos fatos desse ano, que parece já pertencer à prehistória do mundo contemporâneo. O D.A.S.P., a sua posição dentro dos quadros da moderna administração brasileira, não pode também, por sua vez, ser apreciado de modo abstrato, sem referência às condições tão variáveis que, diante do admirável surto do país, tornaram falhas todas as características do Brasil encontradas nos manuais e monografias publicados ainda há cinco anos atrás. Não é, portanto, a meu ver, muito interessante, em relação a este órgão — o seu presente — mas sim — o seu futuro — o fim a que o conduzirá a evolução espontânea do Novo Brasil. Que me seja permitido formular modestamente uma opinião pessoal a respeito do rumo desta evolução, embora não possa, naturalmente, aduzir argumento algum em abono da minha tese.

O pressuposto do meu raciocínio é a manutenção da forma presidencial (“tipo americano”) do regime constitucional brasileiro, o que — se não me engano e, seja-me permitido acrescentar, graças a Deus — é considerado ponto pacífico, evidentemente sem embargo das demais características político-sociais que acompanham esta forma de governo e que podem variar infinitamente.

Digo “graças a Deus” porque, a meu ver, esta forma constitucional possui a enorme vantagem de poder conciliar as amplas bases democráticas com os requisitos do poder executivo forte, tão imprescindíveis à administração da moderna economia nacional dirigida. Ora, o que se me afigura como necessidade lógica, inevitável à eficiência deste regime, é a existência, ao lado do Presidente da República, de um órgão central coordenador, e através do qual o supremo poder da nação poderá imprimir a sua orientação econômica, social, política, a todos os ramos da administração pública.

Em vários países “presidenciais” este órgão — a Presidência da República, num sentido diferente, muito mais substancial do que a repartição com a mesma denominação nos quadros do atual panorama brasileiro, desempenha, muitas vezes, as mesmas funções que *mutatis mutandis* cabem, nos regimes republicanos “presidenciais”, à chamada Presidência do Conselho de Ministros. Acredito que o D.A.S.P. se acha em vias de transformação, de órgão encarregado na sua fase inicial quase que exclusivamente da reforma de um elemento da administração — pessoal — e da coordenação da proposta orçamentária, para esse mais amplo, mais importante órgão governamental.

De que dependerá o resultado final de tal evolução do D.A.S.P.? Julgo que, entre as várias condições, destaca-se a melhor ou pior qualidade do seu trabalho.

Estará ele, de fato, à altura da tarefa de incomparavelmente maior responsabilidade que a do seu campo inicial de atividade?

Parece-me que sim, sobretudo devido à sua composição pessoal, à seleção particularmente feliz e acertada do seu quadro. Creio sinceramente que, mesmo entre os regimes de administração pública considerados na Europa central como mais eficientes, não encontrei, lotados numa única repartição pública, tantos elementos de grande cultura geral e administrativa, com conhecimentos tão amplos e, *last but not least*, tanta dedicação ao trabalho, como no D.A.S.P. Tenho aqui em mente, como “*segundum comparationis*”, não tanto a jovem administração da Polônia, que atingiu um grau de aperfeiçoamento bastante elevado em vários ramos — como p. ex. na administração dos seguros sociais e da Inspetoria de Trabalho — mas a administração toda particular do *Civil Service Britânico* e da Alemanha pré-hitleriana, administração simples, eficiente e barata, com relativamente pequenas turmas de administradores, muito bem especializados e muito bem pagos. Esta minha admiração pelas qualidades virtuais intrínsecas dos quadros daspeanos estende-se não somente aos meus chefes imediatos e companheiros de trabalho na Seção de Assistência e Previdência e na Divisão de Estudos, como também a todos os outros com os quais os meus contactos eram mais escassos e episódicos, mas cuja atuação tive oportunidade de observar com grande cuidado e interesse.

Não resta a menor dúvida que essa excelente seleção do pessoal daspeano se deve, sobretudo, ao sistema de concursos, sistema incontestavelmente de autoria deste órgão. A idéia do concurso para ingresso no serviço público não é, evidentemente, nova. Talvez sem paralelos, e nova, seja a sua rigorosa e absoluta aplicação. Os franceses dizem que não se pode apreciar a árvore senão pelo fruto. O sistema brasileiro de concursos, examinado segundo os seus resultados concretos, é realmente bom, correspondendo, de modo geral, às previsões dos seus autores.

Não posso, porém, abrindo um parêntesis, calar aqui certas restrições que me inspiram algumas modalidades da sua aplicação. A razão de ser do concurso, para a entrada inicial no serviço público, parece-me incontestável. Não se faz notar, entretanto, em determinadas categorias, uma hipertrofia de concursos com todos os seus inconvenientes tão prejudiciais à marcha normal do expediente? Como tive ensêjo de observar num instituto para-estatal, repartições inteiras, de importância vital, costumam transformar-se freqüentemente, por várias semanas, no específico “clima” de concursos, em verdadeiras academias de arte matemática e filologia.

Afinal de contas, ninguém ainda conseguiu provar, de modo convincente, que a melhor, mais eloquente defesa de tese sobre o interstício do direito funcional, ou a elaboração da mais fascinante monografia sobre o caráter jurídico dos descontos em folha de pagamento, habilita o autor para postos dirigentes da administração pública — “administração-técnica” e não “administração-disciplina”. Não posso deixar de pensar que a redação de um pequeno e simples decreto — que dê solução feliz a alguma dificuldade prática e que não suscite dúvidas quanto à interpretação e aplicação, nem fique sujeito posteriormente às numerosas alterações da máquina legislativa, hoje em dia tão inflacionista por toda parte — ou que a simplificação, aceleração e barateamento do expediente num modesto posto de saúde ou numa delegacia de impostos — representam melhor prova das qualidades administrativas do servidor do que os mais brilhantes e originais trabalhos teóricos que possa apresentar em tórno do assunto. O rendimento na “produção” dos serviços públicos é, em última análise, segundo meu modo de ver, o único e verdadeiro critério das qualidades do administrador,

do mesmo modo que, na economia privada, a eficiente e lucrativa "business administration" — e não o conhecimento das abstratas doutrinas da economia — predestina indivíduos para postos de direção, administrativos ou técnicos. Do mesmo modo como, no campo de batalha, acontece tantas vezes que a simples praça é promovida a oficial, por atos de eficiência guerreira, sem se levar em conta os conhecimentos que possa possuir a respeito dos estratosféricos princípios da estratégia, devia haver no serviço civil, cada vez menos burocrático, com responsabilidades cada vez maiores, idênticas possibilidades, não somente de promoção, como também de passagem de uma categoria para outra.

Quanto ao pessoal do D.A.S.P., ainda duas observações marginais. O D.A.S.P. é, desde já, o Estado Maior da administração pública brasileira. Ora, como é sabido, não são admitidos ao estado maior oficiais que não tenham passado pelo serviço em diversas tropas: artilharia, infantaria, engenharia. A mesma regra não se poderia aplicar com proveito ao Estado Maior do serviço público? Um estágio obrigatório num dos diversos setores da administração poderia, a meu ver, constituir modalidade interessante da preparação do servidor ao trabalho em graus médios ou altos da hierarquia daspeana.

Convém não confundir esta idéia com outra, semelhante. O denominador comum das principais dificuldades da administração pública brasileira é, sem dúvida alguma, a imensa magnitude territorial do país, com enorme variedade de condições próprias a diversas regiões. Com efeito, parece-me que o trabalho nos órgãos centrais da administração brasileira passaria a ser incomparavelmente mais produtivo, menos teórico, mais fundamentado pelo exato conhecimento das condições econômicas, sociais e administrativas deste país-continente, se fôsse mais fomentado, mediante diversas vantagens e favores, o aperfeiçoamento do funcionário daspeano, pelo trabalho em repartições locais situadas em diversas regiões do país, fonte insubstituível das observações e raciocínios do jovem candidato ao trabalho administrativo.

Parece-me que, preparados assim mediante trabalho anterior em determinados setores da administração, em repartições, se possível, afastadas da Esplanada do Castelo, os futuros administradores deste grande país aproveitariam depois, com muito

maior êxito, suas eventuais viagens de estudos ao estrangeiro, o mais eficaz e promissor instrumento de aperfeiçoamento de candidatos aos altos postos da administração nacional. Nada de mais instrutivo a êsse respeito do que o estágio regular no serviço público fora da pátria. O meu trabalho no D.A.S.P. não teve, por motivos óbvios, êste caráter; confesso, porém, que aprendi aqui, no prazo de 17 meses, mais do que durante os vários anos de toda a minha carreira pública. Não me refiro só ao conhecimento do Brasil; é com profunda vergonha que admito que as minhas idéias a respeito do vosso grande e admirável país, quando desembarquei, eram tão inexatas, tão alheias à realidade quanto, p. ex., as opiniões de um leitor da editora Calvino Filho a respeito de um país da Europa oriental e Ásia setentrional. Não concordava eu com vários estrangeiros que tinham dúvidas se não iriam, por acaso, encontrar, nas ruas da mais linda Capital do mundo, uma pitoresca onça de que tanto tinham ouvido falar. Sabia distinguir, o que também é tão raro na Europa, entre as Capitais da Argentina e do Brasil. Quantas opiniões erradas trouxe porém comigo, na minha modesta bagagem de refugiado de guerra! Mas tudo isso não é culpa exclusiva dos europeus. Como é sabido, a propaganda do Brasil, propaganda moderna, informativa, científica, foi, até pouco tempo atrás, mais um programa do que realidade. Recordo-me que as mais inexatas opiniões a respeito do Brasil que ouvi na minha vida foram-me dadas por um funcionário do serviço oficial brasileiro no estrangeiro... Não é, todavia, verdade o que tinha observado com tanto acerto, um representante da cultura latina: "Dieu, même, a besoin de clochers dans ses églises..."?

O estágio na administração estrangeira dá-nos mais, muito mais do que o conhecimento do respectivo país, enquanto são, naturalmente, observadas duas condições preliminares quanto à escolha para êste determinado país: 1) deve-se tratar, evidentemente, dum país cuja administração apresente padrão geral alto, acima da média; e 2) só pode ser aproveitado com verdadeira vantagem, por outro lado, o estágio em país cujas condições econômico-sociais não contrastem demasiadamente com as do país em que a experiência adquirida pelos estagiários venha a ser aplicada.

Por toda a sua natureza, o trabalho em órgãos da administração internacional — como p. ex. o

Bureau Internacional do Trabalho, com o seu perfeito sistema de estágios para funcionários dos diversos países, inclusive brasileiros — oferece, a este respeito, oportunidades muito superiores ainda, nem sempre aproveitadas como o poderiam ser.

*

* *

A administração do Brasil é muito difícil e complexa. Tudo leva a crer que essas dificuldades não tenderão a diminuir com o decorrer do tempo, apesar do admirável surto do país, ou aumentarão, talvez, justamente em virtude dos processos que acompanham sempre a emancipação econômica e o progresso cultural das nações. É verdade que neste país não existe a principal dificuldade característica dos países europeus, que provém da resistência dos administrados. Com efeito, é minha firme convicção que, como “objeto” da administração, dificilmente se pode imaginar população tão plástica e maleável como a brasileira. O “moral”, a “ética administrativa” parece-me incomparavelmente superior no Brasil do que alhures; o risco de burlas da lei e de fraudes, menor do que na Europa. Não sei se me engano, mas estaria disposto a atribuir a maior responsabilidade pelas deficiências da administração aos próprios administradores e, principalmente, a um de seus traços, característico e original, que se me afigura como principal “handicap” no caminho rumo à modernização completa dos serviços públicos brasileiros. Refiro-me aqui ao individualismo do funcionário brasileiro, que salta aos olhos em confronto com os seus colegas estrangeiros. Este espírito individualista parece-me dificilmente compatível, não somente com as exigências normais da disciplina — algumas vezes observava eu, com grande surpresa, que uma providência inspirada nessa idéia era interpretada no ambiente dos servidores como antidemocrática, antihumana, até ditatorial... — como também, o que é muito mais grave, com requisitos do trabalho coletivo em turmas, grupos devidamente coligados entre si e entrosados. O funcionário médio brasileiro, graças à sua inteligência e espírito de independência — no meu modo de ver e recorrendo novamente à linguagem militar — é ótimo guerrilheiro e excelente franco-atirador, mas nem sempre, no mesmo grau, “efficient” componente do *team* da estratégia coletiva, combinada, com participação concertada de todas as armas. Foi com sincera e franca admiração que

tive oportunidade de observar de perto o grande sucesso alcançado pelo D.A.S.P., a propósito da reforma do regime de vencimentos. Este notável êxito seria inimaginável sem a organização modular do trabalho coletivo, sem a participação ativa das várias células, sem a boa divisão de trabalho entre elas, sem bons planos estratégicos e boa tática. Tenho, porém, a impressão de que tais êxitos em outros setores da administração sejam relativamente raros.

O processo da racionalização da administração brasileira encontra, além disso, nas atuais características do pessoal do serviço público, um outro obstáculo, muito sério e grave. Tenho em mente a falta de formação definitiva da profissão do servidor. A verdadeira “profissionalização” do funcionalismo, com a subsequente criação do seu “esprit de corps”, motor tão poderoso do progresso da administração pública, não me parece compatível, em tese, com as acumulações, hoje tão frequentes com os empregos particulares, com o regime de tempo não integral. Esses males são, por sua vez, conseqüência, até certo ponto inevitável, da remuneração insuficiente do servidor, que o obriga a procurar fontes de renda fora do serviço público. Em que ponto pode ser quebrado, do melhor modo, esse “círculo vicioso”? Atacando-se o regime de horário? Ou mediante simples restrições destas restrições? Ou, talvez, antes pela reforma do próprio sistema de vencimentos no sentido do seu aumento — combinada com outras simultâneas providências administrativas — à procura de economias no custo do pessoal, que poderiam, em parte, compensar as despesas daí decorrentes? Não sei. Compete aos técnicos de administração, que o D.A.S.P. possui tão brilhantes, a resposta a esta pergunta.

Além dessas dificuldades de ordem mais ou menos subjetiva, com as quais se defronta a nova administração brasileira, contribuem para tornar a sua tarefa mais árdua, diversos fatores de caráter objetivo de muito maior monta: as distâncias, dificuldades de trânsito, alfabetização incompleta, condições higiênicas e, quanto ao panorama econômico, a passagem brusca do regime de economia de monocultura semi-colonial ao regime de economia de policultura, com crescente industrialização, com cada vez maior intervencionismo econômico e social, esta revolução pacífica a que só com atrasos e resistências se adapta a mentalidade do *homo eco-*

nomicus brasileiro. Executada nessas condições tão pouco propícias, a reforma da administração brasileira pode apontar com orgulho certos êxitos que, ao estrangeiro recém-desembarcado no Brasil, parecem verdadeiros milagres. O panorama administrativo do Brasil, país de grandes contrastes, não pode, evidentemente, ser senão cheio de contrastes também. Há aqui vales profundos ao lado das altas montanhas. Quais são, p. ex., as grandes conquistas administrativas que podem servir de modelo para todos os países do mundo, inclusive aos mais adiantados? Vou mencionar, além do próprio D.A.S.P., somente três: 1) o sistema tributário no que diz respeito, p. ex., ao impôsto de renda; 2) o admirável, mais completo do que em qualquer país do mundo e assentado em excelentes bases técnicas, regime do salário mínimo; e 3) o I. R. B., incontestavelmente a melhor, absolutamente original, economicamente impecável solução do resseguro, no sentido da sua estatização na defesa dos legítimos interesses do mercado nacional contra a exploração pelo capital estrangeiro. Um vez acabado o presente conflito, teremos que imitar por toda parte, na Europa Central, o bom exemplo que nos foi dado, nesta matéria, pelo Brasil.

A reforma da administração brasileira é uma tarefa de longo alcance. Não me podiam passar despercebidas as resistências que encontra o realmente difícil e ingrato trabalho do D.A.S.P. nesse sentido. Elas não podem, porém, a meu ver em grande parte, ser interpretadas senão como prova da eficiência da sua ação remodeladora, como natural reação das velhas tradições dos costumes de comodismo e passivismo. Graças a Deus, essas resistências não são, no Brasil, tão fortes como p. ex. na França, onde a velha burocracia conseguiu com êxito sabotar a obra de renovação e remodelação da administração pública, iniciada, aliás, com grande atraso, antes da segunda guerra mundial, contribuindo assim, grandemente, para o colapso da França em 1940. Só o D.A.S.P. improdutivo não seria criticado. Está certo; o Departamento Administrativo do Serviço Público não está isento de erros — como todo organismo vivo e ativo. Não é infalível e não afirma sê-lo. Isso não invalida, porém, o seu papel positivo de reorganizador da administração pública. Sei quantas críticas desperta o formalismo daspeano, a sua preferência por regras rígidas e imutáveis no trabalho

funcional, o que eu chamaria “o clima do relógio do ponto”. Não posso negar que foi com estranho constrangimento que me aproximei, pela primeira vez na minha vida de funcionário, dêste aparelho que só conhecia na indústria. Acredito firmemente, porém, no elevado papel educativo dessas providências — embora aparentemente não tão claro — sob o ponto de vista da regularidade do trabalho, da pontualidade, da ordem.

Os resultados dos sistemáticos trabalhos executados pelo D.A.S.P., no sentido de reformar a administração brasileira, não podem aparecer integralmente antes do decurso de vários anos. Creio que em face da nova situação do Brasil e do mundo, êsses trabalhos serão prosseguidos num ritmo acelerado.

Não entraremos, sem dúvida alguma, com o fim vitorioso da presente guerra, num período paradisíaco milenar. Só as nações fortes, bem organizadas, conseguirão manter vitoriosamente e desenvolver mais a sua posição no seu respectivo “espaço vital”. Os problemas de após-guerra, que se delineiam hoje em dia, só vagarosamente impressionam e intimidam pela sua complexidade sem precedentes. Não dispomos ainda, no quinquagésimo sexto mês da guerra, de planos para a organização de um “mundo melhor”, ao passo que na primeira guerra mundial, depois de três anos, já haviam sido proclamados os 14 pontos de Wilson. Sim, sabemos que encontrará o seu fim vergonhoso o fascismo, o inimigo número um da humanidade. Mas a derrota de Berlim e Tóquio significará, de fato, o fim do totalitarismo em todas as suas formas? Supondo-se que a democracia sairá vitoriosa dos campos de batalha, isto implicará, por si só, a vitória de todos os países, grandes, médios e pequenos. Como e quando voltará a economia aos seus métodos de produção pacífica? Com o fracasso da tentativa alemã de conquistar o domínio do mundo, acabarão todas as agressões, todas as tendências imperialistas, todas as veleidades de “world leadership” política ou econômica. Uma das poucas coisas que parecem certas é o triunfo definitivo dos princípios do progresso social.

Da primeira guerra mundial resultou a instauração dos seguros sociais obrigatórios, conhecidos somente em 2 ou 3 países até 1918, a promulgação do dia de trabalho de 8 horas e várias outras providências da legislação social trabalhista, apli-

cáveis, entre as duas guerras mundiais, só ao assalariado, ou, mesmo, só aos operários.

Tudo leva a crer que a segunda guerra mundial contribuirá para a ampliação e transformação muito mais substancial e profunda da política social, que visará dora em diante a proteção do conjunto da população, organizando, a seu favor, um vasto sistema da "segurança social", no sentido dos planos Beveridge, Marsh, Wagner e vários outros, inclusive a "socialização da medicina" e orientação familiar dos regimes de remuneração. A política social não continuará, no futuro, como setor à parte das atividades do estado moderno, separado dos demais domínios da atuação do Estado, mas, sim, inspirará tôdas as outras esferas da política econômica, demográfica, etc.

Na conferência de Filadélfia da Organização Internacional do Trabalho, a que terei a honra de assistir dentro em pouco, será realizada a internacionalização do Plano Beveridge, serão indicadas as modalidades sociais de passagem da economia de guerra à economia de paz. Salvo êsse setor, não se vê, por enquanto, quais serão as bases da futura organização econômica e política do mundo que ressurgirá desta terrível catástrofe que estourou no solo da minha desgraçada Pátria. O Brasil, país de grande futuro, o único representante da cultura latina que sairá da presente guerra intacto, vitorioso, com posição ainda muito mais reforçada em confronto com o seu lugar no mundo de 1939, não se acha isolado dos destinos da humanidade; êle compartilhará integralmente da evolução dêste planeta, tão interdependente hoje como nunca o foi em tôda a sua história.

Como o mundo de 1939 não ressurgirá jamais, também a técnica de administração pública de

antes da guerra deverá sofrer um processo de renovação profunda, com deveres e responsabilidades cada vez maiores nos sistemas de economia dirigida nacional ou — quem o sabe? — talvez internacional. O estudo dos problemas de após-guerra, administrativos e outros — do qual, ao que se saiba, contrariamente à situação em quase todos os demais países, não foi encarregado no Brasil nenhum órgão central — poderá constituir talvez objeto da atenção da elite do funcionalismo brasileiro.

Agradeço-vos pela atenção com que assististes a esta palestra, pronunciada numa linguagem infelizmente tão pouco parecida com vosso admirável vernáculo.

Recordo-me, a êste propósito, de um triste episódio relacionado com o início da minha carreira no terreno internacional, quando, em 1927, chefiando uma delegação polonesa, cheguei a Berlim para negociações com o govêrno alemão. Para a solene inauguração, preparei um discurso em alemão, mobilizando febrilmente para êste efeito todos os meus conhecimentos literários desta língua. Qual não foi minha tristeza quando, depois dêste laborioso e cansativo discurso, veio cumprimentar-me meu "partenaire" que me disse muito ter gostado da minha eloquência, que naturalmente não compreendera nem uma palavra, acrescentando que ficara impressionado, sobretudo, pela inesperada afinidade etimológica entre o polonês e o alemão. Êle estava convencido de que eu falara em polonês...

Tenho medo que no fim desta palestra ouça alguns comentários a respeito das analogias filológicas entre o polonês e o português...

Normas para admissão de cardíacos aos cargos públicos e particulares

OSCAR FERREIRA JUNIOR

Docente livre da Faculdade Nacional de Medicina

(Trabalho apresentado ao Primeiro Congresso Anual da Sociedade Brasileira de Cardiologia, reunido em Campinas de 12 a 14 de fevereiro de 1944)

O NÚMERO avultado de aorto-cardiopatias cria, no momento atual, um problema de alta relevância prática, quando se tem de opinar sobre a entrada, para cargos públicos ou particulares, de pacientes portadores de enfermidades cárdio-vasculares.

A possibilidade de poderem êstes indivíduos exercer funções compatíveis com o seu estado de saúde faz com que se torne necessária uma revisão das leis vigentes e nelas se defina claramente o modo pelo qual êstes pacientes possam ingressar no quadro do funcionalismo, tal como acaba o governo de fazer com os cegos.

O momento presente, em que se reúne em congresso grande número de cardiologistas, é bastante azado para que das discussões travadas se possam traçar normas que então serão encaminhadas aos poderes competentes, em nome da reunião que agora se realiza.

E' nosso intuito tão somente agitar o problema para se unificar o pensamento médico e se normalizar o paradoxo atualmente existente, de candidatos serem rejeitados por certas juntas e admitidos por outras, tudo ao sabor da opinião pessoal dos juizes. Ora, um candidato a emprego não deve, de modo algum, ficar sujeito ao critério pessoal dêste ou daquele perito chamado a opinar no laudo; êle deve ser orientado pelas normas que de antemão se estabelecerem, normas estas que ainda não existem no nosso meio e, daí, a justificativa do nosso trabalho.

I. A MARGEM DE UMA "EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS" DO D.A.S.P.

O "Diário Oficial" de 30 de setembro de 1943 publica a exposição de motivos do D.A.S.P. n.º 2.984, de 22-9-43, referente ao caso dum candidato a emprego, portador duma cardiopatia, que recorreu duma decisão do S.B.M. do I.N.E.P. que o inabilitou para o serviço público. Vale a pena analisar o processo, pois êle dará motivo a uma série de conjecturas muito atuais, referentes ao amparo que se deve prestar ao cardíaco, e salientar a premente situação em que nos encontramos, da necessidade duma legislação adequada, que solucione as centenas de outros casos semelhantes.

O problema do trabalho dos cardíacos é complexo mas nem por isso impossível de ser resolvido; na legislação trabalhista atual não há entretanto um meio de ampará-los sem que com isto se agrave a situação do empregador, seja êle o governo ou não.

Pela leitura da supracitada "exposição de motivos" conclui-se que se trata dum cargo de escrivão de polícia, cargo êste perfeitamente compatível com a cardiopatia em questão, como se depreende do atestado firmado pelo prof. Pedro da Cunha, junto ao processo. O S.B.M. manteve contudo o seu ponto de vista e o processo foi arquivado. O interessado, entretanto, interpôs recurso perante o Sr. Presidente da República, e o processo voltou a ser estudado tendo sido designados três peritos.

As discordâncias surgidas entre os peritos chamados a opinar dizem bem da necessidade de se

estudar e legislar definitivamente para casos análogos. Visando maiores esclarecimentos, propôs o D.A.S.P. vários quesitos, sendo o primeiro : “nas condições físicas em que atualmente se encontra, pode o candidato exercer eficientemente as funções de escrivão ou escriturário?”

Como os peritos respondessem afirmativamente a este quesito, deu o D.A.S.P. ganho de causa ao candidato e o mandou reintegrar no cargo que pleiteava.

Em parecer publicado na *Revista do Serviço Público* de outubro de 1943, estuda o Dr. Asterio Dardeau Vieira, diretor da Divisão de Estudos do D.A.S.P., alguns aspectos referentes ao caso em questão, pontilhando de maneira muito clara e muito consentânea com o nosso ponto de vista aqueles casos que podem ou não ser admitidos ao Serviço Público. Saliencia que os riscos de morte prematura por si só não representam contra-indicação, porque o “sistema dos benefícios de família é calçado em bases atuariais e o risco se dilui na massa”. Porém “devem ser rejeitados os candidatos que ofereçam o risco de queda do rendimento de trabalho, licenças freqüentes ou aposentadoria precoce e, ainda, os que já se apresentarem em condições de não poderem exercer a função com eficiência”. Borda ainda o diretor da D.E. comentários muito oportunos sobre o que se deve entender por Estado como “protetor” e Estado como “empregador”, situações estas que deixa bem claro e que não podem ser confundidas. O fato de o Estado ter obrigação precípua de defender o seu patrimônio humano e dar-lhe leis sociais avançadas e protetoras não significa que deva empregar, sem um estudo prévio, toda uma coorte de indivíduos de capacidade reduzida, com prejuízo do funcionamento da máquina administrativa. Este ponto, muito importante para o desenrolar do nosso raciocínio, está perfeitamente claro no supracitado parecer.

II. O CARDÍACO DEVE TRABALHAR

Fixadas estas preliminares, que motivaram o presente estudo, vejamos um segundo ponto referente à questão : O cardíaco deve ou não deve trabalhar ?

Neste ponto a opinião dos autores é unânime. Desde que não se trate de cardíacos descompensados, eles podem e devem trabalhar.

No 2.^o volume do magnífico livro de WILLIAM STROUD — *The diagnosis and treatment of cardiovascular disease* — há dois capítulos referentes a este problema : o primeiro intitula-se “The prevention and relief of heart disease as public health problem” e o segundo “The cardiac in industry”, onde são abordadas as múltiplas facetas deste tão momentoso tema.

Sob o ponto de vista que nos interessa, apenas o segundo é digno de nota e, para se ter uma idéia da alta compreensão em que são tidos estes problemas pelos povos de língua inglesa, citaremos esta frase de THOMAS LEWIS, estampada no supracitado capítulo, de autoria do próprio STROUD : “in the ideal State, no position in industry which might be filled by a person handicapped with cardiovascular disease should be filled with an entirely healthy individual”. Há naturalmente, neste conceito, força de expressão, mas ele diz bem do modo por que as cousas devem ser postas na prática.

Ora, entre os indivíduos de capacidade física reduzida, ocupam o primeiro lugar, nas estatísticas, os portadores de cardiopatias; sobressai daí, portanto, a importância que tais enfermidades podem desempenhar na inutilização parcial de suas vítimas e, pelo volume dos cardiopatas, como o assunto pode interessar ao Governo e à Saúde Pública.

Na Alemanha, após a guerra de 1914, o problema da redução da capacidade foi regulado por lei, exigindo esta que 2 % dos lugares fossem preenchidos por indivíduos cuja capacidade estivesse reduzida até 50 %.

Sem leis reguladoras, lutam as sociedades particulares destinadas a orientar o destino destes indivíduos, sobretudo com os patrões que, naturalmente, têm de defender seus interesses. Apesar destes empecilhos, entretanto, de 1926 a 1932 a “Philadelphia Heart Association” conseguiu empregar 280 indivíduos portadores de cardiopatias, alguns mais de uma vez, perfazendo um total de 388 empregos. A princípio, o cálculo da importância ganha pelos pacientes não foi computado; mas de 1929 a 1932 este foi feito, acusando a apreciável soma de noventa mil dólares. Vemos aí a finalidade prática da importante Associação, fazendo com que indivíduos relegados ao ostracismo tenham vida produtiva e útil, o que talvez não conseguissem sem o seu auxílio.

Cada cardiopata possui uma caderneta médica com diagnóstico anatômico, etiológico e funcional, indicação das ocupações que pode tolerar, etc., dados estes estudados pelo departamento social que os procura empregar em lugares próximos de suas residências, evitando longas e penosas viagens ou caminhadas ao local de serviço.

Apesar da luta para convencer os patrões a aceitarem tais empregados, salienta STROUD que no caso de se obter êxito com o primeiro, se este é bom trabalhador e desempenha a contento a tarefa, logo a sociedade tem, dêste patrão, pedido para colocação de outros em condições idênticas. No capítulo a que nos estamos referindo da obra de STROUD, há vários e magníficos exemplos de cardiopatas desempenhando perfeitamente a contento sua atividade nas fábricas americanas e ganhando assim o seu pão de cada dia.

De casos semelhantes também temos experiência. Sabemos hoje, perfeitamente bem, que indivíduos portadores de cardiopatias orgânicas são capazes de tolerar exercícios violentos sem nada sentir. De um ouvi eu, portador duma insuficiência aórtica bem caracterizada, dizer que passava muito bem e que rachava lenha tôdas as manhãs, para ajudar a mulher nos serviços domésticos, mostrando-se contrariado com uma junta médica que lhe havia cerceado certas pretensões monetárias. De minha observação é também o caso dum paciente portador duma lesão aórtica, carteiro de profissão, e que sem a menor dispnéia entregava-se pela manhã e à tarde ao seu árduo mister, devendo muitas vezes subir ladeiras e escadas para fazer chegar a correspondência ao seu destinatário.

Muitos cardiopatas puderam tolerar perfeitamente tôdas as agruras da guerra e a tese de LIDY — *Cardiopathies valvulaires et aptitude militaire* — está cheia de exemplos curiosos.

FISHBERG relata-nos o extraordinário caso de Joke e Suzman, dum corredor de maratona, portador duma estenose mitral e insuficiência aórtica, e que terminou em ótimas condições, em 3 horas e 20 minutos, uma corrida de 26 milhas, num dia de calor.

Nós mesmos, em várias publicações vindas a lume através as páginas de "Vida Médica", temos tido ocasião de mostrar como deve ser encarado

o problema do cardíaco, no momento atual, no que tange à sua atividade.

O fato de ser um indivíduo portador duma cardiopatia orgânica não significa que deva ser encarcerado num leito de hospital ou no seu próprio, a contar, aterrado, os minutos que o separam da morte. Uma vez que as condições do seu músculo cardíaco o permitam, deve ter êle permissão de se locomover e trabalhar, entregar-se a distrações compatíveis com seu estado de saúde, devendo ser até função precípua do médico assistente afastar do espírito dos doentes a idéia, de que às vezes se vêm possuídos, de serem portadores de grave afecção cardíaca. Com isto fazemos profilaxia do abatimento moral que muitas vezes acabrunha a vida do cardiopata, tirando-lhe os momentos de tranqüilidade e bem estar que ainda possa desfrutar na vida.

Conto, na minha clínica, vários aórticos e mitraes, que continuam a se entregar aos seus afazeres diários; um dêles, portador de grave lesão aórtica, com regular dilatação aneurismática dêste vaso, trabalha na seção de propaganda dum grande laboratório de produtos farmacêuticos e se vem mantendo perfeitamente bem até ao momento atual, mercê de rigoroso tratamento anti-sifilítico a que se submete com pontualidade religiosa.

Podemos ir até mais adiante, aconselhando mesmo um esporte leve àqueles que se acham bem compensados; êste ponto foi discutido no artigo de nossa autoria — "Um salão de ginástica para cardíacos" — publicado em "Vida Médica" de junho de 1939. Em junho de 1940, na mesma revista, abordamos tema semelhante — "Coração e esporte". E finalmente, em maio de 1941, voltamos a cuidar da questão em "Trabalho para cardíacos". Não repisaremos os pontos abordados nos supracitados artigos para não alongarmos demasiadamente o presente estudo.

III. APROVEITAMENTO DOS INDIVÍDUOS DE CAPACIDADE REDUZIDA

Mas, tudo o que acima dissemos refere-se ao estado atual do cardíaco; hoje êle pode tolerar até tôdas as intempéries duma guerra. Podê-lo-á amanhã? Aí está uma interrogação que não pode ser de pronto respondida. E depois de amanhã? Em geral a evolução dêstes casos se faz para a assintolia. Depois de amanhã é possível que surjam os

primeiros sinais de insuficiência cardíaca naquele que hoje rachou lenha a manhã inteira, sem nada sentir de anormal, ou no que andou toda a tarde no árduo mister da distribuição de cartas. E o paciente recai então na condição lembrada pelo Dr. Asterio Dardeau Vieira, em seu bem traçado parecer, linhas atrás comentado.

Porque o difícil é jogar com o futuro. Se tudo se resolvesse no problema atual seria facilíma a solução do caso do emprego do cardíaco; mas o problema principal não é o presente e sim calcular o tempo em que o empregado vai ser útil ao patrão, sem recair na circunstância acima, das licenças repetidas.

Foi por esta razão que na sua "exposição de motivos" formulou o D.A.S.P. outro quesito, referente ao caso citado no início deste trabalho, e que foi o seguinte: "É provável que suas condições de saúde lhe permitam continuar a exercer eficientemente essas funções como se se tratasse dum indivíduo normal?"

O chefe do Serviço de Biometria Médica, Doutor Gavião Gonzaga, respondeu de modo claro e incisivo — "futuramente, não", na justa antevisão do evoluir do caso clínico. O raciocínio que ouvi algures — de que o governo é rico, pode arcar com estas e outras responsabilidades, e tem obrigação de amparar seus empregados — também não cabe no caso, porque, a seguí-lo, devíamos começar por extinguir todas as juntas médicas e admitir todos os candidatos indistintamente e tratar depois os que tiverem necessidade do auxílio da medicina. O critério, portanto, não cabe, porque se trata de defender o "Estado empregador" e este só pode ser defendido, no caso do cardíaco, procurando-se analisar a vida futura do empregado no que tange à sua capacidade física. Se um critério muito seguro não nortear a admissão dos cardíacos ao funcionalismo público, acontecerá termos, ao cabo de algum tempo, concorrido para aumentar o número de indivíduos de capacidade reduzida, gozando dos mesmos direitos e garantias dos indivíduos normais.

Aliás o D.A.S.P. tem cuidado desta questão e, no Decreto-lei n.º 5.895, de 2 de outubro de 1943, manda justamente o Presidente da República que se cuide do problema do reajustamento destes pacientes. "Não se trata, porém, do aproveitamento de indivíduos com capacidade para rendimento abaixo do normal, de rendimento inferior ou desprezível. Nem tão pouco de movimento

altruístico sem outros fundamentos que não sejam os impulsos da humanidade e solidariedade. O que se pretende é ajustar o indivíduo a uma atividade profissional na qual as suas deficiências não sejam elementos perturbadores do rendimento", afirmou o Dr. Luiz Simões Lopes em entrevista à "A Noite".

O caso dos cegos já está previsto em lei e o governo emprega-os não só em vários cargos no Instituto Benjamin Constant, como mesmo na Imprensa Nacional, onde muito recentemente foram admitidos os dois primeiros funcionários privados da visão, Taurino Neves e Moacyr da Silveira D'Avila, segundo noticiou "A Noite", de 11 de janeiro de 1944. Em interessante exposição ao Presidente do Conselho Nacional do Trabalho, mostra o Dr. Fioravanti di Piero, ainda mais, como os cegos são aproveitados "nas usinas Ford, nas Fábricas Siemens, onde são incumbidos do ajuste de peças dos aparelhos elétricos". E mais adiante: "Em 1928, Niepel elaborou uma relação de 218 atividades, funções e profissões exercidas por cegos".

Assim os surdos-mudos, os que apenas têm um braço ou uma perna, etc., podem perfeitamente ser admitidos em serviços adequados às suas condições físicas. O cardíaco não é mais nem menos do que um indivíduo de capacidade física reduzida, no momento ou futuramente, e assim sua entrada para um serviço qualquer não requer mais do que uma legislação adequada que sane as imperfeições da atual, neste particular. Atualmente tudo fica ao sabor do médico que o examina, e este não tem norma em que se basear senão no seu próprio raciocínio e julgamento; como o problema pode ser visto por vários prismas, pode acontecer que pacientes rejeitados por uma junta possam ser aceitos por outra, sem que um critério uniforme oriente a opinião do profissional.

Ora, isto é justamente o que estamos tentando fazer aqui: traçar normas que possam ser seguidas por todos, unificando o critério do julgamento.

Naturalmente o presente trabalho sairá incompleto por estar baseado apenas na experiência do seu autor. Um trabalho desta natureza só será completo, quando tiver contado com um número muito grande de casos estudados e analisados com cuidado e sobre os quais se tiver formado conceito. Cada paciente novo que surge a uma perícia pode apresentar uma faceta nova do problema, até en-

tão não pensada. O nosso trabalho visa portanto apenas agitar o problema, tão momentoso e tão útil aos que se dedicam às questões cardiológicas. Quanto à experiência de outros se tiver juntado à nossa, então um trabalho mais completo poderá vir a lume.

IV. LEGISLAÇÃO PARA TRABALHO DOS CARDÍACOS

O governo tem então de legislar sobre dois pontos :

- a) quais os cardíacos que podem e quais o que não podem ser admitidos ao serviço público ou particular ;
- b) em que condições deve o cardíaco ser admitido.

A falta de lei que regule este ponto vem prejudicar sobremodo os interessados porque, sem uma legislação adequada, muitos cardíacos que poderiam trabalhar se vêm privados desta possibilidade, ou porque os patrões não os queiram, ou porque as juntas médicas não achem justo sacrificar o empregador. Esta deficiência da legislação foi claramente sentida no caso citado no início do trabalho, terminando os peritos por solicitarem do governo medidas neste sentido.

A legislação vigente na nossa terra dá ao empregado, público ou particular, uma série grande de garantias indo até a impossibilidade de ser despedido, ao cabo de 10 anos de serviço ; o empregado público adquire imediatamente outra série de prerrogativas e direitos, de modo que o juiz, que tem de decidir da entrada dum paciente portador duma afecção orgânica do coração para um serviço qualquer, se vê numa posição difícil, podendo, com julgamento apressado, sobrecarregar futuramente o empregador. Ora, o intuito da obra social deve amparar um sem prejudicar o outro.

Atualmente, no que respeita à admissão de indivíduos portadores de cardiopatias orgânicas, as opiniões são contraditórias ; assim, o meu caro amigo Dr. Genival Londres acha que mesmo na legislação atual se deve dar trabalho a qualquer cardíaco que se encontre bem compensado. Uma outra corrente entretanto pensa que, no estado atual, devem estes indivíduos ser afastados até que se ori-

ente o modo pelo qual possam ingressar no serviço público ou particular, e isto :

- a) porque o médico sabe que o cardíaco pode ser um peso futuro para o patrão, com licenças e aposentadorias precoces ; licenças estas que no caso do empregado no comércio, por exemplo, são pagas pelo empregador, como determina o art. 79 do Código Comercial (1) ;
- b) porque vai colocar no mesmo pé de igualdade, no que respeita a garantias futuras, indivíduos sãos e doentes.

Trata-se então apenas de legislar e, sob este prisma, quatro soluções, no momento, podem ser lembradas :

1.^o Verificada a cardiopatia e uma vez compatível o estado de saúde do candidato com o cargo a exercer, seria este admitido e ganharia naturalmente pelo trabalho executado. O governo poderia oferecer um auxílio, no caso da agravação do mal, tudo dentro dum meio termo compatível com verbas destinadas a este mister, para não o deixar completamente abandonado quando mais estivesse necessitado dum auxílio, a menos que estes indivíduos se filiassem ao mesmo tempo a uma instituição filantrópica, como sugeriu o Dr. Waldemar Deccache em "Medicina Social" de dezembro p.p., ou mesmo que se organizasse uma instituição para ampará-los, nos moldes da atual "Legião Brasileira de Assistência", nada tendo a ver com isto o "Estado-empregador". Se o paciente conseguisse trabalhar 10 a 15 anos, neste caso, então, teria direito a uma *efetivação*, porque já teria prestado ao seu empregador considerável soma de trabalho e já teria feito jus a uma recompensa que seria a sua futura garantia.

2.^a Na "Vida Médica" de dezembro de 1943, — sob o título "Cardiopatia e trabalho" — estuda o Dr. Nelson Coelho de Oliveira, conhecedor profundo das questões de Assistência Social, justamente o problema da admissão dos cardiopatas aos serviços públicos e propõe uma outra solução : "Somos de parecer que os cardiopatas poderiam ser admitidos pagando uma contribuição majorada,

(1) "Os acidentes imprevistos e inculcados, que impedirem aos prepostos o exercício de suas funções, não interromperão o vencimento do seu salário, contanto que a inabilitação não exceda a três meses contínuos". (Art. 79 do Código Comercial).

cujas percentagens ficariam a critério da repartição atuarial competente, ficando-lhes garantidos todos os direitos previstos pela lei”.

Para que, entretanto, o cálculo atuarial não sobrecarregue em demasia o paciente, piorando muito a sua situação, acho que deveria êle incidir sobre toda a massa de empregados e não só sobre os cardíacos.

Esta solução, aliás, a da revisão das taxas atuariais, já foi proposta pelo Dr. Genival Londres, quando da sua brilhante atuação no Congresso de Montevidéu, de modo a cobrir as despesas com as licenças uma vez que o problema da aposentadoria já está previsto.

Ao serem admitidos tais candidatos, dever-se-ia dar ciência do seu estado de saúde ao chefe imediato, que providenciaria evitar reuni-los numa mesma secção, para, no caso de possíveis licenças, não prejudicar a marcha da máquina administrativa.

3.^a Honrando-nos em discutir a nossa comunicação à Sociedade de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro, em 30 de novembro de 1943, acha o Dr. Genival Londres que se deve, mesmo na legislação atual, dar entrada a portadores de qualquer aorto-cardiopatia (insuficiências aórticas, aneurismas, etc.) para serviço público ou particular, desde que se ache o paciente em boa compensação, e que o cargo seja compatível com a lesão, é claro.

4.^a A última solução seria baixar um decreto obrigando todo empregador a ter uma percentagem X de inferiorizados, aqui se incluindo os do aparelho circulatório, tal como se fez na Alemanha após a guerra de 1914.

V. SELEÇÃO

Estudando o modo pelo qual o cardíaco pode ser admitido, vejamos agora a maneira porque devem ser êles selecionados e o critério a seguir diante dos múltiplos casos que se nos apresentam na prática diária. As normas que abaixo vão traçadas representam a experiência de muitos exames cardiológicos para admissão de funcionários a cargos públicos e particulares, tendo sido todos objeto de meticulosas ponderações a fim de não proteger ou sacrificar uma das partes, e é êste sempre o ponto que se deve ter em mente. E' claro que esta enumeração não pode ser completa, pois é o primeiro

ensaio que tentamos neste particular; êle terá de ser posteriormente enriquecido com a experiência alheia; servirá apenas como ponto de partida de posteriores estudos visando traçar normas definitivas, que orientarão todos os médicos que tiverem de julgar candidatos a cargos públicos ou não; assim, todos os candidatos serão julgados por um critério uniforme e não ficarão ao sabor da opinião individual de quem os julgar, e, por outro lado, os que tiverem de intervir em casos semelhantes saberão onde encontrar normas já traçadas.

Nesta seleção temos de contar exclusivamente com o exame objetivo. A anamnese, tão importante no encaminhamento do diagnóstico, é aqui muitas vezes prejudicada. Quando um cliente vai a um consultório médico em busca de alívio para seus males, êle conta honestamente o que sente. Quando, entretanto, um candidato a emprêgo é encaminhado a uma banca para exame de saúde, procura, naturalmente, num movimento de defesa, ocultar tudo aquilo que possa dificultar seu acesso ao lugar; daí negar qualquer sinal subjetivo que possa pôr o médico na pista dum diagnóstico; nos candidatos à aposentadoria é o fato contrário que se observa. Cansado do trabalho, almejando o repouso que a lei lhe proporciona, é o candidato à aposentadoria “um poço de doenças”, como se costuma dizer vulgarmente.

Não me posso furtar ao desejo de relatar o seguinte e curioso caso de minha observação; um paciente, sentindo-se fatigado de trabalhar e desejoso duma licença, foi encaminhado, de acordo com a lei, a uma junta médica. Êle sabia que precisava ter uma doença para obter a licença. E contou: uma vez, durante uma partida de futebol, aconteceu ter um ataque, só voltando a si horas depois, etc., etc.; o médico perguntou se mordera a língua, se perdera completamente os sentidos, etc.; e a tudo ia o paciente respondendo afirmativamente. Por fim, continua o doente a nos contar, o médico voltou-se para o seu companheiro de junta e disse: “Um caso típico de epilepsia!” e concedeu seis meses de licença. O fato, entretanto, de se ver considerado epilético (agora o curioso da questão) acordou no paciente uma tal inquietação e angústia, e isto se agravou de tal modo, que se viu depois obrigado a procurar vários psiquiatras, para se livrar da idéia duma doença que êle próprio fantasiara.

Assim, não podendo contar de modo absoluto com a anamnese, resta-nos o exame clínico e os exames complementares que nos permitirão, na maioria das vezes, chegar a um diagnóstico exato.

Resta-nos estudar um modo pelo qual possam ser agrupados os candidatos a emprego no que respeita à sua capacidade física. A classificação deve atender às leis vigentes, orientando ao mesmo tempo o legislador no que respeita a uma revisão da matéria em futuro próximo. Sob este ponto de vista, dividimos os pacientes em três categorias :

1.^a categoria — Candidatos incapacitados para o trabalho, qualquer que seja a legislação vigente ;

2.^a categoria — Candidatos portadores de anormalidade incapaz, por si só, de os inabilitar ;

3.^a categoria — Candidatos que só poderiam ser admitidos na vigência de nova legislação.

Está bem entendido que se trata de uma divisão provisória, traçada apenas para atender à situação do momento, e que deverá ser substituída pela definitiva, tão cedo estudos especiais se organizem neste sentido.

Estudemos agora, com mais minúcia, os casos que se devem enquadrar em cada uma das supracitadas categorias.

CANDIDATOS INCAPACITADOS PARA O TRABALHO, QUALQUER QUE SEJA A LEGISLAÇÃO VIGENTE

Nesta categoria devem ser incluídos os portadores de :

- a) Cardiopatias não compensadas. Esta condição dispensa comentários.
- b) Endocardite lenta. Esta afecção pode permitir a locomoção do paciente durante meses. O trabalho a estes doentes, entretanto, deve ser poupado, dada a marcha inexorável da enfermidade. Tive ocasião de acompanhar um caso doloroso desta ordem, num judeu expatriado pela guerra atual; três meses antes de morrer, trabalhava numa loja de artigos fotográficos, onde o examinamos pela primeira vez. Aconselhamos internação tendo-se recolhido ao serviço da 7.^a enfermaria da Santa Casa. Seu estado geral conservou-se satisfatório, a despeito da anemia e da febre diária, até um mês antes da morte, quando a decadência física se acentuou.

- c) Lesões reumáticas ativas — aguardar a regressão do processo.
- d) Sinais eletrocardiográficos de infarto recente.
- e) Pericardite.
- f) Hipertensão maligna (com retenção azotada e lesões graves de fundo de olho).

CANDIDATOS PORTADORES DE ANORMALIDADE INCAPAZ, POR SI SÓ, DE OS INABILITAR

Incluí nesta categoria pacientes portadores de sinais clínicos capazes de caracterizar uma doença ou não, e cuja decisão só pode ser dada após completo e cuidadoso estudo; assim, por exemplo, um sopro de base pode caracterizar uma cardiopatia ou não; constitui então esta uma categoria mista donde os pacientes serão selecionados, ou podendo ser admitidos imediatamente ou devendo passar à terceira categoria.

Como veremos no decorrer destas linhas, muitos dos pacientes desta 2.^a categoria não podem ser chamados propriamente cardíacos, por não apresentarem lesões sistematizadas do coração, como acontece, por exemplo, aos portadores de simples sopros, arritmias sinusais, etc. Estes, mesmo na atual legislação, podem ser de pronto efetivados, pois os achados clínicos não acarretam incômodos futuros nem para o candidato nem para o empregador. Já por mim têm passado vários casos desta ordem e sempre opino pela admissão.

A 2.^a categoria é composta, então, de pacientes portadores de :

1.^o Sopros sistólicos de ponta ou de base — A existência dum sopro sistólico não deve, por si só, inutilizar o candidato, principalmente se se trata de sopro discreto, embora de audibilidade indiscutível. Muitas vezes temos registado sopros sistólicos de base, podendo deixar a suspeita do diagnóstico de aortite, diagnóstico que se não confirma tempos depois, quando da volta do paciente à consulta, porque novo e cuidadoso exame vem mostrar o desaparecimento do ruído antes auscultado. Isto é tanto mais importante quanto os verdadeiros sopros aórticos podem ser suaves e discretos, estetacusticamente semelhantes a estes sopros funcionais. Para destrinça temos então de lançar mão de outros meios. Em primeiro lugar, não julgar por um único exame; fazer o paciente voltar, duas

três, ou tantas vezes quantas as necessárias até deixar no espírito do julgador plena convicção da existência real e permanente ou não do ruído. Se este desaparecer em exames subseqüentes, está encerrada a questão; se persistir, lançar mão dos exames radiológico e sorológico. Deve ser feito um exame cuidadoso da aorta em frontal e oblíqua, nunca esquecendo as variações biotipológicas, e concomitantemente reações sorológicas para a lues. Se a aorta estiver completamente normal e as reações para a lues forem negativas, não temos elementos para o diagnóstico de aortite, uma vez que não podemos contar com a anamnese e o paciente pode ser aceito; se houver dilatação insofismável do vaso (não diferenças de 1 ou 2 mm) e o sopro for persistente, pode-se firmar o diagnóstico de aortite e o paciente deve ser rejeitado qualquer que seja o resultado do Wassermann; se, entretanto, este for positivo, corroborará mais o diagnóstico de aortopatia e o candidato não poderá ser aceito.

A baixa idade não é motivo para se impugnar um diagnóstico de aortite sifilítica. Já tive ocasião de fazer este diagnóstico num menino de 16 anos, candidato a mensageiro, com sopro sistólico aórtico e exagerada saliência do botão aórtico, verificada aos Raios X.

HOCHSINGER, no *Handbuch der Kinderheilkunde* de PFAUNDLER e SCHLOSSMANN, regista casos em crianças de 8 e 11 anos: "Ich selbst habe Aortitis zweimal bei Kongenital-Luetischen Individuen gesehen und zwar ins achten and elften Lebensjahre".

Por outro lado, um aumento exclusivo do índice de alongamento da aorta, por si só, não deve ser causa de inabilitação; em tais circunstâncias já temos opinado favoravelmente.

Um parêntesis deve ser aberto para o sopro sistólico musical. Os livros em geral salientam que o sopro musical é atestado de lesão orgânica. Nem sempre isto é verdade. Possuo, no meu acervo de observações, dois casos cujas citações se enquadram bem nesta ordem de considerações que vimos fazendo.

No primeiro, trata-se duma paciente trazida à consulta na Santa Casa de Misericórdia pelo nosso caro colega Dr. Ary Miranda Lima, porque era portadora dum sopro sistólico musical, audível em toda a área cardíaca, principalmente no meio do precórdio. Como vinha simplesmente à consulta e não era candidata à emprego algum, os dados de

anamnese podiam ser levados em conta. Ausência de reumatismo; passado mórbido sem importância. A paciente nada sentia nem nunca sentira algo para o lado do coração. Já havia tido três filhos em condições normais, as gravidezes decorrendo sem acidentes. O sopro apresentava um caráter muito interessante: se se comprimisse fortemente o ouvido de encontro ao precórdio, ele se atenuava e chegava quase a desaparecer; este caráter, típico no caso em apreço, nos permitiu fazer o diagnóstico de sopro extracardiaco, passando-se possivelmente na língua de Luska. O exame radiológico mostrou um coração completamente normal. Se esta paciente se candidatasse a um emprego, poderia ser de pronto admitida.

LIAN e col. relataram à Sociedade Francesa de Cardiologia (*"Archives de Maladies Du Coeur"*) — Junho de 1937(vários casos de sopros musicais cárdio-pulmonares. A observação seguinte é curiosa e instrutiva:

"Il s'agissait d'une femme de 30 ans, "arterielle", néphritique chronique qui présentait, outre un bruit de galop, un souffle diastolique "énorme, musical, à timbre serratile", dont le maximum se trouvait à la base "un peu en dedans du sternum vers la gauche"; de là ce souffle irradiait en bas et aussi à gauche vers la pointe; il était d'ailleurs perçu dans toute la région précordiale. Il n'occupait qu'une part du grand silence, survenant après le 2me. bruit sans le continuer. Malgré l'absence de signes périphériques, plusieurs cardiologues éminents affirmèrent l'insuffisance aortique. À l'autopsie, les sigmoïdes aortiques se révélèrent parfaitement saines, souples, ne laissant pas refluer l'eau dans le ventricule".

No segundo caso, uma informação prestada por um colega, tio da paciente, e que a acompanha desde o nascimento, facilitou de muito o diagnóstico, tendo permitido opinar favoravelmente à paciente:

Maria... com 22 anos de idade, branca, brasileira, solteira, vem à consulta em 19 de novembro de 1942 para submeter-se a exame do aparelho cárdio-vascular, a fim de ser admitida como auxiliar datilógrafa.

Antecedentes hereditários: Pai falecido de arterioesclerose há 5 anos. Mãe viva e com saúde. Tem 3 irmãos vivos e com saúde.

Antecedentes pessoais: Em criança teve sarampo, coqueluche e varicela. Nega terminantemente reumatismo, nunca tendo se submetido a exame de sangue. Sempre tem desfrutado boa saúde. Informações obtidas através de um tio, médico da paciente, que a acompanha desde o nascimento, adiantam ser a

mesma portadora duma afecção congênita do coração, o que todavia não lhe impede entregar-se a uma vida absolutamente normal, no que se refere a esforços físicos.

Estado geral bom, assim como o psiquismo e o estado de nutrição; altura 1,50; peso 40 quilos; musculatura normalmente desenvolvida; mucosas visíveis normais; ausência de dispnéia, edemas ou outro sinal de insuficiência cárdio-vascular; ausência de circulação colateral; pele, extremidades e articulações normais, assim como os gânglios linfáticos e a temperatura.

A inspeção do precórdio nada revela de anormal. À apalpação nota-se o ictus no 5.º intercosto, para dentro da linha hemiclavicular; não se percebem frêmitos. À ausculta nota-se, com audibilidade máxima na ponta, mas também perceptível nos focos da base, embora com menos intensidade, um ruído sistólico, com caráter musical, não sendo acompanhado de frêmito. A musicalidade do ruído era variável, diminuindo por vezes sensivelmente de intensidade.

Pulso bom, regular, isócrono, batendo 84 vezes por minuto. Pressão arterial Mx 11 Mn 7.

Aparelhos respiratório, renal, digestivo e sistema nervoso normais ao exame clínico.

A roentgenfotografia mostrou aspecto normal de coração, que foi verificado pela radioscopia feita em 20-11-42.

Tornou-se indispensável um E.C.G. para se julgar das condições do miocárdio e do sistema de condução. Este exame também nada revelou de anormal.

A informação prestada pelo colega que a assiste desde o nascimento permite afastar a hipótese de lesões adquiridas da mitral, o que é corroborado pela ausência completa de qualquer reação cavitária. Também, pelo mesmo motivo, parece-nos pouco provável a hipótese dum sopro musical extracardiaco.

Assim, tratando-se dum ruído:

- a) congênito,
- b) musical,
- c) sem ser acompanhado de qualquer reação cavitária,
- d) coincidindo com exame electrocardiográfico normal, parece-nos que a hipótese mais viável é a de se tratar duma cordoalha tendinosa aberrante.

A cordoalha tendinosa aberrante é anomalia perfeitamente tolerável e, assim sendo, acho que a paciente pode ser admitida como datilógrafa.

Vemos assim, então, com exemplos concretos, que só a existência dum sopro musical não deve ser bastante para inabilitar um paciente; se êle caracterizar uma lesão valvular, orgânica, uma endocardite, então o problema muda de figura; mas isto, na prática, nem sempre acontece.

Os sopros sistólicos de ponta, por si só, também não devem ser causa de inabilitação, cabendo aqui

o mesmo raciocínio supracitado, isto é, só têm valor quando caracterizam uma insuficiência orgânica da mitral (antecedentes reumáticos, aumento de cavidades verificado pelos Raios X, caráter do sopro, ruído de vapor, com propagação nítida para a axila, etc.).

2.º *Sopros diastólicos de base* — Não temos, até o presente momento, experiência própria de sopros diastólicos de base que não estivessem ligados a lesões orgânicas do coração. Não nos devemos esquecer que os autores têm registado sopros diastólicos de origem cárdio-pulmonar, embora mais raros que os sistólicos. BARIÉ, no *Traité des maladies du coeur et de l'aorte*, escreve à pág. 125:

“Quand ils siègent à la base, on pourrait les confondre avec le souffle de l'insuffisance aortique”.

VAQUEZ esmiúça mais o diagnóstico diferencial escrevendo em *Maladies du coeur*:

“Le souffle diastolique extracardiaque de la base n'est pas exceptionnel, bien que l'on ait peut-être exagéré la fréquence”. “Enfin, fait essentiel, il ne s'accompagne d'aucune modification du volume du coeur ni de la circulation peripherique. Par contre le souffle de l'insuffisance aortique, organique ou fonctionnelle, est toujours associé à une hypertrophie cardiaque gauche et à des troubles circulatoires”.

Mais recentemente, no livro de SIEBECK — *Afecções do coração* — encontramos a seguinte observação:

“São raros os sopros diastólicos acidentais. Observei uma vez um doente no qual diagnostiquei estenose mitral, após hesitação, devido ao sopro não típico, admitindo outros que se tratava de uma insuficiência aórtica. A necropsia nenhuma alteração mostrou no aparelho valvular”.

Daí se deduz a prudência a se ter no julgamento de tais casos e a necessidade de se buscar nos demais meios semióticos elementos comprobatórios do diagnóstico.

3.º *Clangor e desdobramento* — Da mesma maneira que o sopro sistólico de base, um clangor nem sempre indica aortite. Já tenho anotado em minhas fichas de consultório ruídos de clangor que não torno a escutar em exames ulteriores, quando os pacientes já estão habituados ao meu convívio. Não poucas vezes, entretanto, o que acontece é ficar-se na dúvida se o que se está ouvindo é realmente clangor ou apenas alteração de intensidade de bulha. E' o que salienta o Dr. SILVA MELO

em várias passagens do seu livro "*Sífilis e a segunda bulha aórtica*", conceito êste que representa uma grande verdade e de grande interesse prático, pois pode levar a êrro os que não tiverem a devida prudência no julgar, inutilizando o futuro de indivíduos normais com diagnósticos intempestivos. Como no caso dos sopros, deve-se julgar o clangor após repetidas ausculta e juntamente com o resultado dum bem cuidado exame radiológico da aorta e das reações sorológicas para a lues.

No que respeita ao exame radiológico da aorta, é preciso chamar a atenção para a insuficiência das tabelas em voga. E' absurdo considerar uma aorta aumentada porque, após os cálculos matemáticos de correção, se encontrou um ou dois milímetros a mais do que a tabela; aqui, muito mais que para o exame clínico, é necessária grande experiência do radiologista para não aumentar injustamente o já grande número de aórticos; e tanto mais isto é delicado quanto não existem tabelas nacionais nas quais se possa confiar de modo absoluto; a questão do biotipo adquire aqui importância fundamental e as tabelas em geral computadas no nosso meio a êle não se referem; a aorta normal para um pícnico pode ser aumentada para um leptosômico; o Dr. DUQUE ESTRADA, fazendo, num mesmo indivíduo, medições do diâmetro tráqueo-pulmonar, em posição frontal, em inspiração e expiração profunda, encontrou diferenças de 5 mm!

Estas reservas não visam, de modo algum, diminuir o valor dos Raios X e elas nos foram transmitidas pelo nosso mestre de radiologia, o Dr. DUQUE ESTRADA, cuja experiência é conhecida e louvada; elas têm por fim mostrar que tais laudos radiológicos devem ser dados por técnicos bastante experimentados e prudentes; um laudo leviano de ectasia da aorta, num indivíduo de aorta normal que veio a uma consulta, poderá perturbar momentaneamente o paciente, que correrá a outras clínicas e o êrro inicial poderá ficar esclarecido; num julgamento para cargo público ou particular, o problema é muito mais sério porque um laudo leviano de ectasia da aorta pode inutilizar o futuro duma criatura.

Não havendo tabelas rigorosas onde se basear, o técnico de radiologia tendo que contar muito com o "olhômetro", na pitoresca expressão do Dr. DUQUE ESTRADA, podemos por aí nos aperceber de como hábil e experimentado deve êste ser, e que confiança deve o clínico nêle depositar, para inabilitar ou habilitar um indivíduo a emprego.

O problema do desdobramento do 2.^o tom na base é de solução menos complexa sendo, em geral, destituído de importância; se êle fôr permanente, entretanto, exige verificação radiológica especial do estado da aurícula esquerda, a ver se não se trata duma estenose mitral; outros sinais semiológicos, em geral, favorecem êste diagnóstico.

O desdobramento da 1.^a bulha na ponta é de somenos importância.

4.^o *Arritmias* — Há arritmias que também, por si sós, não devem impedir a imediata estabilização do candidato, porque nem sempre condicionam processo orgânico do coração. Esta conclusão, todavia, só pode ser feita após cuidadoso exame electrocardiográfico do paciente, incluídas tôdas as derivações precordiais e exame radiológico.

Entre estas desordens do ritmo incluem-se as arritmias sinusais. Num indivíduo normal, clínica e radiologicamente, só a presença duma arritmia extra-sistólica não deve ser condição de rejeição; outro é o caso, entretanto, se ela vier concomitantemente com elevação permanente de pressão arterial ou sinais que indiquem comprometimento do músculo cardíaco; neste caso, então, o paciente deve ser incluído na 3.^a categoria.

5.^o *Doenças congênitas* — Nem tôdas as cardiopatias congênitas devem ser causa de inabilitação. Algumas são perfeitamente toleráveis e, não alterando a dinâmica circulatória, permitem aos seus portadores comportarem-se como indivíduos normais.

A dextrocardia, desde que se não acompanhe de outra anomalia, é malformação perfeitamente tolerável e seus portadores podem ser admitidos, quer se trate da forma com inversão visceral ou não. O regulamento militar francês previa (antes da guerra) êsse caso, considerando seu portador apto ao serviço.

Se à dextrocardia se associam outros vícios cardíacos, então o problema muda muito de figura.

Além da dextrocardia isolada, podem ser admitidos os portadores de divertículo do pericárdio, quando êste diagnóstico puder ser firmado, e arco aórtico à direita, desde que não acompanhado de outro vício cardíaco.

6.^o *Arco médio esquerdo* — Outra questão muito importante é a que diz respeito à interpretação clínica do arco médio esquerdo radiológico.

E' freqüente receber para perícia candidatos à emprêgo porque, no exame radiológico prévio, o radiologista anotou: — aumento do arco médio esquerdo. E' um problema delicado e que pode ou não ter importância.

O aumento do arco médio esquerdo pode ser normal; nos leptosômicos, um aumento discreto dêste arco não pode ser considerado patológico, fato êste já consignado no volume de *Biotipologia* do Prof. BERARDINELLI; tenho entretanto verificado êste abaulamento discreto não só em leptosômicos, como também em atléticos e pícnicos completamente normais.

Vejamos um dos vários casos que temos tido ocasião de examinar de abaulamento normal do arco médio esquerdo:

Arlette... com 19 anos de idade, branca, brasileira, solteira, vem à consulta em 28 de maio de 1943 para submeter-se à exame do aparelho cárdio-vascular, a fim de ser admitida como datilógrafa.

Antecedentes: Pais vivos e com saúde. Tem 9 irmãos vivos e com saúde. Perdeu 2, de causa ignorada, há muitos anos. Em pequena teve reumatismo e sarampo. Nega reumatismo. Praticou esportes com regularidade, tendo abandonado há meses. Sempre tem desfrutado boa saúde.

Estado geral bom, assim como o psiquismo e o estado de nutrição; altura 1,m57; peso 53K e 1/2; musculatura normalmente desenvolvida; mucosas visíveis normais; ausência de dispnéia, edemas ou outro sinal de insuficiência cárdio-vascular; ausência de circulação colateral; pele, extremidades e articulações normais, assim como os gânglios linfáticos e a temperatura; não há tibialgia nem esternalgia.

A inspeção do precórdio nada revela de anormal. À apalpação nota-se o ictus no 5.º intercosto para dentro da linha hemiclavicular; não se notam frêmitos. À ausculta as bulhas se mostram com os caracteres fônicos normais.

Pulso bom, regular, isócromo, batendo 94 vezes por minuto. Pressão arterial Mx 11 Mn 7.

Aparelhos respiratório, renal, digestivo e sistema nervoso, normais ao exame clínico.

Tendo a roentgenfotografia revelado discreta acentuação do arco da pulmonar, é enviada à exame; não havendo porém outro sinal de comprometimento cardíaco, tal achado deve ser considerado normal.

Assim, em face dos resultados dos exames supracitados, acho que a paciente, no que se refere ao aparelho cárdio-vascular, pode ser admitida como datilógrafa.

Por outro lado, o aumento do arco médio aparece em séries outras de circunstâncias capazes de inabilitar um candidato, como por exemplo, na persistência do canal arterial.

Vejamos como opinei num caso desta ordem, numa paciente enviada à perícia porque o prévio exame radiológico torácico revelara aumento do arco médio.

Deu... com 18 anos de idade, branca, brasileira, solteira, vem à consulta no dia 23 de março de 1942, para submeter-se à exame do aparelho cárdio-vascular, a fim de ser admitida como datilógrafa.

Mãe viva e com saúde. Pai morto há muitos anos, de "infecção intestinal" (sic). Tem seis irmãos vivos e com saúde.

Teve sarampo, coqueluche e catapora, nos primeiros anos de vida. Em pequena, quando chorava, informa sua progenitora que os dedos e os lábios ficavam azulados, o que acontece ainda hoje quando se submete a prolongados esforços físicos. Há dois anos passados teve cachumba. No mais, sempre tem gozado boa saúde. Nega reumatismo. Nunca fez exame de sangue.

Estado geral bom, assim como o psiquismo e a nutrição. Altura 1,m50; peso 47K. Musculatura normalmente desenvolvida; mucosas visíveis normais no momento do exame; ausência de dispnéia e edemas. Não há circulação colateral. Pele, extremidades e articulações normais, assim como os gânglios linfáticos e a temperatura.

A inspeção do precórdio nada revela de anormal. A apalpação também é normal. À ausculta percebe-se com o máximo de intensidade, no 2.º intercosto esquerdo, um sopro sistólico, intenso, audível além desta zona em todo o precórdio, oferecendo entretanto no dorso, na zona interescapulo-vertebral esquerda junto à borda da omoplata, nova zona de grande audibilidade; com intensidade muito mais fraca é também audível na zona basilar direita.

Pulso bom, regular, isócromo, batendo 80 vezes por minuto. Pressão arterial Mx 11, Mn 8. Aparelhos respiratório, renal, digestivo e sistema nervoso normais.

A paciente é levada à radioscopia; tendo sido necessário um exame radiográfico, êste é executado no mesmo momento. Do exame radiológico conclui-se por hipertrofia do V.E.; aumento da corda auricular direita, o que radiologicamente não significa sempre aumento da aurícula, podendo correr por conta do aumento do próprio V.D. Há aumento discreto do calibre da aorta, que bate vigorosamente; discreto abaulamento do arco médio.

A informação prestada pela genitora e o resultado dos exames, clínico e radiológico, fizeram com que se diagnosticasse a existência duma cardiopatia congênita. Pesadas cuidadosamente tôdas as possibilidades diagnósticas, pôde-se concluir pela persistência do canal arterial.

Tratando-se do diagnóstico radiológico da persistência do canal arterial, Pezzy e Laubry salientam a possibilidade do "exagêro do arco vascular superior; tem-se então uma dupla saliência formada pelos semi-círculos aórtico e pulmonar".

A cardiopatia, no momento, está perfeitamente compensada e bem tolerada, como sói acontecer nos casos desta natureza; até quando ela assim se manterá, isto é o que não se pode dizer. Diante desta impossibilidade, cremos que a paciente não deva ficar em paralelo de garantias com os que têm normais o seu aparelho cárdio-vascular. Assim, até que uma legislação especial salvguarde um direito futuro do empregador, acho que tais pacientes não devem ser admitidos a serviço efetivo de empresas que lhes garantem estabilidade de emprego.

Neste caso, então, o abaulamento do arco médio foi de importância, colocando-nos na pista da cardiopatia que inabilitou a paciente.

Outras cardiopatias podem determinar aumento dêste arco. Já o temos encontrado na estenose mitral e num caso interessante de aneurisma da artéria pulmonar, que foi publicado nos "Arquivos Brasileiros de Medicina" de outubro de 1936, circunstâncias estas últimas que condicionariam a inabilitação do candidato.

7.º *Casos não diagnosticáveis* — Incluí nesta rubrica indivíduos portadores de anormalidades, que não simples sinais, diante dos quais entretanto não podemos chegar a um diagnóstico preciso. E' claro que aqui não se enquadram os portadores de lesões orovalvulares, nem os que se podem de antemão incluir em qualquer das outras rubricas citadas. Para poderem ser admitidos, os candidatos incluídos nesta rubrica devem pertencer à classe 1 da classificação funcional e é preciso que se possa fazer um prognóstico altamente favorável. Se não preencherem estas formalidades, devem ser passados para a terceira categoria.

a) *Arco médio esquerdo* — O arco médio esquerdo ofereceu-nos ensêjo de estudar um caso desta ordem, caso de difícil interpretação; a descoberta foi casual, por motivo do exame torácico sistemático e a paciente enviada à perícia por aumento do arco médio esquerdo, que nesse caso era sensivelmente acentuado. Vejamos a observação e como opinamos a respeito:

Arlette... com 20 anos de idade, branca, brasileira, solteira, vem à consulta em 7 de junho de 1943 para submeter-se à exame do aparelho cárdio-vascular, a fim de ser admitida como datilógrafa.

Antecedentes: Pais vivos e com saúde. Tem um irmão vivo e com saúde. Perdeu um irmão com 3 meses de idade de "infecção intestinal". Em criança teve coqueluche, catapora e sarampo. Sempre tem gozado boa saúde. Nunca fôï operada. Reações de Wassermann e Kahn negativas, feitas em 2 de junho de 1943. Nega reumatismo.

Estado geral bom, assim como o psiquismo e o estado de nutrição; altura 1,55; peso 48, K 700; musculatura e pânículo adiposo normalmente desenvolvidos; mucosas visíveis normais; ausência de dispnéia, edemas ou outro sinal de insuficiência cárdio-vascular; ausência de circulação colateral; pele, extremidades e articulações normais, assim como os gânglios linfáticos e a temperatura. Ausência de tibialgia e esternalgia. Nunca apresentou cianose ou outro sinal de cardiopatia, segundo depoimento de sua progenitora.

A inspeção do precórdio nada revela de anormal. À apalpação nota-se o ictus no 5.º intercosto, para dentro da linha hemiclavicular; não se notam frêmitos. À ausculta, as bulhas se mostram normais.

Pulso bom, regular, isócrono, batendo 70 vezes por minuto. Pressão arterial Mx 11 1/2 Mn 7.

Em síntese, o exame clínico da paciente, e especialmente do coração, nada mostrou de anormal.

O exame sistemático roentgenográfico revelou entretanto abaulamento do arco médio esquerdo, sendo a paciente enviada a novo contrôlo radiológico, que constatou modificação da silhueta cárdiaca caracterizada por:

- 1.º) saliência do arco médio esquerdo;
- 2.º) dilatação da aurícula esquerda, que faz saliência no espaço retrocárdico;
- 3.º) discreto aumento da corda da aurícula direita.

Diante dêste exame, poder-se-ia pensar numa estenose mitral, hipótese que não me parece provável em face da ausência completa de sinais clínicos, embora alguns autores salientem ser isto possível em casos muito raros (Barié).

O resultado dos Raios X poderia também fazer suspeitar da existência duma comunicação interauricular, malformação que pode ser completamente muda e latente segundo vários autores. Não é entretanto, fácil chegar-se a tal conclusão e Valdiviesco e Urrutia a êste propósito escrevem: "Consideramos que su diagnóstico es poco menos que imposible; y creemos que los diagnosticos de comunicación interauricular ratificados por la necropsia son más producto de la casualidad que de elementos clinicos bien valorados".

Será que tal achado radiológico corra à conta duma simples questão de posição do órgão no tórax?

A impressão que deixava o estudo do caso era a de se tratar realmente duma comunicação inter-

auricular; não era possível, todavia, eliminar um candidato por uma "impressão diagnóstica", e assim, na ausência completa de sinais clínicos, opinei em favor da paciente.

b) *Aumento de volume do coração* — Outro problema difícil e com o qual já me tive de haver duas vezes é o que diz respeito a indivíduos completamente normais, isentos de passado patológico capaz de ter deixado qualquer dano cardíaco, nos quais o exame clínico é incapaz de descortinar a menor anormalidade, indivíduos que se entregam normalmente aos seus afazeres diários, sem o menor sofrimento, e que, no entanto, enviados aos Raios X, descortina este exame um coração enorme, ultrapassando as medidas normais para a idade e biotipo do paciente.

No primeiro caso que observei, tratava-se dum engenheiro de 28 anos de idade, que viera à consulta porque um exame radiológico de rotina encontrou "grande aumento da área cardíaca". O paciente nada sentia nem nunca havia sentido algo para o lado do coração; ausência de cardiopatias congênitas na família. Passado mórbido sem importância. O exame clínico do coração nada revelou de anormal. Dilatação do coração? Hipertrofia? Cardiopatia congênita? Fazer diagnóstico é fácil; o difícil é fazer diagnóstico certo e poder demonstrar que está certo.

No segundo caso, tratava-se dum candidato à Standard Oil Co. A experiência do primeiro paciente permitiu-me crer na história do segundo, quando este afirmava que nada sentia. Hábito atlético. Estado geral magnífico. O exame radiológico mostrou um coração grande.

Nos atletas, pode-se encontrar aumento de volume do coração, mas esta não é uma regra absoluta. No "American Heart Journal" de maio de 1943, estudo WILCE este problema; uma de suas conclusões é a seguinte: "Generally, athletes hearts are larger than nonathletes hearts". Se no caso do segundo paciente esta hipótese podia ser aventada (o candidato praticava regularmente vários esportes), no do primeiro ela não cabia.

Na impossibilidade dum diagnóstico exato que permitisse prejudicar o futuro do paciente, e em face do ótimo estado geral presente, opinei pela admissão do candidato. Acho que não devemos sacrificar o futuro dum indivíduo quando, não podendo firmar um diagnóstico não temos assim cer-

teza do modo pelo qual uma anomalia apresentada possa evoluir.

Em tais circunstâncias, como por exemplo no supracitado e no precedente caso de Arlette..., penso que se deva sempre resolver em favor do candidato.

INDIVÍDUOS QUE SÓ PODERIAM SER ADMITIDOS NA VIGÊNCIA DE NOVA LEGISLAÇÃO

Chegamos finalmente à última e mais importante classe de indivíduos que atualmente se vêm privados de trabalho e que, no entanto, poderiam exercer muita atividade útil se outra fôsse a nossa organização.

Como já salientamos atrás, ao ser admitido um indivíduo a serviço público ou particular, é o patrão sobrecarregado de tais obrigações que este se vê na contingência de passar seus candidatos a emprêgo pelo crivo dos exames médicos a fim de salvar o futuro do seu empreendimento. Todas as duas exigências são perfeitamente humanas e justificáveis: 1.^a a da lei que protege o empregado; 2.^a a do patrão (seja este o governo ou não) que protege o seu negócio; mas a consequência deste jogo de interesses é o que se vê diariamente: a rejeição, por parte das juntas médicas, de indivíduos capazes de trabalhar.

Resulta daí, e com clareza meridiana, a necessidade de se modificar a lei.

Para incluir pacientes nesta categoria, devemos guiar pela capacidade funcional do coração, pois aos compensados pode ser dado trabalho, devendo os descompensados ser incluídos na primeira categoria, até se livrarem dos sintomas de descompensação, quando novamente poderão ser incluídos nesta terceira categoria.

No supracitado livro de SIEBECK, a pág. 220, encontra-se uma classificação funcional:

a) *Com capacidade de trabalho integral*

- 1.^o Os normais, os portadores de arritmia respiratória, extrassístoles isoladas, sopros acidentais, etc.;
- 2.^o Pessoas com lesões valvulares compensadas, hipertensão moderada, vaso-motores jovens, e fumadores com perturbações anginais, com volume do coração aproximadamente normal, etc.

b) *Redução de 30 % da capacidade de trabalho*

Lesões valvulares, hipertônias e miocardites, arritmias completas e perturbações da propagação do estímulo, compensadas, com manifestações de insuficiência leves e transitórias (dispnéia aos esforços não habituais, na anamnese).

c) *Redução de 50 % da capacidade de trabalho*

- 1.º Leves manifestações crônicas de estase, perturbações respiratórias aos esforços moderados, fígado de estase de grau leve, etc.;
- 2.º Nas cardiopatias que já tenham tido insuficiência grave;
- 3.º Casos de angina de peito.

d) *Redução de 70 % da capacidade de trabalho*

- 1.º Manifestações acentuadas de estase, etc.;
- 2.º Crises freqüentes de angina, etc.

e) *Incapacidade para o trabalho*

- 1.º Manifestações graves de estase que respondem pouco ao tratamento, cuja insuficiência se repete e necessitam tratamento constante;
- 2.º Graves crises de angina em repouso, sobretudo quando constatáveis sinais de infarto (1).

Os americanos padronizam normas mais simples:

Classe 1 — Indivíduos portadores de afecção cardíaca sem limitação de sua atividade física;

Classe 2 (antiga 2a) Indivíduos portadores de afecção cardíaca com moderada limitação de sua atividade física;

Classe 3 (antiga 2b) Indivíduos portadores de afecção cardíaca com acentuada limitação de sua atividade física;

Classe 4 (antiga 3) Indivíduos portadores de afecção cardíaca incapazes de executar sem padecimento qualquer atividade física.

Os indivíduos incluídos nas classes 1 e 2 poderiam exercer atividade produtiva.

Sob o ponto de vista do diagnóstico anatômico, além dos indivíduos citados da 2.^a categoria, capazes de reverter à 3.^a, pertencem, no momento atual, a esta categoria:

a) *Sífilis ativa* — O serviço de Biometria Médica do I.N.E.P. traçou regras para habilitação e inabilitação dos candidatos. Na parte que nos interessa dá motivo à inabilitação:

- a) Sífilis ativa, com sintomas clínicos ou com reações sorológicas positivas.

Esta exigência reflete o estado atual do problema e o legislador, para, muito naturalmente, defender os interesses do empregador, viu-se na contingência de inabilitar os candidatos com reação sorológica positiva, "pois êstes são sempre aórticos em potência" (2). Com uma legislação diferente, salvaguardando interesses futuros do empregador, êstes pacientes poderiam trabalhar. Esta condição, então, que tem de prevalecer no julgamento, na legislação vigente, desapareceria em legislação futura.

b) *Aortite sífilítica simples ou com aneurisma* — Este problema já foi discutido a propósito dos sopros sistólicos de base. Se o diagnóstico de aortite fôr confirmado, o candidato deve ser incluído na 3.^a categoria. Bom critério para o diagnóstico é o seguinte, aconselhado por MOORE:

- a) sinais radiológicos de dilatação aórtica, especialmente se localizada na ascendente;
- b) aumento da maciez retromanúbica;
- c) antecedentes de dificuldade respiratória, principalmente dispnéia de esforço, com insuficiência progressiva do coração ou não;
- d) caráter timpânico do segundo ruído aórtico, débil ou fortemente percebido;
- e) sopro sistólico de base (aórtico);
- f) dor surda retro-esternal, com menos freqüência precordial, sem propagação e sem relação com o esforço;
- g) dispnéia paroxística sem relação com o esforço e geralmente noturna.

Num sífilítico, a presença de três dos supracitados sinais permite o diagnóstico de aortite; com dois sinais presentes, o diagnóstico é de probabilidade.

(1) Na descrição desta classificação, servimo-nos das palavras do próprio tradutor da obra.

(2) PADILLA — Prefácio do livro de COSSIO, *Aortitis sífilítica*.

Nesta classe incluem-se também os aneurismas da aorta.

c) *Os portadores de lesões oro-valvulares bem compensadas* (aórticos ou mitraes), quer estas lesões sejam causadas pela lues ou pelo reumatismo. Para o caso importa menos o diagnóstico etiológico do que o funcional. Se o paciente não apresenta sinais de insuficiência cardíaca e se pode desempenhar sem sofrimento qualquer esforço, não há motivo para que não se lhe permita trabalhar. Entre os casos citados no artigo de STROUD, há indivíduos pertencentes às classes II e III da classificação funcional da "American Heart Association" desempenhando funções técnicas nas fábricas americanas. Tudo, portanto, depende da análise de cada caso individual.

Aqui podemos incluir as aortites sifilíticas a propósito das quais já firmamos conceito.

d) *Cardites reumáticas inativas* — Também aos portadores de cardites reumáticas seria permitido o trabalho, desde que a doença estivesse em fase de inatividade; se a cicatriz fôsse apenas um vício valvular, estaria o paciente incluído na supracitada rubrica; mas, mesmo que restassem sinais de bloqueio aurículo-ventricular, não seria motivo para inabilitação; tenho tido ocasião de observar pacientes desta ordem que passam relativamente bem, com sua capacidade funcional classe 1, a despeito do bloqueio comprovado electrocardiograficamente.

e) *Fibrilação e flutter* — Pacientes com flutter e fibrilação podem perfeitamente entregar-se a muitos misteres; a capacidade funcional destes indivíduos é assegurada durante muito tempo, dado o papel de segunda ordem, em relação ao ventrículo, que as aurículas desempenham no entretenimento da circulação. Tenho atualmente em tratamento um doente portador dum flutter irregular, datando de muito tempo, e que nunca interrompeu sua ocupação como chefe duma casa atacadista de artigos de relojoaria. Em meados do ano de 1943, examinei na Casa de Saúde S. Sebastião um cliente do Prof. GUERREIRO DE FARIA, portador dum flutter datando de mais de um ano, a julgar pela data do electrocardiograma que me foi apresentado; também, durante este tempo, não interrompera suas ocupações. A experiência mostra, portanto, que estes pacientes podem trabalhar; não há, entretanto, junta médica que seja capaz de

dar ganho de causa a um candidato a emprego portador de tal arritmia.

f) *Bloqueios* — Os casos de bloqueio se comportam do mesmo modo que os citados nas circunstâncias supras, sendo, em geral, conseqüentes ou a processos inflamatórios que comprometeram o sistema específico, ou a infartos.

Qualquer que seja o tipo de bloqueio, não constituiria contra-indicação ao trabalho uma vez suficiente o coração. Tive ocasião de tratar e acompanhar uma cliente enviada pelo Dr. SÍLVIO D'AVILA e portadora dum bloqueio A.V. incompleto, variedade irregular; esta paciente foi operada de abaixamento do reto, em ótimas condições, por este conhecido proctologista, a despeito da opinião em contrário de todos os demais clínicos que a examinaram; o êxito da intervenção foi obtido apenas porque a capacidade funcional do coração da paciente era perfeita a despeito do seu bloqueio.

g) *Infartos cicatrizados* — Os infartos cicatrizados constituem outro motivo para interessantes estudos, porque muitas vezes observamos a recuperação clínica do paciente a despeito de persistirem os sinais electrocardiográficos; em outras ocasiões, estes mesmos podem regredir. O caso relatado por SAMUEL BRADBURY é realmente notável. Trata-se duma mulher que sofrera uma punhalada no peito, comprometendo a descendente anterior que fôra ligada. Após um post-operatório mais ou menos tempestuoso, tudo regrediu e a paciente se refez, tendo sido reexaminada 32 anos após. Já era então avó e tão ativa aos seus 75 anos como se nada tivesse havido em seu passado; um E.C.G. então feito pôde apenas registrar uma extrassístole.

Os estudos anátomo-patológicos têm mostrado que oito semanas é o prazo exigido para recuperação cicatricial dos infartos, de modo a impedir a ruptura; como entretanto, às vezes, persistem os sinais no E.C.G. precisam estes casos ser estudados. Possuo uma observação interessante:

Manoel... branco, 58 anos, casado, é acometido súbitamente, no dia 27 de maio de 1942, de forte crise de dor precordial que o prostrou no leito. Quatro dias após, nova crise, que durou cerca de dez horas, mais grave que a primeira, com queda tensional; aos poucos, entretanto, as cousas melhoraram e um mês depois pôde o paciente submeter-se a exame electrocardiográfico que revelou Q₃ pro-

fundo, com ondas T negativas e acentuadas em DII e DIII, além do desnivelamento negativo com difasismo de T nas precordiais, sinais assim dum infarto posterior. Nesta ocasião, vem o paciente à consulta, recomendando-se continuação do repouso além da medicação adequada ao caso. Em julho de 1942, o paciente volta à consulta; está passando perfeitamente; a dor precordial não mais se reproduziu, queixando-se apenas de "reumatismo no braço esquerdo". Em agosto de 1942 continuava passando bem; o aspecto electrocardiográfico das derivações periféricas era ainda o mesmo; nas precordiais notamos apenas negatividade de T nas derivações V_4 , V_5 , V_6 . O paciente é revisto em 4 de fevereiro de 1943; durante este lapso esteve em repouso numa fazenda; nada mais sente e quer voltar ao trabalho; novo E.C.G. é feito; as derivações precordiais se normalizaram; nas periféricas, entretanto, permanece o Q_3 profundo. Como o serviço do paciente é perfeitamente compatível com seu estado cardíaco, dá-se-lhe permissão de voltar ao trabalho. E' reexaminado em 12 de outubro de 1943 e estava passando perfeitamente bem. Em janeiro de 1944 continuava, em ótimas condições, entregue aos seus afazeres diários.

Casos de cura clínica sem cura electrocardiográfica já têm sido assinalados pelos autores. No número de 19 de dezembro de 1942 do "The Journal of American Medical Association", a propósito de "*Cardiac efficiency and prognosis following recovery from acute coronary occlusion*", discorrem SIMON DACK e HARRY JAFFE longamente sobre este assunto, estribados no estudo de 202 pacientes portadores de oclusão coronária cujo tempo de observação variou de 2 a 8 anos.

Vemos assim, portanto, que mesmo nos casos de infarto do miocárdio, podem estes pacientes ser reconduzidos ao trabalho. O paciente da observação supracitada, desde 4 de fevereiro de 1943 até a data atual, é o chefe de sua família conseguindo proventos materiais para sustentá-la. Isto êle consegue, todavia, porque a doença apanhou-o já efetivado em seu emprego.

Outro caso interessante de nossa clínica é o dum indivíduo portador dum processo coronário, com sua onda Q_3 profunda e suas dores anginóides, que não concordou absolutamente em abandonar seu emprego como administrador de um dos nossos maiores hospitais e que hoje está perfeitamente bem, livre de suas dores anginóides, mas sempre com seu Q_3 profundo.

h) *Cardiopatias congênicas* — Algumas destas anomalias foram estudadas na segunda categoria; a não ser a dextrocardia, os divertículos do peri-

cárdio e o arco aórtico para a direita, que não influem na dinâmica circulatória, todos os demais, compatíveis com a vida até ao estado adulto, devem incluir seus portadores nesta terceira categoria, a não ser que se trate de casos de diagnóstico muito difícil, nos quais possa haver dúvida com uma situação que não comprometa a vida futura do candidato, como foi o caso atrás citado. Neste caso, decidir a favor do candidato. Por outro lado, os casos de doença azul, por exemplo, e que chegarem à idade adulta devem ser incluídos nesta terceira categoria, isto é, pacientes que só podem ser admitidos quando se modificar a legislação atualmente em vigor.

i) *Hipertensão arterial* — Em circunstância idêntica acham-se os portadores de hipertensão arterial. No que respeita ao critério diagnóstico, devem prevalecer como limites máximos da normalidade os valores registados na "*Nomenclature and criteria for diagnosis of disease of the heart*" e que são 14 para Mx e 9 para Mn. A não ser que se trate da hipertensão maligna, pacientes que devem ser de pronto rejeitados, os demais casos de hipertensão permanente devem ser incluídos nesta categoria, pois trata-se de indivíduos que têm necessidade de vigilância médica. A pressão deve ser tomada vários dias consecutivos, após prolongado repouso, a fim de se evitarem as ascensões causadas pelo eretismo cárdio-vascular, freqüente nos que se submetem a tais exames, principalmente entre o sexo feminino. O julgamento, nestes casos, deve ser feito sempre acompanhado dum exame de fundo de olho e de urina (elementos anormais e sedimento), para que o diagnóstico fique bem esclarecido; sendo útil, em certos casos, a dosagem da uréia e da creatinina no sangue.

j) *Angina de peito* — Um parêntesis deve ser aberto para o estudo da angina de peito. Ela não constitui problema para os que se candidatam a emprego. Mesmo que um indivíduo já tenha sido vítima dum crise, certamente a negará na anamnese. A angina do peito constitui problema de solução complexa entre os que se candidatam à aposentadoria. Porque, neste caso, êles acusam a dor e não dispomos de sólidos meios objetivos para averiguar da veracidade da afirmação; é a mesma situação em que se fica diante dum caso de epilepsia ou claudicação intermitente. O electro pode resolver muitos problemas, se der margem a um diagnóstico; em pacientes enviados à perícia pelo

Instituto de Transportes e Cargas, pelo meu caro colega e chefe, do serviço médico Dr. Oswaldo Araújo, o E.C.G. foi capaz de resolver o problema permitindo constatar alterações significativas; a prova de esforço já tem sido útil; mas se todos estes dados forem negativos? O paciente tem ou não angina de peito? A dor que relata é verdadeira ou trata-se duma mistificação para obter aposentadoria?

O seguinte caso, relatado por ROBERT LEVY no vol. 1.^o do livro de STROUD, é muito instrutivo:

Um corretor de fundos públicos, com 49 anos, vem à consulta porque há seis meses sente pressão no peito ao andar, acompanhada de dor precordial, sem irradiação para os braços. Foi feito o diagnóstico de esclerose coronária pela anamnese e crônica familiar, pois o pai e um irmão haviam morrido de doença cardíaca.

O exame do paciente era completamente negativo. Mx 112, Mn 78. Ritmo regular a 68. Bulhas normais. Um ortodiagrama não mostrou aumento do coração e a aorta estava perfeitamente normal. Um ECG também se mostrou com aspecto normal. Saindo do consultório médico, dirigiu-se o paciente a um cinema, onde subitamente sentiu-se desfalecer, sendo acometido de forte crise sudoral. Tomou um automóvel dirigindo-se para casa, onde se acamou. À noite foi visto por seu médico e estava passando bem, tendo a noite decorrido sem outro acidente. Na manhã imediata acordou bem disposto. Às 10 horas deu uns suspiros e morreu.

Diz ROBERT LEVY que tais casos não são frequentes, mas basta a lembrança de um para nos fazer vacilar o julgamento diante dum candidato à aposentadoria, e onde haja de se discutir entre uma verdadeira moléstia e uma mistificação.

Aliás, no mesmo trabalho, pouco adiante, relata o próprio ROBERT LEVY o caso dum banqueiro que sofria, havia três anos, de dores precordiais. "Numerous electrocardiograms were taken during this threeyear period, all of them showing no changes and all of them being similar in form to the one made immediately after the first attack". Apesar disto conclui: It seemed probable that this was one of the relatively uncommon cases of "coronary spasm" initiated by nervous reflexes".

Estas observações provam que os processos coronários podem evoluir sem sinais objetivos. São de ROBERT LEVY as seguintes palavras a propósito do diagnóstico de insuficiência coronária: "There may be no objective evidence of disease. The heart may be normal in size and the sounds of good quality.

The blood pressure is frequently not elevated. The electrocardiogram may show no changes."

E mais ainda, a dor da angina pode matar sem que a anatomia patológica, até ao momento atual, possa descobrir alteração do músculo cardíaco. No livro de HYMAN e PARSONET "*The failing heart of middle life*" — pgs. 98 — há o relato do curioso caso dum homem de 42 anos, possuidor de varias apólices de seguro contra invalidez, e que em plena saúde aparente, após subir 6 andares em virtude da paralisação dos elevadores, foi acometido de forte crise de dor precordial, diagnosticada — angina, pelo médico que o atendeu. Examinado no dia imediato nada se pôde apurar: "in fact the individual appeared about as robust and as normal as any of this period age could be." Um mês após, morria o paciente, subitamente, no escritório dum amigo. Foi feita autópsia e o coração cuidadosamente examinado, macro e microscopicamente, não se tendo encontrado traço de lesão.

Ora, compreende-se perfeitamente o desastroso efeito de se negar uma aposentadoria (e se esta é negada é porque o paciente é considerado em condições de trabalhar) a um indivíduo que venha a falecer dias ou mesmo um mês após, desastroso não só para o médico que assina o laudo como para a repartição competente, no caso de serviço público, por exemplo.

Este problema, entretanto, não é novo e mesmo nos Estados Unidos as companhias de seguro contra invalidez tiveram de se haver contra mistificadores. "Complaint of anginal pain has played a large rôle in claims for disability insurance. It is a simple matter for properly instructed subject to give a convincing history of painful seizures and even to feign attacks at opportune moments. The form of the electrocardiogram can be modified by taking digitalis or urginin. The "racket" exposed in New York City by the Federal District Attorney's office in 1938 showed the ease with which competent observers could be duped and large sums collected".

Em consequência destes fatos, "disability policies are no longer written by the insurance companies."

Descreve adiante ROBERT LEVY, o teste da anoxemia que pode ser útil no reconhecimento dos verdadeiros enfermos.

Destas considerações deduz-se a delicadeza da questão, que, se não representa um problema de

admissão a cargo público ou particular, constitui difícil situação para os que julgam aposentadorias, tão difícil e por vêzes tão complexo que é capaz de fazer a gente se condoer mais do médico que do doente!

No que respeita à admissão, êste problema não existe praticamente; se o E.C.G. fôr negativo, o paciente burlará facilmente a junta médica, do mesmo modo que os epilêpticos ou os portadores de claudicação intermitente.

Se o processo fôr descoberto pelo E. C. G. e se a capacidade funcional do candidato fôr boa, êle poderá ser incluído na 3.^a categoria.

Possuo clientes portadores de insuficiência cardíaca anginóide com alterações electrocardiográficas significativas e que conseguem entregar-se diàriamente às suas ocupações. Um dêles, enviado pelo caro colega Dr. Cataldo, apesar das dores que não conseguia debelar, entregava-se às suas ocupações até a data em que o vi pela última vez. Outro paciente, trazido pelo meu caro amigo Dndo. Flavio Antonio de Sicca, continua a dirigir seu escritório

comercial, a despeito da sua insuficiência cardíaca anginóide, rebelde à medicação aconselhada.

*
* *

Ao terminar, queremos frizar que apenas abordamos o problema sob o ponto de vista geral; centenas de outras questões poderão ainda ser trazidas à discussão quando tivermos de julgar indivíduos para misteres especiais (foguistas, maquinistas, etc;) problemas êstes, todavia, que no momento não entraram em cogitação.

Passamos assim em revista uma série de circunstâncias clínicas que atualmente relegam o paciente a plano secundário, quando ainda poderiam ser úteis no sustento de suas famílias.

Espero que o Congresso opine neste sentido, agora ou depois de ouvir também os órgãos técnicos dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, o serviço de Biometria Médica do I. N. E. P. e outras organizações interessadas na unificação do problema, aconselhando as normas supracitadas ou alterando-as, de qualquer modo propondo uma diretriz, para o momento presente e para o futuro, diretriz que possa ser seguida pelos que têm de julgar candidatos a cargos públicos e particulares.

Os números como elemento da Organização

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. O PENSAMENTO QUALITATIVO E QUANTITATIVO

TODAS as ciências — as ciências naturais e, no limite do possível, também as ciências sociais — tendem a proceder partindo de determinações qualitativas para discriminações e especificações quantitativas. Certamente, esta afirmação, que parecia incontestável aos sábios do século passado, implica reservas. As próprias matemáticas englobam um vasto campo cujos teoremas são puramente qualitativos: a "*Analysis Situs*". Este ramo, que não se ocupa das dimensões de grandezas distintas nem das proporções numéricas entre elas, mas exclusivamente da situação de um ponto ou de uma linha em relação a outros, tomou um grande impulso nos últimos trinta anos. O conceito "topográfico" invadiu mesmo a aritmética. No cálculo das "matrizes", instrumento dos mais importantes para a física moderna (1), a regra da comutatividade da multiplicação é abandonada, isto é, $p \times q$ não é igual a $q \times p$, como no cálculo ordinário, porque se atribui uma significação particular à situação de uma grandeza em relação a outra.

Não obstante essas contra-tendências que se manifestam na ciência contemporânea, permanece sempre verdadeiro que as disciplinas capazes de subtrair seus problemas às análises quantitativas são consideradas como mais exatas do que aquelas que se limitam a um tratamento qualitativo. Evidentemente, não é a mesma coisa que se renuncie intencionalmente à medição, como o fazem os matemáticos para certos propósitos, ou que não se chegue, à falta de dados precisos ou de métodos apropriados, a determinações quantitativas.

(1) LOUIS DE BROGLIE, *Matière et Lumière*, Paris, 1937, pág. 122.

A ciência econômica constitui um exemplo característico dessa última categoria. Há mais de um século, a escola matemática dos economistas se esforça em descobrir relações quantitativas entre os diversos elementos — mercadoria, moeda, procura, preço, custo da produção, utilidade, etc. — em torno dos quais gira o pensamento econômico (2). Há, com efeito, manuais de economia que contêm em tal abundância figuras geométricas, sinais algébricos e algarismos que se parecem exteriormente com livros de matemática. Mas, na realidade, a grande maioria dessas figuras e equações não têm senão um valor didático. Não passam de símbolos para demonstrar tal ou qual "princípio", não aplicável aos fatos com todo o rigor de um cálculo. Isso porque nossos conhecimentos quantitativos do mecanismo econômico são ainda dos mais rudimentares e incertos.

A jovem ciência da organização parece encontrar-se, sob esse aspecto, em situação mais vantajosa. Criada por engenheiros, partindo de experiências práticas feitas na indústria, apoiada em métodos de contabilidade experimentados na economia privada e na administração pública, ela dispõe, desde seu nascimento, de um equipamento de ordem quantitativa. A aplicação dos cálculos na organização é tão vasta e variada que, àqueles que querem aprender ou pelo menos estudar a difícil arte do organizador, são exigidos, como condição preliminar, certos conhecimentos matemáticos. As múltiplas formas de organização quantitativa poderão ser grupadas em três categorias principais:

(2) Cf. GUSTAV CASSEL, *Quantitative Thinking in Economics*, London, 1914. — HENRY SCHULTZ, *The Theory and Measurement of Demand*, Chicago, 1938. — *Studies in Mathematical Economics and Econometrics*. Edited by OSCAR LANGE, FRANCIS MCINTIRE, THEODORE O. YNTEMA, Chicago, 1942.

1.º *A determinação das proporções* — E' indispensável para tudo aquilo que diz respeito à compra e distribuição do material e, em larga medida também, ao efetivo de pessoal. Que quantidade de matérias primas, quantas máquinas, quantos operários são necessários para produzir uma certa quantidade de bens ou para instalar uma usina de determinada capacidade? Quantos executantes, quantos supervisores são precisos para efetuar um trabalho administrativo? Qual o espaço necessário para colocar êsse pessoal? Que quantidade de luz se exige para iluminar êsse espaço? Tôdas essas perguntas, e mil outras ainda, requerem um cálculo que consiste, no fim das contas, numa relação quantitativa entre duas grandezas dadas. Mas essa relação não é sempre invariável. Ela varia com a expansão ou a redução de um dos fatores a comparar. Para produzir o dôbro, não é preciso em todos os casos o dôbro de matérias primas, de máquinas, de pessoal. Sôbre esta experiência repousa a tese de que a standardização e a fabricação em massa são mais racionais, isto é, mais econômicas. A centralização administrativa é também, muitas vêzes, motivada por essa reflexão.

2.º *A intensidade do esforço e do rendimento* — O organizador-calculador deve saber onde se encontra a capacidade máxima dum conjunto e se a exploração dêsse máximo, por um período prolongado, constitui verdadeiramente o *ótimo*. Para isso, não basta conhecer sômente as relações entre as duas grandezas — relações em proporção fixa ou variável — e as dimensões de cada uma dessas grandezas. E' preciso conhecer a capacidade de cada elemento — pessoal e material — e as flutuações que ela sofre com a duração e as outras condições de trabalho, em suma, a intensidade do esforço e do rendimento. A intensidade, nesse sentido, é também uma proporção, não entre dois elementos, mas do mesmo elemento em dois tempos diferentes, ou ainda em relação a um esforço-norma, a uma média, um rendimento-tipo. O problema da intensidade foi primeiramente estudado com cuidado na agricultura. Para evitar que a terra "se cansasse" desmedidamente, isto é, que sua fertilidade se encontrasse diminuída, elaboraram-se esquemas quantitativos para a alternância de diferentes culturas, tal como o afolhamento trienal ou quadrienal, com ou sem pousio. Sômente muito mais tarde tratou-se metódicamente da exploração racional das máquinas e, enfim, da inten-

sidade do trabalho humano, dos intervalos de repouso, do esforço máximo possível sem repercussões nocivas. O desenvolvimento sistemático dêstes últimos estudos se deve sobretudo a TAYLOR e seus êmulos.

3.º *A classificação* — Esta aplicação do princípio quantitativo é essencialmente diferente das duas outras. Na classificação trata-se de reunir unidades iguais ou semelhantes. A comparação e discriminação qualitativas precedem o processo quantitativo: registro na rubrica apropriada e, por último, síntese estatística. Desde sempre, o registro foi o instrumento básico da administração. Entretanto, os progressos obtidos nesse domínio no curso do último meio-século são notáveis: as fichas móveis em lugar dos antigos livros contínuos, o aperfeiçoamento dos métodos estatísticos, dos balanços, a mecanização da contabilidade — tornaram possível uma enorme expansão dos processos quantitativos.

II. OS SISTEMAS DE NUMERAÇÃO

Se se consideram os métodos que acabamos de caracterizar em poucas palavras, poder-se-ia tirar dêles a conclusão de que os esquemas e processos quantitativos seriam absoluta e exclusivamente baseados em raciocínios lógicos. Ora, o uso dos números está longe de ser um produto da razão pura. Desde os pitagóricos, os sistemas filosóficos que viam no número a chave da compreensão do universo estavam sempre perto do misticismo, e as doutrinas místicas espirituais degeneravam muitas vêzes num jôgo cabalístico de algarismos.

O elemento irracional manifesta-se já nos sistemas de numeração. Distingue-se atualmente tôda uma série dêles, dos quais cada um se denomina segundo o número que lhe serve de base (em inglês: *pair, quaternary, quinary, hexad, decimal, duodecimal, vigesimal system*), sem contar os sistemas artificiais jamais aplicados como o sistema "binário" de LEIBNIZ, que desejava exprimir todos os números por combinações dos caracteres 0 e 1, ou o sistema de CAUCHY, que consiste em combinações bastante complicadas, de 1, 2, 3, 4, 5 e 0. Os etnólogos encontraram nas tribus indígenas da América, da África, da Ásia e da Oceania ainda outras variantes. Contudo, os dois principais sistemas permanecem: o sistema decimal e o sistema duodecimal.

Para o sistema decimal, tem-se uma explicação plausível na estrutura de nossas extremidades. Os dez dedos foram provavelmente o primeiro ábaco do homem. Entre os Papuas da Nova-Guiné, que se servem do sistema vigesimal (base: 20), o número 5 significa ao mesmo tempo: uma mão, $10 =$ duas mãos, $11 =$ "um do pé", $20 =$ os dois pés ou "o homem inteiro". É mais difícil de explicar o sistema duodecimal ($2 \times 2 \times 3$) ou sua variante freqüente, o sistema hexagesimal (2×3). O número 2 é uma noção "natural", formada para exprimir organismos simétricos (dois olhos, duas orelhas, duas mãos, etc.). Mas donde vem o três? A ordem nitidamente tripartida, na natureza, de certas fôlhas não é bastante impressionante para figurar como modelo visual de um número fundamental.

Supõe-se que o sistema hexagesimal seja originário da Babilônia e o sistema decimal do Egito. As permutas materiais e intelectuais entre a Mesopotâmia e o vale do Nilo justificam a hipótese de que já teria havido, muito cedo, combinações entre os dois sistemas: a mais antiga unidade de peso e de moeda na Babilônia, o shekel, era $1/60$ de uma mina, que era $1/60$ de um talento. Todavia, as diferenças entre os dois sistemas numéricos são ainda bem pronunciadas nas regiões em que as duas civilizações se encontram. Nas narrativas do Antigo Testamento que se passam na Caldéia — nome dado outrora à Babilônia — o 3 e seus múltiplos são o elemento organizador (3 patriarcas, 12 filhos de Jacó, fundadores das 12 tribus de Israel). Nas narrativas sobre a estada dos Hebreus no Egito e seu Êxodo, prevalecem as indicações numéricas segundo o sistema decimal (o Decálogo, as 10 pragas, os 40 anos da marcha através do deserto).

Os dois grandes sistemas de numeração existem desde milênios, um ao lado do outro. Reconhece-se geralmente que o sistema decimal é o mais cômodo, não por causa do número 10, mas porque a base é formada com o zero, o que facilita o cálculo fracionário. Entretanto, o cálculo duodecimal tem sempre seus partidários, que insistem sobretudo na melhor divisibilidade do número 12 (por 2, 3, 4 e 6), e uma obra de autoridade tão notória como a *Encyclopaedia Britannica* afirma que esse sistema é "the most useful of all" (3).

(3) *Encyclopaedia Britannica* (1941), art. "Numeral System", vol. 16, p. 614.

Técnicamente, não seria impossível reunir as vantagens dos dois sistemas num sistema novo, cuja base seria doze, mas no qual este número e seus múltiplos se exprimiriam por símbolos formados com zero. Escrever-se-ia, então, o número doze pelo sinal 10, o treze de hoje por 11, o quatorze por 12, etc. Para adaptar o sistema decimal, ter-se-ia apenas que inventar dois novos sinais simples, para os números dez e onze. Planos de reforma baseados nessas idéias foram propostos repetidas vezes, desde meados do século passado, e um sábio norte-americano, às vésperas da atual guerra, consagrou a esse problema uma obra monumental (4) em que estão calculados até os logaritmos do novo sistema. Mas tal projeto, como os anteriores, não produziu efeito prático. Parece que um "esperanto dos números", embora perfeitamente racional, é ainda mais difícil de introduzir-se que uma língua artificial.

Os sistemas de numeração seculares, milenares, têm um caráter institucional. Ainda que estejam submetidos à legislação de cada país, eles são extremamente resistentes, havendo grandes obstáculos psicológicos a vencer quando se pretende realizar a menor alteração no domínio dos pesos, das medidas, da unidade monetária.

A força da tradição se manifesta ainda no mesmo sistema numeral e no mesmo padrão de medida. Os números não representam para nossa consciência uma série infinita de quantidades abstratas. É possível que, por um longo treinamento do espírito, o matemático chegue a tal grau de abstração. Contudo, na vida quotidiana, sempre se confirma de novo a observação de JOHN STUART MILL, de que os números são "números de alguma coisa" (5). Isso quer dizer que eles estão ligados a um objeto, e nosso pensamento quantitativo está estritamente vinculado a grandezas em que estamos habituados a comprar ou utilizar os objetos. Quem já viveu em diversos países sabe como é perturbador, no começo, que a mesma mercadoria seja vendida em centigramas aqui e em quarto de libras (de 500 gramas) ou em oitavos de kg — "un demi quart", diz-se na França — ali, ainda que todas essas designações se refiram ao sistema métrico.

(4) GEORGE S. TERRY, *Duodecimal Arithmetic*, London-New York-Toronto, 1938.

(5) J. STUART MILL, *System of Logic*, Book II, Chapter VI, § 2.

Nós pensamos em quantidades standardizadas. A quantidade, digamos, de 127 gramas de manteiga é na realidade perfeitamente possível, mas para nosso pensamento ela é inexistente. Quando lemos esse número, temos a impressão de que se trata de uma "média", proveniente de um cálculo estatístico, e não de uma quantidade real.

III. A ORDEM NUMÉRICA NAS CIÊNCIAS NATURAIS

Os sistemas de numeração sem dúvida alguma impressionam profundamente nosso pensamento quantitativo, mas não constituem o seu único fator determinante. Todas as ciências se servem de classificações, de divisões e subdivisões. Sem essa articulação, o conjunto dos conhecimentos parece obscuro, inacessível. Os fatos, as teses e as hipóteses devem ser dispostos em certa ordem, isto é, sistematizados, organizados.

Resulta daí uma disposição numérica, muitas vezes numerada pelos próprios autores dos sistemas, em todo caso fácil de verificar. A grande maioria dos sistemas científicos é construída segundo o princípio de uma divisão em três, em quatro ou em seus múltiplos.

Por quê? Os naturalistas afirmam as mais das vezes que não foram eles que inventaram ou escolheram essa divisão, mas que ela deriva dos próprios fatos revelados pelo estudo da natureza. Bem entendido, toda divisão depende dos critérios sobre que se baseia. O sistema chamado "artificial" de LINEU, que agrupava as plantas em 24 classes, de acordo com os caracteres tirados do número e da disposição dos estames, devia ser diferente do dos botânicos modernos que, baseados na estrutura interna e no número e na forma dos órgãos, dividem o reino vegetal em quatro grandes grupos.

Em uma e outra dessas classificações se encontra, como múltiplo ou como unidade, o número 4, que parece ser o preferido das ciências naturais. Ele se tem mostrado um elemento organizador muito proveitoso, ainda que nenhuma prova durável se tenha conseguido apresentar, de que o mundo orgânico ou inorgânico esteja construído segundo um esquema divisível por quatro. CUVIER acreditava que o reino animal pertence a quatro "planos de organização", fases sucessivas da criação mas não contínuas no sentido do evolucionismo. Sua teoria não pôde ser mantida por muito

tempo, em face das novas descobertas, e não satisfiz nem os darwinistas nem seus adversários. Todavia, deu lugar a pesquisas que foram do mais alto valor para o conhecimento da história natural.

Caso análogo se produziu no domínio da química. Em 1869, o químico russo MENDELEIEV publicava uma classificação dos elementos químicos segundo seu peso atômico. Nesse sistema dito "periódico", os elementos são agrupados em 8 famílias de 8 membros cada uma. Em suma, havia portanto lugar para 64 elementos.

Graças a esse plano de organização duma simplicidade genial, foram descobertos elementos que eram ainda desconhecidos quando MENDELEIEV estabeleceu seu esquema, mas cedo descobriram-se ainda outros para os quais não havia mais lugar. MENDELEIEV, menos obstinado que CUVIER, propôs-se ele próprio a adaptar seu sistema aos novos fatos pela admissão de uma nova família, denominada o grupo zero. Por essa amplificação, a perfeita simetria do seu esquema original já estava destruída, mas a reforma não bastava. Para dar a todos os novos elementos que eram encontrados um lugar conforme a suas propriedades, era preciso admitir a desigualdade numérica das famílias.

A "lei periódica" dos corpos simples, que MENDELEIEV parecia haver estabelecido definitivamente, exigia também uma nova "exposição de motivos". A tese fundamental de seu autor — que a ordem dos elementos no sistema é determinada pelo peso atômico — não corresponde mais à teoria moderna dos átomos. É provável que o peso atômico mesmo dependa da estrutura dos átomos, sobretudo do número de elétrons. Esta última explicação se adapta muito melhor ao sistema reformado de MENDELEIEV. Se se usa como critério o peso atômico, é preciso calcular com números fracionários, entre os quais não existem relações explicáveis. Se se tomar como base o número de elétrons, os elementos se ordenam, se não sob forma periódica, pelo menos em perfeita progressão linear, em números inteiros, começando pelo hidrogênio, o mais leve, que só tem um elétron, até o elemento mais pesado que conhecemos, o urânio, que tem 92.

Este último número, contudo, parece ainda enigmático. Ele é divisível por 4. Entretanto, 92 não pertence a essas séries de números de que nos servimos para erigir sistemas. Não se submeterá a

natureza ao senso organizador do homem, ou serão um dia descobertos elementos que se adaptem melhor a nossos métodos de classificação, como por exemplo 96, o múltiplo de 8, 16, 24?

Para satisfazer, pelo menos provisoriamente, nossa necessidade de simplificação numérica, experimentou-se com o número 92, como se fazem experiências com uma matéria desconhecida. O número 92 resulta de séries que compreendem 2, 8, 18 ou 32 elementos. RYDBERG descobriu que estes números, divididos por dois, fornecem uma série de quadrados:

$$2 \times 1^2 = 2$$

$$2 \times 2^2 = 8$$

$$2 \times 3^2 = 18$$

$$2 \times 4^2 = 32$$

Uma série igual foi estabelecida pelos físicos que estudavam a estrutura dos átomos. Da concórdância desses dois fenômenos, tiraram-se conclu-

sões de grande alcance para as relações entre o número dos elementos químicos e o número das variantes possíveis na ordem interior dos átomos. Ainda se está bem longe das "leis" inatacáveis, mas, graças à demonstração das relações numéricas simples, a organização do mundo químico-físico parece mais inteligível.

Houve períodos em que a simplicidade das leis físicas era considerada como critério de sua exatidão. Esse preconceito talvez haja diminuído, porém não desapareceu. HENRI POINCARÉ disse muito justamente: "Ceux qui ne croient pas que les lois naturelles doivent être simples, sont encore obligés souvent de faire comme s'ils le croyaient" (6).

Tentaremos demonstrar num segundo artigo que essa verdade profunda é válida também para as doutrinas e as instituições da vida social.

(6) HENRI POINCARÉ, *La Science et l'Hypothèse*, Rio de Janeiro, 1943, p. 137.

QUE É ORGANIZAÇÃO?

BENEDICTO SILVA

A chaque époque de l'Histoire les limites de la puissance humaine sont fixées par les possibilités de l'ORGANISATION. — JACQUES BRANGER.

Uma das maiores idéias concebidas pela humanidade foi a da ORGANIZAÇÃO. — HEINRICH MARIA TIEDE.

Se tivesse de escolher, escolheria o "sim", palavra de ORGANIZAÇÃO. — ILYA EHRENBURG.

Pois todos os homens dêste século nasceram sob o signo... da ORGANIZAÇÃO. — MIHAIL MANOÏLESCO.

— Organização? Que é Organização?

"Confessemos que é difícil dar-lhe uma definição precisa" — responde o economista da *Histoire de l'Inflation*, Richard Lewinsohn (1). Em verdade, o conceito de organização é difuso, caótico, desnorteante — um mosaico de idéias imbricadas, mais ou menos froixas e insuficientes.

A ocorrência de semelhantes conceitos — aliás tão freqüente — no trato das chamadas ciências sociais, impõe ao pesquisador a tarefa parasitária e diversiva de explicar o sentido de seu vocabulário. Aqui, o expositor fica impedido de seguir o sábio conselho de Horácio, *festinare ad eventum*, isto é, atacar logo o assunto. Com efeito, antes de entrar propriamente na discussão do assunto, o estudioso das ciências sociais, para obviar os riscos de não ser compreendido, ou de ser mal compreendido, muitas vezes é forçado a definir inicialmente os seus termos. Conforme a incisiva advertência de Harold Laski (2), é conveniente começar por definir os vocábulos, pois cumpre não esquecer que a infecundidade da filosofia política se deve, em não pequena parte, ao fato de ainda não se haver logrado um acôrdo sobre o significado dos seus termos.

A pergunta — *Que é organização?* — pode ser e tem sido respondida de muitas maneiras diferentes, não raro contraditórias.

O vocábulo *organização* nomeia coisas diversas — práticas e teóricas, concretas e abstratas. Além disso, mesmo quando empregado para designar uma só coisa — como, por exemplo, a atividade organizadora — tem sentidos divergentes.

Efetivamente, sobre a *Organização* como sobre a Justiça, os homens são férteis em emitir opiniões desconcertantes. Como se trata de um termo de uso generalizado — ora como sinônimo de empresa, ora como sinônimo de sistema de trabalho, ora como sinônimo de administração, ora como sinônimo de governo, ora como sinônimo de estrutura, ora como sinônimo de associação de classe, às vezes para designar o ato de organizar, outras vezes para designar uma teoria, outras para dar nome a uma técnica, e até a uma ciência — *organização* pode ser e tem sido empregado em sentidos numerosos e desencontrados.

Nada mais simples, aliás, do que demonstrar a afirmativa. O material disponível é farto, luxuriante e variado como um banquete oriental. *E' só pedir por bôca!* — diria, no caso, o velho Cândido de Figueiredo, filólogo português. À demonstração, pois. Revistemos, desta feita, as diversas opiniões sobre a palavra mágica da Civilização hodierna — ORGANIZAÇÃO. Mais tarde, se nos sobrar energia e tempo, utilizaremos alguns exemplos práticos de seus diferentes empregos por diferentes escritores, iniciados e profanos, e terminaremos por passar em revista as suas definições mais autorizadas.

As opiniões

Conforme se verá, pululam conflitos entre as opiniões emitidas sobre o significado da palavra organização. Para realçar êsses conflitos, reproduzimos as opiniões sob a forma de debate, fazendo participar dêle a maioria dos que têm voz na matéria.

JAMES MOONEY — (movimento geral de atenção): Senhores: "A palavra *princípio* significa algo fundamental; o mesmo acontece com a pa-

(1) "Revista do Serviço Público", *Problemas de Organização*, agosto de 1941, pg. 40.

(2) *El Estado en la Teoría y en la Práctica*, trad. esp. (Madrid, 1936), pg. 39.

lavra *organização*, considerada em seu aspecto humano" (3). Mas... talvez seja ousadia de minha parte abrir a discussão... Reconheço que qualquer dos organizadores ou filósofos presentes tem mais credenciais do que eu...

L. URWICK — Ao contrário, Mestre. O seu livro *The Principles of Organization*, escrito de parceria com Alan Reiley, sobre "os princípios de organização tal como historicamente revelados pelas estruturas governamentais, eclesiásticas, militares e econômicas... constitui a primeira tentativa séria de tratamento comparativo e sinótico do assunto" (4). Ninguém, pois, mais credenciado do que o preclaro Mestre para nos falar de *organização*.

JAMES MOONEY — (sorridente) Obrigado, Major Urwick. A sua amabilidade encoraja-me a completar o pensamento. Organização, como dizia, é algo fundamental. Sim, "o termo *organização* e os princípios que o governam são inerentes a toda forma de esforço humano associado, ainda quando apenas duas pessoas estejam envolvidas" (5).

BENEDICTO SILVA — Em minha qualidade de Mestre de Cerimônias, peço vênica para lembrar que, de acordo com a ordem do dia, estamos aqui para analisar o termo, a palavra *organização*... Não faltará oportunidade para discutirmos os princípios de organização.

MARY PARKER FOLLETT — Eu já esperava! "*Organização* é a palavra que hoje em dia mais se ouve nas discussões travadas sobre o desenvolvimento dos negócios humanos" (6).

BENEDICTO SILVA — Talvez porque seja "uma palavra mágica, o moderno *Abre-te, Sésamo!* da indústria... do governo, da pedagogia, da finança, da guerra" (7).

ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA — Mas é uma palavra despistadora, encerra muitos sentidos...

BEATRIZ M. DE SOUZA WAHRlich — ...alguns até contraditórios...

(3) *The Principles of Organization*, in *Papers on the Science of Administration*, de LUTHER GULICK e outros, (New York, 1937), pg. 91.

(4) *Organization as a Technical Problem*, in *Papers on the Science of Administration*, pg. 49.

(5) *Op. cit.*, loc. cit.

(6) *Dynamic Administration — The Collected Papers of Mary Parker Follett*, edited by Metcalf & Urwick — (New York, 1942), pg. 144.

(7) *Ensaio de Análise do Estado Moderno*, in "Revista do Serviço Público", janeiro de 1944, pg. 11.

PAULO DE ASSIS RIBEIRO — De fato, "a palavra *organização* é empregada ora para significar a própria empresa, ora um conjunto de pessoas, ora um grupo de atividades, ora a técnica de estruturação dos órgãos e de normalização de seu funcionamento" (8).

MARY PARKER FOLLETT — Eu, por exemplo, quando emprego a palavra "*organização*, quero dizer muito mais do que construir um sistema" (9).

HUGO DIEMER — Claro. "Organização não se confunde com sistema, nem com direção. Um estabelecimento industrial pode ter excelentes sistemas de arquivo e de contabilidade e, ao mesmo tempo, carecer de linhas bem definidas de organização. Por outro lado, uma organização claramente definida não impede que a direção seja precária. A distinção entre organização, direção e sistema é importante e deve ser inteiramente ponderada. Organizamos para dirigir e dirigimos principalmente através de sistemas. Dirigimos eficientemente quando não só aplicamos os princípios fundamentais para afeioar organização e sistema, como também levamos em conta todos os princípios e métodos da gestão industrial" (10).

BENEDICTO SILVA — Acho que não devemos discutir os princípios de organização antes de esclarecermos bem os significados da palavra. E não pensem que digo isso pelo gosto de discutir rótulos. A questão dos termos é de grande importância para o progresso da Teoria de Organização. Aqui podemos repetir a exigência de Voltaire com grande propriedade: "Se queres discutir comigo, define os termos".

PAULO DE ASSIS RIBEIRO — Com efeito, "os vocábulos que empregamos no estudo dos problemas da organização têm todos, com raríssimas exceções, significação bem diversa na linguagem corrente e, o que é mais grave, entre os vários autores encontramos o emprego da mesma palavra com significado diferente ou ainda a mesma coisa com nomes diferentes" (11).

WILLIAM N. MITCHELL — Exatamente: "O termo *organização*, a exemplo de muitos outros empregados na literatura dos negócios, tem sido empregado de várias maneiras por diferentes escri-

(8) *Curso de Princípios de Organização*, edição mimeografada dos Cursos do D.A.S.P., 1942, 1.ª aula.

(9) *Op. cit.*, loc. cit.

(10) *Factory Organization and Administration* (New York, 1935), pg. 41-2.

(11) *Op. cit.*, pg. 3.

tores, alguns dos quais chegam mesmo a usá-lo em um sentido que é praticamente sinônimo de direção ou de administração" (12).

L. URWICK — Essa flutuação de sentidos ocorre até no pensamento escrito dos mestres mais acatados. Por exemplo: "Quando trata de *organização* como um aspecto da Administração, Fayol não distingue entre o estabelecimento da estrutura de uma empresa e a constituição do pessoal para exercer os vários grupos de atividades prefixadas" (13).

HENRI FAYOL — Porque, a meu ver, "a palavra *organização*, freqüentemente empregada, nestes últimos tempos, para designar os métodos de governo, tem exatamente a mesma significação da palavra *administração*" (14).

ÉMILE DE GIRARDIN — Discordo: "A *organização* e a *administração* não devem ser confundidas; uma é o princípio, a outra a ação" (15).

STUART MACCORKLE — Essa é uma fórmula francesa, M. de Girardin, brilhante, concisa... mas vaga. Tal como o emprego em meu livro, "o termo *organização* designa uma parte, uma fase da *administração*. Comumente, *organização* quer dizer estrutura ou forma; nos escritos sobre *administração*, em geral é esse o seu sentido". Conforme diz o Major L. Urwick, assim entendido, o termo "indica o sistema ou os métodos estabelecidos" (16).

KARL MANHEIM — Eu também distingo entre *organização* e *administração*. Afirmando até que "a *administração* é o exemplo mais importante do fenômeno moderno da *organização*. Para dar a conhecer claramente o alcance dos novos problemas neste e em terrenos similares, basta analisá-lo" (17). "A *organização* e a *administração* são formas tipicamente modernas de controle social" (18).

OLIVER SHELDON — Reconheço e acato o grande mérito de M. Fayol, o criador da Teoria Administrativa. No caso, porém, sou forçado a impugnar o seu parecer. Há uma diferença conceitual aguda entre *administração* e *organização*. "Admi-

nistração é a função que, na indústria, trata de determinar a política, coordenar a finança, a produção e a distribuição, regular o compasso da *organização* e, finalmente, efetuar o controle do executivo". Ao passo que "organização é o processo de combinar de tal modo o trabalho que indivíduos ou grupos hajam de executar, com as faculdades físicas e intelectuais necessárias à sua execução, que as atribuições assim formadas oferecem os melhores canais para a aplicação eficiente, sistemática, positiva e coordenada do esforço disponível" (19).

RICHARD H. LANSBURGH — Mas nunca será ocioso lembrar que "o termo *organização* tem sido usado de muitas maneiras diferentes por diferentes autores; pelo menos em dois sentidos, pelo mesmo autor. Contudo, em seu significado mais amplo, o termo refere-se às relações entre os diversos elementos que formam um empreendimento". Assim considerada, de fato a "*organização* é a relação estrutural existente entre os vários fatores presentes numa empresa. E' estrutura dentro da qual esses fatores atuam para realizar o objetivo da instituição" (20).

WILLIAM B. CORNELL — Sou mais propenso a concordar com Mr. Lansburgh do que com M. Fayol, em que pese a autoridade deste último. Para mim, também, "organização deveria ser considerada como o elemento estrutural dos negócios; e a direção (*management*) como o elemento orientador, controlador e coordenador. A organização significa a *estrutura* ou forma de uma empresa e, conseqüentemente, a disposição de todas as partes em maneira conveniente para uso ou serviço" (21).

BERNARD LESTER — Sim, "a palavra *forma* é vital aqui, uma vez que nos dá a chave da diferença existente entre *organização* e *direção* (*management*). A direção é a força que coordena os elementos da *forma* ou *mecanismo*; e vitaliza a *organização*. As duas palavras (*direção* e *organização*) são estreitamente relacionadas e, às vezes, usadas como sinônimos" (22).

(12) *Organization and Management of Production* (New York, 1939), pg. 70.

(13) *Op. cit.*, pg. 121.

(14) *L'éveil de l'esprit public*, (Paris, 1927), pg. 13.

(15) *Lourousse Universel*, vertebe "organisation".

(16) *Municipal Administration* (New York, 1942), pg. 11.

(17) *Libertad y Planificación* (México, 1942), pg. 267.

(18) *Op. cit.*, pg. 268.

(19) *The Philosophy of Management* (Londres, 1923), pg. 32.

(20) *Industrial Management* (New York, 1940), página 60-1.

(21) *Organization and Management in Industry and Business*, (New York, 1928), pg. 35.

(22) *Applied Economics for Engineers* (New York, 1939), pg. 92.

KIMBALL & KIMBALL — Mr. Lester tem razão... até certo ponto. Reconhecemos que “os termos *direção* (management), *administração*, *organização*, *sistema* e outros são muitas vezes empregados indiscriminadamente, em parte porque alguns deles são sinônimos — como *direção* e *administração*” (23).

CESAR CANTANHEDE — Até aí moreu o Neves... E' sabido que “as palavras *administração* e *direção* (ocorrem freqüentemente), ora com significados próprios, ora como sinônimos, ora entrando pela seara da *organização*, às vezes como subsidiários da mesma e outras tendo esta por subsidiária” (24).

STUART MACCORKLE — Para que remoer essas generalidades? A meu ver, o caso já está esclarecido. “Discutindo o problema da relação entre *organização* e *administração*, Urwick repetidas vezes expressa a idéia de que a *administração* tem dois aspectos: o estrutural ou mecânico, que é *organização*; e o dinâmico, que é *coordenação*” (25).

JOHN M. GAUS — Em verdade, “a palavra *organização* é freqüentemente usada para significar uma qualidade mecânica, não humana” (26).

KIMBALL & KIMBALL — Entretanto, “a palavra *organização* pode significar um grupo de pessoas ou pode denotar um certo conjunto de atividades correlatas, desta ou daquela espécie” (27).

L. CARROLL MARSHALL — Cavalheiros, “uma vez que o centro de nosso problema é o controle das atividades dos negócios (*control of business activities*), é natural que “os termos *organização* e *administração* freqüentemente surjam em nosso debate. Penso que pouco lucrariamos com uma padronização arbitrária desses termos. Basta que tenhamos em mente que o controle das atividades de negócios inclui três coisas: 1) o estabelecimento de *políticas*; 2) o planejamento e a montagem da *organização* a ser utilizada na execução das primeiras; 3) a movimentação da *organização*. A *organização* pressupõe uma alta ordem de trabalho criativo — o de planejar os mecanismos, os meios e os expedientes para realizar os fins. A

movimentação envolve o funcionamento dos mecanismos criados pela *organização*. A *administração* — concebida em sentido amplo, incluiria uma e outra e ainda a formação de política. Assim concebida, a *administração* poderia ser usada como sinônimo de *contrôle*” (28).

STUART MACCORKLE (renitente) — “Contudo, como diz Urwick, de um ponto de vista realmente técnico, o termo *organização* é usado pelos estudiosos, deliberada ou inconscientemente, no sentido de processo; o de dividir as atividades necessárias a qualquer propósito, dispô-las em grupos e atribuir êstes a pessoas” (29).

MOONEY & REILEY — Deixem-nos acentuar bem este ponto: “Dois homens unem suas forças a fim de mover um objeto pesado ou volumoso demais para ser movido por um só. Aqui, temos *esforço associado*, que é sinônimo de *organização*” (30). Por outro lado...

ROBERT SATET — Mas se como Mr. Carrol Marshall deu a entender...

MOONEY & REILEY — ... “nosso estudo histórico dos objetivos da *organização*”, a que Mr. Urwick se referiu, “começa naturalmente com o governo, pois, a despeito das imperfeições de tôdas as formas de governo, passadas e presentes, há um sentido em que *organização* e *governo* são sinônimos (31).

ROBERT SATET — ... Mas se “a *organização* é uma criação contínua”... (32).

BERTRAND RUSSELL — Como pode a *organização* ser uma criação contínua? “Uma *organização* é um *organismo*, com vida própria e tendência para crescer e declinar” (33).

UGO SPIRITO — Com efeito, “quem diz *organização* diz *organismo* e este só pode ser único, isto é, o Estado”... (34).

KONRAD MELLEROWICZ — Protesto, Signor Spirito! “*Organização* e *organismo* são dois conceitos

(28) “The Field of Business Administration”, in *Science and Social Change* (Washington, 1939), pgs. 226-7.

(29) *Op. cit.*, pg. 145.

(30) *The Principles of Organization* (New York, 1939), pg. 1.

(31) *Op. cit.*, pg. 47.

(32) *Le Facteur “Organisation” dans les Administrations Publiques* (Paris, 1937), pg. 53.

(33) *Power, a New Social Analysis* (New York, 1938), pg. 157.

(34) Citado por MIHAIL MANOILESCO — *O Século do Corporativismo*, pg. 20.

(23) *Principles of Industrial Organization* (New York, 1925), pg. 145.

(24) *A Exata Terminologia em Organização*, Serviço de Documentação do DASP, Rio, 1942, pg. 7.

(25) *Op. cit.*, loc. cit.

(26) *A Theory of Organization*, in *The Frontiers of Public Administration*, (Chicago, 1936), pg. 67.

(27) *Op. cit.*, pg. 145.

intimamente ligados”, não há dúvida. Mas “organismo é uma unidade vivente e organização uma unidade conveniente” (35).

GRAHAM WALLAS — Apoiado! No meu entender, “a palavra *organização* sugere, por um feliz acidente de história, um agregado de partes vivas sem contudo sugerir, como *organismo*, que o agregado tenha uma “super-vida” ou “super-consciência própria” (36).

RICHARD LEWINSOHN — “O termo *organização*, que foi adotado em todas as línguas modernas e utilizado no mesmo sentido, provém da palavra grega “organon”, isto é, “instrumento”. Essa origem nos fornece uma indicação preciosa. Melhor que em outros neologismos, a raiz da palavra demonstra o essencial da idéia. A organização não deve ser senão um instrumento, um meio para atingir um fim determinado” (37).

UGO SPIRITO — (Fascista) Herr Mellerowicz não me deixou completar meu pensamento. Para mim, “organização é a característica essencial da vida civilizada” (38).

MIHAIL MANOILESCO — (Fascista exaltado) Mais do que isso, colega Spirito! “Organização e superioridade são sinônimos na escala da evolução da vida” (39).

STEFAN ZWEIG (vítima do nazi-fascismo) — Também eu assim pensava outrora. “Mas os acontecimentos dos últimos anos alteraram essencialmente a nossa opinião sobre o valor das palavras “civilização” e “cultura”. Já não estamos dispostos a simplesmente equipará-las à idéia de “organização” e “conforto” (40).

WAGNER ESTELITA CAMPOS — Mau! O debate está resvalando do terreno teórico para o ideológico.

Discussão entre fascistas e anti-fascistas degenera em desordem... Fora os fascistas! Fora!

MOONEY & REILEY — Sim, voltemos ao assunto. “No sentido formal, *organização* significa ordem; seu corolário, um procedimento sistemático” (41) e ordenado!

LUIZ SIMÕES LOPES — Afinal de contas, não ficou esclarecido se organização é apenas *estrutura*, o arcabouço através do qual o esforço associado busca realizar o seu propósito — ou se inclui também o *funcionamento* da entidade *organizada*. Seria desejável que as autoridades aqui presentes deixassem pelo menos este ponto bem apurado...

ALFREDO NASSER — Inclui, evidentemente! “O problema da organização, onde quer que se apresente e requeira uma solução racional, deve ser considerado nos seus dois aspectos fundamentais, em tratamento absolutamente distinto e com a primazia, em qualquer hipótese, do primeiro: estrutural e funcional, estático e dinâmico, anatômico e fisiológico” (42).

FREDERICO RANGEL — Organização nada tem a ver com esse palavreado sonoro — “organização é apenas bom senso” (43).

JOÃO CARLOS VITAL — Estou de acordo com o Rangel... Para se organizar alguma coisa não é necessário tanta literatura... Na construção da sede do IRB, por exemplo...

LUIZ SIMÕES LOPES — Pelo que vemos, os tratadistas e estudiosos da matéria ainda estão longe de estabelecer um “common ground” para discutir os significados do termo *organização*. Não só os significados são variados e até confusos, como ainda os opinantes sustentam pontos de vista inconciliáveis. São típicas, por exemplo, as opiniões de Fayol, Girardin, Mannheim, Sheldon e MacCorkle sobre as palavras *administração* e *organização*. Notei

(35) *Teoria Económica de las Exploraciones*, trad. esp., Barcelona, 1936, pg. 264.

(36) *The Great Society* (New York, 1936), pg. 236.

(37) *Problemas de Organização*, in “Revista do Serviço Público”, loc. cit.

(38) *Op. cit.*, loc. cit.

(39) *O Século do Corporativismo*, (Rio, 1938), pg. 20.

(40) *Brasil, País do Futuro* — Int., pg. 19.

(41) *Op. cit.*, prefácio, pg. X.

(42) *O funcionamento na racionalização administrativa* (tese de concurso), in “Revista do Serviço Público”, dezembro de 1942, pg. 5.

(43) Declarado em aula do Curso de *Princípios de Organização* do DASP, 1942.

pelo menos uma omissão no debate : ninguém se lembrou de que o termo *organização* às vezes é empregado também como sinônimo de *elaboração*. Na Constituição Federal de 1937, há pelo menos uma passagem em que o verbo organizar é empregado em lugar de elaborar. Diz o artigo 67 que o Departamento Administrativo terá, entre outras, a atribuição de “organizar anualmente, de acôrdo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por êste à Câmara dos Deputados”. Nesse caso, é evidente que o verbo *organizar* quer dizer *elaborar*. Ora, se

organizar é sinônimo de elaborar, conseqüentemente, *organização* é sinônimo de elaboração.

BENEDICTO SILVA — Embora não tenhamos chegado a um resultado definitivo sôbre as acepções do termo *organização*, o nosso debate foi particularmente frutífero. Serviu para demonstrar que o termo carece de fixidez, clareza e unidade nos seus múltiplos sentidos e, conseqüentemente, que urge “organizar” idéias em tôrno da pergunta inicial : —

Que é organização?

O debate continua em aberto.

Algumas considerações sobre proteção à saúde do servidor público

RUBENS DE SIQUEIRA

Técnico de Administração

O ESTUDO completo e pormenorizado de assunto tão vasto e importante como sói ser o da *proteção à saúde do servidor público*, não pode caber, de forma alguma, no campo restrito de um artigo de revista.

Ao escolher para título de nosso artigo a expressão “Algumas considerações sobre proteção à saúde do servidor”, quisemos ressaltar, desde logo, não pretender, em absoluto, fazer um trabalho completo e perfeito, abordando todos os detalhes do problema.

Outrossim, queremos assinalar, “ab initio”, que não tivemos o objetivo de fazer crítica destrutiva. Se, em alguns períodos, usamos de expressões algo calorosas, levados pelo entusiasmo na argumentação, o fim colimado foi sempre um: focalizar um problema para que o mesmo, bem conhecido, possa ser melhor compreendido e resolvido. Assim, não houve jamais, de nossa parte, a intenção menos digna do “animus injuriandi”.

Procuramos, destarte, fazer crítica construtiva, apontando falhas, sugerindo medidas. Tal qual o médico que, após examinar um doente, prescreve a medicação que julga útil. Muita vez, entretanto, ou o diagnóstico não foi preciso ou a terapêutica não foi a devida...

*

* *

E' de 1.916, quase 30 anos pois, a conhecida imagem do “vasto hospital”, lançada pelo culto e brilhante MIGUEL PEREIRA, visando “excitar os poderes públicos a movimentos mais largos de defesa da saúde das populações do interior, e de reformas do competente aparelhamento administrativo”.

O Sr. HORACIO CARTIER, em escrito relativamente recente, comemorativo do decênio da chamada revolução brasileira (1), procurando negar tal imagem, afirma enfaticamente:

(1) *Política Sanitária*.

“Felizmente, como a imagem que fixou o grande e saudoso professor de clínica Miguel Pereira, já está um tanto delida pelo tempo, e se aquietaram as paixões que há 25 anos trabalharam o ambiente brasileiro, não se afigura dificultoso, a uns, encontrar atenuantes para aquêlê aparente e ruidoso impatriotismo do velho mestre, tão idealista e expressivo, e a outros absolvê-lo precisamente em nome da intenção patriótica, e dos altos benefícios que teriam resultado para o Brasil da inscrição daquela frase nas asas da propaganda da imprensa a favor do saneamento do país. Mas, o que nem ontem, e nem hoje, e hoje mais do que nunca se admite, é que o dito do notável e inesquecível mestre correspondesse, ainda que adogada a sua côr violenta, à realidade brasileira.”

Não estamos de acôrdo com tal opinião e, muito menos, de que seja o conceito pejorativo e capaz, pois, de nos diminuir, quando invocado.

Somos daqueles que acreditam que o dito não precisa ser adogado para corresponder à realidade brasileira. E' preferível sentir a verdade e envidar esforços no sentido de torná-la menos amarga.

A atitude do avestruz escondendo a cabeça entre as asas, convicto de que o tiro do caçador não partirá, fugindo, assim, à realidade da situação, não pode nem deve ser partilhada pelos homens possuidores de bom senso e conhecedores dos nossos problemas.

E o problema da saúde (ou da doença) é um dos grandes problemas, não só do Brasil como de tôdas as nações. Nossas características geográficas, ântropo-sociais, econômicas e políticas nos colocam em situação especial, “sui generis”, em confronto com a maioria das nações ditas civilizadas. Apesar disso, porém, devemos conhecer o que se faz no “campo de proteção à saúde” em outros países, para aceitar e adaptar, se possível, o que fôr considerado útil, prático e eficiente.

Assim sendo, esfloraremos, inicialmente, com o quadro anexo, as novas legislações e planos mais

DADOS FORNECIDOS PELO B. I. T.

1. NOVA ZELÂNDIA	2. MÉXICO	3. AUSTRÁLIA	4. CHILE	5. GRÃ-BRETANHA	6. ESTADOS UNIDOS
LEGISLAÇÃO — Lei de Seguranca Social, 1938 (prestaces reformadas em lei orçamentária — 1943-1944). PESSOAS COBERTAS — Tôda pessoa maior de 16 anos, mulheres econmicamente dependentes, filhos.	Lei do Seguro Social 1942. Todo assalariado membro de cooperativas de produtores. Seguro individual ou de grupo voluntário contra um ou mais riscos para independentes. Seguro de grupo em comunidades agrícolas, contra acidentes, doença, maternidade. Cuidados médico, hospitalar e de farmácia para segurados, mulheres, filhos até 16 anos, por 26 semanas; prestações em dinheiro, também.	Lei de Abono Infantil, 1941. Lei Caixa Nacional de Previsão, 1943. Tôda pessoa maior de 16 anos, espsas, filhos. Cuidado total médico e hospitalar para a população em geral; também prestações em dinheiro.	Projeto 10 de junho de 1941, ou reforma de seguro obrigatório. Todo empregado assalariado; independentes que ganham até 24.000 pesos anuais. Cuidado médico e hospitalar e farmácia para segurados, mulheres e filhos, duração não limitada definitivamente; exame médico perdico; prestações em dinheiro.	Plano Beveridge, dezembro de 1942. Classes : I — Assalariados; (cotizantes) : II — Independentes; (cotizantes) : III — Donas de casa; IV — Sem ocupação remunerada (cotizantes); V — Filhos até 16 anos; VI — Aposentados. Serviços de saúde e de readaptação para prevenção e cura de doenças e restauração da capacidade para o trabalho.	Projeto Wagner Murray (S. 1161, junho de 1943). Classes seguradas : Assalariado todo. Independentes. Cuidado médico geral e especial para segurados, mulheres e filhos, duração ilimitada. Hospitalização para os mesmos por 30 dias ao ano.
PROTECO  SAÚDE — Cuidado médico, hospitalar, farmácia, duração limitada; outrossim prestações em dinheiro. Riscos Profissionais — Sem modificação a responsabilidade de empregado de compensar, em caso de acidentes ou doenças profissionais, sob legislação separada.	Riscos Profissionais — Compensaco por acidentes e doenças profissionais (segundo tabela), outorgando cuidado médico completo, membros artificiais, 3/4 do salário por invalidez temporária, 2/3 por incapacidade permanente, pensão a sobreviventes.	Riscos Profissionais — Seguro obrigatório de acidentes e doenças profissionais, segundo legislação estatal existente em todos os Estados, exceto Tasmânia.	Riscos Profissionais — Compensaco por acidentes e doenças profissionais, outorgando cuidado médico completo, membros artificiais, 75% (85% se houver encargos de família de salários por incapacidade total, 60% por sobreviventes — cobertos todos os assalariados.	Riscos Profissionais — Abolio da responsabilidade do empregador de compensar em caso de acidentes e doenças profissionais.	Riscos Profissionais — Seguro obrigatório contra riscos profissionais, segundo legislação estatal, existente em todos os Estados menos Alabama.

NOTA : Por motivos fcis de compreender, dado o objetivo do presente artigo, deixamos de expor propositalmente, a administração, o financiamento, e detalhes das prestações em dinheiro dos diversos planos, projetos e leis.

interessantes — na parte proteção à saúde — ora em vigor ou em estudos, em outras plagas. Merecem especial destaque, pelas repercussões que estão tendo, os estudos e realizações da Nova Zelândia, México, Austrália, Chile, Grã Bretanha e Estados Unidos. Todos esses países não possuem a arrojada imagem Miguel Pereira, mas possuem, quatro deles pelo menos, a concepção democrática de que mais vale reconhecer e sentir os seus verdadeiros problemas do que fingir ignorá-los ou resolvê-los apenas, e facilmente, com a atitude como-dista do “laissez faire” e outras semelhantes.

Todos esses planos sugerem soluções que correspondem exatamente ao clima psíquico da época em que vivemos e são dignos de meditação para todos os países que já alcançaram um certo progresso no campo do direito social, pois que, como acentuou o autor do plano mais conhecido, *Sir WILLIAM BEVERIDGE* — “os principais problemas na segurança social são comuns a todas as nações.”

Queremos acentuar, como já fizeram, em relação ao plano Beveridge, nomes mui nossos conhecidos, OSCAR SARAIVA e ESTANISLAU FISCHLOWITZ, que “apesar da completa identificação com a época em foram elaborados — motivos de sua projeção na vida internacional — todos esses planos, projetos e leis, encontram-se enraizados nas condições locais: grande parte de suas sugestões prestam-se apenas para “consumo interno e nunca para a exportação”.

*
* *

Seria interessante, agora, o estudo do “clima brasileiro” em relação ao assunto e seu confronto com os países citados. A matéria, porém, pela sua vastidão, não permite que isso ora seja feito. Por esse motivo, iremos expor, apenas, um setor de realizações nacionais — o do servidor público, — deixando para outrem, ou para ocasião mais propícia, o problema brasileiro de proteção à saúde, encarado sob o ponto de vista global.

Não podemos, todavia, deixar passar em silêncio o fato de que, apesar de todos e numerosos esforços envidados em sentido contrário, a assistência médico-hospitalar efetiva aos trabalhadores em geral, continua a constituir a principal lacuna da já tão avançada legislação social brasileira.

Como cuida o Estado da proteção à saúde do seu servidor?

Abramos o Estatuto. E, talvez, os nossos leitores ignorem que há ali um plano de proteção à saúde, ou melhor, a *previsão de um plano*.

Senão vejamos.

No Título II — Direitos e vantagens — Capítulo XIII — Da assistência ao funcionário — Art. 219, encontramos:

“Art. 219 — O Governo Nacional promoverá o bem estar e o aperfeiçoamento físico, intelectual e moral dos funcionários e de suas famílias.

Parágrafo único — Com essa finalidade serão organizados:

I — Um plano de assistência que compreenderá a previdência, seguro, assistência médico-dentária e hospitalar, sanatórios, colônias de férias e cooperativismo;

II — Um programa de higiene, conforto e preservação de acidentes nos locais de trabalho.

.....”

Prevê, pois, o Estatuto um plano de proteção à saúde do funcionário. Desconhecemos, porém, a existência de publicação ou ato oficial que trate da organização ou delineamento do plano.

Procura o Estado, todavia, apesar de não haver traçado um programa a respeito, proteger a saúde do seu servidor, principalmente do funcionário.

A este proporciona:

- a) abono de 3 faltas mensais por motivo de moléstia;
- b) licença para tratamento de saúde, com todos os vencimentos, até 6 meses;
- c) licença à gestante com todos os vencimentos;
- d) aposentadoria:

- 1) com todos os vencimentos (doenças especificadas no art. 201 do Estatuto, acidente no trabalho ou doença profissional);
- 2) com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, nunca, porém, inferior a 1/3 do que o funcionário percebe;

- e) exames periódicos (nem sempre);
- f) facilidades de perícia médica;
- g) socorros de urgência no trabalho;
- h) férias.

E as demais categorias de servidor?

O contratado e o mensalista, exceção feita para as vantagens econômicas da aposentadoria por motivo de doença, gozam de todos os benefícios que

são outorgados ao funcionário, ex-vi do art. 54, da Lei 240, de 4 de fevereiro de 1938.

Os diaristas e tarefeiros, todavia, ainda não têm direito nem a licenças nem a férias, gozando, porém, em tese, de aposentadoria, a qual, não sabemos o motivo, precedeu à concessão de licenças e férias (2).

O "pessoal para obras", verdadeira *terra de ninguém*, sob certos pontos de vista de política sanitária, a pouco ou a nada tem direito, salvo raríssimas exceções de determinados Serviços, no que concerne a proteção à saúde.

Como vêem, em traços gerais, há muito ainda a fazer, a começar pela assistência médico-hospitalar, que é de necessidade grande e premente.

O futuro Hospital do Servidor Público deverá mitigar no Distrito Federal apenas, à situação atual.

"O sistema de assistência social, atualmente existente, proporciona aos servidores do Estado", como faz notar ARI FERNANDES, "facilidades de perícia médica, por intermédio das Secções de Assistência Social ministeriais" (3). Elas não podem, legal e materialmente, ir além do diagnóstico, isto é, do fornecimento gratuito de um nome técnico complexo que por si só nada resolve. Depois disso, o servidor não tem diante de si, e à sua disposição, outros recursos, além dos que tem qualquer outro cidadão. Resolverá o seu caso onde e como puder, bastando-se a si mesmo, com os recursos de sua própria renda. E, para as pessoas de sua família, nem o diagnóstico da S.S. (4).

Provas incontestáveis da pequena capacidade aquisitiva do servidor público, quanto à assistência médico-hospitalar, são os freqüentes empréstimos mediante consignação em folha. E ainda os pedidos a um médico amigo, de uma consulta

gratuita, de um desconto num laboratório ou casa de saúde, de fornecimento de uma amostra médica. Até mesmo os servidores de padrões elevados são, por vezes, obrigados a manobras defensivas, quando ocorrem casos de cirurgia, exames complementares dispendiosos, radioterapia, etc. Já se afirmou, certa vez, que na casa do servidor público, quando entra o cirurgião, entra também o onzenário.

O Hospital virá, assim, preencher uma sensível lacuna, mas, infelizmente, só no Rio.

*

* *

Um parêntesis para assinalar um ponto de importância fundamental.

Todo plano que intente proteger a saúde do servidor funda-se, como não poderia deixar de ser, no trabalho médico. E, até agora, parece-nos, ainda não foi devidamente reconhecido pelo Estado o grande papel desempenhado pelo médico na proteção ao servidor público. As séries funcionais e as diversas carreiras de Médico ou Médico Clínico mostram o plano de inferioridade em que é colocada essa categoria de servidores quando em confronto com várias carreiras do funcionalismo. Na *escala comparativa dos padrões de vencimentos dos cargos de carreira (fixos)*, organizada por HERSON DE FARIA DÓRIA, na sua excelente tese — *A seleção do pessoal para a carreira de escriturário* — apresentada ao concurso de Técnico de Administração, em 1941, verifica-se, facilmente, a razão de ser da nossa assertiva.

São as Ordens religiosas, as chamadas Beneficências e o próprio Estado, os que menos pagam ao médico.

Aceitam-se contratos, no Serviço público, para as mais esdrúxulas especializações. Um médico especializado em oto-rino-laringologia, oftalmologia, radiologia, nutrição, etc. — é apenas médico.

Um bom médico não precisará ser servidor público, se fôr bom de fato — será o argumento nitidamente acaciano de muitos. Argumento simplista de quem, no Brasil, finge ignorar a socialização unilateral da medicina, que leva o médico — fato virgem em outros países — ao exercício até de outros misteres, a fim de manter a subsistência dos seus. E a prova evidente podemos dar com alguns exemplos de médicos bem conhecidos e conceituados no seio da classe. Um deles, profes-

(2) A situação dos diaristas, tarefeiros e, até mesmo, do pessoal para obras, no que concerne a férias, acha-se em flagrante contradição com os compromissos de ordem internacional, assumidos pelo Brasil, e que constam da convenção internacional de trabalho n.º 52 sobre férias, adotada em Genebra na XX sessão anual da Conferência Internacional de Trabalho, em 1936, e ratificada pelo nosso país. Com efeito, o art. 1.º da convenção prevê que ela se aplica ao "personnel occupé dans les entreprises et établissements... qu'ils soient publics ou privés".

A convenção acrescenta depois, no item 3 do mesmo artigo: "Dans chaque pays l'autorité competente peut exempter de l'application de la présente convention... b) les personnes occupées dans les administrations publiques dont les conditions d'emploi donnent droit à un congé annuel payé d'une durée au moins égale à celle du congé prévu par la convention", isto é, o prazo mínimo de 6 dias anuais.

(3) Até bem pouco e pelo S.B.M., agora.

(4) Ou do S.B.M.

sor catedrático de Biotipologia, em uma das nossas Universidades, exerceu, até há alguns anos atrás, o cargo de prático de engenharia; outro, catedrático de Ginecologia de uma das nossas Escolas de Medicina, era, há pouco tempo, oficial administrativo do M. Agricultura; um outro, a quem conhecemos intimamente, livre docente de duas Escolas de Medicina, tendo já exercido a cátedra mais de uma vez, era, até fins de 1941, oficial administrativo de um ministério militar.

Todos êles trabalhavam ou trabalharam como médicos, da manhã à noite. A clínica privada, no Brasil, com sua tendência, cada vez maior, a desaparecer, obrigava-os, porém, a exercer outras funções.

*
* *

Outro ponto importante: a Administração pública brasileira, no regime atual quando se propõe a fazer estudos ou reformas médico-sociais, não solicita esclarecimentos ou parecer às entidades médicas que poderiam representar a classe — Academia Nacional de Medicina ou o Sindicato Médico, por exemplo:

“Em como é diferente o médico em outras terras”, diria o cardeal Gonzaga.

No Boletim Provisional n.º 4, outubro de 1943, do Comité Interamericano de Segurança Social, do Bureau Internacional do Trabalho, lemos: “Canadá — *Política do governo federal* — Um movimento em favor de um seguro nacional de doença, fortemente apoiado pela *Associação Médica Canadense*...”

Sem o apoio incondicional da classe médica, nada se tenta. Na Inglaterra, por exemplo, o plano de socialização da Medicina, de fevereiro de 1944, foi sujeito a um plebiscito na classe médica.

Aqui, porém, em assuntos que o interessam vivamente e nos quais êle é “the right man in the right place”, o médico não é auscultado.

Quanto aos acidentes no trabalho (e doenças profissionais) e à responsabilidade do Estado em face do risco a que está sujeito o seu servidor, muito há a fazer, máxime no que concerne ao pessoal extranumerário que não é suficientemente protegido, principalmente quando invalidado temporariamente para o serviço.

Muita cousa haveria, ainda, para ser dita. Preferimos, porém, fazer, agora, algumas sugestões.

1) Recordando as criteriosas considerações expendidas por MILLSPAUGH, na introdução de sua excelente *Public Welfare Organization*,

“Because of the complexity of the subject, the obstacles that stand in the way of assured judgments, and the diversity and conflict of views, the concluding chapter takes up what seems the most important problem of all:

How to organize the process of organizing or how to plan planning so as to conserve the good and avoid the bad, making the present not merely a survival of the past but also an anticipation of the future.”

não podemos deixar de lembrar que *um plano de proteção à saúde é necessário; deve, porém, o plano ser planejado*. E’ o que o D.A.S.P., pela sua D.E., de íntima colaboração com as outras divisões interessadas, poderá fazer. Em cumprimento, aliás, ao preceito estatutário. Sem isso, pensamos, tudo será empirismo.

2) Solicitação por parte do Estado, aos órgãos médicos competentes, da colaboração que se fizer necessária ao estudo de assuntos relativos a proteção à saúde.

3) Extensão a todos os extranumerários dos benefícios de que já gozam os funcionários (licenças e férias).

4) Se fôr mantida, no futuro, a categoria específica de “pessoal para obras”, 1) estender-lhe as medidas protetoras aplicáveis ao assalariado ou, então, o que parece mais difícil, 2) incluí-lo no campo de aplicação das medidas protetoras do pessoal público.

5) Possibilidade do estudo da reestruturação das carreiras de Médico e Médico Clínico no Serviço Público.

6) Estudo da possibilidade de aplicação do seguro-saúde ou, então, da assistência médico-social, (5), fora da técnica própria do seguro social, ao nosso servidor.

7) Estudo estatístico das condições de saúde do nosso servidor, bem como do custo atual das medidas protetoras do Estado.

8) Inquérito das condições da saúde e nutrição do servidor público.

(5) Que, como já lembramos em artigo recente, poderia ser confiada com grande proveito às Secções de Assistência Social, ora aliviadas de suas funções de perícia e fiscalização, por fôrça do Decreto-lei n. 5.848-1943, que centralizou no Serviço de Biometria Médica os exames de sanidade e capacidade física dos servidores públicos.

Caminhamos para o impôsto único?

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

Da Comissão de Orçamento

SENTIMOS de antemão o sorriso altamente irônico que o leitor pespegará nos lábios ao receber a pergunta em epígrafe. Ora, pensará, mas então isso é pergunta que se faça?! Não está aí o exemplo de HENRY GEORGE, relegado ao escárneo dos séculos precisamente porque teve a “genial” idéia de pregar durante sua vida de cientista o impôsto único sobre o rendimento da terra?! Se retrucarmos que vamos tratar apenas do impôsto sobre a renda, ainda nos lembrará, prestimoso: não está aí o exemplo mais recente de BARTOLOMEO BENVENUTI, que tem recebido apupos de toda a Itália, porque em seu *II Sistema dei Tributi* pregou nada mais nada menos que o impôsto único sobre a renda?! E, além do mais — ajuntará ainda o leitor intransigente — SELIGMAN, o corifeu *non plus ultra* de tal matéria, já não situou inflexivelmente a questão, esclarecendo terminantemente no final de seu artigo inserto na *Encyclopaedia of the Social Sciences* — com ênfase de quem encerra vez por todas uma querela — que “o impôsto sobre a renda não pode ser mais que um dos elementos de um sistema tributário plural”?

É certo que não ignoramos a falência do “georgismo” nem as razões ponderáveis de SELIGMAN. Exposto francamente às flutuações econômicas, o impôsto sobre a renda reflete com agravos suas conseqüências, ora tendo a produtividade acelerada em tempos de folga, ora quase se anulando em tempos de depressão, afligindo o Governo justamente no momento em que o Tesouro devia estar saciado para atender às necessidades da conjuntura, tais como as decorrentes do fenômeno do desemprego, astenia de circulação, etc..

Sabemos também que baseados nestas razões é que tratadistas renomados, clássicos ou jovens, como VITO BOMPANI (1) e CLYDE L. KING (2),

atestam para o impôsto sobre a renda um papel de simples “suplemento” — que, afinal, não está muito longe do obsoleto caráter de mero “complemento” com que o pioneiro LEROY BEAULIEU espartilhou o tributo...

É verdade que de tudo isto estamos informados; mas, apesar de todas estas ponderações, baseados na análise repetida de alguns fenômenos respigados pela linha evolutiva do tributo, reiteramos a dúvida: afinal, caminhamos para o impôsto único sobre a renda?

Eis por que, talvez com o intuito sádico de lançar o leitor desavisado nesta mesma situação de expectativa, não titubeamos em alinhar aqui algumas das razões que nos deixaram *cum granum salis*, não obstante toda a celeuma negativista que se tem feito em torno da falência do impôsto único.

*
* *

A história do impôsto sobre a renda é a própria história da tributação: se muito apurarmos o conceito de renda, chegamos maravilhados à conclusão de que outra coisa não fizeram os mais antigos povos que, tentando aperfeiçoar seus sistemas tributários, acercar-se cada vez mais do impôsto sobre a renda. Este é o exemplo da *éisphora* na Grécia do século IV antes de Cristo, da *lustralis collatio*, da Roma decadente, ou da *décima scalata*, da Florença do pré-renascimento — isto, sem levar em conta a palavra de alguns autores mais gulosos (3) que, indo mais longe, chegam a surpreender o impôsto no Egito de 1580 A.C.. É sabido, porém, que, na sua atual caracterização, o impôsto sobre a renda surgiu apenas em 1798, resultado de sucessivos conchavos fiscais que o gênio político de PITT concebera. É certo também que a história de sua evolução remonta mais lon-

(1) VITO BOMPANI — *L'imposta complementare progressiva sul reddito* — Padova — 1939 — pág. 21.

(2) CLYDE L. KING — *Public Finance* — N.Y. — 1936 — Pág. 293.

(3) Lembre-se, por exemplo, CHARLES R. METZGER — *Brief History of Income Taxation*.

ge, principalmente à longa experiência da *taille* francesa que, esbordada por toda a Europa, iria pressurosa acomodar-se a todos os sistemas fiscais surgentes com a criação dos primeiros grandes estados organizados; mas não é menos certo que suas lutas pela hegemonia nos esquemas financeiros começam realmente só depois de PITT, já que apenas desde então podemos acompanhá-lo frente aos países estruturados no liberalismo.

Emergindo na época em que o liberalismo francês de todos os Laboulaye incrementava a fúria com que a técnica industrial inglesa ia forjando o capitalismo conservador; florescendo na época em que o capitalismo essencialmente comercial baqueava redondamente em toda a Europa, o impôsto sobre a renda — criado para o custeio da guerra contra Napoleão e eternizado para compensar as iniquidades dos impostos indiretos — vai afirmar-se paulatinamente, reagindo em primeiro lugar contra os impostos de consumo, e, depois, contra todos os impostos indiretos.

Realmente, a partir do século XVIII, quer na Holanda, quer na Inglaterra — países em que inicialmente se consolidou a economia individual — os impostos indiretos, depois de seu apogeu continental, começam a mostrar, além de suas flagrantes iniquidades, toda sua comprometedora incapacidade frente aos grandes acúmulos de capital. Assim, os impostos diretos vão substituindo os indiretos não apenas pelas razões alegadas pelo otimismo de alguns historiadores — segundo os quais a substituição se processou em função dos exemplos das clamorosas injustiças dos *excises*, *cises* etc., sempre de traslação “misteriosa” — mas porque o fisco descobrira novamente ser a tributação direta o caminho mais curto para a saciedade de suas arcas. Dêsse modo, se a *gabelle* tem uma honrosa tradição na história da *declaração dos direitos do homem*, é lícito reconhecer sua impotência para, com a força de suas iniquidades, torcer sôzinha a diretriz dos tentáculos do fisco.

Eis por que não se pode hoje pensar que o impôsto sobre a renda vingou apenas porque as vantagens dos impostos indiretos lhe facilitaram um pundonoroso repúdio por parte dos fiscos europeus. Longe disso: de nada adiantariam todos os fenômenos de traslação dolosa a que estão sujeitos os impostos indiretos — principalmente os de consumo; de nada adiantariam as côres maciamente filantrópicas que a ciência tributária come-

çava a tomar, se o fisco não encontrasse nos impostos diretos um sucedâneo hábil para a tributação indireta. Os impostos diretos — principalmente o de renda — venceram, pois, os quadros tributários, apenas quando o fisco, pela natural evolução da ciência financeira, pôde mostrar-se sem reboços — ambicioso, sem rapina; exigente, sem despotismo.

Já então a renda se mostrara o mais perfeito instrumento para a mensuração da capacidade contributiva de cada cidadão. Levada a verdadeiros requintes de subjetivismo analítico, a renda passou a agir como aquêle índice infalível da capacidade de suportar o ônus fiscal, demarcando com precisão matemática a margem de sacrifício conveniente para cada caso pessoal.

Dêsse modo, por uma reversão sistemática de fatores injuncionais, o fisco passa da *capitação simples* à *capitação graduada*; da pessoa do contribuinte à *fortuna* respectiva; do indistinto *acervo de bens* ao *fluxo de satisfações* que é, afinal, a *renda*.

*

* *

Dentro de toda esta difusa causalidade histórica responsável pela hegemonia final do impôsto sobre a renda nos modernos quadros financeiros, podemos vislumbrar com pequeno esforço alguns estágios precursores desta situação atual.

Abandonando o período em que o tributo foi mero recurso de guerra, podemos surpreender um primeiro estágio em que o impôsto sobre a renda se vai insinuando nos quadros tributários para *compensar* as iniquidades dos impostos indiretos — ou diríamos melhor, para obstar que os impostos indiretos se extremassem indefinidamente em iniquidades crescentes. É a época de quando em França as *cises* vão deixando lugar aos *dixièmes* e *vingtièmes*, embora o Estado explorasse à socapa a cornucópia da *gabelle*...

Com a expansão irreprimível do industrialismo inglês e a conseqüente eclosão do livre cambismo, o *income-tax* de PITT — solenizado pelos coros socialistas que DAVID HUME, ADAM SMITH, MALTHUS e outros compuseram em surdina — foi vencendo as oscilações do capitalismo inglês, ora manipulado por PEEL, ora por GLADSTONE ou DISRAELI. Afirmando-se vigorosamente, o impôsto sobre a renda, afinal, deixa de ser um mero complemento dos impostos indiretos para chegar à

situação de seu vero *competidor*. É a época em que a Grã-Bretanha passa a equilibrar todo seu arcabouço fiscal no jogo habilidoso do *tea-duty versus income-tax*.

A partir do início do século XX vai afinal o imposto sobre a renda galgar as culminâncias de imposto básico dos sistemas tributários mais complexos. Valorizado pela teoria *sócio-política dos impostos* que o gênio de WAGNER concebera, cristianizado pelas vantagens que o princípio da progressividade — então assaltado pela propaganda intensiva dos mais preclaros financistas — estava fartamente prodigalizando, o imposto sobre a renda, amplamente manejado pelos países atingidos pela guerra de 1914, terá sua percentagem a subir celeremente em face das receitas gerais. Assim, se a Itália, logo após o conflito, via a produtividade da *imposta sui redditi della ricchezza mobile* subir a 40%, a Grã-Bretanha, já em 1925, usufruía um *income-tax* que lhe rendia 50% da receita total. E não apenas nestes países o exemplo se repetia: uns após outros, todos os grandes países vão seguindo as pegadas inglesas, inclusive o Brasil, que já neste ano corrente terá no imposto sobre a renda a coluna-mestra de seu arcabouço tributário.

*
* *

O desenvolvimento contínuo do imposto sobre a renda foi tornando-o mais e mais complexo. Se o *income-tax* lançado por PITT já era uma confusa miscelânea de *assessed-taxes*, o imposto de nossos dias é um acúmulo mais ou menos indistinto de pequenos impostos parciais. Se já em 1853 GLADSTONE, num dos seus famosos relatórios, chamava a atenção para a difícil "composição" do *income-tax* (4), hoje podemos ultrapassá-lo e atentar no verdadeiro sistema de tributos que é o atual imposto sobre a renda. Basta observar-lhe os modernos aparelhos em diversos países para tal assertiva ficar plenamente justificada.

Nos Estados Unidos, por exemplo, o imposto subdivide-se ora com referências às pessoas físicas, ora com referência às pessoas jurídicas, passando do *current-individual* ao *victory-tax*; do *current-corporation* aos *excess-profits-taxes* — isto, sem falar nos pequenos impostos mistos.

Na Grã-Bretanha, a subdivisão ainda vai mais longe: postado em 3 grandes grupos — o da *Taxation of Individuals*, o da *Taxation of Business-Profits* e, mais recentemente, o da *Post War Credits* —, o *income-tax* fragmenta-se difusamente, na ânsia de surpreender a renda nos mais recônditos jogos das relações humanas.

No Brasil, aí está o tributo dividido em taxas, sobre-taxas, cédulas e proporções — sem falar-se no novel imposto sobre lucros extraordinários, verdadeiro apêndice do primeiro.

Nota-se, pois, atualmente, uma tendência irreprimível para a expansão do tributo mundo em fora, perdendo-se o gravame em ininterruptas cissiparidades, bifurcações e entrelaçamentos — numa fragmentação constante que vai tornando o tributo mais e mais distendido, embora mais e mais "capilarizado".

*
* *

Tantas e tão fundamentais têm sido as transformações por que vêm passando os cânones da ciência tributária que não será desarrazoado julgar-se que, em evoluindo os fenômenos financeiros na mesma linha ascensional seguida até hoje, o imposto sobre a renda se tornará inapelavelmente a coluna-mestra de todos os sistemas fiscais. Não são apenas as contingências da guerra que, nos Estados Unidos, elevaram o produto do *income-tax*, no período 1940/1941, a 72,23% da receita geral do país. É que as vantagens da tributação sobre a renda já vão hoje tomando foros de venerandos lugares-comuns... Sua extrema flexibilidade, sua natural periodicidade, sua opulenta facilidade de democratização, são todos pontos exaustivamente ventilados pelos autores especializados na matéria: de SELIGMAN a BOMPANI, de PAUL STRAYER a JUST HARISTOY.

Por estas razões, parece-nos que, continuando a humanidade a seguir o caminho do individualismo até hoje respeitado, cada vez mais a hegemonia do tributo se firmará.

Como, porém, se comportará o tributo nos próximos anos?

Usando dos jogos caprichosos da imaginação, tentemos responder a esta pergunta.

De início, podemos prever para um futuro não muito remoto a inversão completa da situação an-

(4) Gladstone's *Financial Statements* of 1.853, 1.860, 1.863, 1.864 — Londres — 1864 — pág. 20.

teriormente criada pelo fisco: os impostos indiretos, à medida que o impôsto sôbre a renda fôr crescendo, passarão a ter importância cada vez menos fundamental nos grandes quadros tributários. E veremos então que tais impostos subsistirão apenas para, como já pregou Sir JOSIAH STAMP (5), gravar de modo tosco as pequenas rendas, arredias ao impôsto direto sôbre a renda. Assim, dia virá em que algum futuro Leroy Beaulieu descobrirá sisudo que os impostos indiretos devem ser usados apenas como *complementos* dos impostos diretos, ou, melhor, como “elementos compensadores das iniquidades do impôsto sôbre a renda”...

E então estará visceralmente fendida a base da tributação indireta. À medida que o aparelho do impôsto sôbre a renda se fôr mais e mais aperfeiçoando, suas iniquidades — já hoje tão diminutas — irão menos e menos dependendo de impostos que as compensem. Dêsse modo, após um período, naturalmente breve, em que os impostos indiretos serão singelos impostos subsidiários do impôsto sôbre a renda, virá o período em que se dará fatalmente a absorção daqueles pela crescente complexidade do sistema dêste último. Por essa época, talvez não mais tenhamos os impostos indiretos com a precisão discriminadora hoje sua característica, porque antes — se fôr o caso de subsistirem — terão perdido seu aspecto atual, passando, por fim, a agir como simples manifestações *indiretas* do impôsto sôbre a renda. Assim, por exemplo, os impostos de consumo só subsistirão para garantia secundária da perfeição do impôsto sôbre a renda, ou, melhor: chegaríamos à situação em que, à fôrça do impôsto sôbre a renda ser onipresente, os impostos de consumo acabariam por perder seus atuais característicos, terminando por serem usados como simples impostos sôbre as despesas — ou, em outras palavras — impostos sôbre a renda *presuntiva*.

Acrescente-se a esta situação a tendência cada vez mais evidente de alguns outros impostos, e até mesmo taxas, se irem paulatinamente enfraquecendo até à extinção final. Não erraríamos mesmo em augurar o próximo desaparecimento dos direitos alfandegários. No Brasil — para exemplificar com a prata da casa — os impostos de exportação inter-estaduais, após um processo

lento de estancamento progressivo, estão hoje literalmente extintos, jogando por terra as barreiras alfandegárias que, séculos a fio, entravaram o nosso progresso econômico, fenômeno que se deu também em alguns estados mais ricos, relativamente ao próprio impôsto de exportação para o estrangeiro, hoje sabidamente anti-econômico. Acresce mesmo que — levando-se em conta o ânimo entremostrado pelos dirigentes da guerra em discursos, conferências, panfletos, livros, etc. — não é difícil desconfiar que as aduanas passarão a representar um papel bastante diminuto na interdependência econômica das nações do futuro — até hoje prejudicada pelos pruridos do nacionalismo mórbido.

Em outros setores, o mesmo se dará. Com o crescimento da responsabilidade estatal, as taxas irão perdendo seu valor de pagamento por determinado serviço prestado — já que cada vez mais o Estado, à fôrça de hipertrofiar-se, vai tomando o caráter de um devedor incondicional. Assim, tôda a sua capacidade de bem servir ao maior número irá gradativamente repousando apenas nos impostos — pois que só assim se acentuará indefinidamente o papel de benfeitor infalível que com tanto empenho já hoje se lhe procura dar.

*

* *

Vemos, pois, que, embora dentro de uma simplificação primária de argumentos, o pensamento nos levou sorrateiramente a estas paragens inéditas: extinção futura das taxas, extinção gradativa de alguns impostos, absorção paulatina dos restantes gravames pela complexidade crescente do sistema do impôsto sôbre a renda...

Feitas as contas, pois, sobrarão apenas o impôsto sôbre a renda — não singelo e indiviso, é certo — mas, ainda assim, apenas *um* impôsto, embora tão complexo a ponto de exigir a categoria de vero sistema de tributos.

Afigura-se-nos, portanto, indubitável esta verdade: se tudo continuar nesta linha evolutiva que levemente surpreendemos, o impôsto sôbre a renda caminhará a passos largos para a categoria “perigosa” de impôsto único.

*

* *

Como vê o leitor intransigente, a nossa pergunta inicial parece que conseguirá ao menos levantar uma dúvida final.

(5) Sir JOSIAH STAMP — *The Fundamental Principles of Taxation* — Londres 1936 — Pág. 74.

As Secções de Assistência Social e os servidores públicos

JOÃO DE ALBUQUERQUE

Técnico especializado em alimentação

TRANSFORMAÇÕES NECESSÁRIAS

RATIFICAMOS a asserção de Rubens de Siqueira, no número de março último da *Revista do Serviço Público*, de que as Secções de Assistência Social (S.S.), "excederam-se a si próprias".

É bem verdade que houve uma hipertrofia das atividades médicas, em relação às demais incumbências das S.S. Mas essa hipertrofia, certamente determinada pela falta, pela inexistência de um órgão supervisor, normativo, coordenador das atividades dos serviços das S.S., foi, aliás, salutar e benéfica à saúde do servidor.

Organizar um sem conta de fichas biotipológicas; executar milhares de exames periódicos, descobrindo os estados subclínicos, para um melhor êxito terapêutico e profilático; proceder à análise e síntese clínicas de número equivalente de servidores para lhes conceder licenças; emprestar colaboração ao esforço bélico, por meio de conferências e cursos de enfermagem para a formação de enfermeiras hábeis e diligentes; incentivar e facilitar o aperfeiçoamento de seus servidores em setores da medicina, da psicotécnica e outros, enviando-os a estudos e observações em diferentes Estados da federação (S.S. da A.); diagnosticar, fazer a profilaxia e curar, fornecendo medicamentos aos necessitados e modestos trabalhadores da baixada fluminense (S.S. da V.); tudo isso constitui acervo digno dos maiores encômios e honroso exemplo da maioria dos médicos das S.S.

E tudo isso foi realizado e conseguido, apesar dos entraves, dos obstáculos opostos por alguns recalcitrantes e não conformados, destituídos que foram, com a criação das S.S., dos instrumentos e meios com os quais cativavam simpatias ou exer-

ciam perseguição, abonando ou negando faltas, concedendo ou dificultando licenças, de acôrdo, muitas vezes, com suas preferências pessoais.

A atitude, se bem que de raros servidores, procurando ridicularizar o médico visitador, agravou essas dificuldades.

As turmas das S.S., depois de cinco anos de existência, foram verdadeiros pelotões de reconhecimento, de sapadores ou de choque, entregando ao Serviço de Biometria Médica (S.B.M.), o campo desbravado, limpo de inimigos.

O decreto-lei n. 5.848, de 23-9-43, centralizou no S.B.M., as visitas domiciliares para comprovação de faltas e os exames eventuais e periódicos de saúde, para licença e aposentadoria.

Julgamos das mais acertadas essa centralização no mesmo serviço que já vinha efetuando os exames de sanidade e capacidade física para ingresso no serviço público, por questões técnicas, econômicas e de transporte e que prescindem de maiores esclarecimentos.

Agora sim, as S.S., sem aquelas funções, mais preventivas e fiscalizadoras do que mesmo de assistência propriamente dita, estarão aptas, ou antes, menos manietadas para executar os planos e atribuições tão complexos e utilitários que lhes foram conferidos por lei.

Entretanto, urge uma modificação no seu enquadramento, na sua situação, para melhor desempenho de suas funções, porque êsse enquadramento defeituoso, essa dependência das Divisões de Pessoal (D.P.) constitui outra circunstância que algumas vezes tolhe, retarda os movimentos das S.S..

As atividades das S.S., são de tal ordem, de magnitude tão elevada, que nos parece conveniente, imperativo e urgente seu deslocamento ou me-

lhor seu "deslissamento", sua transformação em irmã gêmea das outras Divisões, tornando-as autônomas e filhas dos Departamentos de Administração (D.A.).

Ficariam, então, assim constituídos os D.A.: D.P. — D.M. — D.O. — D.Ob. — S.S., isto é, divisões do pessoal, material, orçamento, obras e assistência social.

As S.S., além da subordinação técnica que suas prerrogativas estão a indicar, com as Divisões de Seleção, de Aperfeiçoamento, de Organização e Coordenação do D.A.S.P., deveriam subordinar-se à Divisão de Estudos dêsse mesmo Departamento, que, como órgão normativo, por intermédio da Secção de Assistência e Previdência (S.A.P.), se incumbiria de coordenar, de supervisionar, uniformizar as atividades das S.S..

Dêsse modo, as S.S., com um corpo de funcionários capazes, competentes e especializados nos inúmeros deveres a seu cargo, poderão, de fato e positivamente, fazer obra de assistência social.

Outro órgão que ocupa posição verdadeiramente anômala no quadro da administração pública é o Serviço de Biometria Médica.

O S.B.M. executa exames de sanidade e capacidade física dos candidatos aos serviços públicos; realiza os exames periódicos de saúde, os para concessão de licenças e aposentadoria dos servidores públicos; fiscaliza e controla as faltas dêsses mesmos servidores.

Como se observa, o S.B.M., se apresenta como se fôra filho espúrio; torna-se necessário legitimá-lo, dando-lhe filiação e nome adequados. Exercendo atividades nitidamente dependentes, paralelas, completivas das do D.A.S.P., seria mais lógico e racional que a êle se subordinasse técnica e administrativamente.

E, como as atribuições do S.B.M., se completam, se entrelaçam com as das S.S., seria de toda conveniência, de utilidade máxima, que êsses dois órgãos fôssem coordenados, supervisionados pela D.E..

Quanto à designação ao nome, melhor adequado ao S.B.M., os técnicos o crismariam.

Alguns elementos das S.S., esquecendo-se das oposições, das resistências que se lhes antepuseram, com lamúrias e subtilezas, estão fazendo o mesmo com o S.B.M.

Parece-nos que as S.S., livres dêsses encargos, mais administrativos e fiscalizadores do que os de assistência social, de assistência médica, estarão aptas para preencher, executar e orientar os nobres objetivos da assistência social.

E alguns dêsses objetivos, *data venia*, poderiam ser os que, como sugestão, passamos a considerar, tendo em vista o bem estar coletivo das classes diretamente interessadas.

SUGESTÕES

A — *Assistência médica* — Iniciar, desde já, uma assistência médica conveniente não só ao servidor, como também aos elementos de sua família, procurando diagnosticar e fornecer os meios necessários para o tratamento, principalmente, ou pelo menos, para aquêles de padrão de vida inferior.

B — *Postos médicos* — Criar postos médicos, aparelhados convenientemente e localizados em zonas de maior condensação de servidores, ou onde se execute serviço industrial ou de outra natureza, em que a incidência de acidentes seja freqüente ou possível, para os socorros de urgência durante as horas de trabalho e, enquanto não funcione o Hospital dos Servidores Públicos, para atender aos funcionários e aos elementos de suas famílias.

Está claro que o médico dêsses postos daria o socorro possível e necessário, e faria a triagem dos doentes para o Serviço do Pronto Socorro, para os hospitais ou casas de saúde particulares, de acôrdo com cada caso. Essa triagem, depois da inauguração do Hospital dos Servidores Públicos, passaria a ser feita para êsse hospital.

Quando em determinada zona houver serviços ou repartições de vários ministérios, seria de utilidade e economia a instalação de um único posto de socorro de urgência. O responsável direto por êsse posto seria a S.S., do ministério que, naquela zona, contasse com maior número de servidores.

Aliás, essa simbiose já está sendo posta em prática, com economia e eficiência, pela S.S. do Ministério da Agricultura, que solicitou, ao Diretor do Serviço Nacional de Recenseamento, fôssem atendidos, no posto médico do referido serviço, os servidores daquele Ministério lotados nas repartições situadas na Praia Vermelha. A S.S.,

da A. enviaria àquele pôsto os médicos que fôsem necessários ao acréscimo de serviço.

C — *Fichário médico* — Organizar fichas médicas únicas, uniformes para tôdas as S.S.. Os doentes atendidos seriam relacionados em duas fichas: uma ficaria na respectiva S.S., e a outra no S.B.M., onde seria organizado o fichário de saúde do servidor, isto é, sua história médica, desde o momento da admissão, dos exames periódicos, de licença, até à exclusão por aposentadoria, morte ou demissão.

D — *Cooperativismo* — Incentivar, animar e fomentar o cooperativismo, criando, principalmente, sociedades cooperativas de consumo, tendo em vista fornecer aos servidores e suas famílias utilidades necessárias, como sejam gêneros alimentícios, roupas, sapatos, medicamentos, utensílios domésticos, livros escolares ou de outra natureza, por meio de armazens ou postos de subsistência da sociedade; de contratos com emprêsas, fábricas, livrarias, editoras ou representantes daquelas utilidades e ainda por intermédio de granjas instaladas em localidades de fácil acesso, para o fornecimento de produtos agro-pastoris, como sugere Moacir do Espírito Santo.

As despesas com estas sociedades cooperativas, pelo menos no início, poderiam correr por conta do Governo, do servidor e do I.P.A.S.E. O Governo instalaria e custearia a despesa com pessoal necessário para êsses serviços de assistência médica e de cooperativismo. O servidor concorreria com subscrição de ações, conforme recomenda Moacir do Espírito Santo, em seu ante-projeto de estatutos da Sociedade Cooperativa dos Servidores Públicos. O I.P.A.S.E., recebe de todos os servidores 5% de seus vencimentos, mesmo daqueles a quem a lei tudo nega, inclusive férias e licenças remuneradas para tratamento de saúde, como sucede aos diaristas e tarefeiros. Achamos, portanto, que o I.P.A.S.E., poderia responsabilizar-se pelas despesas de conservação, de material de consumo e da movimentação dos serviços médicos e das sociedades cooperativas. Aliás, o Instituto dos Bancários, que desconta 3 a 8% dos vencimentos dos seus associados, propicia-lhes, entre outras vantagens, a de assistência médica.

E — *Restaurantes-Merendas-Alimentação Econômica* — Estudar a possibilidade de instalação de restaurantes técnicos para fornecimento de ali-

mentação sadia, nutritiva e econômica, de conformidade com as necessidades fisiológicas dos servidores, ou pelo menos, logo de início, distribuir merendas nutritivas a preços módicos e orientar, ensinar os servidores a escolher economicamente seus alimentos, conforme aconselhamos em nosso artigo "Alimentação Econômica e o Servidor Público" (1).

Essas iniciativas sobre cooperativismo e alimentação constituiriam o segundo front das S.S..

F — *Colônias de férias* — Fazer todo empenho e esforço no sentido de organizar colônias de férias ou firmar contratos com hotéis, fazendas ou estabelecimentos para repouso ou férias, a preços acessíveis, pagáveis a longo prazo, para os servidores e os membros de suas famílias.

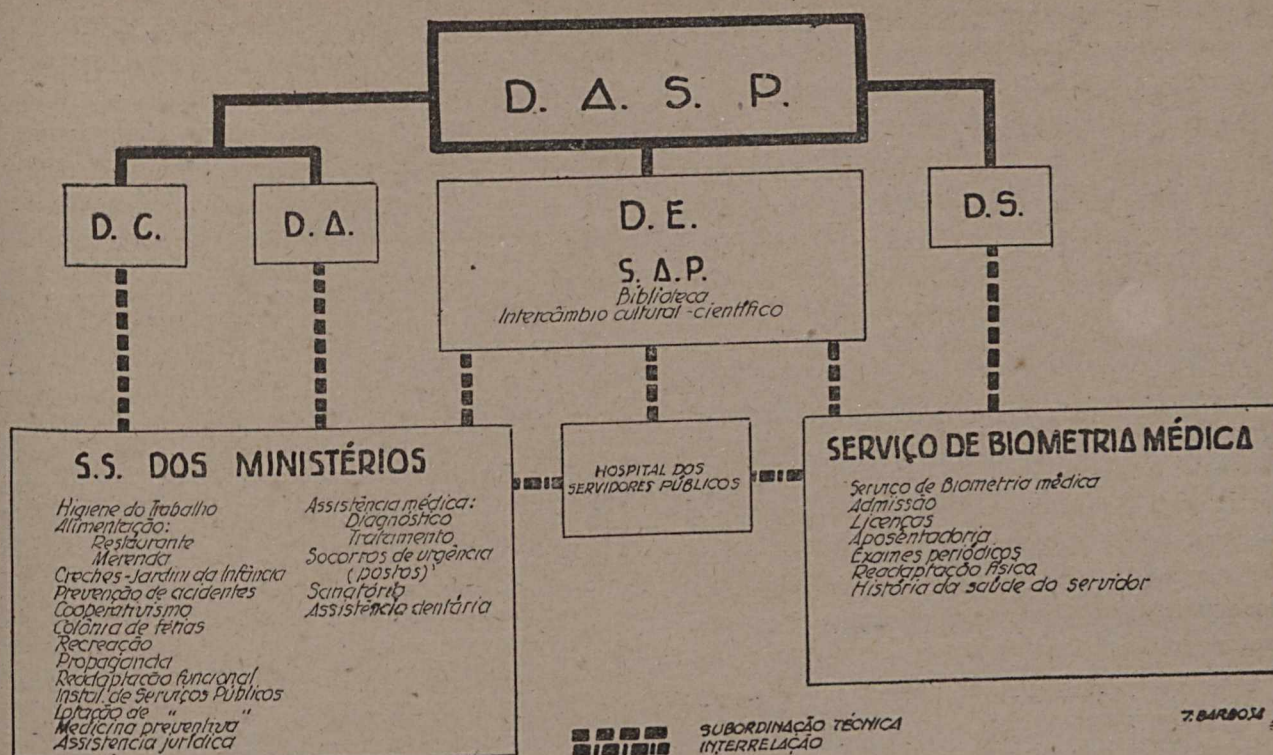
Nestas e em outras vantagens recreativas, as S.S., deveriam entrar em contato com a Associação dos Servidores Cíveis do Brasil, para uma colaboração útil e benéfica.

G — *Tratamento em sanatórios* — Entrar em entendimento com proprietários de sanatórios idôneos, no sentido de facilitar a internação e tratamento dos servidores, cujos casos clínicos o exijam; a preferência de estabelecimento, pelo volume da procura, facilitaria e reduziria a retribuição monetária.

H — *Aquisição de casa própria* — Talvez não constituísse exagêro nem fantasia sugerir ao Governo outras normas mais acessíveis para a aquisição da casa própria. O Governo cederia o terreno, o local, pertencente, por exemplo, ao Domínio da União, e o I.P.A.S.E., custearia, em uma dessas companhias incorporadoras, a construção, não de uma casa, mas de grandes prédios de apartamentos, que seriam pagos, construção e terreno, em prestações a longo prazo, 20 a 25 anos, vencendo juros mínimos de 2 a 3%.

I — *Readaptação* — Estudar a readaptação técnica ou funcional dos servidores inadaptados, pouco eficientes, ou daqueles cujas condições físicas o exijam, com a colaboração das divisões de pessoal dos ministérios, das D.S., D.C., D.E. e D.A. do D.A.S.P., e do S.B.M.

J — *Propaganda* — Fazer, entre os servidores dos respectivos ministérios, uma propaganda inteligente, bem conduzida, escrita ou por meio de palestras, sobre assuntos ligados à higiene, à saúde, normas de trabalho, à alimentação, ao coope-



rativismo, etc.. O intercâmbio cultural e científico entre as várias S.S., seria realizado pela S. A. P., da Divisão de Estudos do D. A. S. P..

L — Biblioteca — Organizar uma biblioteca central, comum a todas as S.S., e nos moldes modernos, de modo a facilitar os estudos e o aperfeiçoamento técnico-científico dos elementos das S.S., em questões e problemas de assistência social.

M — Creches e jardim de infância — Propugnar pela instalação de inúmeras creches com jardim de infância, para crianças até cinco anos de idade, filhas de servidores. Essas creches seriam difundidas pelos vários bairros, em pontos de maior condensação de residências de servidores, o que importaria um levantamento geral dessas residências, ou nos pontos próximos da maior confluência de repartições ou de condensação elevada de servidores, como sejam: Esplanada do Castelo, Praça 15 de Novembro, Praça Mauá, Praça da Bandeira, Praça Reverendo Álvaro Reis e Praia de Botafogo.

Pensamos que o I. P. A. S. E., poderia colaborar materialmente com o Governo, na instalação dessas creches e restaurantes.

N — Assistência Dentária — Instalar consultórios dentários modernos para assistir os servido-

res e os elementos de sua família, principalmente os de modestas condições.

O — Assistência Jurídica — Proporcionar assistência jurídica aos servidores, orientando-os, esclarecendo-os nas suas transações com sociedades, institutos (I. P. A. S. E.), proprietários de imóveis e outros; nas suas pendências ou dúvidas administrativas ou jurídicas, preferentemente dos menos letrados.

P — Férias e licenças — Sugerir ao D. A. S. P. que sejam feitos estudos no sentido de conceder, a todos os servidores, férias e licenças remuneradas para tratamento de saúde, mostrando o alcance dessas iniciativas para o bem estar dos servidores e da coletividade.

*

* *

O D. A. S. P., queiram ou não os negativistas, os eternos retrógrados, os pessimistas estudados, vem se preocupando, desde os seus primórdios, com as questões de assistência social, procurando solução objetiva, na medida do possível, para a maioria desses problemas. A verdadeira colcha de retalhos que era o quadro do funcionalismo público — em que a admissão e vencimentos ficavam ao arbítrio dos desejos momentâneos das

injunções políticas, sem levar em consideração os reais interesses da administração, nem o paralelismo de funções e remuneração nos diversos ministérios — foi inteligente, lógica e convenientemente refundida, uniformizada, unificada pelo então Conselho Federal do Serviço Público Civil, esboço ou verdadeira cabeça de ponte para o Departamento Administrativo do Serviço Público. Este Departamento indicou, no Estatuto dos Funcionários, os deveres e vantagens dos funcionários; criou os serviços de assistência social dos ministérios; entregou ao Serviço de Biometria Médica os exames de sanidade e capacidade física dos candidatos aos serviços públicos, os exames periódicos de saúde, iniciativas dignas dos maiores encômios, por isso que protegem e defendem os atuais e futuros servidores; instituiu o concurso sistemático para o ingresso nos serviços públicos; criou cursos de aperfeiçoamento, enviando várias turmas de servidores para especialização no estrangeiro; vem-se batendo e conseguindo instalações condignas para os serviços públicos; preocupa-se com a racionalização das normas e métodos de trabalho; instituiu as férias obrigatórias e licenças para a gestante; sugeriu a instituição de salário-família e, hoje, já constitui realidade o Hospital dos Servidores Públicos.

Quem obteve toda essa gama, toda essa variedade de vantagens, de objetivos claros, úteis e imprescindíveis a uma organização perfeita, ao aperfeiçoamento de normas e métodos de trabalho, à eficiência desses trabalhos e à proteção de seus executantes — Deus sabe com que obstáculos e resistência — poderá desde já, enquanto não se inicia a assistência médica completa e total dos servidores, fornecendo-lhes médicos, meios de diagnóstico e de tratamento, conseguir a equiparação, a unificação dos direitos, no que diz respeito a férias e licenças remuneradas, de todos os servidores, sejam eles tarefeiro, diarista, mensalista, contratado ou funcionário, porque isto representa uma medida de justiça, de lógica, de assistência social, de defesa do capital *homem*.

Se esses servidores, extranumerários ou funcionários, de um mesmo empregador, o Governo, são estatutariamente, na letra da lei, diferentes, não o

são física nem espiritualmente. Cada um dá o que tem com patriotismo e devotamento, de conformidade com suas possibilidades, suas forças, seus conhecimentos e, muitas vezes, com sacrifícios de saúde e da integridade física.

Mesmo se os diaristas, os tarefeiros e os trabalhadores de obras não fossem descontados para o I.P.A.S.E. — e sabemos que os primeiros o são — deveriam ter direito a férias e licenças remuneradas para tratamento de saúde.

As férias são medida de higiene, de utilidade coletiva, de interesse nacional; tanto é assim que o Brasil, desde 1936, assinou e ratificou os compromissos internacionais, nesse sentido, constantes da Convenção Internacional do Trabalho N. 52, adotada em Genebra na XX sessão anual da Conferência Internacional do Trabalho.

Quanto à licença remunerada, a argumentação é óbvia: se os vencimentos da massa dos servidores são parcos para suas necessidades normais, não lhes permitindo nem possibilitando reservas para socorrer eventualidades inesperadas de doença, o servidor, mais do que nunca, em caso de doença precisa de seus vencimentos para atender a suas necessidades comuns, acrescidas daquelas exigidas pelo médico e aquisição de medicamentos.

Esperamos que os órgãos competentes que, com elevado critério, com dedicação e carinho, vêm estudando os problemas de assistência social ao servidor público incluam em suas cogitações a possibilidade da concessão de férias e licenças remuneradas aos tarefeiros e diaristas, como é de justiça e de direito.

Assim, o D.A.S.P. propondo, tão cedo quanto possível, sejam concedidas férias e licenças remuneradas, para todos os servidores públicos, e aos trabalhadores para obras os mesmos direitos e vantagens que as leis trabalhistas propiciam aos assalariados, executará ato de elevada benemerência e solidariedade humana, porque estará defendendo e protegendo a saúde e o capital *homem*, tão caros ao progresso dos povos.

Apresentamos, no organograma anexo, as condições funcionais e o entrosamento que sugerimos para as SS.

Estágios de treinamento no Govêrno Nacional dos Estados Unidos

HENRY REINING, JR.

(Tradução de PAULO LOPES CORRÊA)

O PREPARO de pessoal para a administração pública nos Estados Unidos da América está quase que inteiramente entregue ou às universidades — antes do ingresso — ou ao govêrno — depois do ingresso. O programa de estágios do “National Institute of Public Affairs” constitui exceção (1).

O “National Institute” foi organizado em abril de 1934, quando foi incorporado no Distrito de Columbia como empresa educacional não destinada a lucros financeiros. Logo depois, estabeleceu-se um programa experimental de três meses para graduados e estudantes dos dois últimos anos de *college*. A experiência feita com dois grupos sob êsse plano assegurou o apoio financeiro da Fundação Rockefeller e resultou no desenvolvimento do atual programa. Ampliou-se o período letivo para um ano acadêmico (i.e. nove meses) e elevou-se o nível de ingresso de modo a serem admitidos somente estudantes graduados.

O Instituto iniciou seu atual programa em setembro de 1936. Desde então, um grupo de universitários de ambos os sexos tem sido treinado sucessivamente todos os anos, nas atividades e operações do govêrno federal. O programa de treinamento abrange uma orientação no comêço do

ano, conferências não formais tôdas as semanas com altas personalidades da vida pública, classes noturnas em universidades de Washington e aconselhamento pelo *staff* do Instituto. Mas o que melhor caracteriza o treinamento proporcionado pelo “National Institute of Public Affairs” é o fato de ser cada estagiário designado para trabalhar, em tempo integral, junto a um funcionário do govêrno, que sobre êle exerce supervisão e lhe atribui tarefas práticas variadas. Por êsse arranjo, os estagiários têm tido oportunidade de observar e estudar as operações governamentais, tanto de dentro como de fora, e de aprender fazendo.

Mediante tais estágios, o Instituto tem se esforçado por aumentar o interêsse de estudantes universitários pelas carreiras do serviço público e por desenvolver relações mais estreitas entre as escolas e universidades do país e os departamentos do govêrno. Também tem funcionado como um programa demonstrativo no recrutamento e treinamento de jovens de ambos os sexos com aptidões para trabalharem na administração. Como uma grande porcentagem dos estagiários, ao findar o ano letivo, já se acha entrosada em alguma fase do serviço do govêrno, o programa tem sido proveitoso ao objetivo de encaminhar um grupo de estudantes cuidadosamente selecionados para um campo em que se sente necessidade de pessoas capazes e prometedoras.

À base dêsse objetivo se acha a filosofia de que os problemas de govêrno numa civilização tecnológica, representada pela organização em larga escala, provàvelmente só serão resolvidos quando se estabelecer firmemente a tradição de que é dever dos jovens mais aptos de ambos os sexos — não somente das escolas superiores, mas de onde quer que possam ser encontrados — ingressar no serviço público, seja em caráter não profissional no campo da política, seja vocacionalmente como

(1) A junta de curadores (*board of trustees*) do Instituto é a seguinte: LOUIS BROWNLOW, *Presidente*, Diretor da “Public Administration Clearing House”; ROBERT WOODS BLISS, antigo Embaixador dos Estados Unidos na Argentina; ARCHIBALD MACLEISH, Diretor da Biblioteca do Congresso; PAUL V. MCNUTT, Administrador da Repartição Federal de Previdência; EUGENE MEYER, Diretor do *Washington Post*; GEORGE FORT MILTON, Consultor do Departamento do Tesouro; HENRY L. STIMSON, Secretário da Guerra; MARGUERITE M. WELLS, Presidente da Liga Nacional de Eleitoras; e GEORGE F. ZOOK, Presidente do Conselho Americano de Educação.

O *staff* executivo do Instituto se compõe dos seguintes membros: HENRY REINING, JR., Diretor Educacional; KARL E. STROMSEM, Diretor Educacional Associado (em licença militar); STUART H. VAN DYKE, Diretor Educacional Assistente; e FREDERICK M. DAVENPORT, Presidente e Conselheiro Consultivo.

servidores públicos profissionais; de que o governo deve sistematicamente procurar seus líderes, identificá-los precocemente, treiná-los e utilizá-los tão efetivamente quanto possível; em suma, um *positivo* sistema do mérito.

SELEÇÃO DE CANDIDATOS

O sucesso dos estágios nacionais tem dependido de numerosos fatores, mas as aptidões dos estagiários têm sido de importância primordial. Por conseguinte, o *staff* do Instituto tem considerado da maior responsabilidade a seleção cuidadosa dos candidatos. Estes têm sido os requisitos para elegibilidade na competição anual: 1) grau de bacharel conferido por uma escola reconhecidamente idônea; 2) bom aproveitamento escolar; 3) qualidades excepcionais de caráter, capacidade e aptidão para liderança; 4) interesse manifesto pelos negócios públicos; 5) boa saúde; 6) endosso da escola; e 7) cidadania norte-americana.

O Instituto mantém relações estreitas com escolas e universidades a fim de que possam interessar seus melhores estudantes no concurso para estágios e prestem auxílio à seleção dos candidatos fornecendo cuidadosa estimativa de suas capacidades. Para assegurar tal cooperação ao processo de recrutamento, os funcionários do Instituto têm visitado a maioria das escolas e universidades, pelo menos uma vez cada dois ou três anos, com a finalidade de conversar com seus presidentes, diretores e membros das congregações, a respeito do programa e da qualidade de estudantes desejados para treinamento. Por meio dessas visitas, de correspondência, de palestras não formais com membros de congregações nas reuniões anuais das sociedades profissionais, e por outros meios, as escolas se mantêm informadas a respeito dos estágios em Washington e são estimuladas a agir no sentido de encorajar seus melhores estudantes a requererem inscrição. Em algumas escolas, uma comissão especial da congregação tem sido nomeada para indicar candidatos. Em outras, o presidente, o diretor, ou um ou dois membros da congregação têm procurado, não formalmente, estudantes que possam ser candidatos fortes. Em caso algum se aceitou inscrição de candidato sem o endosso da escola que o mesmo cursou. Dessa forma, as instituições educacionais têm atuado como descobridoras de talentos e iniciadoras do processo de seleção.

O tipo de estudante cuja inscrição se tem procurado é aquele que apresente uma combinação de qualidades notáveis, demonstradas em toda a sua carreira, mas particularmente durante os anos de escola superior. Para escolher entre os inscritos, a Comissão de Designações estuda a inteligência, o caráter, a personalidade e a aptidão para liderança de cada candidato. Dá-se preferência a uma superioridade geral no conjunto dessas qualidades à verificada em qualquer uma delas em particular. Qualquer padrão de qualidades é aceitável, desde que o candidato haja demonstrado sua eficiência. A importância dos motivos pelos quais se inscreveu é tomada em consideração. Também se tem feito esforços no sentido de serem designados estudantes que tenham interesse no problema do governo e em sua solução. Entre os métodos usados para medir essas qualidades e interesses e para chegar a um julgamento geral do candidato, incluem-se um cuidadoso estudo do *record* de cada candidato e uma entrevista pelos membros da Comissão de Designações.

*
* *

O prazo para aceitação de inscrições para os estágios termina todos os anos no começo de fevereiro. A fórmula de inscrição exige do estudante informações sobre cidadania, local e data de nascimento, estado civil, altura, peso e condições físicas; educação preparatória, superior e universitária. Exige-se também transcrição oficial completa de sua folha escolar; uma lista de suas honras acadêmicas, inclusive filiação em sociedades acadêmicas honorárias; uma lista das atividades extracurriculares de que haja participado, inclusive os clubes da escola e as organizações de que é sócio; e ainda uma lista das atividades e organizações alheias à escola. Tem-se solicitado ao candidato que descreva qualquer trabalho de pesquisa ou escrito que haja completado, que dê a classificação obtida em qualquer concurso para o serviço público de que haja participado, e que forneça uma lista cronológica de todos os seus empregos, anteriores e atual. Exige-se ainda uma fotografia (cabeça e ombros). Finalmente, pede-se a todos os candidatos que redijam um ensaio, num máximo de mil palavras, expondo seu interesse nos negócios públicos, seus planos para o futuro e as repartições do governo em que desejem fazer seu estágio.

Além do endôso da instituição escolar a que pertence, o candidato deve apresentar como referências os nomes de quatro pessoas, incluindo seu conselheiro da congregação ou tutor e pelo menos um outro professor. A cada uma dessas pessoas o Instituto envia um formulário em que se solicita seja consignado o grau de iniciativa do candidato, originalidade, integridade, vitalidade física, estabilidade emocional e espírito de cooperação. Não se trata de um formulário graduado, mas simplesmente de uma série de perguntas breves, relativas a cada uma das qualidades mencionadas, de modo a revelar tanto os traços desejáveis como os não desejáveis. A Comissão de Designações, sempre que possível, tenta suplementar essas informações por meio de correspondência e por conversações pessoais com membros da congregação e com outras pessoas que conheçam os candidatos.

Não tem havido designação de candidatos sem entrevista pessoal com, pelo menos, dois membros da Comissão de Designações. E os candidatos só são entrevistados depois de já haverem demonstrado que possuem as qualificações para serem designados. As entrevistas são realizadas nos centros mais convenientes, conforme a distribuição geográfica dos candidatos cada ano. Usualmente, mais de vinte centros de entrevista são programados, de modo que a maioria dos candidatos não necessita fazer longas viagens. O Instituto não paga as despesas de viagem para fim de entrevista, a não ser que o candidato tenha de fazer uma viagem muito longa.

As entrevistas não constituem exames orais; a Comissão tem se esforçado por obter uma impressão da personalidade de cada candidato numa situação tão normal quanto possível. Tem-se feito uso, freqüentemente, da entrevista em grupo, na qual três ou quatro candidatos se encontram com os membros da Comissão. Raramente essas entrevistas duram menos de uma hora, ultrapassando freqüentemente esse prazo. A Comissão faz empenho em pôr os estudantes à vontade, fazendo-os conversar livremente, de modo a observar como se comportam, individualmente, numa situação de grupo. A despeito do não formalismo deste método, tem sido possível suplementar a fôlha de registro das impressões sobre inteligência, qualidades pessoais e condição física. Durante a entrevista, é possível obter informações a respeito de certas fases da inscrição; e podem ser verificadas as alusões a problemas de personalidade e outras dificuldades

que de vez em quando aparecem nas referências. Assim, as entrevistas têm sido muito úteis na avaliação das qualidades dos candidatos.

APRECIACÃO DAS QUALIFICAÇÕES

Na avaliação da inteligência do candidato, considera-se guia primordial o seu *record* acadêmico. A cópia oficial completa de sua fôlha escolar é estudada por todos os membros da Comissão, a fim de determinar se o estudante, durante os anos escolares, teve desempenho muito afastado dos dez por cento superiores de sua classe. As variações acima ou abaixo da média geral são anotadas, fazendo-se uma avaliação geral da capacidade intelectual. Como auxílio a essa apreciação, tem-se solicitado às escolas que forneçam os *scores* dos testes de inteligência e de aptidão escolar a que porventura hajam sido submetido os candidatos. A entrevista e as referências também têm servido para verificação do intelecto do candidato. Aos diretores das escolas e às pessoas indicadas como referência, pede-se que façam comentários sobre a rapidez de percepção, capacidade de análise e originalidade do candidato. Uma apreciação dessa natureza leva em consideração, naturalmente, tanto os hábitos de trabalho como a capacidade intelectual.

As provas empregadas na avaliação do caráter, personalidade e qualidades de liderança do candidato são variadas, tornando-se difícil apreciar as informações obtidas. A despeito dos elementos variáveis e subjetivos, a Comissão de Designações faz uma estimativa dessas qualidades, examinando o *record* acadêmico e extra-curricular, obtendo classificações das escolas, e fazendo a verificação por ocasião da entrevista pessoal. Ao inscrever-se, o estudante apresenta uma lista de suas atividades universitárias extra-curriculares (recreativas e esportivas) e na comunidade a que pertence. O grau de participação nessas atividades tem sido considerado de alguma orientação na determinação de liderança pessoal. Também se considera a apreciação feita pela congregação. No formulário de referências há perguntas relativas à espécie de integridade, espírito de cooperação e de iniciativa que o estudante manifesta no trato com os colegas e com os professores.

Difícil é também determinar o interesse que tem o estudante na solução dos problemas de governo. Qual a motivação que o leva a inscrever-se

para um estágio destinado a dar-lhe ingresso no serviço público, e como agirá ele quando lhe for atribuída qualquer responsabilidade — eis importantes questões para as quais se procuram as respostas. O ensaio apresentado pelo candidato, por ocasião da inscrição, fornece algumas indicações a esse respeito. Também são de bom auxílio as respostas dadas pelas referências, assim como as atividades em que se empenhou o estudante no âmbito escolar e na comunidade. Em muitos casos, a entrevista pessoal tem sido bastante reveladora como indicação dos motivos.

DESIGNAÇÃO DOS ESTAGIÁRIOS

Para se chegar a uma seleção de candidatos bem sucedidos, são examinados todos os fatores e consideradas tôdas as informações que possam ser obtidas. A avaliação é feita em função do *record* total, e qualquer standardização que se haja estabelecido nesse processo o foi no sentido de um cuidadoso estudo do mais completo *record* que se possa obter. A mais próxima analogia com as práticas regulares do serviço civil é o "unassembled examination" (exame de títulos), acrescido, naturalmente, da entrevista, das referências e da estreita colaboração das escolas através de todo o processo.

As designações têm sido feitas sem consideração especial por qualquer preparo curricular específico. Ao passo que numerosos estagiários não se dedicaram particularmente às ciências sociais, a maioria dêles tem tido estudos especiais sobre governo, economia e outras ciências sociais. Isso foi, sem dúvida, uma consequência natural de seu interesse geral nesse campo. Ademais, os professores de ciências sociais têm estado ativos no sentido de inculcar, entre os estudantes superiores, a idéia de se encaminharem para o serviço público. Contudo, entre os estagiários, também têm aparecido estudantes de matemática, de inglês e de entomologia. Não obstante o fato de não possuírem eles um sólido preparo anterior nas ciências sociais, têm sido muito bem sucedidos em seus estágios. Muitas vezes, têm levado mais tempo para se ajustarem à esfera governamental depois que chegam a Washington.

As designações para estágio incluem treinamento gratuito mas não provêem às despesas pessoais. Além disso, os estagiários prestam serviços sem nenhuma remuneração por parte do governo. Em

cada grupo, de um terço à metade dos seus componentes têm recebido auxílio financeiro de alguma fonte. Uma vez que os designados são considerados como representantes das instituições de onde provieram, o Instituto esforçou-se para que as escolas concedam bolsas para custeio das despesas pessoais dos mesmos. O Conselho Geral de Educação tem concedido anualmente uma pequena importância ao Instituto, para ser conferida a candidatos bem sucedidos provenientes de universidades dos estados sulinos. A maioria dos estagiários tem feito por conta própria suas despesas de subsistência em Washington.

Todos os anos, desde 1938, têm sido postas em concurso cinquenta vagas para estagiários. Em 1937, foram designados quarenta candidatos; no primeiro concurso realizado, foram disputadas trinta vagas. Não tem havido designação de substitutos, havendo sido esperado que mesmo alguns dos designados não se tornariam estagiários. A seleção se tem feito à larga, sem se levar em consideração as quotas regionais. Embora a Comissão de Designações não haja feito esforço algum no sentido da distribuição geográfica, tomando os melhores candidatos sem considerar escolas ou residências, tem havido, todos os anos, representantes de tôdas as partes do país.

ORIENTAÇÃO PRELIMINAR

O programa de treinamento atualmente em uso pelo Instituto foi estabelecido com base na experiência adquirida com cada grupo sucessivo. Desde 1936, o período de treinamento fora de nove meses, de meados de setembro ao fim da primeira semana de junho. A prática com dois grupos experimentais de três meses, realizada em 1935, levou à decisão de ampliar o período de treinamento. Contudo, desde a guerra, os estagiários iniciam o treinamento imediatamente após a graduação, isto é, a 1 de julho e a 1 de março. Além disso, o período de treinamento foi reduzido de sete semanas, o que significa que êsses estudantes ficam em treinamento até o fim de janeiro e de setembro respectivamente. Dessa forma, ficam em condições de serem empregados vários meses mais cedo do que sob o programa do tempo de paz, devendo-se notar que o programa atual é o dôbro dêste último.

As primeiras semanas do estágio são habitualmente consumidas num período de orientação destinado a familiarizar cada estagiário com a estru-

tura e funções do govêro federal. Nas duas primeiras semanas, há um programa intensivo para todo o grupo. Todos os dias são realizadas duas ou três conferências, por funcionários do govêro que falam sobre o trabalho a seu cargo. Essas conferências, propositadamente, não se revestem de formalismo, a fim de que os estagiários possam aproveitar o máximo de tempo formulando perguntas. O programa abrange discussões sobre orçamento, pessoal, análise de execução, planejamento, atividades de informação, informação estatística, controle financeiro e pesquisa econômica, assim como as funções específicas executadas por órgãos tais como os Departamentos do Comércio, do Trabalho, da Agricultura e outros. Como preparação para essas conferências, indicam-se as leituras convenientes.

Para alguns dos estagiários, tais reuniões proporcionam uma revista das atividades administrativas federais e oportunidade para ouvir os funcionários falarem a respeito de seus problemas imediatos. Para aqueles que possuem um conhecimento limitado sobre o govêro, as conferências constituem uma introdução, algo breve mas necessária, ao campo da administração pública. A orientação também auxilia os estudantes na escolha da espécie de atividades em que desejam fazer estágios, e na elaboração do programa de treinamento que precisam seguir durante o ano.

Depois de duas semanas de conferências, os estagiários são solicitados a prosseguir individualmente na orientação, até que possam determinar que espécie de enquadramento (*placement*) desejam. Uma vez feita sua decisão, pede-se-lhes que preparem uma exposição escrita de seus objetivos. Para isso, o estagiário pode ter que consumir um tempo considerável em leituras preparatórias e em palestras com os diretores educacionais, os estagiários graduados e outros que possam prestar-lhe conselho e auxílio. Tem-se observado que os estudantes já graduados há um ano dedicam mais pensamento a escolhas vocacionais do que aqueles recém-graduados; conseqüentemente, tem sido geralmente menos difícil para os estudantes graduados desenvolver uma exposição escrita de seus propósitos e planos. Todavia, outra variável entra nesse quadro. Os estudantes com pouco tirocínio em ciências sociais, particularmente govêro, economia e administração pública, têm maior dificuldade em determinar os tipos de operações em que possam participar como estagiários.

ENQUADRAMENTO E SUPERVISÃO

Depois de haver o estudante preparado um plano de estágio, tomam-se providências para o seu enquadramento real. Combina-se um encontro entre o estagiário e um supervisor em perspectiva. Nesse encontro, o estágio proposto é discutido e, caso ambos concordem, faz-se o enquadramento. Caso contrário, o Instituto combina outros encontros, até que se faça o enquadramento. Como o êxito de um estágio depende em grau considerável da relação estabelecida entre o supervisor e o estagiário, o enquadramento deve ser mutuamente satisfatório. O supervisor deve ter interesse em proporcionar ao estagiário tarefas de treinamento que sejam de valor para o seu grau particular de desenvolvimento. A atribuição de uma série de trabalhos de rotina, por exemplo, não fornece ao estagiário experiência suficientemente ampla; por outro lado, a atribuição de tarefas além da capacidade do estagiário acarreta dificuldades. Nos últimos anos, com muito poucas exceções, os funcionários federais deram excelentes atribuições e supervisão. Por apreciarem êsse arranjo, os supervisores se têm mostrado desejosos, e muitas vezes ansiosos, de que se lhes enviem estagiários. Há, por conseguinte, uma reserva de supervisores disponíveis, aos quais podem ser enviados estagiários. Durante vários anos anteriores, foram enviados estagiários a funcionários executivos, assistentes administrativos, diretores de pessoal, de orçamento e de pesquisas, e a funcionários incumbidos de muitas outras atividades. A maioria dos enquadramentos tem sido feita em repartições de *staff* e auxiliares ou, em outras palavras, na "fase *staff*" da administração.

Conquanto o sucesso de qualquer enquadramento dependa do supervisor e das condições e circunstâncias da repartição, a maior responsabilidade recai sobre o estagiário. Ele deve estabelecer uma relação de trabalho com seu supervisor e com os demais servidores da repartição e, em alguns casos, com os outros departamentos. A rapidez com que o estagiário pode ajustar-se à repartição é determinada pelo seu *background*, sua iniciativa, originalidade, espírito de cooperação e outros fatores. Dado que a maioria dos estagiários não possuem muita experiência prática, eles devem desenvolver hábitos de trabalho para um novo ambiente, e construir uma nova estrutura de referência para suas relações quotidianas.

Alguns estagiários escolhem seu enquadramento por causa de seu interesse primordial em determinado assunto, como o problema da habitação, agricultura, segurança social e outros que tais. Outros preferem trabalhar em campos como administração de pessoal, orçamento, planejamento, análise administrativa ou pesquisa econômica. Alguns estagiários têm passado parte do ano no Capitólio, com senadores, deputados e comissões congressionais, para terem uma visão do lado legislativo do governo. Alguns outros têm consumido todo o seu período de estágio ou parte dele em organizações alheias ao governo federal, tais como a Repartição Internacional do Trabalho, as "American Trucking Associations" e a "Group Health Association".

Durante o ano passado, os estagiários procuraram enquadrar-se em repartições nas quais pudessem contribuir diretamente para o esforço bélico, como os Departamentos da Guerra e da Marinha, a Junta de Produção Bélica, a Junta de Guerra Econômica e outras.

ATRIBUIÇÃO DE TRABALHOS

Variam grandemente os tipos de atividade diária. Alguns estagiários fazem redação de relatório; alguns atuam como auxiliar de escritório, auxiliando na correspondência, recebendo chamados, obtendo informações, agindo como "leg man"; outros ainda fazem trabalho de pesquisa numa base de projeto, como preparo de um manual de pessoal para a Administração de Aeronáutica Civil, redação de material de treinamento para a Repartição de Administração de Preços, análise do programa recreativo para as forças armadas no "Office of Defense Health and Welfare Services". Em geral, evita-se trabalho de pesquisa em bibliotecas, preferindo-se um tipo mais ativo de experiência. Contudo, considerando-se a natureza das atividades das repartições centrais do governo federal, os estagiários executam grande dose de trabalho burocrático.

Os estágios bem sucedidos usualmente combinam uma experiência muito ampla com um conhecimento detalhado de uma repartição. Procura-se aquela experiência evitando-se a atribuição de longos trabalhos de rotina e estabelecendo-se o máximo possível de tarefas rotativas. Essa combinação pode envolver uma mudança entre *bureaus* uma ou duas vezes durante o ano, ou uma transferência entre divisões do *bureau*. Por exemplo, um dos estagiários passou a metade de seu estágio

na Divisão do Trabalho da Junta de Produção de Guerra, estudando seus métodos administrativos e realizando pesquisas sobre relações trabalhistas; no período final do estágio, foi transferido para a Junta do Trabalho de Guerra, onde se tornou assistente de um dos mediadores. Assim, no curso do ano, esteve em duas repartições que tratam do mesmo problema geral, mas sob diferentes aspectos. Em outro caso, um estagiário serviu primeiro no serviço de informações da Repartição Federal de Previdência e, depois, no Serviço de Informações Governamentais, adquirindo assim experiência sobre o campo de informações em dois níveis: intra-departamental e inter-departamental. Do mesmo modo, os estagiários podem abordar diferentemente problemas de pessoal, de orçamento e de outros campos, mediante estágios em duas repartições. Cerca de um terço dos estagiários mudam de repartição durante o ano. Os outros dois terços permanecem numa única repartição e, pela rotatividade, adquirem ampla experiência e conhecimento minucioso do assunto. Assim, pelo estudo, pela observação e pela prática, o estagiário aprende as várias operações de uma ou de mais unidades governamentais.

*

* *

Embora ocupe a maior parte do tempo do estagiário, o trabalho quotidiano representa apenas uma fase do programa de treinamento do Instituto. Uma vez por semana, os estagiários se reúnem em grupo, juntamente com um funcionário da administração ou outra pessoa exercendo função na vida pública, especialmente convidados. Tais reuniões, realizadas às segundas-feiras à noite, são a muitos respeitos continuação das conferências levadas a efeito durante o período de orientação. Diferem, todavia, principalmente no que se refere à matéria discutida. Enquanto nas conferências de orientação se põe ênfase nos métodos administrativos e nas funções do governo federal, nas reuniões semanais subsequentes se trata de problemas amplos de política pública, como são encarados pelos membros do Congresso, jornalistas, diplomatas, *lobbyists* (freqüentadores das ante-salas do Congresso que, por solicitações pessoais, exercem influência na atividade legislativa), homens de negócios e administradores públicos. Essas reuniões são despidas de qualquer formalismo. Habitualmente, o orador convidado focaliza o assunto em poucas palavras, deixando a maior parte do tempo para perguntas e

discussões. Dessa maneira, os estagiários adquirem uma visão mais completa do govêrno e de sua ambiência e tornam-se aptos a manter uma ampla perspectiva que talvez não lhes seja proporcionada por sua experiência quotidiana. Damos a seguir, a título de ilustração, uma lista de oradores convidados a participarem nessas discussões à mesa redonda :

ARTHUR J. ALTMAYER, *Presidente*
Junta de Segurança Social

PAUL H. APPLEBY, *Sub-Secretário*
Departamento da Agricultura

THURMAN W. ARNOLD
Sub-Procurador Geral da República

E. F. BARTELT, *Comissário de Contas*
Departamento do Tesouro

JAMES V. BENNETT, *Diretor*
Bureau de Prisões

ADOLF A. BERLE, JR.
Sub-Secretário de Estado

JOHN B. BLANDFORD, JR., *Diretor Assistente*
Bureau do Orçamento

ROY BLOUGH, *Diretor de Pesquisas Tributárias*
Departamento do Tesouro

Sra. FRANCES P. BOLTON, *Deputado Federal*
Estado de Ohio

DARWIN CHARLES BROWN, *Secretário*
Junta de Aeronáutica Civil

LOUIS BROWNLOW, *Diretor*
"Public Administration Clearing House"

SOLON J. BUCK, *Arquivista*
Arquivo Nacional

HAROLD BURTON, *Senador Federal*
Estado de Ohio

JOHN M. CARMODY, *Administrador*
Repartição Federal de Obras

HENRY P. CHANDLER, *Diretor*
Órgão administrativo dos Tribunais dos EE.UU.

JOHN COLLIER
Comissário de Negócios Indígenas

JOHN J. CORSON, *Diretor*
Bureau de Seguro à Velhice e aos Sobreviventes
Junta de Segurança Social

MARSHALL DIMOCK, *Assistente especial do*
Procurador Geral da República encarregado da
Imigração e Naturalização.

EVERETT M. DIRKSEN, *Deputado Federal*
Estado de Illinois

CHANNING R. DOOLEY, *Diretor*
Treinamento na Indústria

CHARLES ELIOT, II, *Diretor*
Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais.

JOHN N. EDY, *Assistente Executivo do Administrador*
Repartição Federal de Obras

PHILIP B. FLEMING, *Administrador*
Repartição Federal de Obras

ARTHUR S. FLEMING, *Comissário*
Comissão do Serviço Civil dos EE.UU.

FRANK P. GRAHAM
Membro da Junta Nacional do Trabalho de Guerra

LUTHER GULICK, *Consultor*
Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais

LORD HALIFAX
Embaixador da Grã-Bretanha

ROY F. HENDRICKSON, *Diretor de Pessoal*
Departamento de Agricultura

HERBERT C. HOLDRIDGE, *General de Brigada*

ERIC JOHNSTON, *Presidente*
Câmara de Comércio dos EE.UU.

W. A. JUMP, *Diretor de Finanças*
Departamento da Agricultura

MAXIM LITVINOFF, *Embaixador*
União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

CLIFTON E. MACK, *Diretor de Compras*
Departamento do Tesouro

WILLIAM McREYNOLDS
Assistente Administrativo do Presidente

EUGENE MEYER, *Diretor*
"Washington Post"

MILO PERKINS, *Diretor Executivo*
Junta de Economia de Guerra

HOWARD S. PIQUET, *Pesquisas Econômicas*
Comissão de Tarifas dos EE.UU.

LEE PRESSMAN, *Conselheiro Geral*
Congresso de Organizações Industriais

ROBERT RAMSPECK, *Deputado Federal*
Estado de Georgia

Sra. FRANKLIN D. ROOSEVELT

MARCELLUS C. SHEILD, *Amanuense*
Comissão de Verbas da Câmara dos Deputados

HU SHIH
Embaixador da China

HAROLD D. SMITH, *Diretor*
Bureau do Orçamento

EDWARD R. STETTINIUS, JR.
Administrador de Empréstimos e Arrendamentos

LUTHER C. STEWARD, *Presidente*
Federação Nacional de Funcionários Federais

HATTON W. SUMNERS, *Deputado Federal*
Estado de Texas

JERRY VOORHIS, *Deputado Federal*
Estado de California

JAMES W. WADSWORTH, *Deputado Federal*
Estado de Nova York

LINDSAY C. WARREN

Controlador Geral das Despesas dos EE.UU.

M. L. WILSON, *Diretor do Serviço de Extensão*

Departamento da Agricultura

F. L. YATES, *Assistente do Controlador Geral*

Repartição de Contabilidade Geral.

Ocasionalmente, há reuniões sem a presença de orador convidado, devotadas à discussão das atividades do grupo ou destinadas a possibilitar aos próprios estagiários a realização de discussões de mesa redonda sobre algum tópico corrente de interesse público.

Em acréscimo às conferências semanais, muitos estagiários fazem cursos acadêmicos nas universidades de Washington. Por ocasião do aconselhamento, no comêço do ano, os diretores educacionais têm salientado o valor pelo menos de cursos básicos de administração pública, estatística, direito público, finanças públicas, assim como de treinamento fundamental em ciências sociais. Para essas matérias, existem cursos depois das horas regulares, livres de taxas para os estagiários. Há também cursos especializados sobre pessoal, contabilidade, seguro social e outros assuntos, para aqueles que já possuam os cursos básicos.

A política do Instituto em relação aos cursos de depois das horas sofreu ligeira alteração em relação ao plano original. Nos primeiros anos do programa, permitia-se que os estagiários tomassem dois ou três cursos, e às vezes até eram animados a isso. Verificou-se, entretanto, que por causa da pressão de suas atividades diárias, das reuniões noturnas semanais e das atividades culturais, sociais e profissionais em Washington, os estagiários não eram beneficiados com uma pesada carga acadêmica. Como consequência, permite-se-lhes agora que tomem no máximo dois cursos, instando-se veementemente perante eles para que não tomem mais de um em cada semestre.

ATIVIDADES DE ACONSELHAMENTO

A quarta fase do programa consiste na supervisão dada aos estagiários pelo *staff* do Instituto (2). Estabelece-se um programa mensal de conferências, mas o *staff* está, a qualquer tempo,

à disposição dos estagiários. Nessas conferências, procura-se auxiliar o estagiário na coordenação de suas experiências, tanto práticas como educacionais. As conferências são particularmente úteis nos primeiros meses do estágio. Usualmente, serve de base para discussão um relatório sobre a marcha do trabalho do estagiário na repartição em que foi enquadrado, pois tal relatório fornece uma descrição de suas atividades e oportunidade de determinar o êxito que vem tendo.

Na prática real, discute-se uma grande variedade de problemas, já que cada estagiário possui um *background* educacional diferente, tem ambições diferentes e diferentes problemas pessoais. Alguns têm um ou dois anos de instrução especializada depois de graduados; outros têm que construir seu *background* partindo de escolas menores de artes liberais. O aconselhamento, portanto, é feito numa base individual, tomando-se como orientação básica os propósitos de treinamento do estagiário, expressos em sua declaração de objetivos. Tomando como referência esse esquema escrito, o estagiário pode julgar se um programa de ação proposto se adapta a seus planos gerais, ou se na realidade ele mesmo está alterando seus objetivos. Essa prática de usar a declaração de objetivos como um esquema contínuo de referência tem sido proveitosa, particularmente em relação a estudantes que não se preocuparam bastante com a escolha de uma carreira ou com as qualidades específicas e o treinamento para ela necessários.

Há uma quinta fase do programa de estágio, provavelmente tão importante como qualquer das outras — a vida em conjunto de indivíduos afins, cuidadosamente selecionados e reunidos de todas as partes do país. Os contatos que os estagiários mantêm entre si dão-lhes oportunidade de aprender não sobre uma repartição apenas, mas sobre os muitos departamentos em que estão enquadrados seus colegas. Durante o ano passado, por exemplo, mais de trinta repartições estiveram representadas entre o grupo de estagiários. A prática usual de viverem em grupos, assim como a tendência de

(2) Durante os últimos anos, o *staff* tem sido acrescido, anualmente, pela seleção de um professor licenciado por sua universidade. O "conselheiro educacional visitante" em 1939-40 foi o Dr. Howard White, Professor de Ciência Política e chefe do Departamento de Governo e Política,

da Universidade Miami, Oxford, Ohio; em 1940-41, o Dr. John W. Manning, Professor de Ciência Política e Diretor do Bureau de Pesquisa Governamental, Universidade de Kentucky, Lexington, Kentucky; em 1941-42, o Dr. Stuart A. MacCorkle, Professor de Governo e Diretor do Bureau de Pesquisa Municipal, Universidade do Texas, Austin, Texas; em 1942-43, o Dr. Charles E. Martin, Professor de Ciência Política na Universidade de Washington, Seattle, Estado de Washington.

todos êles se reunirem em atividades sociais e recreativas, tem facilitado a discussão dos assuntos, proporcionando-lhes um intercâmbio de experiências e um salutar conflito de idéias.

SUMÁRIO DOS RESULTADOS

Embora nenhuma obrigação para emprego subsequente seja assumida pelo Instituto ou pelo govêro federal, os estagiários habitualmente ingressam no serviço público. Mais de oitenta por cento dos graduados acham-se atualmente colocados em serviços federais militares ou civis. Nas forças armadas, quase todos são oficiais comissionados e muitos em setores onde seu treinamento administrativo está sendo proveitoso. Na administração civil, os estagiários têm obtido classificação nos concursos regulares para cargos federais. Todos os anos tem havido grande procura dêles, especialmente agora que a guerra acarretou uma carência aguda de indivíduos com qualidades e treinamento para postos administrativos.

Os estagiários têm sido promovidos muito rapidamente e, na maior parte, acham-se incumbidos de responsabilidades não comuns para sua idade. Um dos graduados, por exemplo, foi escolhido para chefiar a administração de pessoal civil das forças expedicionárias americanas na Austrália. Outros já quase atingiram o ápice da carreira administrativa em numerosas repartições civis federais.

Alguns dos estagiários graduados que não trabalham no serviço federal, estão agora exercendo atividades em repartições estaduais e locais; alguns estão ou fazendo estudos post-graduados ou exercendo o magistério; outros militam no jornalismo ou se dedicam a negócios privados. Em suma, quase noventa por cento estão no serviço público, nacional, estadual ou local.

CONCLUSÕES

Tem havido numerosos planos oficiais de estágios, executados com sucesso em unidades estaduais e locais de várias partes do país. Conquanto não sejam objeto de discussão no presente artigo, pode-se dizer que a experiência dêles auferida parece confirmar as conclusões a que chegou o Instituto Nacional de Negócios Públicos, baseado na sua experiência dos seis anos passados.

Não pode haver dúvida de que o recrutamento positivo mais eficiente é impossível sem a

colaboração estreita das escolas. Esta deve ser mais que uma cooperação passiva, mais que uma cooperação de apenas afixar anúncios nos quadros de informações para os estudantes. Deve implicar uma participação ativa da congregação e dos chefes administrativos das universidades, no sentido de localizar os candidatos, interessá-los e prestar auxílio na sua seleção. Sômente por meio de um contato constante podem as congregações escolares ser trazidas a essa colaboração, e sômente mediante tal contato se tornará possível vencer a velha tradição de que o govêro não é lugar para os talentosos graduados das escolas. A fim de evitar inferências errôneas, talvez se deva acrescentar aqui que as escolas e universidades não são as únicas fontes de talento. As jurisdições do serviço civil têm hesitado em adotar o tipo de recrutamento positivo sugerido pelo plano de estágios, receando repercussões indesejáveis. Seria certamente imprudente para qualquer diretor de pessoal estabelecer um programa de estágio sem providenciar para que o pessoal em serviço dêle participasse integralmente (3). Isso faz surgir toda uma nova série de problemas, não discutidos neste artigo. Mas, certamente, através de recomendações dos supervisores, por meio de testes de inteligência, de fatos correntes e outros, pode-se localizar pessoal-em-serviço qualificado, que ingressou no serviço do govêro abaixo dos níveis profissionais. Se instrumentos de administração de pessoal, como aconselhamento, promoção e transferência, estiverem bem estabelecidos, e se houver eficiente supervisão dos empregados, o reconhecimento do talento administrativo far-se-á automaticamente. Afinal, selecionar empregados de hierarquia inferior para fim de treinamento em cargos adminis-

(3) A fim de demonstrar a praticabilidade de um tipo de estágio para pessoal em serviço, o Instituto iniciou este ano, 1944, um programa desses. Vinte "estagiários em serviço" foram designados, *sem consideração pelo seu nível educacional ou vocacional*, dentre funcionários de várias repartições do govêro nacional. As recomendações partiram dos supervisores; foram realizadas provas escritas e as indicações resultantes foram feitas ao Instituto pelos departamentos (ministérios). Êstes estiveram também representados na fase final da seleção, mediante participação na Comissão de Designações. O que se tinha em vista era identificar alta aptidão administrativa, sem quaisquer requisitos educacionais ou fôsse o que fôsse. O período de estágios vai de 24 de janeiro a 30 de setembro de 1944. O estagiário em serviço receberá em grande parte a mesma espécie de treinamento ministrado aos estagiários graduados, mas continuará como empregado de tempo integral da repartição a que pertence. As tarefas a êle atribuídas, entretanto, serão variadas, de modo a proporcionar-lhe experiência administrativa. O "National Institute of Public Affairs" pretende repetir tal programa algumas vêzes, até que êle se consolide e se torne prática oficial do govêro nacional.

trativos não é o mesmo que designar os futuros chefes de departamentos. Parece-se muito mais com o ato de encher pequenos cursos d'água com peixe miúdo, a fim de assegurar, para o futuro, a existência de peixe graúdo.

*

* *

A segunda conclusão acompanha naturalmente a primeira: o treinamento será provavelmente inútil sem a mais cuidadosa seleção prévia daqueles que devem ser treinados. Supõe-se, e a experiência o revela, que liderança e aptidões administrativas podem ser identificadas. Ademais, a investigação total do *record* completo do candidato é necessária em acréscimo à verificação *in loco* ("spot check"), que habitualmente constitui a parte básica do processo empregado pelo serviço civil. Um teste geral de inteligência e informação pode ser útil como instrumento de separação inicial, mas a designação deve depender de uma classificação de todas as provas, por menores que sejam, que possam ser obtidas a respeito do candidato.

Como corolário, pode-se acrescentar que é muito duvidoso saber se os exames baseados em assuntos escolares constituem parte desejável do processo de seleção. Geralmente, tais exames dão mais importância ao conhecimento, em detrimento talvez da inteligência. A experiência dos estágios em Washington certamente demonstra que o requisito de matérias de estudo específicas daria em resultado a exclusão de alguns dos melhores candidatos.

A investigação através das referências é um passo essencial na verificação do *record* do candidato. Essa investigação, através de pessoas que o conhecem bem, muitas vezes revela fatos que não aparecem na sua ficha pessoal, especialmente a respeito daqueles traços de personalidade e caráter tão importantes para pessoal administrativo em perspectiva. Muitas jurisdições do serviço civil não se valem dos "atestados" para o pessoal das carreiras de primeiro grau (*junior personnel*). Mas essa prática, certamente, parece bem recomendável para a seleção de pessoal de alto nível.

A entrevista pessoal ampla também não é, geralmente, usada pelas repartições do serviço civil para pessoal do primeiro grau. Entretanto,

de todos os aspectos do processo de seleção empregado pelo Instituto, é a entrevista pessoal que é considerada indispensável pelo *staff*. Como confirmação ulterior do *record* e das referências do candidato, ela é extremamente valiosa. Mas, além disso, ela é inestimável como prova das qualificações pessoais do candidato e como meio de se aferir todos os candidatos por um mesmo padrão. Naturalmente, a habilidade dos entrevistadores representa o fator-chave. Devem não somente ser hábeis na arte de entrevistar, mas também, se possível, possuir experiência de aconselhamento com treinandos em pleno treinamento, de modo a poderem saber, ao primeiro contato, quais os traços essenciais para o sucesso. A técnica de grupo na entrevista parece ser preferível ao exame oral, pelo menos no que se refere à seleção de treinandos administrativos.

O treinamento para pessoal administrativo futuro deve ser, ao mesmo tempo, extensivo e intensivo; extensivo, para proporcionar a perspectiva tão importante para o futuro coordenador; intensivo, para assegurar-lhe um apanhado real dos problemas com que lida. A rotatividade de tarefas de treinamento, a atribuição de responsabilidades o mais cedo possível, a experiência repetida em contatos frente a frente e em redação, a oportunidade de treinamento acadêmico correlativo e de encontros pessoais com um grande número de administradores praticantes — estes são elementos essenciais para o bom êxito de um programa de estágio.

*

* *

Um hábil aconselhamento é também necessário, tanto dentro como fora da agência de treinamento. E' por demais freqüente a suposição de que indivíduos brilhantes não precisam de auxílio. Isto é verdade no sentido de que estudantes dotados de talentos superlativos aprendem muito rapidamente. Não obstante, mesmo o aprendiz mais inteligente necessita de orientação. Precisa ser guiado e aconselhado na elaboração de planos e em decisões cruciais. O Instituto chegou à conclusão de que a proporção de treze ou quatorze estagiários para um conselheiro não é de modo algum demasiado baixa; será, quando muito, demasiado alta para o conselheiro de tempo integral.

Isto, naturalmente, está fora e além da orientação dada ao estagiário por seu supervisor do govêrno.

Finalmente, deve-se providenciar no sentido de que o intercâmbio natural entre os treinandos não seja restringido. As autoridades são unânimes em julgar que o *esprit de corps* é indispensável para o moral. A associação mútua dos membros do grupo engendra considerações sôbre o interêsse público e de orgulho profissional. Provavelmente não é essencial a existência de instalações comuns para os treinandos; mas, não se podendo fazer arranjos para um regime de vida em comum, dever-se-á então, certamente, providenciar para que haja uma sala de clube ou um centro qualquer, de modo a facilitar o contato dos membros do grupo entre si. (Quem sábe se esta consideração não se aplica a todos os empregados do govêrno?)

Como última palavra, isto talvez deva ser dito: no momento presente, a maioria dos nossos administradores são acidentes. Eles podem ter vindo de setores de execução, de uma profissão científica ou de quase tôdas as fontes. Por causa de algum poder pessoal, ou porque aconteça que estão no lugar devido em tempo oportuno, êles entram no canal administrativo. Então, quando surge uma guerra, as deficiências tornam-se agudas! E uma de nossas mais sérias deficiências é a de liderança administrativa treinada e experimentada. Certamente um dos cânones de nosso planejamento atual e de após-guerra deve ser a resolução de dedicar maior atenção à seleção e ao treinamento de talentos administrativos, a fim de ressarcir as omissões do passado e prover para o futuro.



A Previdência dos Servidores do Estado

JOSÉ AUGUSTO SEABRA

Diretor do Departamento de Previdência
do I.P.A.S.E.

HÁ cerca de um ano, quando, por intermédio de vários jornais, se desenvolveu uma das maiores campanhas de quantas tem sofrido o IPASE, a administração dêste, em ofício ao Exmo. Sr. Ministro do Trabalho, datado de 21-5-43, depois de pôr à mostra o espírito da campanha e de analisar, uma por uma, tôdas as críticas articuladas, fêz referência à pretendida superioridade dos benefícios compreendidos no projeto de "plano único de previdência social" e assim concluiu :

"De fato, parece que, imediatamente após a promulgação da referida lei orgânica da previdência social, deverá ser examinada a possibilidade de assemelhação das normas do Decreto-lei n. 3.347, *atendidas as peculiaridades da classe dos servidores do Estado e dentro do ponto de vista de que estes não poderão ficar em situação inferior*, ponto de vista, aliás, que já foi sustentado pela atual administração do IPASE, quando obteve do Exmo. Sr. Ministro da Fazenda o necessário apoio à causa da aposentadoria dos extranumerários da União. (Vide exposição de motivos do D. L. 3.768, de 28-10-41)".

Nessa declaração, oficialmente feita pela atual administração do IPASE, encontram-se, em síntese, os dois princípios fundamentais a que obedece a legislação em vigor e a que deverá submeter-se qualquer reforma eventual :

- 1.º) o princípio da *peculiaridade da situação da classe dos servidores do Estado*, em meio às demais classes de trabalhadores ;
- 2.º) o princípio da *não inferioridade do seguro social do servidor do Estado*, em confronto com o que fôr erigido como padrão, pelo próprio Estado, para os servidores das atividades privadas.

O princípio da "peculiaridade" decorre da situação singular em que se encontra a classe dos

servidores do Estado, a qual, da mesma forma que, do ponto de vista da legislação do trabalho, está fora dos quadros sindicais (art. 220, parágrafo único, do Estatuto, e art. 7.º, alínea c, da Consolidação das Leis do Trabalho), também, do ponto de vista da legislação de previdência, está fora do regime orgânico da previdência social comum, que compreende, no mesmo sistema, a aposentadoria e a pensão. A aposentadoria do funcionário público é um benefício cuja concessão o Estado tem preferido financiar diretamente, reservando-se a liberdade de concedê-la não só por motivos de doença e de idade, como por outros de ordem administrativa ou política, cuja frequência escapa aos cálculos de probabilidades, que são o fundamento das organizações autárquicas de previdência social. Já as pensões, e outros benefícios por morte, sendo de custeio predeterminável em face das tábuas de mortalidade, e constituindo a parte do seguro social que é financiada pelos próprios segurados, representam um encargo que pode ser facilmente atribuído a um organismo autônomo, como é, no caso, o IPASE. Este, em relação à aposentadoria e com a mesma base matemática, pode ser incumbido da manutenção dos proventos devidos aos aposentados, mediante o pagamento, pelo Estado, do correspondente valor atual. Tal é a fórmula já estabelecida pelo D.L. 3.768, de 28-10-41, para a aposentadoria dos extranumerários, e que virá a ser adotada, provavelmente, para a de todos os funcionários a serem aposentados, senão mesmo para os que já o tenham sido. Com isso ficará aliviada a máquina burocrática do Estado, normalizando-se a sua despesa com inativos, sem sacrifício para a liberdade de iniciativa do Governo na concessão das aposentadorias.

Essa peculiaridade do seguro social do servidor do Estado, entretanto, não pode excluir, nem prejudicar, o princípio de que, sob o ponto de vista da previdência, o servidor do Estado não

deve ficar em situação inferior à dos outros trabalhadores. Uma tal inferioridade constituiria grave injustiça do Estado para com os propulsores da sua máquina administrativa, e legitimaria tôdas as reclamações, entre as quais se incluíam, por certo, as do autor destas linhas, que reúne à qualidade de funcionário público a responsabilidade de ser, há três anos, diretor do Departamento de Previdência do Instituto que, precisamente, tem “por finalidade primordial realizar o seguro social do servidor do Estado” (art. 2.º, do D.L. 2.865, de 12-12-40).

Até o advento do D.L. 3.347, de 12 de junho de 1941, que ocorreu três meses após a investidura da atual administração do IPASE, era inegável aquela inferioridade, no tocante aos benefícios por morte, conforme reconheceu o Ministro Waldemar Falcão na exposição de motivos do aludido decreto-lei, quando observou:

“A antiga instituição do pecúlio obrigatório, como benefício único no caso de morte do funcionário público federal, não se ajusta ao conceito da previdência social que, até aqui, por motivos diversos, não conseguiu envolver todos os servidores do Estado, cuja situação, neste particular, contrasta desfavoravelmente com a proteção legal proporcionada aos empregados das empresas particulares”.

No concernente à aposentadoria também se notava grande inferioridade, que atingia a todos os extranumerários, como se vê da exposição de motivos do DASP, sustentando o projeto do D.L. 3.768, de 28-10-41, onde se lê:

“Os extranumerários, porém, acham-se em situação de inferioridade, não só em relação à grande massa dos trabalhadores nacionais, como também — o que é mais grave — em relação a seus companheiros de serviço público.

Já se fez um progresso, é bem verdade, com a introdução de um regime de benefícios de família aplicável a todos os servidores do Estado. Mas êsses benefícios, que só se realizam com a morte do contribuinte, devem ser precedidos, logicamente, da aposentadoria, que ampara o trabalhador na invalidez e na velhice.

O problema, que se apresenta cada vez mais grave, reclama solução urgente”.

A solução veio com a concessão do direito de aposentadoria aos extranumerários, outorgado pelo referido D.L. 3.768, de 28 de outubro de 1941, sete meses após a investidura da atual adminis-

tração do IPASE, a qual, segundo informa a aludida exposição de motivos, “empenhada na solução do problema, entrou em contato direto com o Sr. Ministro da Fazenda e obteve de S. Excia. opinião favorável, manifestada pessoalmente”.

Está, portanto, consagrado o princípio da não inferioridade do regime de seguro social do servidor do Estado, evidenciando-se que para isso vem concorrendo a atual administração do IPASE.

No prosseguimento dessa orientação, para que o IPASE continue cumprindo a sua “finalidade primordial”, não deverão causar estranhezas, nem esmorecimentos, as negações, as críticas severas ou as animosidades que às vezes se manifestam em comentários nas repartições ou em gabinetes, em processos ou na imprensa.

Essa atitude de reação contra o IPASE e a sua legislação decorre, naturalmente, de uma série de contingências inelutáveis:

- 1) E' contingência própria de todo regime de contribuição obrigatória — sofrer a reação de considerável número de descontentes, pois de outra forma não seria necessária a obrigatoriedade, a qual, por si, já constitui uma fonte de descontentamentos;
- 2) é contingência própria de todo seguro de vida, particularmente dos pagáveis só em caso de morte, como são os “benefícios de família” — sofrer a reação dos que consideram sempre grande a contribuição e pequenos os benefícios, já que a contribuição pesa sobre o segurado, imediatamente, ao passo que o benefício só interessará a outrem, e em futuro que sempre parece distante, pois quase ninguém conta com a eventualidade de morte próxima;
- 3) é contingência própria de todo seguro social, que pressupõe a composição familiar média — mormente daquele cujo benefício cresce segundo o número de beneficiários, como o do IPASE — sofrer a reação dos que não têm qualquer dos beneficiários definidos na lei, pois êsses raramente contam com a hipótese de vir a modificar-se a sua situação de família, nem aceitam, como normal, o imperativo

de continuar contribuindo em proveito dos que têm famílias numerosas;

4) é contingência própria do IPASE, finalmente, sofrer em grau maior os efeitos de todas essas reações combinadas, e isto porque:

a) muitos segurados não vêem a aposentadoria como elemento integrante do seu seguro social, e, assim, têm a falsa impressão de que os outros trabalhadores, em troca de uma contribuição igual, ou menor, são mais beneficiados;

b) muitos segurados, contribuintes obrigatórios, atuam em elevadas esferas governamentais, sejam oficiais administrativos, técnicos, juristas, altos funcionários, enfim, dentre os quais numerosos jornalistas; e, como nem sempre se eximem da influência negativa de todas aquelas reações naturais, têm freqüentes oportunidades para exteriorizá-las, entre colegas, nas repartições; perante autoridades, nos gabinetes; em pareceres, nos processos, e em notas, ou campanhas, nos jornais.

Por outro lado, aqueles que se encontram em situação diversa, por contarem família numerosa e fazerem jus a benefícios excepcionalmente altos, esses não vêem porque exteriorizar, de público, a sua satisfação.

Não será, pois, de esperar-se uma opinião unânime dos servidores do Estado a favor do seu regime de previdência. Se, para se julgar qualquer coisa, é mister isenção, essa isenção mais se impõe em se tratando de seguro social, que somente poderá ser bem julgado por aqueles que forem capazes de fazer abstração do seu caso particular, para poder compreender o problema do ponto de vista da coletividade.

Colaborando com esses na justa apreciação do atual regime de previdência do servidor do Estado, e aproveitando esta oportunidade, que me é oferecida pela *Revista do Serviço Público*, passo a transcrever as notas taquigráficas, revistas, de duas preleções por mim realizadas em um curso de aperfeiçoamento dado aos empregados do IPASE, durante a primeira quinzena de setembro de 1943.

O ANTIGO "REGIME DE PECÚLIOS" E O ATUAL, DE "BENEFÍCIOS DE FAMÍLIA", DO IPASE

Sumário:

1. O antigo "regime de pecúlio. Híbrido de seguro social e privado. Precariedade do amparo. Caráter "associal" da "forma de pecúlio".

2. O novo regime de benefícios de família. Pensões, crescentes segundo o número de filhos, e um pecúlio especial. Influência da idade. Facilidades processuais.

3. A situação dos antigos segurados. Função complementar dos "pecúlios obrigatórios". Privilégio de manutenção dos prêmios primitivos.

Na preleção anterior, quando classificamos os diferentes ramos de seguro, expusemos as distinções existentes entre seguro privado e seguro social, apresentando este, ainda, em suas duas modalidades, denominadas: "seguro social do Estado" e "seguro social autárquico" (Vide "Revista do IRB", dezembro de 1943, fls. 40).

Exemplo de "seguro social autárquico" é o proporcionado pelo IPASE. Para seu estudo, devemos distinguir a fase anterior ao Decreto-lei n.º 3.347, de 12 de junho de 1941, — seja a do "regime de pecúlio", e a inaugurada por esse Decreto-lei, sob a denominação de "regime de benefícios de família".

I — O ANTIGO "REGIME DE PECÚLIOS"

O regime de pecúlio teve origem na Lei n.º 5.128, de 31 de dezembro de 1926, que criou o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União, mais tarde denominado Instituto Nacional de Previdência — I.N.P. (Decreto n.º 24.563, de 3-7-34), e, finalmente, convertido em Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado — IPASE (D.L. 288, de 23-2-38; 970, de 21-12-38, e 2.865, de 12-12-40).

Assim como na adoção da forma autárquica revelou o legislador de 1926 o sentido de reação contra o descontrole administrativo e econômico do antigo Montepio Civil, fechado havia 11 anos, na adoção do "regime de pecúlios" revelou também o legislador idêntica reação contra a falta de base técnico-atuarial do regime de contribuições e benefícios do mesmo Montepio.

Híbrido de seguro social e privado

Extremando-se nesse espírito de reação contra o desequilíbrio matemático do antigo Montepio Civil, o regime de pecúlio, iniciado em 1927, se não incorreu em vício oposto, constituiu, sem dúvida, um híbrido de seguro social e privado. Tinha, de fato, esse regime, de seguro social apenas a iniciativa do Estado, a amplitude, por abranger toda uma coletividade, e a obrigatoriedade da contribuição. De seguro privado, por outro lado, tinha ele a *iniciativa individual* para a inscrição, com escolha entre planos de vida diferentes; a contribuição sob a forma de *prêmios*, essencialmente individualista, por depender da idade do contribuinte, o que, impedindo o automatismo

das averbações em fôlha, impunha como sistema aquela *iniciativa individual*; e, por fim, a própria *forma de pecúlio*, ou de seguro de capital, pagável de uma só vez, com a eventual conversão em pensão após a morte do contribuinte, conforme as condições de idade do beneficiário, tudo segundo as bases individualistas do seguro privado, sem aquele favorecimento às famílias numerosas por conta dos segurados de composição familiar abaixo da média, como é próprio do seguro social.

O regime de custeio sob a forma de "prêmios" e de benefícios sob a forma de "pecúlio", adotado pelo legislador de 1926, foi sábio, certamente, para aquela fase de transição, em que se passou de um "seguro social do Estado", de contribuição deficiente, para um "seguro social autárquico", de auto-suficiência. Tal transição teria sido politicamente difícil se se houvessem mantido as formas anteriores, mais sociais, de "contribuição" e de "pensões", deixando-se fácil o confronto com as do antigo Montepio Civil. As pensões teriam, então, que parecer irrisórias, se as contribuições fossem equivalentes, e o confronto causaria celeuma, fácil de se avaliar quando se sabe que ainda hoje, não obstante a maior vulgarização da matéria, não falta quem pretenda invocar as pensões do mesmo Montepio Civil, para compará-las com as concedidas pelo IPASE.

Precariedade do amparo

Com essa virtude, de dificultar o inoportuno confronto com as pensões do Montepio Civil, não deixou, porém, o antigo regime de pecúlio de representar um amparo muito precário, pela inegável insignificância do seu montante, em consequência do baixo nível em que se preferiu estabelecer o prêmio; insignificância que hoje se evidencia quando se cogita da conversão em pensões, que, salvo opção em contrário, é determinada pela lei vigente.

Caráter "associal" da "forma de pecúlio"

Essa precariedade do amparo mais se acentuava pelas características "associais" próprias da "forma de pecúlio". A expressão "associais", se é neologismo, aí fica para adjetivar, em seguro, o que não é próprio do social, como, no caso, as condições referidas, que se traduziam em pendências jurídicas, dificuldades processuais e problemas financeiros para os beneficiários.

De fato, o pecúlio, que não podia, em regra, ser pago a um único beneficiário, constituía uma espécie de monte partilhável, ressentindo-se, comumente, das complicações das heranças, dos problemas de direito sucessório e das questões de direito de família. As controvérsias sobre casamentos, as alegações de ilegitimidade de filhos, as investigações de paternidade, os conflitos entre beneficiários, enfim, no sentido de uns excluírem os outros, eram questões que ocorriam com frequência. Tais questões só se alimentavam pelo fato de haver uma importância a receber, de uma só vez, de 10 ou 20 mil cruzeiros, bastante para levar as partes litigantes a constituírem advogados. Suscitavam-se, dessa forma, longos debates jurídicos, que jamais tiveram lugar em qualquer outra entidade de seguro social, onde o regime é o de "pensões mensais", cuja forma de pagamento não dá margem para se alimentarem tais pendências.

Resultavam, assim, dificuldades processuais insuperáveis, acontecendo muitas vezes que a autoridade, no antigo I.N.P., ficava perplexa em face do processo, ou em atitude de ilimitada expectativa, pois os litigantes eram remetidos para a justiça comum, competente para dirimir a controvérsia. Sob este aspecto, o pecúlio era pior do que uma herança, pois, de um lado, este se relacionava com pessoas, na maioria, de poucos recursos e com situação civil naturalmente menos regular do que a daqueles que costumam comparecer em juízo; de outro lado, a habilitação ao seu recebimento se processava obrigatoriamente neste Instituto, o qual não tinha, entretanto, competência para resolver em matéria de sucessões, não podia adotar o rito nem os prazos especiais dos inventários, nem contava com o repouso da sentença passada em julgado. Para se alcançar a gravidade do problema, bastará ter-se em vista que, no caso, não se tratava de pensão, que a todo tempo poderia ser suspensa ou corrigida, mas sim de pecúlio, que uma vez pago não se reaveria jamais. Daí o perigo de se pagar mal, de se pagar duas vezes; daí a impossibilidade de se facilitar em matéria de provas, por vezes difíceis; daí as delongas incontáveis, causadas por fatos dos próprios contribuintes, ou dos beneficiários, e que, não obstante, redundavam em críticas geralmente injustas às administrações e aos empregados do Instituto. De tal gravidade se tornou esse problema processual que o Decreto-lei n.º 3.347 teve de enfrentá-lo com disposições sumárias, assim justificadas na exposição de motivos do Ministro Valdemar Falcão:

"Quanto aos pecúlios obrigatórios em vigor, contém, ainda, o ante-projeto disposições de caráter urgente para a solução final de numerosos processos de habilitações, que se acumulam sem solução possível em tempo útil, dentro da legislação vigente".

Outra característica "associal" da "forma de pecúlio" residia, indiscutivelmente, nos problemas financeiros que eram criados para os beneficiários. Estes quando recebiam a importância do pecúlio, ou da sua cota-parte, muitas vezes já estavam comprometidos por honorários de advogados ou outros débitos particulares. Mesmo quando assim não estavam, viam-se a braços com o problema de evitar que a pequena soma, deixada pelo *de cujus*, se extinguisse rapidamente. Era o problema de se aplicar a importância, de uma cota-parte que raramente passava de 10 mil cruzeiros, de forma a assegurar-se uma renda mensal constante. E' certo que o legislador de 1926, reconhecendo a dificuldade desse problema, dispôs que, tratando-se de beneficiário do sexo feminino, suposto de menores aptidões em finanças, a importância da cota-parte não seria paga de uma só vez, mas sim já em forma de pensão mensal. Tal medida de proteção compulsória, no entanto, foi suprimida pelo Decreto n.º 24.563, de 3-7-34, em face do qual ficaram todos os beneficiários, sem distinção de sexo, com o problema financeiro de aplicação das pequenas importâncias de suas cotas-partes de pecúlio.

Todos esses aspectos "associais" e aquelas características de seguro privado, que concorriam para o assinalado

hibridismo do "regime de pecúlios", encontraram solução no D.L. 3.347, de 12-6-41, que instituiu o chamado "regime de benefícios de família".

II — O NOVO REGIME DE BENEFÍCIOS DE FAMÍLIA

De acôrdo com a observação feita pelo Ministro Valdemar Falcão na exposição de motivos do D.L. 3.347, de 12-6-41, êste veio preencher uma lacuna na previdência do servidor do Estado, "corporificando o programa de seguro social esboçado pelo D.L. 2.865, de 12-12-40, na parte realizável sem ônus para o Tesouro Nacional".

Pensões, crescentes segundo o número de filhos, e um pecúlio especial

Abstraída a questão dos montantes, cujo exame faremos dentro em breve, ficou o servidor do Estado, com o novo regime, amparado por um sistema de pensões, em caso de morte, análogo ao do velho Montepio Civil e ao da generalidade das modernas instituições de previdência social, apresentando, sobre êsses, de cuja experiência se aproveitou, a superioridade de compreender também um pecúlio especial, para as primeiras despesas dos beneficiários, e a originalidade de obedecerem as pensões ao princípio de cotas independentes, que se multiplicam pelo número de filhos, em vez de consistirem em uma importância única, partilhável pelos beneficiários.

As pensões, de acôrdo com o disposto no art. 3.º do citado D.L. n.º 3.347, são de duas espécies: — uma pensão vitalícia, para a viúva ou viúvo inválido, ou, no caso de ser o segurado solteiro ou viúvo, para a mãe viúva ou o pai inválido; outra — pensão temporária, para cada filho e enteado, sem distinção de sexo, ou para cada irmão órfão de pai e sem padrasto, no caso de ser o segurado solteiro ou viúvo, sem filhos nem enteados, sendo sempre a pensão devida até a idade de 21 anos ou, no caso de filho ou enteado inválido, enquanto durar a invalidez.

A importância das pensões e a do pecúlio especial, de acôrdo com as tabelas respectivas, variam conforme o salário-base do segurado, seja aquêle que haja servido de base para a sua contribuição de 5%, variando também conforme a idade com que haja êle iniciado essa contribuição. Assim, quanto maior fôr o salário-base e quanto menor a idade inicial, maiores serão as importâncias dos benefícios.

Influência da idade

A influência da idade do segurado no montante do benefício não se confunde com a que se verificava no regime anterior, de pecúlios, em que a idade não influía no benefício e sim na contribuição, que se fazia sob a forma de prêmio. Agora a contribuição não varia com a idade, o que varia é o fruto dessa contribuição — o benefício, que é maior para aquêles que começam a contribuir com menos idade e que, assim, provavelmente contribuirão durante maior tempo.

Êsse critério foi o preferido em virtude do exame do caso especial da massa dos servidores do Estado, que

atravessa uma fase de renovação graças ao grande afluxo de elementos moços que ultimamente têm ingressado no serviço público, através dos concursos do DASP. Aliás, a regra será sempre a admissão, e mesmo a maioria dos aumentos, com idade baixa, conforme demonstra a estatística. A grande massa é que seria prejudicada se se adotasse o critério comum, nas outras instituições de seguro social, de se fazer o chamado "nivelamento da idade", em favor dos mais velhos. A lei, visando um programa permanente, não se deixou influenciar, na sua essência, pela situação transitória daqueles que encontrou já idosos, situação que, como veremos adiante, foi atendida por forma especial, sem o referido "nivelamento", prejudicial para os mais moços.

Facilidades processuais

Além de se reintegrar o seguro social do servidor do Estado nas características fundamentais dêsse seguro, extinguiu-se a fonte de pendências jurídicas e de dificuldades processuais. Nêste ponto, sobre as facilidades próprias do regime de pensões, ainda se contam as decorrentes da independência das cotas, o que afasta o interesse de um beneficiário em eliminar o outro e dispensa a autoridade de aguardar que todos se habilitem, uma vez que não há "partilha" a fazer. O espírito de simplificação processual da nova lei, entretanto, não se satisfaz com essas vantagens, de si enormes em face do que ocorria anteriormente. Foi mais longe, conferindo plenos poderes à autoridade administrativa, com a estipulação contida no § 2.º do art. 3.º do D.L. 3.347, que dispõe:

"nos processos de habilitação exigir-se-á o mínimo de documentação necessário, a juízo da autoridade a quem caiba conceder a pensão, e, concedida esta, qualquer prova posterior só produzirá efeito da data em que fôr oferecida em diante, uma vez que implique na exclusão de beneficiário".

Graças àquelas circunstâncias e a êsse preceito legal, o início do pagamento das pensões pode se verificar hoje dentro dos trinta dias seguintes ao da morte do segurado, e isto se tem feito mesmo nos Estados mais longínquos.

Em relação ao pecúlio especial, que representa uma verba para ajudar a família a se ajustar à nova situação criada pelo desaparecimento do seu chefe, o mesmo sentido de solução rápida se nota na lei, pois o pagamento será feito a qualquer pessoa que o segurado haja nomeado, em fórmula própria do IPASE; ou, se não a houver nomeado, far-se-á ao cônjuge sobrevivente, cuja habilitação se reduzirá à entrega da certidão de casamento, se esta ainda não estiver no "dossier" do segurado, e da prova de óbito dêste. Fácil será, assim, a liquidação do pecúlio especial dentro das quarenta e oito horas seguintes à do óbito, bastando, para tanto, que o segurado haja feito a declaração de beneficiário, nos termos das Instruções 32-42, publicadas no *Diário Oficial* de 29-10-42. Isto sem se falar nos casos, já sem conta, em que o pagamento é precipitado, no todo ou em parte, constituindo o cognominado auxílio-funeral de "corpo quente", quando se trata

de modestos servidores mortos em meio de simples conhecidos, ou de parentes sem posses, que buscam nos órgãos locais do IPASE recursos para a realização do enterroamento.

III — A SITUAÇÃO DOS ANTIGOS SEGURADOS

Adotou a lei, em favor dos beneficiários dos segurados que contassem mais de 40 anos de idade na data da sua publicação, uma tabela de benefícios majorados. Nos termos do art. 20 do D.L. 3.347, essa é uma concessão especial conferida exclusivamente aos que, com idade superior, já estivessem em exercício na data da lei, não se aplicando, assim, aos admitidos posteriormente.

Função complementar dos "pecúlios obrigatórios"

Aliás, esses segurados idosos, já em exercício, não contarão apenas com a bonificação da referida tabela especial: contarão, ainda, com a melhoria decorrente do antigo pecúlio, para que vinham contribuindo. De sorte que, se por um lado os contribuintes do regime anterior têm a seu desfavor a idade, por outro têm a compensação do benefício adicional constituído pela contribuição que fizeram na base da idade baixa com que se iniciaram no serviço público. Sem dúvida, poderia a lei adotar outra solução, com idêntico resultado. Poderia, por exemplo, bem feitos os cálculos, fazer a substituição pura e simples de um regime de previdência por outro, declarando que todos os segurados em exercício seriam considerados como tendo a idade inicial, a idade moça, e que as reservas correspondentes às importâncias com que haviam contribuído para o antigo pecúlio obrigatório passariam a constituir um fundo impessoal para indenizar o IPASE do ônus criado por esse retrocesso à idade baixa. Tal solução, entretanto, se possível atuarialmente, poderia representar desvantagem para muitos que, com o serem atualmente idosos, talvez não tivessem nenhum dos beneficiários compreendidos no seguro social. Além disso, semelhante solução teria também o inconveniente de representar um contraste muito violento com o acentuado individualismo do regime em que foram pagas as referidas contribuições.

Respeitando esse individualismo e fugindo a uma fórmula drástica, que poderia ser acusada de lesiva, preferiu a lei declarar que o antigo pecúlio obrigatório, ou o seu valor saldado, seria convertido em pensões complementares das resultantes da nova contribuição (art. 13), representando, assim, praticamente, uma redução da idade dos antigos segurados. Se esse acréscimo de pensão é pequeno, esta pequenez traduz o que representava o pecúlio assegurado pelo regime anterior, nada significando contra o novo regime.

Opção pela forma de pecúlio

Essa conversão em pensões adicionais, de resto, em respeito ainda àquele individualismo, poderá deixar de ser feita uma vez havendo manifestação em contrário, pelo contribuinte, a quem se ressaltou o direito de "opção pela forma de pecúlio" (O. F. P. — art. 14). Feita essa opção, ou não cabendo ela, por inexistência de beneficiários de pensão, o pecúlio será pago, de uma só vez,

ao beneficiário livremente declarado; ou, não o havendo, ao cônjuge sobrevivente; ou, ainda, também não havendo cônjuge, aos herdeiros ou legatários na forma da lei civil, mediante, só nesta última hipótese, a apresentação de alvará judicial, expedido pelo Juízo da sucessão.

Relativamente à conveniência, ou não, de semelhante opção, bem como aos seus efeitos, encontrarão os interessados minuciosos esclarecimentos nas referidas Instruções 32-42, publicadas no *Diário Oficial*, de 29-10-942, e em avulsos. Essas instruções também cogitam da declaração de beneficiários, que deverá ser feita, na forma indicada, sempre que o segurado não desejar a referida conversão em pensão, optando pela forma de pecúlio.

Privilegio de manutenção dos prêmios primitivos

Além de ficarem, pelo exposto, as reservas dos "pecúlios obrigatórios", já constituídas, como elementos de acréscimo dos benefícios que, segundo o novo regime, serão deixados pelos antigos segurados, a esses foi proporcionado, ainda, o privilégio de continuarem contribuindo para os referidos pecúlios, nas bases anteriores, só não o fazendo aqueles que pedissem a "cessação do pagamento de prêmios" (C. P. P. — art. 12). Tal caráter de privilégio, amplamente divulgado na época da publicação da lei, se evidencia desde que se observe que ficou de manutenção facultativa um seguro com os mesmos prêmios que vigoravam quando se tratava de seguro obrigatório. Como todos sabem, o seguro obrigatório, em tese, é mais barato do que o facultativo. Com a obrigatoriedade são incluídos os bons e os maus riscos, isto é, não só aqueles que têm interesse evidente no seguro, sejam os doentes, os casados e, especialmente, os de prole numerosa, mas também aqueles que voluntariamente não contribuiriam, os que se consideram sadios, os solteirões e os sem filhos. À custa destes, dos bons riscos, é que o seguro social se torna possível, em favor dos maus riscos, representados por aqueles que isoladamente não poderiam custear o seguro, mesmo reduzido, para sua família. Pois bem: tornando facultativa a contribuição para o antigo pecúlio, a lei sujeitou o IPASE a ficar sem os bons riscos, arcando apenas com os maus, como se fôsse um seguro privado, sem qualquer majoração dos prêmios. Em face disso e atendendo ao indiscutível interesse, de ordem social, que esse favor da lei representava para os seus segurados, foi grande o esforço desenvolvido pelo IPASE no sentido de serem mantidas as contribuições para pecúlio, cumulativamente com a relativa aos novos benefícios de família, tendo sido, graças a esse esforço, pequeno o número dos que pediram a "cessação do pagamento de prêmios" (C. P. P.). Assim, a grande maioria dos antigos contribuintes se valeu da concessão de manter o pecúlio, facultativamente, com os mesmos prêmios do tempo da obrigatoriedade.

Outros aspectos do atual regime de previdência dos servidores do Estado serão abordados na próxima preleção, quando teremos oportunidade de fazer o confronto do seguro social do IPASE com o proporcionado pelas demais instituições oficiais de previdência, analisando todas as críticas até aqui feitas contra o regime de benefícios de família instituído pelo D.L. 3.347, de 12-6-41.

O MONTANTE DOS "BENEFÍCIOS DE FAMÍLIA", DO IPASE, E AS CRÍTICAS A RESPEITO FORMULADAS

Sumário :

1. O montante dos "benefícios de família" instituídos pelo D.L. 3.347, de 12-6-41. Críticas surgidas na imprensa.

2. Relação entre os benefícios e a contribuição. Possibilidade de nova avaliação atuarial.

3. Confronto com os benefícios das outras instituições. O Montepio Civil.

4. Confronto com os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões. Diversidade de contribuições e benefícios. O projeto de "plano único".

5. Confronto com o "plano único". Análise dos custos. O período de carência. O pecúlio especial. Comparação das pensões. Diversidades não avaliadas. Princípios divergentes: a dependência econômica, a liberdade de designar, o casamento da beneficiária.

6. Conclusão dos confrontos. Oportunidade para uma revisão. Uma condição inerente ao seguro social: no plano do IPASE, no "plano único", no "Plano Beveridge". Função suplementar do seguro privado.

Na preleção anterior fizemos a explanação do "regime de benefícios de família" instituído pelo Decreto-lei número 3.347, de 12-6-41, deixando para abordar hoje a questão do montante desses benefícios, por desejarmos fazer, ao mesmo tempo, a análise das críticas que têm aparecido na imprensa a esse respeito.

I — O MONTANTE DOS "BENEFÍCIOS DE FAMÍLIA"

Já tivemos ocasião de assinalar que os referidos benefícios são tanto maiores quanto menor é a idade inicial do segurado; já mostramos que o caso transitório dos que contavam idade avançada, na data da lei, foi atendido por disposições especiais da mesma lei; já frisamos que a lei, nas suas disposições permanentes, tem em vista a composição normal da massa dos servidores do Estado, cuja atividade, no serviço público, em regra se inicia, hoje quase que exclusivamente por intermédio dos cursos do DASP, entre as idades de 18 e 30 anos, estando a idade-moda, conforme estatística já levantada, para as admissões e os acréscimos de salário-base, em conjunto, entre 24 e 25 anos.

De acordo com as tabelas anexas ao D.L. 3.347, o segurado com a idade inicial moda, de 25 anos, deixará os seguintes benefícios, decorrentes da sua contribuição de 5%, para um salário-base de Cr\$ 1.000,00 :

a) pecúlio especial	5.587,00 (558 %)
b) pensão mensal vitalícia, (normalmente, para a viúva ou, na falta, para a mãe do segurado) ..	211,00 (21,1 %)

c) pensão mensal temporária para cada filho, crescente aos 6 e aos 12 anos, quando se fixa em	84,00 (8,4 %)
---	----------------

Críticas surgidas na imprensa

Com referência a esses benefícios, surgiram em alguns órgãos da imprensa, há meses, críticas veementes, em tom de campanha, ora se acusando o seu montante de pequeno em face da contribuição cobrada, dita excessiva, ora se pretendendo deprimi-los em confronto com os que são conferidos pelas demais instituições oficiais de previdência, tais como o antigo Montepio Civil e os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões.

II — RELAÇÃO ENTRE OS BENEFÍCIOS E A CONTRIBUIÇÃO

A acusação de serem os benefícios pequenos em face da contribuição é por demais simplista, e já havia sido prevenida no comunicado que publicamos em todos os jornais e em avulsos, em meados de 1941, assim orientando a opinião leiga :

"A correspondência entre o montante da contribuição e dos benefícios foi estabelecida matematicamente, com base nos elementos apurados, mediante o recenseamento geral do funcionalismo, pela Comissão Organizadora do IPASE. Desta sorte, firmada a relação matemática, poderiam os benefícios ser maiores se, por exemplo, se fixasse a contribuição em 6 ou 7%. Preferiu o Governo, entretanto, limitar em 5% a de caráter obrigatório, deixando facultativa a contribuição suplementar para os que pretenderem benefícios superiores ou especiais.

Não é, portanto, matéria opinativa o fato de serem os benefícios grandes ou pequenos e a contribuição elevada ou reduzida. Sem dúvida, os interessados imediatistas preferirão sempre benefícios maiores e contribuições menores, não tendo em vista a necessidade do equilíbrio técnico da instituição, que terá de pagar amanhã os benefícios hoje prometidos".

Aliás, nesse mesmo sentido de serena orientação dos interessados, se manifestaram, então, vários órgãos da imprensa, quando ainda não se deflagrara a referida campanha, destacando-se o editorial do *Jornal do Brasil*, de 15 de junho de 1941, que concluiu por esta forma judiciosa :

"Há muita gente que só pensa na contribuição do funcionário e acharia excelente qualquer fórmula que aliviasse o orçamento do servidor, ainda que à custa da segurança da organização. Convenhamos, porém, que não poderão pensar desse modo os que realmente desejam uma situação futura de tranquilidade para a sua família e que só poderão encontrar essa tranquilidade na estabilidade e pujança da instituição seguradora".

Dentro desse critério de equilíbrio técnico e fixada atuarialmente a relação entre a contribuição e os benefícios, estes só poderiam ser maiores se a União concorresse também para esse fim ou se os descontos fossem, digamos, de 7% do salário em lugar de 5% apenas. A União, entretanto, está arcando com o custeio da aposentadoria dos seus servidores, encontrando-se explícito na exposição de motivos do D.L. 3.347, que os benefícios por morte, instituídos, representam aquilo que é *"realizável sem ônus para o Tesouro Nacional"*. Com referência à contribuição, foi a de 5% considerada a conveniente: nem excessiva, tanto que já era a constante do projeto de lei n.º 178 de 1921, que chegou a ser aprovado pela Câmara dos Deputados; nem por demais pequena, mas sim razoável, atendendo-se à obrigatoriedade, como consta da referida exposição de motivos, que assim se expressou:

"Uma vez que se trata de previdência de caráter obrigatório, preferiu-se, no ante-projeto, apoiá-la em uma contribuição relativamente módica, como seja o desconto de 5%".

Conseqüentemente, fixada a contribuição em 5% e se os benefícios que esta contribuição permite são os constantes das tabelas em vigor, de acordo com a apuração atuarial feita pela Comissão Organizadora do IPASE, não podem ser construtivas as críticas, sem fundamento técnico, dos que acusam de pequenos os benefícios em face da contribuição.

Possibilidade de nova avaliação atuarial

Só uma nova apuração técnica poderá permitir qualquer revisão, corrigindo desvios que acaso se tenham verificado na composição ou no comportamento da massa dos servidores do Estado. Essa revisão é prevista em todos os regimes de previdência social, recomendando-se, em regra, de cinco em cinco anos. No IPASE o recenseamento originário data de 1938, mas a lei que nele se baseou só começou a vigorar em 1941. Não obstante, em 1944 deveremos realizar outro censo geral, para efeito da aludida revisão e exame da possibilidade de alguma melhoria no plano de benefícios.

III — CONFRONTO COM OUTRAS INSTITUIÇÕES

A inferioridade dos benefícios proporcionados pelo IPASE, em face dos concedidos pelas demais instituições de previdência social, foi outra tecla batida pelos críticos que empreenderam a aludida campanha de imprensa; mas neste ponto, igualmente, as críticas nunca passaram de simples alegações, desacompanhadas de qualquer elemento de prova, capaz de revelar, pelo menos, isenção.

O Montepio Civil

Houve, mesmo, os que, armando ao efeito, chegaram a censurar o regime de pensões do IPASE por inferior ao do antigo Montepio Civil, não obstante a notoriedade da história daquele montepio e de seus congêneres. Para prevenir a hipótese remota de haver alguém que não conhecesse essa história, a ela fizemos alusão no referido comunicado, divulgado em 1941 em todos os jornais e em avulsos, no qual frizamos:

"Essa necessidade de equilíbrio técnico, no que toca aos benefícios de família do funcionalismo civil da União, é proclamada há mais de 20 anos, desde quando, por falta de tal equilíbrio e uma vez que a União não pôde arcar com o *deficit* resultante, foi extinto o regime do antigo Montepio Civil".

Também nessa advertência fomos acompanhados pelo já referido editorial do "Jornal do Brasil", de 15-6-941, nos termos seguintes:

"Houve tempo em que somente os funcionários públicos tinham o privilégio de um seguro pensão. Era a fase do montepio, que tão fortemente onerava os cofres públicos, pela absoluta falta de correspondência entre as contribuições do funcionário e as responsabilidades crescentes da instituição. Foi mesmo essa desproporção que motivou as campanhas contra o montepio, campanhas movidas pelos defensores do equilíbrio orçamentário. Não havia meio de equilibrar as despesas e as receitas do Estado com o ônus enorme dos inativos e dos pensionistas, quando as contribuições deixavam de lado qualquer cálculo atuarial. Nem havia mesmo, na instituição, preocupação nesse sentido. Não havia estudos tendentes a oferecer bases concretas ao sistema das pensões".

Para que fique definitivamente prejudicada a invocação do Montepio Civil, vamos trazer aqui o depoimento de três ilustres estadistas da República.

São do Ministro Bernardino de Campos, no Relatório do Ministério da Fazenda de 1898, as expressões seguintes:

"No regulamento de 1890 não se encontra nenhuma dessas bases para a organização que estabelece; não há proporção entre a contribuição e a pensão, nem simulacro disto. Daí a convicção de que é necessário, quanto antes, reformatar a viciosa organização de pensões".

Mais incisivo, nesse sentido, foi o veto oposto pelo Presidente Rodrigues Alves ao projeto de lei da Câmara dos Deputados, que reabria o Montepio Civil, não obstante previsse esse projeto o aumento das contribuições. Foram as seguintes as razões do veto presidencial:

"O montepio obrigatório dos empregados públicos civis da União foi criado em bases tão insuficientes e frágeis, que em menos de um decênio seus *deficits* crescentes ameaçaram de pesados ônus os cofres públicos. O projeto de lei que reorganiza esta instituição, vasado nos mesmos moldes falsos e empíricos, não lhe garante estabilidade... A reforma, pois, não harmonizando os interesses dos beneficiados com os do Tesouro, não consulta os nacionais e não deve ser convertida em lei".

Antônio Carlos, como relator do parecer da Comissão de Finanças sobre o projeto n.º 178, de 1921, da Câmara dos Deputados, assim depôs:

"O ponto substancial de qualquer organização dessa natureza está, de um lado, na forma relativa a jóias e contribuições, jamais perdendo de vista a idade do contribuinte; e de outro, na instituição de benefícios segundo bases que terão de decorrer do critério fixado para o *quantum* daquele concurso pecuniário. Sacrificado esse ponto substancial que teria de ser atendido nos termos da teoria dos seguros de vida, haveria apenas soluções arbitrárias e empíricas. E por haver sido construído em bases assim caracterizadas é que o montepio de 1890 foi suspenso".

Diante de depoimentos assim eminentes, não será possível reconhecer-se espírito construtivo, nem mesmo boa fé, em quantos ainda pretendam invocar as pensões do velho Montepio Civil para termo de comparação com as concedidas pelo IPASE ou qualquer outra moderna instituição de seguro social.

IV — CONFRONTO COM OS INSTITUTOS E CAIXAS DE APOSENTADORIA E PENSÕES

Em referência à alegada inferioridade dos benefícios concedidos pelo IPASE em confronto com os outorgados pelos diferentes Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, deveriam os críticos ter-se dado a um mais detido exame da questão, pois também em 1941, em outro comunicado publicado em todos os jornais e em avulsos, assim os advertimos quanto à complexidade da matéria:

"A comparação entre esses "benefícios de família" e as pensões dos Institutos e Caixas não se poderá fazer sumariamente, em face da diversidade dos planos, proveniente da evolução do seguro social. A pensão, nas Caixas, depende do número de anos de serviço do segurado, sendo, assim, reduzida para os que morrem após pouco tempo de trabalho. Nos Institutos, cuja legislação é mais recente, como o dos Comerciantes, reformado em 1940, já a pensão não depende do tempo de serviço, mas apenas de um período de carência, isto é, de haver o segurado contribuído durante um prazo determinado. No IPASE já não há período de carência, vale dizer: o segurado, desde que tenha pago a contribuição de agosto, morrendo em setembro deixará a mesma pensão que deixaria se, com o mesmo vencimento, falecesse daqui a dez anos. Por outro lado, nos referidos Institutos e Caixas, a pensão total será sempre a mesma quer o segurado deixe viúva com um filho ou com seis, ao passo que no IPASE a pensão total será tanto maior quanto mais numerosos forem os filhos, legítimos ou não. Acresce, ainda, que os benefícios de família, no IPASE, não compreendem só a pensão, mas também um pecúlio especial, a ser pago de uma só vez".

Em face dessa heterogeneidade dos planos de benefícios e das bases de contribuição, qualquer confronto teria

de ser precedido de um trabalho preparatório análogo à chamada "redução ao mesmo denominador", para a comparação de diferentes frações.

Diversidade de contribuições e benefícios

A contribuição dos segurados, nas Caixas de Aposentadoria e Pensões, varia de 3 a 5%, sendo em muitas de 4% e estando elevada a 5% em diversas. Em todas, porém, é cobrada ainda uma jóia, de um mês de salário, o que representa, tomando-se por exemplo a arrecadação de 1942 em diversas Caixas em que a mensalidade é de 3%, o acréscimo de 1% na contribuição. Assim, a contribuição menor é, em verdade, de 4%. Nos Institutos a mesma diversidade se verifica, cobrando o dos Marítimos, o dos Industriários e o dos Transportes e Cargas — 3%; o dos Comerciantes — 4%; o dos Estivadores — 5% e o dos Bancários — 5 a 8%.

Em relação aos benefícios, a diversidade entre os Institutos e Caixas é tal que torna difícil uma síntese. Abstraida a assistência médico-hospitalar, que em uns é prestada e em outros não, nota-se de comum o período de carência, que, em regra, é nas Caixas de 5 anos e nos Institutos de 3 anos, havendo casos em que se reduz a 18 meses. O benefício principal, de interesse para a comparação, é a pensão por morte, que é sempre igual à metade da aposentadoria, sendo esta dependente do tempo de serviço, ou de contribuição, com o máximo variável de 60 a 85% do salário-base.

Neste ponto se distingue, desde logo, um aspecto particular para o confronto: um segurado, com o salário de mil cruzeiros, depois de vários anos, deixaria em um Instituto ou Caixa, com o coeficiente de 70%, a pensão máxima de Cr\$ 350,00, qualquer que fôsse o número de filhos; já no IPASE, com um mês apenas de serviço, a pensão seria de Cr\$ 211,00 para a viúva e 84,00 para cada filho, seja o total de Cr\$ 379,00 se fôssem dois os filhos, 463,00 se fôssem três; 547,00 se quatro, e assim sucessivamente, além do pecúlio especial de mais de Cr\$ 5.000,00.

O projeto de "plano único"

Essa originalidade da pensão crescente com o número de filhos, trazida ao seguro social brasileiro pela legislação do I.P.A.S.E., também consta do projeto de "plano único" elaborado pelo Conselho Atuarial do Ministério do Trabalho. Trata-se de importante estudo feito justamente com o objetivo de uniformizar, em termos ideais, aquela variedade de planos dos Institutos e Caixas, representando, assim quanto a esses, com melhorias, a "conversão ao mesmo denominador" a que aludimos.

Poderemos, portanto, evitando cotejos com qualquer determinada instituição, partir desse "plano único", que também foi exaltado pelos críticos como sendo muito superior ao do I.P.A.S.E., a fim de alcançarmos o objetivo de um confronto concludente.

V — CONFRONTO COM O “PLANO ÚNICO”

De acôrdo com o publicado na “Revista Brasileira de Atuária”, de julho de 1941, o “plano único”, elaborado pelo Conselho Atuarial do Ministério do Trabalho, estabelece:

- a) contribuição variável de 4 a 6 %, com fixação inicial em 4,5 % do salário-base;
- b) aposentadoria por invalidez, na base de 60 a 80 % de salário médio dos últimos 5 anos, fixado essa base inicialmente em 70 %;
- c) aposentadoria por velhice, equivalente à da invalidez aos 65 anos de idade;
- d) auxílio-doença, no caso de invalidez temporária;
- e) auxílio-natalidade, igual a 60 % de um salário-base;
- f) auxílio-funeral, igual à importância de um salário-base;
- g) pensão aos beneficiários;
- h) pecúlio, no caso de não caber pensão.

Análise dos custos

Segundo as bases técnicas do plano, os benefícios enumerados entre os quais não se inclui a assistência médico-hospitalar, que só será prestada mediante contribuição especial, serão custeados pela contribuição tripla de 4,5 % sobre os salários-base, paga pelo segurado, pelo empregador e pelo Estado, no total de 13,5 %. Os benefícios pagáveis durante a vida do segurado, sejam as aposentadorias, os auxílios-doença e os auxílios-natalidade, bem assim o auxílio-funeral, podem ser levados à conta de soma das contribuições do empregador e do Estado, no total de 9 %, da mesma forma que, para os servidores públicos, a União, assumindo os encargos de empregador e de Estado, responde, igualmente, pelo custeio da aposentadoria; do auxílio-doença, sob a forma de licença para tratamento de saúde; do auxílio-funeral, também de um mês de salário, e de parte da assistência médico-hospitalar, já representada pelo Hospital dos Servidores do Estado, em término de construção. Assim, a contribuição do segurado, de 4,5 %, fica correspondendo, no “plano único”, ao benefício da pensão, embora exceda um pouco a essa taxa o prêmio puro, encontrado na avaliação atuarial, com o acréscimo da parte proporcional dos carregamentos, para administração e outros. O chamado “pecúlio”, compreendido no “plano único”, não deverá ser aqui considerado, por não constituir, a rigor, um benefício, uma vez que não representa nenhum risco avaliável; ao contrário, só terá lugar quando não couber pensão, por não haver decorrido o perigo de carência, e representará apenas a reversão de 2/3 das contribuições totais recebidas, sejam a do empregado e a do empregador, com os juros de 4 % ao ano.

Depois dessa ligeira análise para a homogeneização dos planos, temos os seguintes elementos susceptíveis de confronto:

- a) *benefícios do plano do I.P.A.S.E.*: sem período de carência — pecúlio especial e pensão, para uma contribuição de 5 %;

- b) *benefícios do “plano único”*: mediante período de carência de três anos — pensão, para uma contribuição de 4,5 %.

O período de carência

O período de carência, quando existe, barateia o seguro, porque importa em excluir o risco durante um certo tempo preestabelecido; ou, de outro ponto de vista, a falta de período de carência encarece o seguro, pela necessidade de cobertura de riscos imediatos. Não altera esta situação o fato de estarem os segurados sujeitos à prévia inspeção de saúde, como se poderia alegar no caso do I.P.A.S.E., atendendo-se a que a maioria dos seus contribuintes obrigatórios se submetem a exame médico antes de entrar em exercício. E' que a prévia inspeção de saúde, quando eficiente, representa apenas a exclusão da probabilidade de riscos anormais, ou iminentes, não excluindo, porém, os normais durante determinado tempo, como faz o período de carência. O valor do período de carência é especialmente elevado em se tratando de seguro de capital decrescente ou de pensão, máximo de pensão temporária. Traduzindo-se essas noções em algarismos, tem-se que, de acôrdo com as bases técnicas do plano do I.P.A.S.E., a falta de período de carência custa 1,12 % na contribuição de 5 %, vale dizer, se se introduzisse o período de carência de três anos, os novos segurados poderiam passar a contribuir, para os mesmos benefícios, com 3,88 % em lugar de 5 %.

O pecúlio especial

Consideremos agora o pecúlio especial, incluído nos “benefícios de família” do I.P.A.S.E., cujo custeio está coberto pela mesma contribuição de 5 %. Este pecúlio especial representa, como vimos, para a idade-moda, mais de cinco salários-base. E' um considerável auxílio que se proporciona à viúva, segundo o caso mais comum, para ajudá-la a reajustar suas condições de vida, após a morte do marido. Trata-se de um benefício original da legislação do I.P.A.S.E., de significação e montante equivalentes ao que é propugnado, como o benefício primordial para a viúva, no famoso “Plano Beveridge”, o qual, não obstante ser mais de um ano posterior, ao D.L. 3.347, de 12-6-41, reivindica a originalidade desse benefício, conforme se vê pela seguinte declaração: “Nenhum dos países parece prover qualquer coisa que corresponda ao benefício temporário de viuvez, na taxa especialmente alta proposta no Relatório, como um meio de reajustamento” (Seguro Social e Serviços Afins — Relatório por William Beveridge — Novembro de 1942 — § 11 do Apêndice F).

O Brasil constitui, pois, uma exceção, nesse sentido, graças à legislação do I.P.A.S.E. Essa “provisão” excepcional, tão altamente louvada, tem, de acôrdo com as bases técnicas da lei de “benefícios de família”, o seu custo representado por 0,85 % do salário-base, custo que se reduziria a 0,66 % se se incluísse o período de carência.

Conseqüentemente, se além de se incluir o período de carência, que corresponderia à redução de 1,12 %, também se suprimisse o pecúlio especial, que representaria 0,66 %, a redução total seria de 1,78 %, e a contribuição de 5 % estaria reduzida para 3,2 %.

Resulta, assim, que as pensões do I.P.A.S.E., com período de carência, custariam aos segurados a contribuição de 3,2 % ao passo que as do "plano único", também com período de carência, custarão a contribuição de 4,5 %. Resta, agora, fazermos a comparação entre os montantes das pensões, segundo os dois planos.

Comparação das pensões

Pelo "plano único", conforme consta da "Revista" citada, a pensão será constituída de duas partes :

- a) uma cota familiar, igual a 25 % do valor da aposentadoria ;
- b) uma cota individual, igual a 10 % do valor da mesma aposentadoria, por beneficiário, até o máximo de 7.

Sendo a aposentadoria de 70 % do salário, temos que a cota familiar é de 17,5 % (25 % de 70 %) e a cota individual é de 7 %, do mesmo salário.

Concluída a homogeneização dos planos, seja a referida "redução ao mesmo denominador", poderemos realizar a comparação, tomando para as pensões do I.P.A.S.E. os elementos da idade-moda, acima indicados. Assim teremos :

- a) pensões do "plano I.P.A.S.E." — Em troca de uma contribuição de 3,2 % ; pensão para a viúva — 21,1 % e para cada filho mais 8,4 %, seja o total de 71,5 % do salário do segurado, no caso de 6 filhos ;
- b) pensões do "plano único" — em troca de uma contribuição de 4,5 % : pensão para a viúva — 24,5 % (17,5 + 7 %) e mais 7 % por filho, seja o total de 66,5 % no caso, também, de serem 6 os filhos.

Observando-se que, neste confronto, a contribuição a que correspondem as pensões do I.P.A.S.E. é 30 % inferior à do "plano único", um exato paralelo só poderia ser feito depois de estabelecida a igualdade de custo e conseqüente redução dos benefícios do "plano único" na mesma proporção, de 30 %. Então teríamos, no "plano único" para a viúva — 17,2 % e para cada filho 5 %, seja o total de 47,2 % para o máximo, de viúva com 6 filhos, em lugar do total de 71,5 % do "plano I.P.A.S.E.", no qual, aliás, essa percentagem não representa o máximo, por não haver restrição quanto ao número de beneficiários.

Se em face das diversidades ainda restantes, que não se traduzem facilmente em valores numéricos por não estarem estimadas nas avaliações atuariais, não se deve concluir que as pensões do "plano único" são inferiores às do I.P.A.S.E., o resultado da homogeneização parcial já feita basta para demonstrar que as do I.P.A.S.E. não perdem nesse cotejo, nem, conseqüentemente, no confronto com as dos institutos e Caixas, que o mesmo "plano único" uniformiza e aperfeiçoa.

Diversidades não avaliadas

As referidas diversidades não avaliadas, se relacionam com o regime de beneficiários das pensões.

Em primeiro lugar, pelo "plano único", a viúva deixará de ser beneficiária uma vez contraindo novas núpcias,

ao passo que pelo "plano I.P.A.S.E." essa eventualidade não importa à pensão da viúva, que é *vitalicía*. Esta vitaliciedade irrestrita, constituindo um ônus maior, pode se ter por compensada pela reversibilidade ou constância da chamada "cota familiar" do "plano único", considerada para o confronto, como integrante da pensão da viúva. O princípio de que a "cota familiar" só se extingue "com a extinção da cota individual do último beneficiário", representa, realmente, um sobre-custo, embora a hipótese só ocorra, em regra, nos casos excepcionais em que o segurado não deixa viúva, ou esta também falece quando ainda tem filhos em condições de ser beneficiários de pensão.

Outra circunstância que representa um ônus maior para o "plano I.P.A.S.E." está em que a mãe do segurado, ou o pai inválido, e os irmãos, havidos como beneficiários, não precisam viver na dependência econômica do mesmo segurado, segundo exige o "plano único". Por outro lado, o "plano único" tem a seu favor o sobre-custo representado pela circunstância de admitir a designação de um beneficiário quando não haja nenhum dos necessários, o que, não sendo equiparável ao que custaria a liberdade de designação para a pensão vitalícia do I.P.A.S.E., é, todavia, ponderável nos casos excepcionais em que o segurado não tenha nem esposa, nem filhos, nem mãe, nem irmãos.

Ainda no "plano I.P.A.S.E." não há qualquer limitação para o número de beneficiários, que o "plano único" restringe a sete, digamos a viúva e seis filhos. O caso, aliás freqüente, de haver mais de seis filhos, constitui, assim, um ônus a mais para o "plano I.P.A.S.E.". Este sobre-custo poderá se considerar compensado pelo escalonamento existente, no próprio "plano I.P.A.S.E.", para as pensões dos menores as quais são crescentes de acordo com as fases educacionais da criança e só atingem à percentagem máxima, adotada para o confronto, aos 12 anos.

A última diversidade, a que cabe referência, consiste na duração das pensões temporárias dos filhos, que no "plano I.P.A.S.E." são devidas até aos 21 anos, ao passo que no "plano único" cessam aos 18 anos — para os do sexo masculino, ou com o casamento — para as filhas. Falta-nos uma tábua de nupcialidade que permita concluir se há sobre-custo no fato de ser a pensão cessante com o casamento, isto é, se os casamentos se verificam, ou não, para as mulheres solteiras em geral, entre as idades de 18 a 24 anos, seja em média aos 21 anos, e, havendo sobre-custo, se este é, ou não, compensado pelo fato de se prolongar por mais três anos a pensão de todos os filhos, inclusive as filhas casadas, fazendo-se todas cessarem aos 21 anos, como ocorre no "plano I.P.A.S.E..".

Princípios divergentes

Embora não computadas para o confronto numérico, essas diversidades revelam, no entanto, certas divergências de princípios, de política da previdência social. Tais divergências merecem especial atenção por traduzirem as seguintes peculiaridades da legislação do I.P.A.S.E. :

- a) abolição do requisito de dependência econômica ;
- b) restrição à liberdade de designar ;
- c) não influência do casamento da beneficiária.

Dependência econômica

As primeiras legislações sobre pensão continham preceitos que ou resultavam em letra morta ou impunham um trabalho de investigação quanto às condições de vida do beneficiário. É exemplo disso a norma que exigia, para a constância do direito à pensão, mantivesse o beneficiário "vida honesta" (D.L., 20.465, de 1-10-31, artigo 34, n.º VI). Tal exigência caiu em desuso. Outro exemplo, é o requisito de "dependência econômica" ou "falta de recursos", que, envolvendo um conceito variável, é de prova difícil, prestando-se a discussões e a fraudes. Este último aparece ainda nas modernas legislações e tem acolhida no "plano único". Entretanto, a legislação do I.P.A.S.E. o proscreveu, pelas dificuldades processuais que pode suscitar e porque não tem justificativa plausível hoje em dia. Se é certo que o seguro social se destina a proporcionar o amparo apenas indispensável à subsistência, não é menos certo que o interesse social está em que todos só tenham motivos de estímulo para porfiar em obter rendimentos pelo próprio esforço, tornando-se elementos produtivos. E não constituirá estímulo, nesse sentido, a norma que mandar suprimir a pensão do elemento que assim se tornou produtivo, concedendo-a, ao mesmo tempo, a outro que, em condições idênticas, apenas se distinguiu por se haver quedado, inativamente, na "dependência econômica", podendo alegar a seu favor "falta de recursos". Contra esse requisito socialmente negativo, da mesma forma que a legislação do I.P.A.S.E., se insurge também o "Plano Beveridge", baseando-se na "força das objeções populares contra qualquer espécie de comprovação de meios de vida", e afirmando que "essas objeções procedem, não tanto de um desejo de obter tudo a trôco de nada, como do ressentimento contra um benefício que parece punir aquilo que o povo passou a encarar como o dever e o prazer da economia". (Id., § 21). Aliás, neste mesmo sentido já vem evoluindo a legislação brasileira, conforme se vê do recente Decreto-lei n.º 5.643, de 5-7-43, que em seu art. 2.º dispõe expressamente não haver impedimento para a acumulação das pensões do seguro social, seja de diferentes instituições, seja com ordenados, salários ou vencimentos de qualquer origem, proventos de aposentadoria, ou outra espécie de rendimento. Ficou, assim, consagrado o princípio da legislação do I.P.A.S.E., que não adotou, para nenhum caso, o requisito de estar o beneficiário em "dependência econômica", ou "sem recursos".

Liberdade de designar

Outro princípio que inspira a legislação do I.P.A.S.E. é o de restrição à liberdade de designar beneficiário. Essa liberdade, via de regra, é aproveitada, por aqueles que não são casados, para a designação da companheira como beneficiária. Uma nação que tem na sua Lei Magna o solene conceito de que a "família, constituída pelo casamento indissolúvel, está sob a proteção especial do Estado", não pode, na sua legislação social, deixar de garantir privilégios àqueles que, atendendo aos ditames legais, se unam pelo casamento. Assim, não será coerente com a organização social da nação a lei que conferir à concubina um amparo equivalente àquele que teria se se houvesse casado regularmente. Por muito que se invoque "a realidade brasi-

leira", "o interior do país" "as deficiências do registro civil" e outras coisas análogas, nunca se encontrará apoio para semelhante situação, a menos que se ponha por terra o princípio constitucional e a organização civil. Não se pretende negar certas situações de fato, que devem ser atendidas, mas sem prejuízo dos preceitos fundamentais. Isto realizou a legislação do I.P.A.S.E., onde encontram todo amparo as proles espúrias, em igualdade de condições com os filhos legítimos, por não terem elas concorrido para a ilegitimidade. Já em relação aos pais ilegítimos a mesma razão não ocorre, para serem tratados com semelhante benevolência. A companheira, na legislação do I.P.A.S.E., pode ser beneficiada pelo pecúlio especial, aliás de importância apreciável, o qual é de livre designação; não pode, porém, ser favorecida com o benefício primordial do plano, constituído pela "pensão vitalícia", que cabe à viúva e que não é objeto de designação para outrem. Talvez, mediante a revisão a ser feita, se chegue à conclusão de que essa quota de pensão, na falta da viúva, poderá reverter temporariamente a favor dos filhos. A livre designação, entretanto, dentro do espírito da lei, não poderá ser admitida. Neste ponto, como em tantos outros, a legislação do I.P.A.S.E. veio a ser prestigiada pelo "Plano Beveridge", que é incisivo quando preceitua: "O auxílio-viuvez e o tutelar não devem ser pagos senão à mulher que era a esposa legal do morto". (Id., § 348). Não se diga que este é um princípio anacrônico, demasiadamente conservador. Trata-se, isto sim, de uma norma protetora da organização da família, como célula da sociedade. Especialmente para a grande maioria, representada pelas classes modestas, onde o concubinato muitas vezes resulta da inércia, um fator econômico dessa ordem é de grande influência, não sendo raros os casos já ocorridos, de segurados que regularizam sua situação de família, pelo casamento, a fim de não deixarem a companheira sem o amparo da pensão vitalícia. Só este efeito bastaria para justificar a restrição à liberdade de designar, restrição que não pode ser razoavelmente combatida, nem mesmo pelos "espíritos avançados", pelos divorcistas, pois é sabido que à própria tese do divórcio aproveita mais a rigidez do princípio do casamento do que a sua frouxidão, cujo resultado não favorecerá fórmula alguma, apenas concorrendo para a desorganização da família.

Casamento da beneficiária

Por fim, temos o princípio da não influência do casamento da beneficiária na constância da pensão.

Relacionando-se com este princípio, houve, entre as críticas à legislação do I.P.A.S.E., uma que se distinguiu por constar de parecer oficial e conter as expressões seguintes:

"Entretanto, como declarei no exame do balanço de 1940, não é demais que aproveite mais esta oportunidade para apelar para o Governo no sentido de que transforme em pensões vitalícias, cessantes pelo casamento, as atuais pensões a herdeiros cessantes aos 21 anos de idade. As condições sociais e econômicas da mulher no interior do país são muito diversas das que existem nas grandes capitais".

E concluiu, por isso, o aludido parecer que o plano de pensões do I.P.A.S.E.

"adota disposições contrárias à tradição brasileira de amparo à família, disposições às vezes contraditórias, como a que mantém o pagamento da pensão à viúva, quando esta contrai novo casamento, e a que suprime automaticamente o benefício, quando a filha atinge os 21 anos de idade". (Vide "Relatório e Balanço Geral" — Exercício de 1941 — Publicação oficial do I.P.A.S.E. — fls. 130).

Em face do princípio anteriormente exposto, de restrição à liberdade de designar, é difícil sustentar-se a censura de que a legislação do I.P.A.S.E. é contrária "à tradição brasileira de amparo à família". E em face do princípio, que passaremos a expor, de não influência do casamento da beneficiária, mais difícil será descobrir-se contradição naquelas disposições que, precisamente, se distinguem pela sua harmonia, confirmando o princípio adotado pelo legislador. Mas, vejamos o que é que, segundo o parecer, está contra a tradição brasileira. E' apenas o fato de cessar a pensão da filha independentemente do casamento. Dir-se-ia, pela forma súbita do reparo, que se cogita de uma inovação da legislação do I.P.A.S.E. Entretanto, assim não é, pois desde 1936 tal preceito se encontra na legislação social brasileira, introduzido pela lei que criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, lei essa que, depois de aprovada pelo Congresso, foi sancionada pelo Chefe do Governo, sob o n.º 367, de 31 de dezembro de 1936. Essa lei foi que teve a iniciativa de fazer cessar a pensão da filha, nas mesmas condições que a do filho, quando atingida a maioridade. O mesmo preceito se encontra também na legislação que rege o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas. Sem embargo, a "tradição brasileira" jamais se mostrou melindrada, por qualquer dos seus mais lúdimos representantes. O legislador nacional, tem, pois, entendido que esse fato em nada contraria a "tradição brasileira de amparo à família" e atende à política do seguro social, que não deve admitir a inatividade econômica da mulher, pelo simples fato de ser solteira. Tratando, não das solteiras, que para êle estão fora de cogitação, mas sim da viúva, declara Sir William Beveridge: "Não há motivo para que uma viúva sem filhos tenha garantida uma pensão por toda a sua vida; se ela está apta para o trabalho, deve trabalhar" (Id., § 153). Se assim se pronuncia em relação à viúva, a quem nós outros amparamos vitaliciamente em virtude da desambientação que o casamento costuma causar para as atividades remuneradas, imagine-se o que sentiria o notável filósofo da segurança social da Inglaterra se lhe falassem da necessidade de, em nome do "amparo à família", se conferir pensão vitalícia para todas as solteiras, pela única circunstância de não se haverem casado. Estranharia, sem dúvida, tal alegação, e ficaria de acordo com o legislador brasileiro.

E' certo que o próprio parecer, reclamando tão ampla medida numa época em que as repartições, os institutos e quase todos os estabelecimentos comerciais estão repletos de mulheres solteiras, só argumenta com "as condições sociais e econômicas da mulher no interior do país", ditas "muito diversas das que existem nas grandes capitais". Neste caso,

o problema não é tão grande, não é tão comprometedor da segurança da família, mormente no caso do I.P.A.S.E., cujos segurados, quase na totalidade, vivem nas "grandes capitais". No "interior do país" são poucas as repartições públicas; destas, com quadros reduzidos, são poucos os funcionários; destes, poucos terão filhas que cheguem aos 21 anos sem se casar; destas, poucas não terão atividade remunerada, ou não terão sido para isso preparadas pelos respectivos pais; destas, enfim, poucas não serão, então, inválidas, tendo, neste caso, direito à pensão. Positivamente, tão pouco não pode constituir ofensa grave a "tradição brasileira de amparo à família".

Muito ao contrário, esse pouco é largamente compensado pelo maior "amparo à família" que, de outro lado, resulta do princípio de não influência do casamento da beneficiária, que inspira harmonicamente os dois preceitos acusados de contraditórios.

De fato, constituindo o casamento a base da família, que está sob a "proteção especial do Estado", será incoerente, sob esse prisma, suprimir-se a pensão por motivo do mesmo casamento. Isto representará uma sanção econômica contra um ato a que a Constituição promete proteção especial. Sendo o casamento um complexo de problemas sentimentais e econômicos, não será proteger a família agravar-se tal complexo com mais um problema — o da perda de uma pensão vitalícia. Na crônica dos processos sobre legislação de previdência, há memória de uma controvérsia que ilustra a questão. Suspendeu certa Caixa a pensão vitalícia de uma viúva, pelo fundamento de que ela não mantinha "vida honesta", como exigia a lei. Recorreu a interessada alegando que sua vida não deixou de ser honesta; apenas não se havia casado de novo, com a pessoa com quem vivia, em virtude da própria lei, que lhe suprimiria a pensão, impondo-lhe um sacrifício financeiro que não poderia suportar. O recurso foi provido. Nas leis posteriores caiu a exigência de honestidade. Mas a norma de cessar a pensão com o casamento perdurou, prevalecendo como justificativa para o concubinato e constituindo, por isso, ela sim, um elemento negativo para o "amparo à família".

Por tais razões preferiu a lei do I.P.A.S.E. o princípio da não influência do casamento. A pensão representa um seguro de renda, temporária para a filha, e vitalícia para a viúva. Para isso é que contribui o segurado, não entrando no cálculo qualquer coeficiente de nupcialidade. Assim, falecendo o segurado, se deixar filha — a pensão será paga a esta durante o tempo previsto, seja até aos 21 anos, quer se case, quer não; se deixar viúva — também a esta será paga a pensão, vitaliciamente, quer ela torne ou não a se casar.

IV — CONCLUSÃO DOS CONFRONTOS

Dessa comparação, que acabamos de fazer, entre os benefícios assegurados pelo D.L., 3.347, de 12-6-41, e os prometidos pelo "plano único", nos termos em que foi divulgado, resulta, como ficou dito e demonstrado no confronto dos montantes das pensões, que as do I.P.A.S.E. não perdem no cotejo com as do mesmo "plano único", nem, conseqüentemente, com as dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões.

Oportunidade para uma revisão

Isso não exclui, todavia, a hipótese de uma revisão, cuja oportunidade já foi comunicada ao Exmo. Sr. Ministro, em ofício dirigido a S. Excia., em 21-5-43, nos termos seguintes :

“A única matéria nova, que aparece nas críticas atuais é a pretendida inferioridade do regime de previdência do servidor do Estado em comparação com o que virá a ser outorgado, aos demais trabalhadores, pelo “plano único” compreendido na lei orgânica da previdência social, a ser em breve promulgada, segundo foi solenemente declarado, a 1.º de maio, pelo Presidente Getúlio Vargas.

De fato, parece que, imediatamente após a promulgação da referida lei orgânica da previdência social, deverá ser examinada a possibilidade de assemelhação das normas do Decreto-lei n.º 3.347, atendidas as peculiaridades da classe dos servidores do Estado, dentro do ponto de vista de que estes não poderão ficar em situação inferior, ponto de vista, aliás, que já foi sustentado pela atual Administração do I.P.A.S.E., quando obteve do Excelentíssimo Sr. Ministro da Fazenda o necessário apoio à causa da aposentadoria dos extranumerários da União. (Vide exposição de motivos do D.L., 3.768, de 28-10-41)”.

Uma condição inerente ao seguro social

Com a demonstração de que o seguro social do I.P.A.S.E. não perde em qualquer confronto que seja feito ponderadamente, não se pretende negar que os seus benefícios sejam módicos, como o são da mesma forma, os de todas as instituições autárquicas de previdência social no Brasil ou no estrangeiro.

A modicidade dos benefícios, e a das contribuições, é condição inerente ao seguro social, que, por ser obrigatório, tem de representar um *minimum*, que traduz o meio termo entre aqueles que não querem seguro algum e os que se distinguem pelo acentuado espírito de previdência. Estes podem se valer do seguro facultativo, ao passo que aqueles não têm outro recurso senão o de se conformar com a contribuição compulsória. Por outro lado, não poderia o seguro social ter por objetivo resolver “integralmente” o problema da subsistência de uns, à custa de uma contribuição excessiva para aqueles que não têm qualquer problema a atender. O objetivo do seguro social, assim, não é mais do que o amparo modesto das famílias dos segurados falecidos,

sem excluir a hipótese de trabalho produtivo de seus elementos capazes. A exclusão desta hipótese, como a solução de casos especiais, somente pelo seguro privado poderá ser alcançada, pois deve correr por conta unicamente do segurado que o desejar. Este é um conceito constante na legislação e nos autores.

O Ministro Valdemar Falcão, no já mencionado trecho de sua exposição de motivos, observou : “uma vez que se trata de previdência de caráter obrigatório, preferiu-se apoiá-la em uma contribuição relativamente módica”, outorgando-se o benefício correspondente e se facultando àqueles que o considerarem por demais reduzido, o direito de aumentá-lo mediante contribuição especial”. Igualmente, assim se expressa a “nota justificativa” do “plano único” : “Um outro ponto inovado e que vem satisfazer o desejo daqueles que, percebendo maiores vencimentos, julgam insuficientes os benefícios garantidos pelo seguro obrigatório, é o que se refere à faculdade, estabelecida no projeto, da realização de um seguro voluntário, com o fim de se aumentarem as importâncias das aposentadorias e das pensões”. Com a mesma orientação, também o “Plano Beveridge” sustenta : “Organizando o seguro, o Estado não deve tolher o incentivo, a oportunidade, a responsabilidade ; estabelecendo um mínimo nacional, deve deixar possibilidade e estímulo à ação voluntária, para cada indivíduo prover mais que aquele mínimo, para si e sua família” (Id., § 9).

Função suplementar do seguro privado

Essa é a doutrina da função suplementar do seguro privado, a qual, no I.P.A.S.E., é consubstanciada pelo art. 21 do Decreto-lei n.º 3.347, de 12-6-41, do teor seguinte :

“Os segurados que pretenderem instituir pensão superior à prevista neste Decreto-lei, ou novo pecúlio, poderão fazê-lo em caráter facultativo, na forma das instruções que forem expedidas para as operações de seguros privados de acordo com o disposto no art. 6.º do Decreto-lei n.º 2.865, de 12 de dezembro de 1940”.

As instruções indicadas tomaram o n.º 14-43 e foram publicadas no *Diário Oficial* de 11-5-43. Nelas se encontram reguladas as operações de seguros de vida facultativos, compreendidos, além dos planos comuns, os seguros especiais suplementares das pensões temporárias e vitalícias garantidas pelo seguro social.

Essas operações de seguro privado serão o objeto das próximas preleções.

Princípios orçamentários

J. WILNER SUNDELSON

(Tradução de CELIA NEVES)

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

II

(Conclusão)

OS PRINCÍPIOS incluídos no segundo grupo referem-se a técnicas. A relação entre o sistema orçamentário e as atividades do governo é aceita como fator pacífico. O interesse, aqui, consiste mais em descobrir qual o método usado — se o de orçamento único ou de orçamentos múltiplos (*unidade*), se o orçamento é executado tal como votado (*especificação*), se o mecanismo exige votação e balanceamento anuais (*anualidade*) e, finalmente, se são corretas as estimativas apresentadas (*exatidão*).

II. (a) *Unidade (Einheit, unité)*. Preliminarmente queremos adiantar que a questão da forma física do documento orçamentário não é discutida neste ponto. Nossa intenção é falar sobre os vários métodos de dividir parte do material incluído no sistema e de retirá-lo do orçamento regular ou ordinário. Trata-se aqui de um problema de processo, de mecânica, mais que de encadernação, impressão e publicação.

O princípio da unidade é invocado quase sempre na discussão das várias espécies de orçamentos especiais ou menores. Os mais comuns são: orçamentos extraordinários, de inversão de capital, anexos, de emergência, especiais e industriais. As conseqüências políticas da "desunidade" não são tão importantes, pois a infração dêsse cânon não afeta necessariamente o controle político das finanças. No entanto, a função financeira de manter o equilíbrio exige um tratamento unificado de todas as despesas e receitas; requer que nenhuma parcela do material incluído no sistema orçamentário seja considerada separadamente ou à parte das finanças ordinárias e que não lhe seja conce-

da personalidade própria (35). Poucos argumentos são necessários para justificar o princípio da unidade, em qualquer orçamento (36).

O estudioso das questões orçamentárias verifica logo que o princípio da unidade o conduz ao estudo da contabilidade e da administração financeira. Esse princípio requer que se dê certa atenção aos métodos que informam o processo orçamentário, pois a unidade não pode ser insuflada num sistema financeiro em que não existe unidade substancial, por meio de orçamentos ou de quaisquer outros instrumentos. ADOLPH WAGNER foi o primeiro a reconhecer que um fundo geral no Tesouro é pré-requisito essencial à unidade orçamentária (37).

Os teóricos encontram pequena dificuldade em defender a divisão do orçamento em unidades separadas, recorrendo a argumentos econômicos, financeiros ou fiscais. Quase todos os grupos de receitas e despesas apresentam uma feição ou característica que justifica um exame isolado. Muitas vezes as despesas representam apenas investimentos temporários, que oferecem lucros tangíveis e mensuráveis. A literatura financeira está repleta de material adequado à defesa dos orçamentos extraordinários. Isso não obstante, basta levar os argumentos em prol da "desunidade" às conse-

(35) A separação de itens financeiros num sistema de orçamentos múltiplos não tem grande significação em si mesma, mas uma política irregular, de crédito público ou de equilíbrio, usualmente se segue aos desvios da unidade orçamentária.

(36) ALLIX, *op. cit.*, p. 174: "La règle de l'unité est plutôt un idéal qui n'est complètement réalisé nulle part et qui est diversement apprécié suivant les pays".

(37) ADOLPH WAGNER, *Finanzwissenschaft*, Erster Teil (Leipzig, 1883), p. 237, "Prinzip der fiscalischen Kassenheit".

quências lógicas, para se verificar que os orçamentos independentes são, na melhor das hipóteses, perigosos.

A manutenção de rigorosa unidade orçamentária é tão geralmente reconhecida como índice de finanças ordenadas e sadias que os estudiosos da ciência financeira associam a inobservância deste princípio a práticas defeituosas e escusas, sobretudo no que toca ao problema do equilíbrio orçamentário (38). A unidade orçamentária ergue-se como alvo final de todos que desejam manter em ordem o sistema financeiro. Nenhum estudo de orçamento é perfeito se não retrata a maneira exata por que os ditames deste princípio são obedecidos. A complexidade da atividade econômica dos governos contemporâneos é tal que dificilmente se encontra um sistema — quer de grande império, quer de pequena cidade — isento de violações.

Um outro problema importante surge quanto ao princípio da unidade. É a relação do orçamento central com o das subdivisões políticas. É evidente que esta questão aparece em todos os orçamentos, exceto nos de pequenas comunidades locais que são a menor unidade do sistema político. JÈZE trata esta questão como um aspecto do princípio da exclusividade (39), opinando que todo orçamento nacional deve excluir as despesas locais de seu raio de ação. Outros autores ligam este problema ao ideal da unidade (40). No caso da Rússia, o governo soviético deu reconhecimento legal a esta máxima, adotando a denominação "Orçamento Nacional Unificado", por causa da inclusão do orçamento relativo às repúblicas subordinadas. Um recente estudo do orçamento soviético explica que esta norma decorre do princípio da unidade (41). Parece-nos difícil aceitar a inclusão de qualquer debate sobre a maneira de tratar as subdivisões políticas ou entidades territoriais entre os princípios orçamentários cardiais. Se nos limitamos à função descritiva dos princí-

pios, cumpre descrever de que modo se faz a distribuição das despesas e receitas entre as várias unidades políticas. No entanto, em cada caso particular, o sistema de coordenar os diferentes órgãos, em suas relações financeiras, deve ser tomado como uma das instituições aceitas, a que o orçamento tem de adaptar-se. Se estendermos o alcance do orçamento, de maneira a não incluir problemas ocasionados pelo sistema de coordenação político-administrativa do país, devemos preparar-nos para enfrentar infundáveis problemas de direito, filosofia política, funções governamentais, tributação, etc. Os aspectos da questão, capazes de dar uma imagem exata do *status* das questões orçamentárias, podem ser melhor estudados sob o conceito de universalidade. Os elementos referentes à inclusividade do mecanismo orçamentário, do ponto de vista territorial, assim como de qualquer outro, cai, corretamente, sob o primeiro grupo de princípios.

II. (b) *Especificação (Spezialisierung, Spezialität, Detaillierung, Gebundenheit, spécialité, appropriation)* (42). Ao tratar deste princípio, os autores têm evitado, cuidadosamente, oferecer regras de procedimento específicas. A maioria deles apenas descreve os diferentes métodos empregados e discute as vantagens de cada um.

Em sua forma mais simples, este princípio suscita a questão "verbas globais *versus* orçamento discriminado". STOURM julga que o problema consiste em fixar o melhor tamanho do capítulo que deve constituir uma unidade, na votação do orçamento (43). JÈZE vai além: quer saber se as verbas são mandatórias ou não, ampliando assim o conceito, de maneira a incluir toda a questão dos deveres e poderes dos órgãos administrativos do governo, relativamente à despesa. A situação de após guerra, com suas flutuações da moeda e do nível de preços, conferiu grande importância a esta questão: saber até que ponto o orçamento, uma vez aprovado, deve controlar a ação do executivo. Este ponto merece mais atenção do que a que até agora lhe tem sido dispensada.

(38) ALLIX, *op. cit.*, p. 78; JÈZE, *op. cit.*, p. 196. O modelo adotado atualmente para apresentação das contas do Tesouro e os dois últimos orçamentos anuais do governo federal deram motivo à acusação de que os Estados Unidos adotaram um sistema de orçamentos múltiplos. Para a discussão desta acusação, ver "The Emergency Budget of the Federal Government", do Autor, na "American Economic Review", vol. XXIV, pp. 53-68 (março 1934).

(39) JÈZE, *op. cit.*, p. 230.

(40) E. G. FÖLDES, *op. cit.*, p. 65. O autor, ao descrever o orçamento austríaco de antes da guerra, assevera que a natureza da monarquia dual impedia a manutenção da unidade orçamentária.

(41) G. DOBBERT e OSCAR WITT, *Das Einheitliche Staatsbudget der U. S. S. R. R.* (Jena, 1930), p. 42.

(42) Há uma pequena confusão acerca deste termo. Em inglês a palavra *specialisation* tem sido usada principalmente para indicar violações do princípio da unidade, ao passo que em alemão (a palavra estrangeira recebe uso generalizado) a mesma palavra *Specialisation* refere-se especialmente à destinação de receitas a determinadas despesas.

(43) STOURM, *op. cit.*, p. 300.

Os autores alemães, de modo geral, julgam, que a essência da questão está em saber como devem ser votadas as verbas: se discriminadamente, se *en bloc* (44). NEUMARK, todavia, trouxe contribuição valiosa, ao classificar os problemas decorrentes deste princípio. Sua análise pode, com proveito, ser acompanhada na íntegra (45):

A. *Especificação qualitativa* — As verbas só podem ser aplicadas aos fins especificados no orçamento. A menos que este seja obedecido, dentro de limites razoáveis, tanto suas funções financeiras como as políticas ficam comprometidas. Aqui, como em outras questões de princípio, sente-se o conflito entre os que defendem a finalidade política do processo orçamentário e os que vêem na restrição dos fatores econômicos e financeiros um obstáculo à eficiência e economia. As transferências de verbas (*virements*), de um item ou departamento para outro, são condenadas e defendidas. Os orçamentos são criticados porque vão longe demais e porque não vão bastante longe. Não admira, pois, que as autoridades não tenham julgado conveniente fixar qualquer regra definida neste particular.

B. *Especificação quantitativa* — Só se podem autorizar as despesas constantes do orçamento e até o limite aí consignado. A violação da especificação qualitativa, mediante o desvio de fundos do propósito a que foram destinados, não afeta, necessariamente, o equilíbrio orçamentário. A infração da especificação quantitativa afeta: novas despesas, ou despesas além das importâncias autorizadas, perturbam diretamente o equilíbrio orçamentário. Um vez que rompem o equilíbrio do orçamento, as infrações da regra quantitativa têm enorme consequência.

A literatura relativa à matéria não insiste numa rigorosa obediência a esse princípio; pelo contrário, o que impressiona é a inevitabilidade das infrações. NEUMARK formula as regras que a seu ver devem ser seguidas no tratamento dos elementos imprevistos. O leitor é levado a analisar os orçamentos suplementares, adicionais ou retificativos, e bem assim os diversos sistemas de incluir no mecanismo orçamentário as contingências inesperadas, cujo exame não seja possível adiar

até o início do novo período orçamentário. A crise econômica transformou essa questão num de nossos problemas orçamentários mais prementes. Se a receita prevista deixa de concretizar-se e se se fazem novos apelos aos recursos do governo, o mecanismo orçamentário deve ser capaz de adaptar-se aos novos acontecimentos. Se não o fizer, fracassará. Julgamos desnecessário frisar quanto vital é saber exatamente de que maneira cada orçamento domina esses fatores. E o sistema é destituído de mérito se não prevê as técnicas necessárias às alterações e revisões, no decurso do período fiscal. Um estudo de nosso orçamento nacional e bem assim dos estaduais, sob o aspecto da especificação quantitativa, mostrará que, em muitos casos, se assume uma atitude fatalística em relação ao orçamento, depois de aprovado e publicado.

Um outro aspecto do princípio da especificação, tal como NEUMARK o encara, é o fator tempo: cumpre que as despesas sejam feitas apenas durante o período para que foram autorizadas. Ligados a este princípio, NEUMARK discute os métodos de encerramento do período fiscal e as questões relacionadas com a continuidade do orçamento. Dentre as mais importantes, destaca-se a do sistema de caixa e exercício. O primeiro, empregado principalmente nos Estados Unidos e na Inglaterra, oferece grandes contrastes com o tradicional método do exercício, francês. Cada ano orçamentário (*exercice*) goza de individualidade e "vive" além do ano civil. Outro processo interessante é o emprêgo de períodos adicionais regulares, como na Itália — o acréscimo de vários meses ao ano fiscal, para a conclusão das principais operações não ultimadas. Sem dúvida cada orçamento deve ser analisado de maneira a esclarecer qual o método adotado para ligar um período orçamentário a outro.

A longa série de novos fatores, que a definição de NEUMARK abrange, confere ao princípio da especificação uma importância nada inferior aos vitais problemas da universalidade e da unidade. Os autores que tentarem laborar meramente sobre idéias já aceitas, acerca do que constitui um bom processo orçamentário, na certa encontrarão dificuldades; mas, como ponto de partida para estudo e análise, este princípio é inestimável.

II. (c) *Anualidade (annualité, Jährlichkeit)*. A extensão do período orçamentário é a caracte-

(44) ENGLIS, FÖLDES, LOTZ, MOLL e outros.

(45) NEUMARK, *op. cit.*, pp. 297-347; cf. *supra*, pp. 241-42.

ística primária de qualquer sistema; os problemas correlatos também foram grupados sob esta epígrafe. O termo "anual" é infeliz. Desvia a atenção do verdadeiro ponto: defesa ou crítica do ano, como unidade de mensuração para fins orçamentários.

Ao contrário dos outros princípios, que vêm sobrevivendo com popularidade crescente, este tem uma carreira fraca e, no momento, atravessa maré de baixa popularidade. Isto se explica facilmente porque ninguém nunca soube muito bem por que o ano foi tomado como unidade orçamentária normal. STOURM (46) adianta-nos pouco ao observar que "este período corresponde à medida usual das estimativas humanas". Mais duas razões definidas são freqüentemente arguidas (47). Um ano parece ser o "máximo de tempo pelo qual uma legislatura pode conceder o poder fiscal (contrôle da bolsa) e o mínimo de tempo de que o executivo precisa para pôr o orçamento em execução". Depois de analisar os fatores em jogo, STOURM conclui que "o orçamento, por sua própria natureza, deve ser anual" (48).

Neste caso, os fatores financeiros a discutir são as vantagens ou desvantagens de alterar a política, a intervalos freqüentes, e os problemas ligados à estimativa. A favor dos intervalos curtos alega-se que é muito difícil fazer estimativas de receita para períodos longos, em virtude da flutuação dos fatores econômicos. Por outro lado, há sólidos argumentos econômicos em prol de períodos orçamentários mais extensos, como salvaguarda à instabilidade financeira. O uso generalizado de orçamentos bienais, pelos governos estaduais da União Norte-Americana decorre, sem dúvida, não tanto de uma teoria financeira como de um fato de ordem política: em certos Estados o legislativo só se reúne de dois em dois anos. Durante a presente crise econômica, muitos Estados encontraram não pequenas dificuldades com seus orçamentos bienais.

O estudioso verificará que a extensão do período fiscal tem repercussões importantes sobre dois problemas de finanças públicas. Um é a questão

do equilíbrio: o modo mais fácil de equilibrar receitas e despesas é adiar o seu ajustamento até que surjam fatores capazes de restabelecer o equilíbrio. A atual crise trouxe muitos ensinamentos a este respeito, sendo que, em alguns casos, chegou mesmo a provocar providências definidas (49).

O segundo problema é definir o que seja item ordinário e extraordinário. A decisão dada a este ponto afeta vitalmente a política financeira de muitas unidades governamentais em que a opção entre empréstimos e impostos repousa na diferenciação entre despesas normais e anormais. Surgem obstáculos quando se tem que defender a necessidade de iniciar e encerrar regularmente o orçamento, na presunção de que as várias atividades do governo apresentam a regularidade das rotações da terra ao redor do sol. A irregularidade de uma despesa desaparece facilmente se alongamos o período de trabalho, embora seja evidente que a demasiada extensão deste expediente incluiria guerras, revoluções e até eras históricas na ordem dos acontecimentos normais (50).

Conquanto a "anualidade" dificilmente possa ser encarada como um princípio cardinal, a extensão do período financeiro é um aspecto do processo orçamentário que merece exame cuidadoso (51) — eis a opinião que nos parece aceitável, no tocante a esta máxima.

Não julgamos deslocado fazer aqui uma pequena digressão de nosso estudo relativo às regras constantes do Grupo II, a fim de explicar a omissão de um princípio que tem recebido grande atenção.

(49) Ver ROBERT MURRAY HAIG, *The State of the Federal Finances*, "Yale Review", vol. XXII, pp. 234-51 (1933); HARVEY L. LUTZ, *Budgets, Bonds and Ballots*, in "Facing the Facts" (N. York, 1932), pp. 37-71; E. R. A. SELIGMANN, *The Fiscal Outlook and the Coordination of Public Revenues*, "Political Science Quarterly", vol. XLVIII, pp. 1-22 (Março 1933). A mensagem do Presidente Roosevelt, que acompanha o orçamento para 1935, denota que a Administração aceitou o ponto de vista cíclico, em relação ao problema do equilíbrio.

(50) A. SCHÄFFLE, *Zur Theorie der Deckung des Staatsbedarfes, Gesammelte Aufsätze* (Tübingen, 1886), vol. II, pp. 241-311.

(51) NEUMARK, *op. cit.*, pp. 50-52. O autor não inclui este entre os princípios orçamentários mas discute o problema no capítulo da legislação orçamentária. Nosso empenho em que os princípios sejam aceitos mais como guias de pesquisas do que como cânon de ação não entra em conflito com as idéias de Neumark; permite-nos, ao mesmo tempo, incluir o período orçamentário como uma das mais importantes máximas.

(46) STOURM, *op. cit.*, p. 319.

(47) ALLIX, *op. cit.*, p. 228, também é de opinião que o ano representa o período orçamentário correto, simplesmente porque, como afirma, "L'année est en effect un cadre, une division de temps qui répond à nos habitudes de calcul".

(48) STOURM, *op. cit.*, p. 334.

Trata-se da *autorização prévia* (*Vorherigkeit, Vorherigen-Genehmigung, autorisation préalable*), isto é, a regra de que todas as despesas (e algumas vezes também as receitas) sejam votadas e autorizadas antes de sua execução. O orçamento deve ser um projeto e não uma tomada de contas do passado, ou uma aprovação de acontecimentos em curso. Para aqueles que procuram fazer do princípio uma norma de conduta, ele se apresenta como idéia que decorre naturalmente da própria definição de orçamento, idéia que julgam essencial para que este último desempenhe sua função política (52).

Dois problemas distintos prendem-se a este princípio. O primeiro é a questão das despesas realizadas durante o período fiscal, sem que tenham sido inscritas no orçamento aprovado. O leitor deve lembrar-se de que este aspecto do processo orçamentário foi examinado quando falamos do princípio da especificação; justifica-se, portanto, sua omissão aqui.

A segunda questão refere-se à votação do orçamento, ou melhor, à apresentação e aprovação do orçamento, antes do início do período a que corresponde. É igualmente claro que este problema pode ser incluído no campo dos princípios de que já falamos. A noção de anualidade pode perfeitamente abranger este aspecto do fator tempo.

Em apoio de nossa opinião, de que não há argumento sólido para se conferir ao princípio da autorização prévia um valor normativo, desejamos recordar que, no tocante aos orçamentos nacionais, há duas correntes de opinião. O governo norte-americano, com sua ampla margem entre o encerramento da sessão legislativa e o início do período fiscal, oferece um ótimo exemplo do primeiro grupo. O inglês está no outro campo, não reconhecendo a necessidade de se votar o orçamento antes do início do período financeiro (53). Os franceses têm feito uso tão habitual dos duodécimos provisórios (*douzièmes provisoires*) que os mesmos deixaram de ter caráter de anormalidade. Os italianos também possuem um sistema de *duodicesi provvisori*. Justificando tais práticas, alega-se que a autorização prévia do orçamento anual exige uma série de estimativas a longo prazo, nem sem-

pre exatas. Muitas vezes convém aguardar indícios do volume das receitas decorrentes das leis de receitas votadas, antes de fixar definitivamente as despesas do ano. Quanto menor o lapso de tempo entre as estimativas e a arrecadação, maiores serão as probabilidades de êxito. Especialmente nos períodos de flutuação econômica, as estimativas feitas com muita antecedência sempre resultaram insatisfatórias.

Por outro lado, o adiamento da votação final do orçamento, e sua substituição por medidas provisórias ou sucedâneos fiscais, pode, em alguns casos, implicar em relaxamento do controle legislativo, em reforçamento do poder executivo. Por esta razão, alguns estudiosos das finanças hesitam em aprovar qualquer desvio do princípio da autorização prévia. Aqui de novo podemos dizer: se damos à função descritiva dos princípios maior ênfase do que à função normativa, os elementos defeituosos, acaso existentes no processo tradicional, ressaltam com maior nitidez.

Podemos, então, concluir: desde que seus aspectos significativos sejam tratados alhures, entre os princípios, e uma vez que reputemos de valor duvidoso seu emprêgo como norma de procedimento orçamentário, não é necessário elevar a regra da autorização prévia à categoria de princípio independente. Isto seria agravar inutilmente a desordem e confusão que caracterizam qualquer tentativa de analisar os fatores realmente fundamentais do orçamento.

II (d) *Exatidão* (*exactness, Genauigkeit, Ehrlichkeit, Realität*) — Embora nos pareça que o princípio da exatidão se aplica a todos os aspectos do sistema orçamentário, na literatura teórica figura o mesmo estreitamente ligado aos métodos de estimar a receita. Além disso, é evidente que se trata de um princípio que requer delicadeza e tacto porque debaixo de muito palavreado frequentemente se esconde o problema de mensurar a honestidade e a boa vontade das autoridades públicas.

Os autores franceses não têm conferido à noção de *exatidão* a categoria de princípio cardinal, mas falam dos requisitos de prudência, sinceridade e franqueza (54), da necessidade de visão e honestidade no trabalho de elaboração das estimativas

(52) ALLIX, *op. cit.*, p. 216; NEUMARK, *op. cit.*, p. 284; JÈZE, *op. cit.*, p. 189.

(53) O processo inglês vem claramente descrito em J. W. HILLS e E. N. FELLOWS, *British Government Finance* (N. York, 1932).

(54) STOURM, *op. cit.*, p. 145; JÈZE, *op. cit.*, p. 214.

(55), e da conveniência de se evitar qualquer tendência no sentido de excessivo otimismo ou pessimismo. Entre as autoridades alemãs, vamos encontrar muitas que destacam este princípio, dando-lhe definição precisa (56). Também elas tentaram fazer desta regra uma norma de conduta. Na prática pouco mais conseguiram que fervorosos apelos em prol da honestidade e da sinceridade. Dedicase grande espaço à infundável discussão das tentações que assaltam as autoridades públicas encarregadas de elaborar as estimativas.

Pouco se tem a ganhar, com a simples declaração, por mais séria que seja, de que, para penetrar a verdadeira natureza das estimativas, cumpre recorrer a métodos científicos, aplicados por técnicos, e evitar a desonestidade (57). Está claro que neste caso, como no da anualidade, emprega-se uma terminologia imprópria, que mascara o verdadeiro problema. O interesse primário reside na natureza e utilidade dos métodos e processos adotados na compilação das estimativas.

Não existem critérios pelos quais se distingam as estimativas científicas e verdadeiras de meros palpites e deturpações da verdade. Os teóricos encontram grande dificuldade em traçar a linha de demarcação entre o "forjar" estimativas e os cálculos legítimos. De resto, não existe uma definição-padrão do que seja método científico. Os chamados "métodos automáticos" — que não deixam margem ao arbítrio humano — não só são anti-científicos com seu emprêgo constitui por si mesmo, na maioria das vezes, desonestidade e grande inexactidão.

Não há padrões fixos para se julgar o que seja boa ou má estimativa. De muitos pontos de vista, pode-se até justificar uma falsificação deliberada das estimativas da receita, como meio de conse-

guir economias impossíveis de obter de outra forma. Não é difícil imaginar uma situação em que um *superavit* no fim do ano atenderá melhor às finalidades políticas e financeiras do orçamento que uma estimativa "científica". Há casos, ainda em que certas restrições impostas pela legislação exigem verdadeira exibição de otimismo. Em muitos Estados da União vigoram preceitos constitucionais que proíbem os empréstimos (a menos que autorizados por *referendum*), a não ser como antecipação de receitas tributárias. Nessas circunstâncias, um congresso que não vota as medidas indispensáveis à obtenção de renda suficiente para cobrir as despesas pode causar uma grave crise financeira, a menos que o executivo "force" as estimativas da receita, para atender às necessidades do Estado. É que, para o fim de empréstimos a curto prazo, a lei toma as estimativas como medida das rendas tributárias arrecadáveis.

Mencionamos estes exemplos para mostrar as dificuldades criadas pela aceitação deste princípio, tal como usualmente formulado.

Não nos parece necessário que a exigência de honestidade, em todo o processo orçamentário, seja dignificada como princípio orçamentário, na parte referente às estimativas. Em nossa opinião, este princípio deve focalizar a atenção nos métodos de estimar rendas e despesas mais que no caráter das autoridades delas encarregadas.

* * *

O terceiro e último grupo de princípios trata das fórmulas e técnicas para a apresentação e publicação do orçamento. São eles: clareza e publicidade.

III. (a) *Clareza* (*Klarheit, Durchsichtigkeit, Übersichtlichkeit, Vergleichbarkeit, clarté*). Pode-se ter a tentação de concordar com os que tratam este princípio superficialmente, como proposição óbvia e natural (58); mas um rápido exame das práticas orçamentárias do presente removerá qualquer tendência neste sentido. A justificativa da inclusão da clareza como princípio fundamental não nos deterá durante muito tempo. Nenhum sistema orçamentário pode preencher qualquer de suas funções a menos que prescreva uma apresentação compreensível que não deixe margem para dúvidas ou interpretações pessoais, na mente dos

(55) JÈZE, *op. cit.*, pp. 275-76. Os franceses gozam de invejável reputação devida a complicações desnecessárias, que freqüentemente resultam em inexactidões. ROBERT MURRAY HAIG, em *The Public Finances of Post-War France* (N. York, 1928), mostra como grandes inexactidões são disfarçadas por meio de uma apresentação obscura. Mais recentemente, todo o mundo pasmou ao ver a Câmara discutir se já tinha ou não votado fundos para pagamento de uma das prestações da dívida de guerra aos Estados Unidos. *New York Times*, 20 de dezembro de 1933.

(56) FÖLDES, LOTZ, MOLL, NEUMARK e SEIDEL.

(57) NEUMARK faz completa análise deste princípio, como, aliás, de todos os demais; assinala que os conceitos de honestidade, sinceridade e fidedignidade são éticos, escapando, portanto, aos limites da ciência das finanças (*op. cit.*, p. 252, nota).

(58) MOLL, *op. cit.*, p. 70; JÈZE, *op. cit.*, p. 214.

que lêem o orçamento ou por êle se orientam. Os ideais democráticos não chegam a exigir que o material técnico e complexo que forma o orçamento seja inteiramente compreensível ao famigerado homem da rua; por outro lado, o preparo especializado que se deve possuir para saber o que o orçamento contém encontra limites razoáveis (59). As funções financeiras do orçamento perdem a significação desde que haja margem para divergências, quanto ao que é planejado (60).

Há pelo menos três elementos significativos, a serem observados na aferição da clareza orçamentária. Primeiro: deve-se perguntar se o orçamento dá suficientes detalhes e quadros explicativos que tornem clara a interpretação do material básico. Sob esta epígrafe estudamos os problemas da subdivisão das informações. Segundo: levanta-se a questão da classificação e distribuição. O material deve ser examinado sob êste aspecto, para verificar se a apresentação é racional e simples. Terceiro: o orçamento é analisado de maneira a apurar se é passível de mais de uma interpretação.

Notamos que muitos autores germânicos invocam um princípio adicional — o da comparabilidade (61) — ou o tratam como parte do princípio da clareza. Neste ponto, desejamos assinalar uma pequena diferença entre os orçamentos nacionais e os das subdivisões territoriais. Êstes últimos, quando não possam ser padronizados, devem pelo menos ser passíveis de comparações. Não há dúvida que sua organização deve ser feita de tal maneira que uma série de orçamentos relativos a períodos consecutivos possa ser confrontada. Já o orçamento nacional só precisa ser comparado com outros orçamentos nacionais anteriores.

Outros autores — os que tratam da comparabilidade juntamente com a universalidade e a unidade — cometem o grave êrro de confundir política fiscal e orçamentária com os levantamentos

estatísticos relativos à estrutura financeira do governo (62).

De modo geral, pode dizer-se que a situação de após guerra gerou uma necessidade de clareza que confere a êste princípio posição de destaque. Antes de mais nada, o rápido crescimento das despesas acarretou tributos mais pesados e políticas monetárias e empréstimos desastrosos. Como era natural, cresceu o interesse pelas questões de finanças públicas. Segundo, a situação da dívida internacional exige estudo da capacidade de pagar de cada país. Foi mister encontrar algarismos que exprimissem o ônus e a capacidade tributária *per capita*. Terceiro, essas relações mais íntimas entre as finanças públicas e a economia particular reclamavam tipos de informação que até então não interessavam ao cidadão médio. Além disso, as projetadas reformas das relações fiscais entre os governos nacionais e respectivas subdivisões políticas vieram agravar a necessidade de uma boa apresentação das estatísticas financeiras.

III. (b) *Publicidade* (*Öffentlichkeit*, *publicité*). O princípio da publicidade assume importância quando encarado em relação às lutas políticas pelo “contrôle da bolsa”. O público, alega-se, deve ter plena posse de todos os fatos relativos às finanças do Estado. Nossas próprias reformas orçamentárias são bastante recentes para nos recordarem êste aspecto do orçamento, “o instrumento do povo”. Posteriormente, firmou-se a opinião de que o orçamento não é de fato orçamento a menos que permita livre e irrestrito exame, por parte do público, de todos os seus aspectos. Na verdade, uma corrente de idéias assevera que a publicidade é tão evidentemente um corolário dos ideais democráticos que não se torna necessário destacar o orçamento como ponto especial. Dentre as exigências definidas que se formularam, no tocante à publicidade, figuram a pronta publicação dos documentos orçamentários, o aces-

(59) NEUMARK, *op. cit.*, p. 221, analisa com proficiência os mais significativos aspectos que a questão comporta, usando como texto a célebre máxima de Colbert: “il faut rendre la matière des finances si simple qu'elle puisse être facilement entendue par toute sorte de personnes et conduite par peu de personnes”.

(60) Nem uma grande quantidade de material estatístico relativo à arrecadação das rendas, nem os mais completos relatórios do Tesouro, podem compensar a confusão fundamental existente nos documentos e legislação orçamentários em vigor.

(61) SEIDEL, *op. cit.*, pp. 136-75.

(62) Como no caso do princípio da unidade, muitas vezes confunde-se a aparência externa do orçamento com suas características intrínsecas. Outro êrro freqüente é a afirmativa de que os orçamentos brutos sobrecarregam indevidamente os algarismos orçamentários. A idéia do orçamento bruto prende-se à votação, ao controle e à inclusão no mecanismo orçamentário de certos itens omitidos no caso dos orçamentos líquidos; o modo por que o técnico dispõe o material orçamentário é outra questão inteiramente diferente. Para efeitos estatísticos ou de consumo popular, pode-se apresentar orçamentos líquidos ou enfeitados à vontade. Nunca é demais condenar o desentendimento que resulta da confusão de política e processo com métodos formais de arranjo e apresentação de documentos.

so ao público nos debates das comissões de orçamento do Congresso e a divulgação de dados orçamentários. Outros vão além e afirmam que o princípio da publicidade inclui até o direito de criticar livremente o orçamento.

Também aqui é óbvio, como nos demais pontos, que as tentativas feitas no sentido de conferir aos princípios validade universal e interpretação normativa conduziram a resultados desastrosos. Tais tentativas levaram o estudioso incauto a discussões gerais sobre as prerrogativas constitucionais, instituições políticas e todo o problema das relações do Estado com o indivíduo. Mais avisado é aquele que aceita certos aspectos como fatos estabelecidos e tenta ver até que ponto os orçamentos se conformam a padrões realmente inteligíveis. Convém que a publicidade, tal como a clareza, seja preocupação constante em todas as faces do problema orçamentário, porquanto alguns dos outros fatores mudam de significação à medida que se alteram suas relações com o público. O estado das finanças, visto através dos princípios da exatidão, clareza e publicidade, é muito relativo.

* * *

O presente estudo não menciona todos os princípios que têm aparecido na literatura orçamentária. Uma regra, especialmente, estamos certos de omitir, conquanto muitos autores lhe tenham dado grande realce e poucos dos que mencionaram mais de um ou dois princípios a tenham deixado de lado. É o princípio da *não afetação da receita* (*non-affectation, non-assignation, Non-Affektation, Zentralizations-prinzip, Urnzulassigkeit, einer Zweckbindung budgetärer Einnahmen*): A idéia foi muito claramente resumida por SHIRRAS (63): No tocante à questão de destinar uma renda especial a uma despesa especial, o princípio geral a ser seguido é custear as despesas com as receitas gerais e não reservar uma fonte determinada para um item especial de despesa. Esta máxima está intimamente ligada ao conceito de *Kasseneinheit* de WAGNER e tem sido, de uma forma ou de outra, expressa pelos autores que encaram o assunto de muitos ângulos diferentes.

É comum formular esta máxima conjuntamente com as idéias de universalidade e unidade, ligan-

do-a a ambas (64). No entanto, os dois autores que associamos mais de perto ao estudo da evolução dos princípios orçamentários — JÈZE e NEUMARK — tratam este tópico separadamente dos outros. Nossa própria análise leva à conclusão de que o problema está corretamente tratado quando relacionado ao conceito da unidade, como o fazem ALLIX, BASTABLE e SEIDEL (65). Porque as rendas, quando integralmente destinadas, podem ainda assim satisfazer o critério da universalidade, tal como aplicado ao orçamento. Mas as infrações do princípio da não-destinação leva muitas vezes à formação de orçamentos de educação, orçamentos de fundos de resgate, orçamentos rodoviários.

Quais são os problemas suscitados pelo princípio da não-destinação? Primeiro: significa, quase sempre a aceitação da idéia de utilidade social como guia da escolha dos instrumentos da receita. O imposto "contribuição compulsória sem atenção aos benefícios especiais que confere" — é preferido à taxa ou ao preço. As infrações do princípio, via de regra, ocorrem no caso de receitas do tipo benefício (66). Além disto, há problemas relacionados com a destinação das rendas para determinados credores, o uso da destinação até o limite de produtividade de uma fonte de receita ou até o limite de expansão do item de receita, a destinação de receitas especiais de emergência para fins específicos, e o uso da tributação para finalidades não fiscais. E mais: frequentemente todo o problema da iniciativa governamental também é atingido.

Tudo indica que tais problemas envolvem importantes questões de política social: só podem incluir-se numa discussão acerca dos princípios orçamentários se limitadas ao simples aspecto descritivo. Isto ilustra bem nossa opinião de que certos elementos dos quadros orçamentários de-

(64) MASÉ-DARI, *op. cit.*, p. 63. "L'applicazione del principio della universalità del bilancio combinato col principio della unità, porta alla fusione di tutte le entrate in un sol nucleo ed alla loro distribuzione dei vari servizi senza che entrate speciale siano affette a spese ed a servizi speciali". Também, LOTZ, *op. cit.*, p. 129.

(65) ALLIX, *op. cit.*, p. 158; BASTABLE, *op. cit.*, p. 139; SEIDEL, *op. cit.*, p. 99.

(66) JÈZE, *op. cit.*, pp. 122 e segs.; NEUMARK, *op. cit.*, pp. 180 e segs.; SEIDEL, *op. cit.*, pp. 102 e segs. O uso das receitas provenientes da gasolina para a construção de estradas de rodagem é tão generalizado e aceito que seria simplesmente inútil tentar aplicar essas rendas aos propósitos custeados pelo fundo geral. Ver M. M. DAVIDSON, *Trends in Highway Finance*, "Bulletin of the National Tax Association", vol. XIX, p. 231 (maio, 1934).

(63) G. F. SHIRRAS, *The Science of Public Finance* (London, 1935), p. 564.

vem ser tomados e aceitos como tal. Por exemplo, no caso dos governos estaduais dos Estados Unidos — com suas políticas de financiamento rodoviário e educacional — a tarefa de realizar uma análise orçamentária se tornaria excessivamente ampla, se abrangesse toda a questão da não-afetação de receitas.

Do ponto de vista orçamentário, a destinação de receitas está intimamente ligada ao problema do equilíbrio; e a consideração deste último conduzirá sem dúvida a melhor identificação dos elementos puramente orçamentários em jogo. A maioria dos autores acusa a destinação de receitas. Segundo a opinião geralmente aceita, os governos dos Estados norte-americanos, com sua generalizada destinação de rendas para fins especiais, não podem conseguir bons sistemas orçamentários até que realizem reformas básicas. Mas pouca atenção se tem dispensado aos métodos de conciliar essas receitas com aplicação especial e as políticas fiscais mais ortodoxas.

Nossa apresentação dos princípios orçamentários e o tratamento que lhes é dispensado na literatura das finanças públicas revelam a grande

significação e alcance dos problemas em apreço, que se revestem de importância suficiente para recomendar mais aprofundados estudos. Como vimos, esses princípios estão sujeitos a alterações; envolveram em determinados sistemas orçamentários e têm sido coloridos pelas opiniões (políticas e outras) dos autores mais ativos na sua apresentação. O propósito deste estudo é chamar a atenção para a existência dos princípios orçamentários e estimular os estudos deste ponto tão negligenciado na literatura financeira norte-americana. Esses princípios prestariam real serviço na investigação dos problemas financeiros dos governos estaduais, simplificando sua análise. Os sistemas orçamentários norte-americanos são relativamente jovens; as técnicas destinadas a resolver os problemas de ordem prática vão sendo criadas à medida que os mesmos surgem. Pode acontecer que a comparação com práticas estrangeiras sugira soluções para alguns dos problemas em aberto. Os trabalhos deste ramo afiguram-se particularmente oportunos agora, enquanto os sistemas orçamentários ainda são flexíveis e enquanto suas falhas são agravadas pela crise econômica.

CRIPTOGRAFIA

(Pontos organizados pelo Ministério das Relações Exteriores)

DEFINIÇÃO — OBJETO

ENTRE os meios de transmissão para o estabelecimento de comunicações ocupa o lugar de maior destaque o telégrafo, com ou sem fio. Ambos permitem, porém, a interceptação dos despachos, fato que em relação à radiotelegrafia é extremamente notável, dada a facilidade com que são interceptados os despachos transmitidos por esse meio; como, porém, o seu emprêgo é de grande e cada vez maior utilidade, quer na guerra, quer na paz, impôs-se a necessidade de transformar o texto dos despachos de modo a não poderem ser entendidos pelo adversário ou terceiros, ou seja, a obrigação de substituí-lo por um texto secreto redigido de forma a representar, convencionalmente, o documento original, só podendo ser entendido pelos que conhecerem a convenção que serviu para redigi-lo. Encarando, pois, o problema da criptografia, de um ponto de vista geral, consiste ele em: a) dado um texto claro, transformá-lo em outro redigido de modo que só possa ser entendido por quem conheça a significação dos seus elementos; b) dado um texto assim transformado, traduzi-lo no texto ou linguagem claros que lhe deram origem.

A organização de um texto secreto pode ser incluída em um dos quatro tipos seguintes: 1.º) grafia invisível; 2.º) grafia dissimulada; 3.º) grafia convencional; 4.º) grafia cifrada. O primeiro é empregado exclusivamente na correspondência e obtém-se com o uso de uma tinta que não se distingue em um exame superficial, mas que se revela por meio de um agente de origem física, como a luz, o calor, ou por um líquido no qual a imersão do texto provoca uma reação química, revelando-o. O segundo consiste em um texto normal, isto é, em um texto que tem um sentido aparente apreciável à primeira vista, onde são habilmente dissimulados os elementos que constituem o texto secreto a transmitir. O terceiro, grafia convencional, assim especialmente chamada,

consiste no emprêgo de uma redação com toda a aparência de normal, apresentando um sentido aparente perfeito, mas onde os vocábulos têm, de fato, uma significação diferente e convencional. Não chamando a atenção sobre o seu verdadeiro objetivo, essa circunstância faz com que esse processo seja o preferido pelos espões, conspiradores, etc. O quarto, ou seja, a grafia cifrada, é a mais completa e é aquela em que os documentos são redigidos de uma forma convencional, mas não apresentam o aspecto de uma linguagem normal, mostrando, à primeira vista, que se trata de um texto transformado com o fim de não ser entendido senão por quem conheça a convenção que serviu para organizá-lo. Os documentos assim redigidos constituem o que se denomina *criptogramas* propriamente ditos. Um criptograma pode ser redigido por meio de caracteres da grafia usual, sejam algarismos, sejam letras do alfabeto. Estes são usados quase que exclusivamente pelo Exército, Marinha e diplomacia e, em tempo de paz, pelos grandes estabelecimentos bancários, pois constituem a linguagem secreta mais segura, mais completa e mais prática.

Assim, pois, a arte que preside aos trabalhos de cifração dos textos claros denomina-se *criptografia*.

ORIGEM E EVOLUÇÃO

A necessidade ^{de} uma linguagem secreta deve ser tão antiga quanto o homem e pode-se afirmar que a arte correspondente esteve sempre ligada à história política e militar dos povos; destes, os primeiros de que se tem notícia documentada de terem feito uso de uma linguagem secreta foram os gregos e romanos.

Julio César, por exemplo, empregava um sistema em que as letras do texto claro eram substituídas por outras distantes quatro letras das primeiras. No século VX, entretanto, apareceu o pri-

meiro manual conhecido sobre a arte de cifrar, de autoria de um secretário da cúria romana, assim como o primeiro tratado de decifração (arte de decifrar a correspondência secreta sem o conhecimento das convenções respectivas), trabalho de um funcionário da chancelaria de Milão. Na época da Renascença, a criptografia teve um notável desenvolvimento com os italianos Cardano e Porta e o francês Vigenère. Foi no século XVII, porém, que esta arte atingiu o seu apogeu; diversas côrtes instalaram seus serviços de cifra, e os trabalhos de Bacon, Chanceler inglês, e do francês Rossignol, sob Luiz XIII, dão uma idéia da atividade que nesse sentido se desenvolvera na época. A celebridade de Rossignol foi tal como criptólogo e tão popular a sua fama que o seu nome veio a ser usado humoristicamente como sinônimo de "gazua", passando mesmo para os dicionários franceses onde hoje é encontrado com essa significação.

Nos séculos XVIII e XIX assinalou-se certa decadência na arte dos cifrados. Nos exércitos de Napoleão, dizem que o emprêgo da criptografia era feito com certo descuido e a isso, em grande parte, se atribuem os revezes sofridos na Rússia pelo grande general, cuja correspondência cifrada era constantemente descoberta pelos russos, os maiores peritos na arte até nossos dias.

A mesma opinião existe em relação aos desastres franceses de 1870-71, quando eram deficientes as precauções adotadas no uso da criptografia. Em 1880, porém, há um verdadeiro despertar da arte, iniciando-se um movimento em que suas aplicações se multiplicaram e se aperfeiçoaram, surgindo publicações de caráter verdadeiramente científico, aparecendo o ensino oficial da criptografia não só em muitas escolas militares como em diversas chancelarias. Na grande guerra de 1914-18 novo impulso se deu à arte que evoluiu bruscamente talhada à feição das qualidades e defeitos da radiotelegrafia, exigindo um ambiente de cultura e trabalho para uma extraordinária tarefa que culminava na descoberta dos segredos do adversário lançados no espaço, sob a proteção dos mais hábeis e caprichosos artificios, em um contínuo desafio à argúcia e à sua capacidade de trabalho. Para citar apenas um grande exemplo conhecido do papel da criptografia, temos o caso da batalha de Tannenberg, em agosto de 1914, na qual os alemães obtiveram esmagadora vitória

sobre os russos. Ludendorff, com seu eficaz serviço criptográfico, ao qual comparecia pessoalmente, acabou por descobrir o segredo do serviço correspondente do inimigo e, assim, as comunicações expedidas pelo general em chefe russo eram conhecidas pelo general alemão. No atual conflito a criptografia tem tido um papel preponderante para ambos os contendores, facilitando à Alemanha seus golpes de surpresa sobre a Polônia, Bélgica, Holanda e França, transmitindo ordens cifradas aos seus agentes diplomáticos nos citados países, instruindo-os quanto à ação dos "quintacolonistas".

TIPOS DE CÓDIGOS

Denominam-se códigos, dicionários convencionais modificados, por meio dos quais unidades do texto, de comprimento variável, geralmente palavras, frases ou orações inteiras, podem ser substituídas por sinais arbitrariamente escolhidos, chamados *cifras*, *grupos* ou *palavras convencionais*. Seu emprêgo verificou-se no período de 1867 a 1870. Naquela época apenas eram conhecidas as mensagens em linguagem comum, inteligível, para a correspondência comum, e a em cifra (por métodos criptográficos diversos, que não o de códigos), tanto para os serviços diplomáticos como para os militares. Subseqüentemente apareceu o método de empregar na correspondência palavras que não correspondiam ao assunto tratado e cujo sentido só era conhecido pelos correspondentes que o empregavam. Esse sistema foi aprovado, pela primeira vez, na Conferência Telegráfica Internacional de Roma, em 1871-1872. O primeiro código que se tornou largamente usado, em pouco tempo, foi o Código ABC, publicado em 1872, por W. Clauson-Thue. Embora defeituoso, logo se tornou universalmente conhecido devido à necessidade urgente de um código. Passou após por diversas melhorias, sendo ainda empregado até hoje.

Os códigos podem ser divididos em duas categorias, conforme sua elaboração: os *códigos em um volume*, que servem tanto para cifrar como para decifrar, e os *códigos em dois volumes*, que os franceses chamavam "à batons rompus", servindo um para cifrar e o outro para decifrar. O primeiro tipo geralmente é mais usado para códigos comerciais, sendo o segundo, devido a seu grau

de sigilo, preferido para os de tipo secreto. Dá isto, pois, lugar a uma outra classificação dos códigos, isto é: códigos comerciais e códigos secretos.

Códigos comerciais — Desde 1904 os tipos mais antigos de códigos foram quase completamente suplantados por códigos constituídos por grupos de cinco letras, formados por meio de *tábuas de arranjos* cuidadosamente elaboradas. Estas tábuas facilitam a elaboração de séries de 100.000 ou mais “palavras convencionais” de cinco letras, todas diferindo uma da outra em pelo menos duas letras. São desse tipo o célebre código inglês “Bentley”, “Código Mascote” e os nossos códigos “Borges” e “Código Telecriptográfico Brasil”.

Códigos secretos — Os códigos secretos seguem, em grande parte, os modelos sugeridos pelos códigos comerciais, mas nêles há preponderância do tipo de “batons rompus”, com cifrador e decifrador, sendo também usado o código com grupos de algarismos. Na estrutura de um código, após o prefácio, introdução, e em certos casos a descrição da estrutura e instruções para o seu uso, vem também o texto, propriamente dito, na primeira coluna do qual, geralmente, são colocados números ordinários, vindo depois, na segunda coluna, as palavras convencionais de cinco letras em ordem alfabética e, finalmente, numa terceira coluna, as palavras, expressões ou orações. Praticamente, em todas as expressões ou orações há uma palavra principal. São estas palavras que, na terceira coluna, são colocadas em rigorosa ordem alfabética, juntamente com as palavras desacompanhadas de frases. Estas últimas são colocadas em seguida à palavra principal correspondente, obedecendo a colocação de umas em relação às outras à ordem alfabética. Além do vocabulário, contém um código as denominadas tabelas. Estas se referem a números, preços, nomes de companhias, personalidades e tabelas gramaticais. Fogem elas, em geral, à ordem alfabética e sua colocação nos códigos dá-se tanto no início como no fim, como também é indicado no índice. Nos atuais códigos as palavras convencionais, ou sejam as cifras, são compostas de cinco letras apenas, pela resolução da Conferência de Madrid de 1932, que veio abolir o sistema de dez letras permitido pela Convenção de Bruxelas de 1928.

COMPLICADORES — VARIEDADES

Dadas as palavras convencionais de um código, pode-se aplicar-lhes um processo criptográfico qualquer de modo a transformar essas palavras e torná-las irreconhecíveis, exceto para os operadores que estejam no conhecimento do processo empregado. A operação chama-se *complicar* e o processo requer, às vezes, o emprêgo de tabelas especiais chamadas *complicadores*. O seu fim é dificultar o trabalho dos analistas de códigos e a aumentar o seu sigilo, sendo empregados na correspondência confidencial ou secreta. Os complicadores pertencem ao sistema criptográfico chamado de substituição e consistem geralmente em tabelas tendo por fim: 1.º) transformar elementos das “palavras convencionais”, compostas de letras, em outras “palavras convencionais”, também de letras; 2.º) transformar as palavras convencionais de algarismos em outras palavras convencionais de algarismos; 3.º) transformar algarismos em letras; e, finalmente, 4.º) transformar letras em algarismos. As duas últimas variedades constituem o que se chama *transformadores* propriamente ditos. Os complicadores nos quais o número de elementos de correspondência é de dois (algarismos ou letras) apresentam-se geralmente sob a forma de quadros, contendo todos os arranjos das 26 letras, duas a duas, ou dos 10 algarismos, dois a dois. Este sistema é conhecido em criptografia pelo nome de substituição por poligramas, no caso presente *bigramas*, isto é, duas letras. O complicador assume então o aspecto de um quadro no qual as primeiras letras dos bigramas figuram sobre uma linha horizontal, as segundas letras sobre uma coluna vertical, ou vice-versa, e no qual cada quadrado contém um grupo de duas letras ou três algarismos representando o bigrama definido pela coluna e pela linha.

Exemplo :

	A	B	C	D	E
A	001	002	003	004	005
B	027	028	029	030	031
C	053	054	055	056	057
D	079	080	081	082	083
E	109	106	107	108	109

O bigrama CA é substituído por 003; DE por 108, etc., etc..

Finalmente, pode-se dizer que o princípio geral a que obedecem os complicadores é a representação dos grupos de letras ou algarismos por suas coordenadas que determinam a sua posição nos quadros em que estão escritos. Esses grupos de letras ou algarismos podem ser as próprias palavras convencionais do código que se escreverão seguidamente da primeira à última, em quadros diversos numerados ou designados por letras. Observe-se, no entanto, que se pode complicar um texto cifrado sem o uso propriamente dito de complicadores, adotando-se qualquer dos inúmeros processos usados em criptografia, como por exemplo o sistema de transposição pela adição de um mesmo número às palavras convencionais em algarismos, etc..

PASSAGEM DO TEXTO EM CLARO PARA LINGUAGEM
TELEGRÁFICA — CIFRAÇÃO — DECIFRAÇÃO —
COMPLEMENTO DO TEXTO TELEGRÁFICO

(PARÁFRASE)

Transformar um texto escrito na linguagem ordinária ou comum em outro texto redigido em linguagem convencional e sem um significado aparente à primeira vista, é o que se chama cifrar o texto. A operação contrária, ou seja transformar um criptograma em texto claro que lhe deu origem, chama-se decifrar o criptograma. Poucas são as regras fundamentais que devem ser observadas, em todo trabalho criptográfico; qualquer omissão, porém, na observância de tais regras, conduzirá, inevitavelmente, à descoberta do código, ou cifra, por terceiros. Grande êxito dos cripto-analistas (peritos em decifrar criptogramas de terceiros) deve-se à ignorância e descuido dos funcionários encarregados de transformar os telegramas de linguagem clara em código ou cifra. Ao cifrar um texto deve o criptógrafo fazer sempre a máxima economia de palavras, sem alterar, evidentemente, o sentido do mesmo, procurando, outrossim, empregar as frases feitas que se encontrem porventura nos códigos. Para segurança destes, o telegrama cifrado nunca deve ser repetido em qualquer outra forma ou cifra e muito menos em linguagem clara, assim como não poderá ser repetido, retransmitido ou respondido em código o telegrama que já tenha sido transmitido em claro. Num criptograma, nunca se deverá inserir pa-

lavras em linguagem clara, pois muito facilitará a tarefa dos cripto-analistas, assim como o fornecimento de cópia textual de um telegrama em código implicará na quebra de sigilo do mesmo, como também qualquer informação, mesmo cifrada, relativa ao processo criptográfico adotado. Se for necessário retransmitir um mesmo telegrama em outro código, para reexpedi-lo será preciso parafrasear o seu texto antes de cifrá-lo novamente, ou melhor, reescrevê-lo mudando as palavras originais, tanto quanto possível, sem alterar-lhe o sentido. Isso é feito invertendo-se a posição das frases, do sujeito, do predicado e modificando as frases ou orações do período; alterando-se a linguagem, sem perda do sentido; suprimindo-se ou adicionando-se palavras, de preferência a ampliar o telegrama. Depois de parafraseado, poderá o telegrama ser expedido em outra chave ou código. Ao decifrar um criptograma deverá, também, ficar ao critério do criptógrafo parafraseá-lo, procurando ampliá-lo de maneira que seu texto se torne claro e o sentido perfeito. Quanto maiores forem o número e a extensão dos telegramas, mais depressa poderão ser descobertas as cifras; portanto, a formação e adoção de formas fixas, ou melhor, a repetição constante de uma mesma cifra no mesmo criptograma deve ser evitada. Finalmente, a prática na elaboração dos telegramas em código é especialmente recomendada, desenvolvendo-se assim, rapidamente, a desejável familiaridade com as palavras próprias e frases contidas no código. Esse fator conduz à maior rapidez na operação, tanto de cifração como decifração, permitindo reduzir consideravelmente a extensão dos telegramas, bem como o tempo necessário à sua preparação.

O CRIPTÓGRAFO — CONDIÇÕES DE PREFERÊNCIA
QUANTO AO SEXO, IDADE E TEMPERAMENTO (PRE-
CISÃO, ATENÇÃO E DISCREÇÃO)

Compete aos criptógrafos a cifração e a decifração dos criptogramas, parafraseá-los e após submetê-los à apreciação dos chefes.

É portanto de grande importância para as chancelarias possuírem um quadro de técnicos especializados nessa função, pois somente depois de alguns anos de prática poderá um criptógrafo demonstrar toda sua eficiência. Cabe a estes, também, rever e atualizar, periodicamente, os códigos

em vigor, alterando ou substituindo por outras as expressões fora de uso, enriquecendo seu texto com nomes de personalidades do momento, etc., assim como apresentar sugestões quanto à transmissão e sigilo dos criptogramas.

Tratando-se, pois, de um cargo no qual estará a par, constantemente, de comunicações de caráter político, confidencial e secreto, o ingresso ao cargo exigirá notoriamente requisitos morais, como discreção, noção de responsabilidade, seriedade, precisão, atenção e paciência. No entretanto, o "test" mais eficiente para esclarecer se o criptógrafo possui tais qualidades é realmente o estágio probatório. É mediante este que o criptógrafo poderá demonstrar se, além das qualidades intelectuais, possui, igualmente, as de ordem moral, tão importantes quanto aquelas.

Quanto ao sexo, várias chancelarias têm utilizado, criptógrafos do sexo feminino a pleno contento de seus dirigentes, inclusive o Itamarati, tendo-se revelado, inúmeras vezes, superior ao masculino, não só quanto à capacidade de trabalho, tirocínio, noção de responsabilidade, critério e mesmo discreção. Portanto, o cargo poderá ser exercido quer por um quer por outro, contando que preencha as qualidades acima referidas.

Quanto ao estado civil, podem ser os criptógrafos, quer masculinos, quer femininos, casados, mas sempre com nacional do país. No entretanto, os solteiros já exercendo o cargo, quando pretendem contrair núpcias, deverão, a exemplo da carreira de "Diplomata", pedir autorização, pois, como é sabido, o casamento altera substancialmente as condições de vida das pessoas, estabelecendo, por meio d'ele, uma íntima união de interesses entre os cônjuges, não só de ordem econômica, como social e moral.

Quanto à idade, tratando-se de cargo de grande responsabilidade, não deverá ser inferior a 21 e superior a 35 anos para os candidatos desempenharem tal função.

A VIOLAÇÃO DOS CÓDIGOS E AS CÂMARAS NEGRAS

A violação dos códigos por processos sistemáticos é levada a cabo por meio da *análise criptográfica*. Dadas as características conhecidas de certos códigos comerciais, é possível reconhecer-se se o texto foi cifrado por alguns d'eles. Mas quando se ignora, não somente o código, seu tipo, como também a língua usada pelos correspondentes, o

problema torna-se extremamente complicado. Para solver o problema da violação dos códigos cuja solução se torna de primeira necessidade, não só na guerra como na paz, têm sido criados "escritórios de análise criptográfica". Assim, nos Estados Unidos da América, durante e mesmo após a guerra de 1914-18, foi criado um escritório d'este gênero que se ocultava sob o nome de "Black Chamber" e que, segundo a exposição publicada pelo seu diretor sob o título "The American Black Chamber", alcançou os mais surpreendentes resultados.

O primeiro exame que se deve fazer num criptograma tem por fim descobrir se não terá sido empregado um complicador e se se conhece o código empregado. Procurar-se-ão, para isso, as repetições de grupos ou de fragmentos de grupos, fazendo, se necessário, uma estatística sumária por colunas, de acordo com o primeiro algarismo (ou letra) de cada grupo (todos os grupos que comecem por O, todos que comecem por 1, etc.) ou então, se se supõe, depois de algumas repetições, a existência de grupos de 4 ou 3 caracteres colocados em seguida uns aos outros, faz-se a estatística segundo o primeiro algarismo (ou letra) d'esses grupos. Se não se encontram repetições, deve-se temer o emprêgo do complicador. No caso de haver repetições e de não se saber se o código empregado é ou não secreto, procura-se o repertório dos grupos freqüentes nos códigos conhecidos. Se nestes não se encontrarem essas palavras muito freqüentes, pode-se formar hipóteses para serem verificadas posteriormente. É razoável, por exemplo, que a cifra repetida se refira ao ponto final ou a conjunção e. A pesquisa, no entanto, é grandemente facilitada quando se tem hipóteses sobre o sentido da palavra representada pelo grupo. Ora, a presença de *palavras em claro* facilita muito essas hipóteses e sua presença garante ao criptoanalista que não foi empregado um método de complicar o texto da espécie dos que alteram a totalidade do criptograma. Também dá a conhecer a língua empregada nas partes cifradas, facilitando, também, hipóteses quanto ao assunto tratado. Outras bases que favorecem ainda a formação de hipóteses são os *telegramas nos mesmos termos, grupos iniciais repetidos* em diversos telegramas, os descuidos e as indiscreções dos criptógrafos, como também, os *assuntos do dia*. Nesta última hipótese, por exemplo, na correspondência

diplomática, os acontecimentos mundiais fazem com que, nos telegramas das chancelarias aos representantes diplomáticos, ou dêstes para aquelas, apareçam constantemente nomes em evidência. Na correspondência entre a Embaixada dos Estados Unidos da América em Londres e o Departamento de Estado deve-se supor que as palavras muito repetidas devam referir-se aos nomes de Roosevelt, Churchill, Stalin, Hitler, Eisenhower, etc., no atual momento.

É preciso observar, no entanto, que antes de se aventurar hipóteses sobre o significado dos grupos repetidos num criptograma é preciso decidir-se a preliminar de se o texto foi cifrado por um sistema criptográfico ou por meio de um código, distinção esta que só pode ser feita por peritos. Edgard Allan Poe asseverou que "pode ser assegurado, de um modo geral, que o engenho humano não pode inventar um sistema de cifras que o engenho humano não possa desvendar". William F. Friedman, Chefe da Secção de Cifras e Códigos do Departamento de Guerra dos Estados Unidos da América, acha que essa afirmação só é verdadeira se se aplicar a sistemas empregados repetidamente em uma correspondência muito volumosa, pois que, *"criptogramas curtos, preparados por certos métodos, podem resistir indefinidamente à cripto-análise"*.

OS PROCESSOS MECÂNICOS — RESTRIÇÕES À SUA APLICAÇÃO

Máquinas para facilitar operações sobre cifras são conhecidas há muitos anos; variam em complexidade desde simples discos, superpostos e concêntricamente ou excêntricamente rotatórios, até aparelhos de máquinas de escrever, que funcionam eletricamente, modificados apropriadamente para fins criptográficos. Entre os melhores e mais conhecidos aparelhos criptográficos do tipo mais simples e mecânico, além do "Aparelho Wheatstone",

conta-se o do francês Bazerics, cuja invenção data do ano de 1891. O cilindro Bazerics consiste numa série de vinte discos, trazendo cada um na sua periferia um alfabeto desordenado diferente. Os discos, que trazem números identificadores, de 1 a 20, são reunidos num eixo comum da esquerda para a direita, segundo uma chave numérica. Na cifração os discos são rodados, ou melhor, girados de modo a levar as letras do texto em claro a formar uma única linha horizontal e então as letras de qualquer outra linha horizontal são tomadas como cifras equivalentes. O texto é assim cifrado em 20 letras de cada vez. Para decifrar, as letras-cifras são colocadas numa linha horizontal, girando os discos e fixando-os na posição necessária. Girando o cilindro lentamente e examinando todas as linhas horizontais, poder-se-á ver que só uma destas dá um texto inteligível. No entanto, o princípio no qual foi baseado foi concebido muitos anos antes por Thomas Jefferson. Um dos mais engenhosos e complicados tipos de máquinas cifradoras é o constituído por certo aparelho telegráfico de feitura moderna. Neste sistema a cifração elétrica, a transmissão, a recepção e a decifração, controladas por fitas perfuradas, podem ser efetuadas simultaneamente com um grau elevado de presteza. Dos muitos dispositivos e máquinas que têm sido inventados, construídos e postos no mercado, somente um número diminuto está atualmente em uso, dentre eles o aparelho brevetado por "Aktrebolaget-Cryptograph", de Estocolmo, e várias máquinas da "Patent Developing Company". No entanto, apesar do grande número de combinações que poderá oferecer qualquer destas máquinas, além do seu mecanismo delicado e complicado, de fácil desarranjo, o grau de sigilo não é suficientemente alto para permitir a sua adoção na correspondência diplomática, militar ou naval.

O Serviço Nacional de Tuberculose

Reportagem de ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO

"A tuberculose no Rio de Janeiro mata mais gente do que tôdas as epidemias juntas; as outras epidemias aparecem, fazem muitas mortes, depois acabam, mas a tuberculose mata o ano inteiro, sem cessar um dia".

FOI assim que Oswaldo Cruz se referiu ao horrível flagelo que não só no Rio, mas em todo o país, tantas vítimas faz.

Proferidas em 1905, essas palavras do sábio brasileiro servem ainda hoje para definir situação calamitosa, que só agora está sendo enfrentada com decisão e firmeza pelo Governo, conforme vamos demonstrar em seguida com as notas que nos foram entregues já redigidas pelo Serviço Nacional de Tuberculose. Em assunto tão delicado como esse, melhor será ao jornalista receber dessa forma a contribuição do técnico, do cientista, em trabalho de divulgação destinado ao grande público, que sempre deve ser informado com muita clareza e segurança, sobretudo sobre a ação administrativa do Governo, qualquer que seja o setor em que se faça ela sentir.

Quando tratamos da lepra e da febre amarela nesta revista, também tivemos a ajuda preciosa dos técnicos dos serviços federais que dão combate no país a esses grandes males. Nem poderia ser de outra forma.

Conseguimos, assim, revestir nossas reportagens de um cunho de maior segurança; é autenticidade. E, no fim, é ao velho repórter que são endereçadas as felicitações, os cumprimentos por trabalhos de divulgação que agradaram ao público e nos quais sua contribuição foi mínima... Limita-se esta, de resto, a trocar por miúdo expressões técnicas pouco conhecidas, pois o que desejamos sempre é nos fazer bem entendidos. Só isto. Parece-nos, felizmente, que temos realizado esse objetivo, a julgar pelas apreciações externadas pessoalmente às nossas reportagens e também pela imprensa, como o fez ha pouco "O Estado de São Paulo", ao comentar alguns desses trabalhos.

Ainda bem. Esse, o nosso estímulo; essa, a nossa recompensa.

Agora, vamos trabalhar.

PRIMEIRAS NOTÍCIAS DA GRANDE CAMPANHA

O Dr. Rogério Coelho, técnico do S.N.T., havia nos falado na rede de dispensários e sanatórios para tuberculosos que o Governo federal está construindo nos Estados, ressaltando-nos o valor dessa iniciativa.

Suas informações vieram reavivar-nos o interesse pelo assunto, que começamos a achar adequado para uma reportagem na *Revista do Serviço Público*.

Dissemos bem reavivar-nos o interesse porque, quando ouvimos há tempos uma conferência que o prof. Barros Barreto, diretor do Departamento Nacional de Saúde, proferiu na Exposição de Atividades de Organização do D.A.S.P., realizada no novo edifício do Ministério da Educação, ficamos inclinados a focalizar em reportagem a campanha contra a tuberculose, assunto compreendido na dissertação daquele professor e que nos deixou viva impressão.

Assim, pois, as referências agora do nosso boníssimo e grande amigo Dr. Rogério Coelho à mesma campanha levaram-nos a procurar a sede do Serviço Nacional de Tuberculose para colher material para esta reportagem.

Já tivemos ensêjo de descrever o edifício da Rua do Rezende n.º 128, onde se encontra no 1.º andar o S.N.T., e no qual também se acha instalado, no 2.º pavimento, o Serviço Nacional de Lepra, já por nós focalizado em reportagem nesta revista. No andar térreo, ladeado por grande pátio arborizado, têm sede o 1.º Distrito Sanitário e a Creche "Mário G. Ramos", bela organização do Departamento de Puericultura da Prefeitura.

CONVERSANDO COM O DIRETOR DO S.N.T.

O Dr. Rogério Coelho leva-nos ao gabinete do diretor do S.N.T. O professor Samuel Libânio recebe-nos com aquela distinção de maneiras, traço marcante da sua personalidade e que atrai, seduz e encanta a quantos dêle se aproximam. A sua nobre missão de velar por milhares de entes sofrendores e de evitar, tanto quanto possível, a propagação de um mal que no Brasil, como no resto do mundo, tantas vidas sacrifica diariamente, deram-lhe, sem dúvida, aquela doçura de falar, a que seus gestos compassados emprestam ainda mais suavidade, a inspirar-nos simpatia e um respeito carinhoso, que nos conforta e enche de íntima satisfação. E, por natural associação de idéias, quando falávamos ao professor Samuel Libânio, outro apóstolo do bem nos veio à lembrança e que, como ele, nos despertava idêntica impressão: o saudoso professor Fernandes Figueira, que, na Saúde Pública, criou o serviço de assistência à infância e formou ainda bela equipe de ilustres pediatras, que hoje lhe continuam a obra nacional de redenção da criança.

O professor Libânio, deixando a mesa de trabalho, faz-nos sentar a seu lado num *maple* e ouve-nos primeiro sobre o objetivo de nossa visita. Depois, então, começa a falar, não como se estivesse "concedendo uma entrevista", a clássica entrevista, como geralmente se faz por aí e na qual o entrevistado expõe e fala escrevendo o que quer, com traínhos ao lado, a dar impressão de que houve mesmo diálogo... Com o professor Libânio, persuasivo e claro no explicar, não há possibilidade, absolutamente, de o jor-

nalista atrapalhar-se. Só mesmo se fôr muito leso, muito "parado"...

O que vamos registrar em seguida foi uma conversa e não uma "entrevista" assim.

Agora, permitam-nos reproduzir o que ouvimos do diretor do S.N.T.:

— Com as notas que o meu assistente Dr. Lourival Ribeiro vai fornecer-lhe, o amigo terá oportunidade de verificar que os nossos serviços datam de 1941, quando o Governo do Sr. Getúlio Vargas criou o Serviço Nacional de Tuberculose, ao reorganizar-se o Departamento Nacional de Saúde. Verá, ainda, que o atual Governo está fiel a seu programa de levar a todo o território nacional os benefícios da preservação da saúde dos brasileiros dentro da melhor técnica científica. Pela primeira vez, esses benefícios não ficam adstritos à capital da República e se estendem do norte ao sul do Brasil. Os serviços estão planejados de modo que a assistência aos tuberculosos vá ao interior dos Estados, onde a terão de forma adequada. Verá também que há uma rede de sanatórios localizados nas capitais para atender aos doentes do interior, evitando assim que façam êstes penosas viagens, deslocando-se dos meios próprios onde vivem. Além dos sanatórios, iniciou-se ainda a construção de pavilhões anexos junto às boas santas casas. Cada pavilhão disporá de um aparelho Manoel de Abreu, pelo qual passarão toda a população escolar e pré-escolar de cada município, os operários, os manipuladores de gêneros alimentícios, etc., de modo a podermos fazer um cadastro torácico completo, de grande vantagem para a saúde do indivíduo e, principalmente, para a defesa da coletividade.

Observamos atentamente o modo de falar do professor Libânio. Quando chegou na "defesa da coletividade", fez com os braços gesto amplo, mas vagaroso. Gostamos. O nosso amigo Dr. Jurandir Pires Ferreira diria, se estivesse presente:

— Perfeito.

E o diretor do S.N.T. assim prosseguiu:

— Para nos cientificarmos do movimento epidemiológico em que vivem várias zonas do Brasil, foram organizados postos itinerantes em navios, vagões de estradas de ferro e ambulâncias, que fazem o inquérito tuberculínico em diversas zonas do nosso extenso território. Esses estudos já vão bem adiantados e os seus resultados serão em breve divulgados. O Governo firmou contrato com a benemérita Fundação Ataufo de Paiva para o fornecimento de B.C.G. ao S.N.T., que se encarrega, por sua vez, de sua larga distribuição gratuitamente, a todas as entidades interessadas, oficiais e particulares.

— E a vacina B.C.G., como a consegue a Fundação Ataufo de Paiva?

— Ela é preparada ali por um grande técnico brasileiro, o professor Arlindo de Assis, cujo nome de cientista já transpôs as fronteiras do país.

— E a tuberculina?

— A que usamos em nossos trabalhos é preparada no Instituto Oswaldo Cruz, sob a responsabilidade do professor José Guilherme Lacôrte.

— O professor falou na instalação de sanatórios em cada capital de Estado. E a direção desses estabelecimentos é entregue a funcionários aqui do Serviço?

— Sempre a confiamos a médicos especializados em tuberculose. O senhor verá ainda, pelas notas que o Dr. Lourival Ribeiro vai lhe fornecer, que há aqui no Rio, no Departamento Nacional de Saúde, um curso de tuberculose, sob a direção do Dr. Bandeira de Melo, destinado à preparação de técnicos, que irão depois dirigir esses sanatórios, dispensários e pavilhões anexos destinados à luta contra a tuberculose.

— Mas há necessidade mesmo da formação de especialistas para esses serviços?

— Sem dúvida! Hoje o trato do tuberculoso constitui verdadeira especialidade e só pode exercê-la o médico que se preparar para ela.

(A essa altura da conversa começamos a pensar nas despesas que devem ter os poderes públicos com o combate à tuberculose, que, com a atual vida cara, aqui e em outros países, deve estar grassando cada vez mais. Eis aí interessante aspecto do grave problema, que comportaria até uma reportagem internacional. Naturalmente esta ainda será feita um dia pela imprensa dos grandes países, e verse-á então como a humanidade sofre e sofre cada vez mais pela incompreensão, pelo desentendimento dos homens, fomentando as guerras e, com estas, a miséria, a fome, as duas grandes aliadas da tuberculose).

— E quanto à obtenção de recursos orçamentários para a realização da campanha contra a tuberculose, este Serviço os tem conseguido regularmente?

— Vamos encontrando perfeita compreensão de nossas necessidades por parte do Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda e, daí, a boa vontade do diretor de sua Divisão da Despesa, Dr. Arízio de Viana, que nos tem fornecido as verbas indispensáveis à execução de parte apreciável de nosso grande programa. E' evidente que os recursos atuais não são suficientes à integral realização do plano de combate à tuberculose em todo o Brasil, mas aos poucos vamos caminhando para lá.

(Agora um outro parêntesis: saber como é oficialmente encarada a contribuição particular na mesma campanha. Lembramo-nos então do que tem sido feito nesse sentido pela ilustre Sra. Alice Tibiriçá à frente da Fundação Carlos Chagas. Como se sabe, foi essa mesma senhora que, em São Paulo, há anos, conseguiu dar início e orientar por muito tempo outra campanha, a da lepra, não só naquele Estado como em todo o Brasil. Nunca é demais que se ressalte obra como esta, cuja significação social e humana é tão nobre e elevada que nos conforta e envaidece só no lembrá-la).

— E que nos diz o professor quanto à contribuição particular nessa grande campanha contra a tuberculose?

— E' muito valiosa, indispensável mesmo ao seu êxito. Seria muito oportuno que todas as instituições particulares entregues a essa tarefa se confederassem, de forma a haver mais coesão e unidade nos seus altos objetivos, com maior aproveitamento dos esforços expendidos no mesmo fim colimado.

— E o professor poderia nos dar referência ao Estado em que essa luta é mais acentuada?



S.N.T. — Sanatório de Maracanaú, em Fortaleza, prestes a ser inaugurado, com 350 leitos

— Em São Paulo, cujo governo ainda agora acaba de abrir um crédito de 30 milhões de cruzeiros para o combate à tuberculose naquele rico Estado. Nota-se, aliás, em todo o Brasil o mesmo desejo de colaboração com o Governo federal nessa campanha. O Pará, por exemplo, foi o Estado que primeiro instituiu o cadastro torácico obrigatório, em lei baixada na administração Malcher.

— E o Governo federal, por sua vez, há de procurar ampliar os serviços que lhe competem nessa campanha...

— Para isso já estamos sentindo a necessidade de um grande órgão orientador dos estudos e dos problemas da tuberculose no Brasil. Alimentamos a esperança da criação em breve do Instituto Nacional de Tuberculose, onde serão realizados estudos dos grandes problemas atinentes ao assunto, sob seus vários aspectos.

— Provavelmente o governo incentivará essa iniciativa...

— Por certo que ao espírito claro do Dr. Gustavo Campanha, sempre voltado para os nobres e elevados empreendimentos, não escapará a alta finalidade dessa instituição, que representa uma aspiração coletiva de todos os que lidam com o grave e sempre apaixonante problema da luta contra a tuberculose.

— E que pensa o professor do problema da readaptação do tuberculoso?

— Vai ser enquadrado no futuro Instituto, constituindo uma de suas finalidades precípua. Aliás, esse assunto é dos mais interessantes. Haja vista os belos resultados dessa adaptação obtidos na Inglaterra e, principalmente nos Estados Unidos.

— E quanto a crianças tuberculosas?

— Aí está a vitoriosa iniciativa de Oscar Clark com a criação, em Araruama, da Escola-Hospital José de Mendonça, que vai servindo de modelo à instalação de estabelecimentos congêneres no país. A Fundação Ataulfo de Paiva já dispõe do Preventório D. Amélia, em Paquetá, de organização mais ou menos semelhante à da Escola-Hospital José de Mendonça.

E o professor Samuel Libânio terminou sua interessante palestra referindo-se à necessidade de ser instituído entre nós o "seguro-doença", a exemplo do que já se faz em outros países, com o qual os poderes públicos poderão obter mais recursos para fazer face às despesas com a campanha contra a tuberculose no país.

UM POUCO DE HISTÓRIA DA TUBERCULOSE NO BRASIL

Há setenta anos passados, o prof. Torres Homem com sua grande autoridade afirmava que a tísica era uma moléstia extremamente comum no Rio de Janeiro, pôsto que

figurava sempre em primeiro lugar nas estatísticas mortuárias, levando anualmente à sepultura duas mil e tantas vítimas, e competia sempre vantajosamente com qualquer das epidemias que, às vezes, nos assolavam, não respeitando condição alguma social. E acrescentava: "*A moléstia aumenta de freqüência na razão direta do progresso da civilização*". Esta afirmação do ilustrado mestre resultou do exame minucioso das nossas estatísticas de óbitos ocorridos nesta cidade durante muitos anos e da freqüência dos casos de tísica que verificava em sua clínica domiciliar e nas enfermarias da Santa Casa.

Esta afirmação mereceu o apoio da medicina de então. Foi gravada em aforismo e mais tarde apareceu vestida à moda século XX em páginas de rosto de livros e serviu de legenda para os estandartes dos Cruzados da benemérita campanha de combate à tuberculose. Em nossos dias tornou-se um lugar comum em linguagem fisiológica.

A situação alarmante apresentada pelo eminente mestre não impressionou devidamente as autoridades sanitárias.

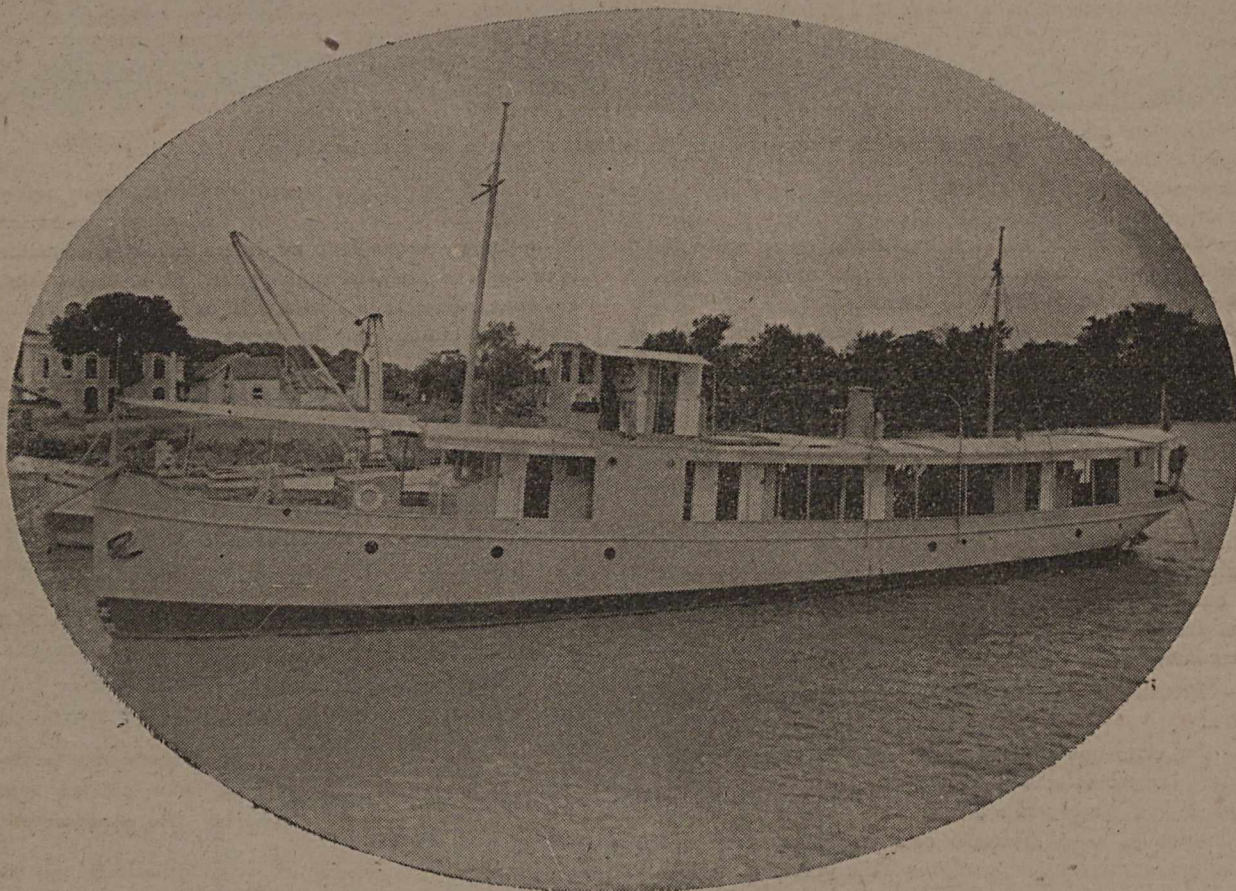
Preocupava-lhes a varíola, a febre amarela, as disenterias, visitantes habituais da cidade. São de fato mais impressionantes pelas deformidades que acarretam, pela dramaticidade do quadro clínico, e instantaneidade com que fulminam as forças orgânicas. Mas a tuberculose supera-as em número de vítimas. Não alarma o espírito desprevenido. Insinua-se, vagarosamente, ora sob forma de bron-

quite, ora como um forte resfriado, ou maleita crônica, e pouco a pouco, pela ação constante, abate a sua vítima incauta. Nenhuma medida governamental foi adotada.

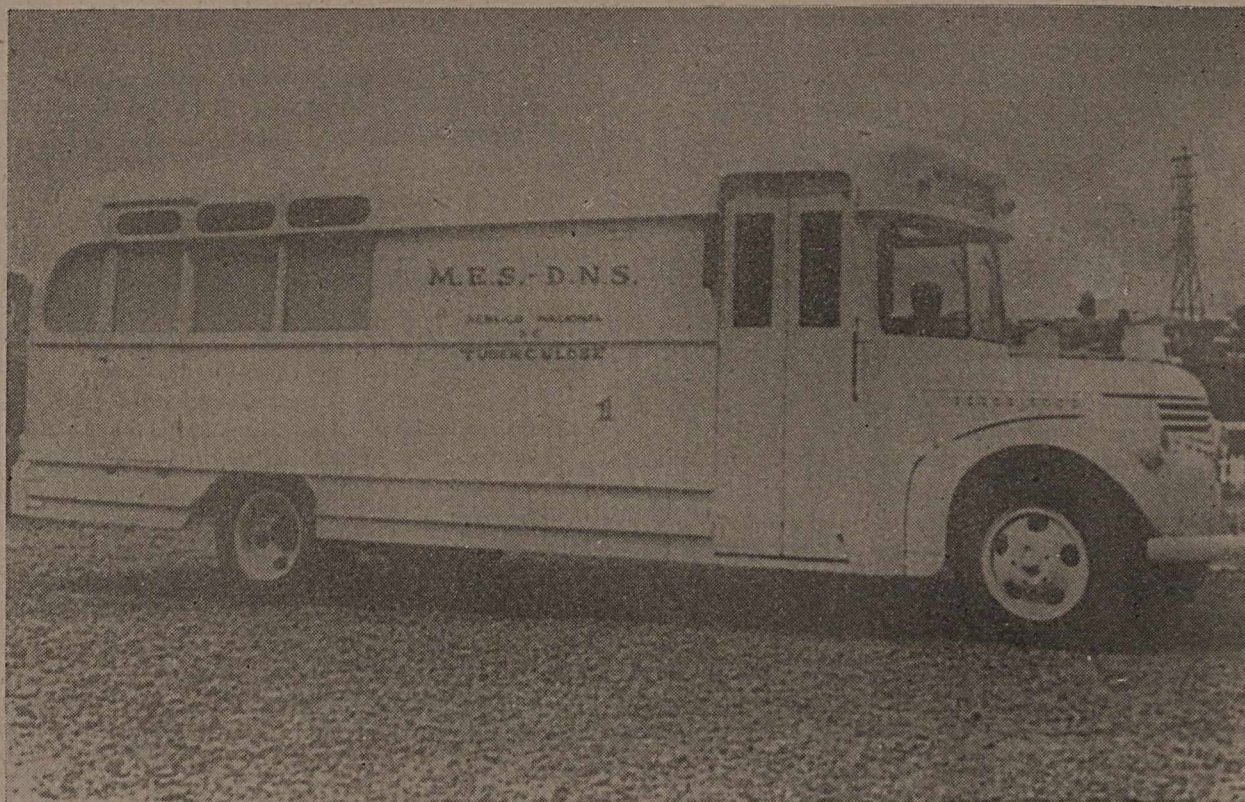
Felizmente, anos depois, prestigiosas figuras da ciência médica e dos meios intelectuais do país voltaram a insistir sobre a gravidade do mal e a reclamar do Governo contra a inércia da sua organização sanitária, diante da propagação assustadora da tuberculose. A esses reclamos cedeu o Governo e medidas foram adotadas sem obediência a um programa.

Francisco de Castro sugeria, em 1893, a notificação compulsória da tuberculose. Clemente Ferreira, em São Paulo, à frente de um grupo de companheiros denodados, fundava em 1899 a Liga Paulista Contra a Tuberculose. A esse tempo, Cypriano de Freitas, professor emérito da nossa Faculdade de Medicina, concitava a classe médica a iniciar a campanha sistemática contra a peste branca.

J. J. de Azevedo Lima retomando a posição dos bateadores da nova Cruzada, com pertinácia e clarividência apostolar, lagra reunir médicos, jornalistas, políticos, banqueiros e o próprio povo em torno da Liga Brasileira Contra a Tuberculose, fundada em 4 de agosto de 1900. No Conselho Municipal, onde teve assento em curto período, apresentou inúmeros projetos de leis de proteção e defesa da saúde do povo desta Capital, preservando-o do mal de Koch. Em 1901, a Liga Brasileira instala o seu primeiro



S.N.T. — "Aviso Tocantins", no qual foi instalado material completo para inquérito tuberculínico e cadastro torácico na Amazônia



S.N.T. — Núcleo móvel instalado em ambulância, para inquérito tuberculínico e cadastro torácico no interior do país. Presentemente há ambulâncias como esta em Petrópolis, no Estado do Espírito Santo, no Rio Grande do Sul e em Pernambuco, no campo de treinamento de Engenho da Aldeia, junto às forças expedicionárias

dispensário nesta capital, situado à rua Gonçalves Dias, 37. Em 1904, a Liga Paulista Contra a Tuberculose inaugura o seu dispensário-modelo na capital do Estado Bandeirante. Pouco depois, Oswaldo Cruz filia-se ao grupo dos pioneiros, publicando para conhecimento da população carioca os "conselhos sobre a Tuberculose" e propõe ao Presidente da República, Afonso Pena, o memorável programa de ação administrativa com caráter intensivo para debelar a tuberculose que prosseguia em sua faina devastadora. Em 1910, a Liga Brasileira Contra a Tuberculose inaugura o "Dispensário Viscondessa de Moraes".

No decênio de 1910 a 1920, Carlos Seidl, como diretor geral de Saúde Pública, inaugura o Hospital N. S. das Dores e quatro pavilhões para tuberculosos, anexos ao Hospital São Sebastião. Plácido Barbosa apresenta o seu programa de combate à tuberculose para a Capital da República. No decênio subsequente, com a grande reforma dos serviços sanitários do Brasil promovida por Carlos Chagas, é criada a Inspetoria de Tuberculose, que ficou sob a direção de Plácido Barbosa, executor de numerosas medidas de profilaxia e de assistência aos doentes tuberculosos.

Com o regime político administrativo do país inaugurado em 1930, os serviços sanitários de combate à tuberculose tomaram grande incremento, devendo ser mencionados o aumento progressivo de número de leitos na capital e no interior, medidas legislativas empenhadas na profilaxia, a formação de especialistas em fisiologia e a ampliação dos serviços médicos e de assistência social.

SERVIÇO NACIONAL DE TUBERCULOSE

Todos os esforços do Governo e das organizações privadas no combate à peste branca não conseguiram reduzir de modo marcante os índices de morbilidade e mortalidade dessa doença. No Rio de Janeiro continua a morrer, vitimado por tuberculose, um indivíduo cada 90 minutos.

O Governo da República empenhado em atender à gravidade e complexidade dessa epidemia, ao reorganizar os serviços técnicos do Departamento Nacional de Saúde, neste incluiu o Serviço Nacional de Tuberculose como órgão dedicado especialmente ao estudo dos problemas relativos à tuberculose e ao desenvolvimento dos meios de ação profilática e assistencial que lhe são referentes. O Serviço Nacional de Tuberculose foi criado pelo Decreto n.º 3.171, em 2 de abril de 1941, e seu funcionamento está regulado pelo regimento aprovado pelo Decreto n.º 13.067, de 2 de agosto de 1943.

OS FINS DO SERVIÇO

Pode-se resumir em quatro itens as finalidades fundamentais desse importante serviço de saúde pública, cuja ação abrange todo o território nacional. São os seguintes:

- I) Realizar estudos sobre os problemas da tuberculose;
- II) planejar a respectiva campanha profilática;

- III) orientar, coordenar e fiscalizar as atividades das instituições ou das organizações públicas e privadas interessadas na luta contra a tuberculose;
- IV) constituir-se em órgão realizador da parte, que, no programa fixado, couber à administração federal.

COMO ESTÁ ORGANIZADO O SERVIÇO

O Serviço compõe-se de três seções: a de Epidemiologia; a de Organização e Contrôlo; e a de Administração.

Essas seções funcionam em regime de mútua colaboração supervisionadas pelo diretor do Serviço.

COMO FUNCIONA O SERVIÇO

Cada uma das seções que integram o Serviço tem atribuições próprias e, na medida das possibilidades naturalmente decorrentes do exíguo prazo de funcionamento do Serviço desde a sua instalação até a presente data, tem executado o programa que lhe foi traçado. Assim, a Seção de Epidemiologia procede a estudos, inquéritos e investigações relativamente à epidemiologia, profilaxia e terapêutica da tuberculose; promove o levantamento dos índices relativos à distribuição da infecção e doenças tuberculosas; outrossim, elabora e atualiza resenhas técnicas referentes à

luta contra a tuberculose e, finalmente, tem recebido e dado contribuição, animada de vivo espírito de cooperação, ao Serviço Federal de Bio-Estatística; ao Serviço Nacional de Educação Sanitária, procurando estimular o interesse público da campanha contra a tuberculose.

Chefia esta Seção o Dr. Galdino de Freitas Travassos, desde a sua instalação.

A Seção de Organização e Contrôlo vem examinando e fiscalizando as organizações públicas e privadas que se dedicam ao combate à tuberculose, dando-lhes a necessária colaboração para a solução das intrincadas questões de profilaxia e assistência ao tuberculoso. Também é encarregada de planejar e fiscalizar a execução das inúmeras construções de sanatórios, pavilhões anexos e dispensários e colônias de férias em todo o país. Esta Seção está sob a chefia do Dr. Acatauassú Nunes Filho.

A Seção de Administração promove as medidas necessárias à administração do pessoal e aos assuntos relativos ao orçamento, material e comunicações de todo o Serviço. Está sob chefia do Dr. Fernando Gomes Pereira.

O diretor do Serviço é o Professor Samuel Libânio, catedrático da Faculdade de Medicina de Minas Gerais e nome de relêvo nos meios científicos e da alta administração do país; vem orientando este órgão do Departamento Nacional de Saúde, desde que foi instalado. É seu secretário o



S.N.T. — Vagão da Leopoldina Railway adaptado pelo S.N.T. para núcleo móvel de cadastro torácico e inquérito tuberculínico, dispondo de um aparelho Manoel de Abreu, de um grupo eletrogênico e material completo à sua finalidade. Atualmente está em serviço junto às usinas de açúcar de Campos



S.N.T. — Sanatório Getúlio Vargas, em Natal, Rio Grande do Norte. A fotografia é antiga. Atualmente se fizeram muros sólidos de arrimo, de modo que o edifício assenta sobre plano que será ajardinado

Dr. Rogério Coelho. O Serviço acha-se instalado à rua do Rezende n.º 128, no segundo andar do antigo edifício da extinta Diretoria Geral de Saúde, onde pontificaram Oswaldo Cruz, Carlos Chagas e Clementino Fraga e tantos outros nomes inesquecíveis de benfeitores públicos.

TRÊS ANOS DE REALIZAÇÕES

Criado o S.N.T. e nomeado seu diretor, este, em maio de 1941, isto é, um mês após o decreto de criação desse Serviço, apresentou ao Congresso Nacional de Tuberculose, então reunido em São Paulo, o programa de trabalho do novo órgão, o qual já havia sido devidamente apreciado pelas autoridades superiores. No mesmo ano, em Congresso realizado na cidade de Porto Alegre, teve o prof. Samuel Libânio oportunidade de submeter à consideração da classe médica as linhas gerais da campanha que o Serviço Nacional de Tuberculose ia empreender.

Finalmente, na memorável 1.ª Conferência Nacional de Saúde, realizada sob a presidência do Ministro Gustavo Capanema, nesta Capital, o programa do Serviço Nacional de Tuberculose foi unanimemente aprovado pela Comissão de Campanha Contra a Tuberculose, tendo merecido o interesse do plenário.

Infelizmente, o orçamento federal para 1941 estava aprovado e já em execução, quando em abril daquele ano foi criado o Serviço Nacional de Tuberculose. Esta situação de precariedade orçamentária impediu iniciar em 1941 a execução do programa proposto e aceito pelo Governo.

Por isso, deve-se considerar as realizações do Serviço Nacional de Tuberculose, partindo de 1942, ano em que foram discriminadas as primeiras verbas para os nossos trabalhos, no orçamento federal.

O Serviço tomou desde logo o encargo de colaborar com a Divisão de Obras do Ministério da Educação e Saúde, a fim de serem ultimadas as construções de vários sanatórios.

Em seguida, projetou e levou à execução a construção de sanatórios nas capitais dos Estados, começando pelas que mais necessitavam de leitos para tuberculosos.

Levando em execução o programa de extensão da rede sanatorial distribuída pelos grandes centros de população do país, o Serviço Nacional de Tuberculose, durante os exercícios de 1942 e 1943, instalou e inaugurou vários sanatórios por todo o território nacional, como se poderá ver na relação seguinte:

SANATÓRIOS CONSTRUÍDOS E EM FUNCIONAMENTO

São Luis — Maranhão

Capacidade para 150 leitos. O edifício foi entregue em junho de 1943 à administração do Estado e inaugurado em agosto do mesmo ano com o nome de "Sanatório Getúlio Vargas".

Vitória — Espírito Santo

Capacidade para 130 leitos; inaugurado com o nome de "Sanatório Getúlio Vargas", em 29 de junho de 1942.

Sanatório de Belém — Rio Grande do Sul

Capacidade para 700 leitos; iniciativa particular, inaugurado em dezembro de 1943. O Governo Federal auxiliou com a quantia de Cr\$ 6.500.000,00.

Sanatório do Distrito Federal

(Fazenda de Santa Maria — Jacarépaguá)

Capacidade para 600 leitos, em 20-12-940; este Sanatório foi transferido para a Prefeitura do Distrito Federal. Inaugurado em 1943, tendo o Governo Federal com ele despendido Cr\$ 4.420.000,00.

Recife — Pernambuco

Capacidade para 350 leitos. O edifício foi cedido por ordem do Presidente da República, temporariamente, às forças norte-americanas, que o utilizam para internamento dos seus soldados.

Natal — Rio Grande do Norte

Capacidade para 100 leitos; já entregue ao Governo do Estado em funcionamento.

Em seguida — acrescentou o professor — apresento a lista completa dos sanatórios em construção, construídos e em instalação.

SANATÓRIOS CONSTRUÍDOS E EM INSTALAÇÃO

Fortaleza — Ceará

Capacidade para 350 leitos. A construção do edifício está concluída, inclusive a instalação de cozinha, lavanderia, copa, frigorífico, etc. Necessita ainda de obras complementares.

Maceió — Alagoas

Capacidade para 200 leitos. O edifício está praticamente concluído, inclusive as instalações de cozinha, lavanderia, copa, frigorífico, etc. São ainda necessárias obras complementares.

Aracajú — Sergipe

Capacidade para 100 leitos. O edifício está concluído. São ainda necessárias obras complementares entre as quais ligações para esgoto, água, luz e força.

Niterói — Rio de Janeiro

Capacidade para 350 leitos. Está praticamente terminada a construção e instalação.

SANATÓRIOS EM CONSTRUÇÃO

Belém — Pará

Capacidade para 600 leitos. A construção já está bem adiantada, apesar das dificuldades inerentes ao estado de guerra.

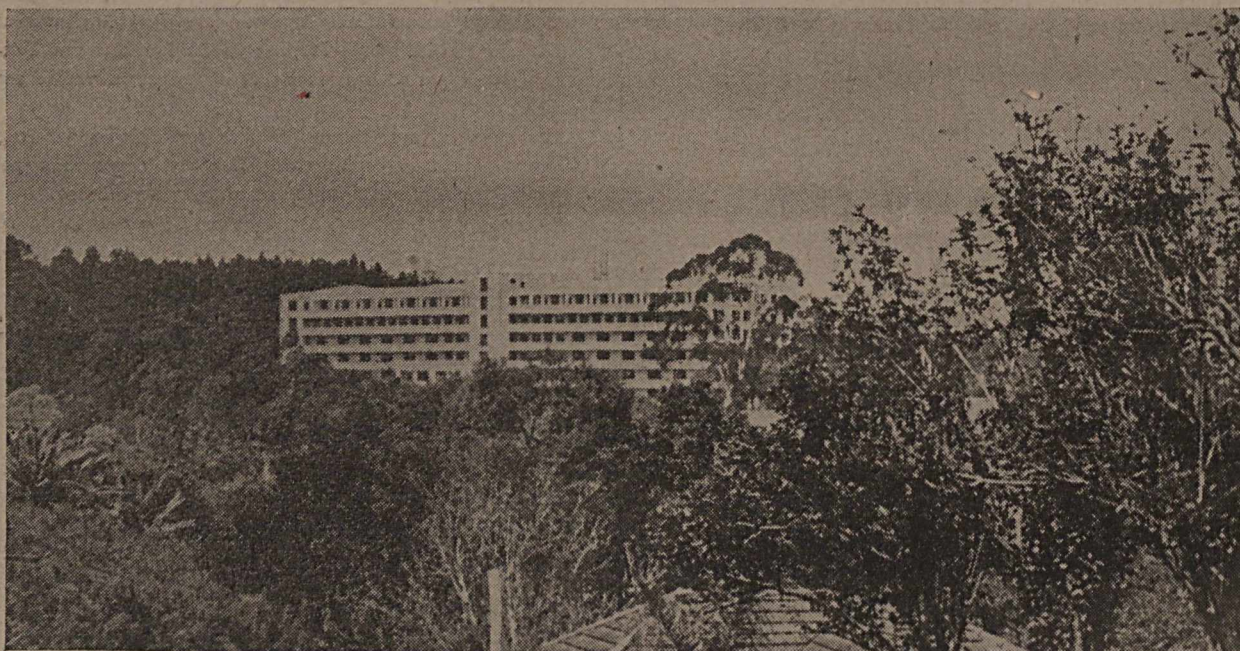
A inauguração definitiva provavelmente será em 1945.

São Paulo — Capital — Mandaquí

Capacidade para 600 leitos. As obras já estão bem adiantadas. A construção será concluída possivelmente em 1945.

Sanatório de Belo Horizonte — Minas Gerais

Capacidade para 600 leitos. Construção iniciada em 1942; foram executados serviços preliminares: movimento de terra e fundações e está em andamento a estrutura de concreto armado e tubulação embutida.



S.N.T. — Sanatório Miguel Pereira, em Mandaquí, capital de São Paulo. Sua construção está quase terminada. Dispõe de 600 leitos

João Pessoa — Paraíba

Adaptação de uma maternidade em Sanatório; capacidade para 100 leitos. A adaptação constará de: construção de varandas, duas salas de refeições, duas copas limpas, duas copas sujas e alpendres para comunicação entre os diversos pavilhões e as salas de refeições; foi iniciada em 27 de dezembro de 1943; inauguração provavelmente em abril de 1944.

Sanatório de Manaus

Aproveitamento de um embasamento para construção de um sanatório, capacidade 80 leitos.

QUANTO DISPENDEU O GOVÊRNO FEDERAL COM O ESTABELECIMENTO DA RÊDE DE SANATÓRIOS?

O custo total de construção e instalação de cada um dos sanatórios soma, incluindo todos eles, a importância de Cr\$ 56.277.649,90.

Verba empregada pelo Govêrno Federal no estabelecimento da rêde de sanatórios (até 23-11-1943):

Maranhão — (São Luis) ..	720.000,00	375.000,00
Espírito Santo — (Vitória)	869.000,00	325.000,00
Rio Grande do Sul — (S. Belém)	6.500.000,00	
Pernambuco — (Recife) ..	4.692.000,00	875.000,00
Rio Grande do Norte — (Natal)	580.000,00	250.000,00
Alagoas — (Maceió)	800.000,00	500.000,00
Rio de Janeiro — (Niterói)	4.175.787,00	650.000,00
Sergipe — (Aracajú)	510.000,00	250.000,00
Pará — (Belém)	5.578.000,00	1.500.000,00
Ceará — (Fortaleza)	4.692.000,00	875.000,00
São Paulo — (Mandaquí)	6.687.500,00	1.500.000,00
Minas Gerais (Belo Horizonte)	7.580.000,00	495.000,00
João Pessoa — (Paraíba) ..	490.594,90	
Manaus	387.768,00	
Distrito Federal — (Sanatório do Distrito Federal)	4.420.000,00	
	48.682.649,90	7.595.000,00

A despesa total foi de: Cr\$ 56.277.649,90 (construção e instalação).

A HOSPITALIZAÇÃO DOS TUBERCULOSOS NO INTERIOR DO PAÍS

Conhecida a rêde de sanatórios distribuída pelas capitais estaduais, vejamos as razões que levaram o S.N.T. a incluir no programa das realizações do Serviço a construção de pavilhões anexos a hospitais do interior, conhecidos em sua maioria, por Santa Casa de Misericórdia.

São as seguintes as razões de ordem financeira:

1.º) O preço de construção de pavilhões é menor do que o dos sanatórios, não havendo exagero em supor que não ultrapasse a metade do custo desses;

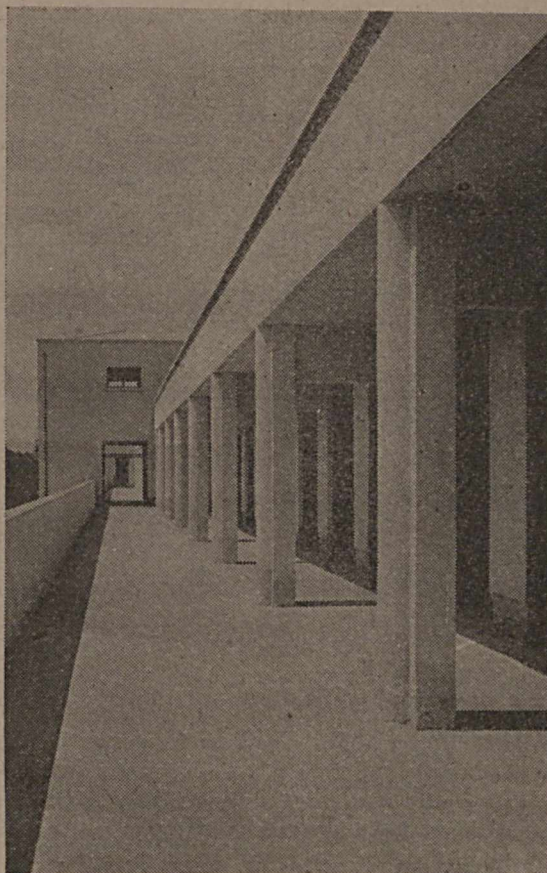
2.º) A manutenção dos leitos é três vezes menor do que a dos sanatórios;

3.º) A administração dos pavilhões já está organizada e o custeio dela é de pouca monta.

Além das razões de ordem financeira, devemos acrescentar outras que afetam pessoalmente o doente e interessam a toda sociedade, como sejam:

1.º) o tratamento dos doentes é feito nas proximidades do meio em que vivem;

2.º) possibilidade de os egressos dos pavilhões anexos às casas de caridade continuarem o tratamento sob a vista e controle médico nos dispensários locais;



S.N.T. — Varanda de repouso do Sanatório Miguel Pereira, em Mandaquí

3.º) evita o afluxo de doentes do interior dos Estados para as capitais, em busca de tratamento especializado, superlotando os sanatórios das capitais;

4.º) evita a viagem dos doentes às capitais e que é sempre onerosa para o enfermo e constitui ameaça de maior propagação da doença a outras pessoas;

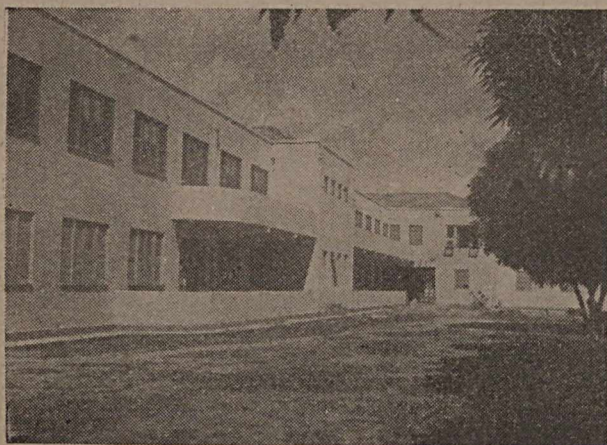
5.º) e finalmente, com o evitar que o doente se afaste do seu meio social, permite que não padeça à falta de assistência familiar tão necessária ao psiquismo do tuberculoso.

Os pavilhões anexos dispõem de material necessário ao censo torácico-tuberculínico a ser feito na população exis-

tente no local em que se acham instalados, prestando deste modo concurso valioso à campanha de profilaxia, uma das muitas que realizam as autoridades sanitárias, diante da propagação da tuberculose.

O Serviço Nacional de Tuberculose iniciou a construção dos primeiros pavilhões anexos em 1943, lançando em 20 de outubro desse ano a pedra fundamental daquele que em breve será inaugurado em Cachoeiro de Itapemirim, com capacidade para 30 leitos, orçado em Cr\$ 426.000,00. Também estão se construindo os pavilhões anexos aos hospitais das cidades de Uruguaiana, no Rio Grande do Sul, e de Teresina, no Piauí. O pavilhão anexo de Uruguaiana terá capacidade para 120 leitos e está orçado em..... Cr\$ 1.247.560,00.

Além desses pavilhões que o Serviço Nacional de Tuberculose faz construir, já funciona em Taubaté, Estado de São Paulo, o pavilhão anexo ao hospital daquela localidade, construído pela família Felix Guisard. Sem dúvida, essa iniciativa particular de auxílio à campanha pela hospitali-



S.N.T. — Sanatório de Maceió, a inaugurar-se brevemente

zação dos tuberculosos que o governo federal realiza, terá ampla repercussão em meio social e outros virão colaborar e nesse sentido com as autoridades públicas. Em todos os países, a campanha contra a tuberculose recebe farta contribuição de particulares e instituições privadas.

PREVENTÓRIOS E COLÔNIAS DE FÉRIAS

O Serviço Nacional de Tuberculose vem desenvolvendo sistemática e eficiente propaganda no sentido de orientar as pessoas com predisposição a contrair a doença a aumentarem o coeficiente individual de resistência orgânica à tuberculose. Promove o recolhimento delas aos preventórios, colônias de férias, escolas ao ar livre e outras instituições onde há alimentação sadia, habitação saudável, orientação higiênica e terapêutica aconselhável a cada caso e especificamente faz a vacinação pelo B.C.G.

Os preventórios que o Serviço Nacional de Tuberculose está construindo acham-se localizados em Natal, Rio Grande do Norte, e em Porto Alegre, Rio Grande do Sul; são os marcos iniciais de muitos outros que, no transcurso do próximo ano, se edificarão em várias unidades federadas

do país. A colaboração dos governos estaduais, municipais e de particulares em benefício da construção e manutenção de preventórios e colônias de férias destinadas às crianças, tem sido crescente e auspiciosa. As colônias de férias mais antigas são as da Ilha de Paquetá, no Distrito Federal, a de Paula Cândido, em Niterói, a de João Pessoa, na Paraíba, e de Campos do Jordão, em São Paulo. O Governo deste último Estado, como o da maioria dos Estados do sul do país, vem cuidando, com o interesse que merece, da saúde dos escolares e das crianças em geral, através dos órgãos especiais.

UMA GRANDE INVESTIGAÇÃO

O CENSO TORÁCICO-TUBERCULÍNICO É FEITO EM TODO O PAÍS

O Serviço Nacional de Tuberculose vem procedendo a uma das maiores investigações científicas realizadas em nosso país. Trata-se do censo torácico-tuberculínico, que é feito em diferentes regiões do território nacional. Visa o conhecimento exato da infecção e morbidade por tuberculose. Essa verificação é necessária sob vários aspectos:

- a) conhecimento dos analérgicos para a indispensável vacinação pelo B.C.G.;
- b) orientação da assistência aos menores infectados;
- c) afastamento dos portadores de tuberculose-doença dos meios em que vivem, dest'arte dando oportunidade ao doente de curar-se e evitando que ele seja elemento de contágio.

Para o administrador, essa investigação oferece resultados de muita utilidade, dentre os quais se pode apresentar a indicação das populações mais necessitadas de assistência hospitalar e outras medidas complementares. A investigação a que ora se procede em todo o país será muito vantajosa para o futuro planejamento de um grande serviço nacional de assistência social, posto que, sem este, a profilaxia e o tratamento da tuberculose apresentarão índices de baixo rendimento, isto porque a tuberculose é, sobretudo, uma doença social.

COMO SE PROCESSA O INQUÉRITO TUBERCULÍNICO E ROENTGENFOTOGRAFICO

A vastidão territorial do país, as dificuldades de transporte e a distribuição irregular dos núcleos de população levaram o Serviço Nacional de Tuberculose a estudar detidamente os meios de ação adequados a maior rendimento de trabalho. Foram criados os núcleos de investigação fixos e móveis. Ambos possuem a aparelhagem e o material rigorosamente necessário aos exames radiológicos e às provas tuberculínicas.

O pessoal técnico é selecionado após os cursos de especialização em tisiologia e estágio na sede do Serviço Nacional de Tuberculose.

O núcleo fixo, como faz crer o seu nome, funciona em local determinado e tem por fim o exame das populações circunvizinhas.

Os núcleos móveis compõem-se de lanchas, vagões, ambulâncias, todos providos de instalações especiais. Em

INQUERITO TUBERCULINICO E ROENTGENFOTOGRAFICO

MOVIMENTO DO NÚCLEO CENTRAL	ROENTGENFOTOGRAFIAS				VON PIRQUET		MANTOUX 1/200		MANTOUX 1/50		MANTOUX 1/10		TOTAL
	Normais	Pulmo- nares	C. Vascu- lares	Total	—	+	—	+	—	+	—	+	
Janeiro.....	34	24	1	59	16	34	15	12	5	7	0	4	93
Fevereiro.....	163	140	60	363	138	225	59	56	23	10	3	5	519
Março.....	514	239	31	784	461	248	262	150	169	74	169	6	1 539
Abril.....	338	128	79	545	257	241	185	210	103	34	91	1	1 122
Maió.....	349	94	97	540	157	351	55	99	37	37	26	10	772
Junho.....	613	105	167	885	241	454	103	132	49	51	37	13	1 080
Julho.....	652	81	316	1 049	255	765	45	78	24	18	12	8	1 216
Agosto.....	655	56	214	925	324	1 031	68	41	40	18	26	4	1 552
Setembro.....	874	47	249	1 170	279	914	44	48	17	2	13	2	1 319
Outubro.....	754	65	315	1 134	394	827	65	59	39	13	25	8	1 430
Novembro.....	1 340	43	135	1 518	403	571	29	23	33	144	10	4	1 217
Dezembro.....	1 354	70	81	1 505	—	—	—	—	—	—	—	—	—

OBSERVAÇÃO: — Em dezembro as provas tuberculínicas foram feitas na seguinte sequência: Cutireação, Mantoux a 1/200, Mantoux 1/20.

CUTIREAÇÃO		MANTOUX 1/200		MANTOUX 1/20		TOTAL
—	+	—	+	—	+	
269	476	77	182	57	26	1 087

Total de provas lidas no Núcleo Central.....	12.936
Total de indivíduos examinados.....	10.477
Total de provas realizadas no Núcleo Central.....	13.146
Total de indivíduos tuberculino positivos.....	7.726

qualquer parte do país, inclusive em zona rural onde não haja eletricidade, o núcleo móvel funciona porque está munido de um grupo eletrogênio o qual permite o funcionamento dos aparelhos de Raios X.

ONDE FUNCIONAM ATUALMENTE OS NÚCLEOS FIXOS E MÓVEIS

Acham-se instalados os núcleos fixos nas seguintes localidades: Distrito Federal, Cuiabá, Goiânia, Taubaté e Volta Redonda.

Os núcleos móveis estão servindo às investigações que se procedem nos Estados do Pará, Amazonas, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Na Amazônia, funciona montado em lancha denominada "Aviso Tocantins". No Estado do Rio, há um núcleo móvel instalado em vagão da Estrada de Ferro Leopoldina, servindo à zona norte fluminense e tendo como centro de irradiação a cidade de Campos; também existe outro núcleo instalado em ambulância, que atua na zona serrana e tem por centro a cidade de Petrópolis. No Rio Grande do Sul, funciona um núcleo instalado em ambulância e compreende a zona de Porto Alegre até Bagé.

ATIVIDADES DOS NÚCLEOS

NÚCLEO CENTRAL

Este núcleo acha-se instalado na Capital da República e começou seus trabalhos em janeiro de 1943.

Durante esse ano realizou o cadastro tuberculínico e roentgenfotográfico de todos os candidatos a funções públicas, do corpo discente da Faculdade Nacional de Medicina, Faculdade Nacional de Direito, Faculdade Nacional de Filosofia, Faculdade Nacional de Odontologia, Escola Nacional de Engenharia, Escola Nacional de Belas Artes, Escola Nacional de Música, Escola Nacional de Química, Escola Ana Neri, Colégio São Vicente de Paula, de pessoal da administração e pensionistas do Instituto de Surdos e Mudos, dos guardas do Serviço Nacional de Peste, dos funcionários da Casa da Moeda, funcionários do Ministério da Educação e Saúde, do Ministério do Trabalho, do Ministério da Justiça e Ministério da Agricultura, do pessoal do Abrigo Cristo Redentor (serviço de pediatria e patronato), da Cerâmica D. Pedro II, Legião Brasileira de Assistência e Sindicato dos Carvoeiros.

O Núcleo Central, atendendo à necessidade de efetuar o inquérito com economia de tempo, mas sem prejuízo técnico, modificou a sequência das provas tuberculínicas, na parte relativa às concentrações de tuberculina bruta com adoção da seguinte norma:

Von Pirquet — Mantoux a 1/200 — Mantoux a 1/20

Segundo essa orientação, os relatórios apresentados não consignam acidentes.

Não é demais anotar que uma das finalidades de inquérito tuberculínico das coletividades é o descobrimento dos analérgicos, fato de importância, principalmente para o adulto, e ainda mais para os indivíduos que estejam em

contato mais freqüente com tuberculosos, como sejam médicos, enfermeiras, estudantes de medicina e outros.

Aos analérgicos o Serviço Nacional de Tuberculose recomenda e aplica a vacinação sistemática pelo B.C.G., e exerce sobre os vacinados a necessária vigilância submetendo-os periodicamente, a novos exames.

NÚCLEO FIXO DE BELÉM E NÚCLEO "AVISO TOCANTINS"

O Núcleo fixo de Belém, Estado do Pará, funciona junto ao Centro de Saúde dessa cidade, desde setembro de 1942, e o Núcleo móvel iniciou seus trabalhos procedendo aos censos torácicos das populações ribeirinhas naquele Estado, em janeiro de 1943.

Em Belém foram examinados o pessoal da administração e o operariado da Companhia Pará Elétrica, Estrada de Ferro Bragança, Usina Conceição, Companhia Pará Telefônica, Fábrica de Cordas Perseverança, Fábrica de Calçados Imperial, Fábrica de Sapatos Boa Fama, Fábrica de Calçados Rex, Fábrica de Cigarros Girafa, Fábrica de Cigarros Nacional, Fábrica de Latas Priori, Fábrica de Cigarros Terezita, Oficina Mecânica Pires Costa, Fábrica de Conservas São Vicente, funcionários dos Correios e Telégrafos e Pessoal do Comando Naval do Norte, empregados do Hotel Nova América e Grande Hotel.

Pelo Núcleo móvel foram recenseadas as populações de Cametá, São Miguel de Guamá, Serraria Boa Vista, São Domingos do Capim e Santana do Capim.

NÚCLEO MÓVEL NO RIO GRANDE DO SUL

Em dezembro de 1942 foi firmado acordo entre o Serviço Nacional de Tuberculose e o Departamento Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul, para a realização do primeiro censo tuberculínico naquele Estado.

O Serviço Nacional de Tuberculose forneceu um "núcleo móvel — ambulância". Os trabalhos começaram regularmente em abril tendo sido recenseados o Presídio de Mulheres, Casa de Correção, Casa de Detenção e parte da cidade de S. Leopoldo.

NÚCLEO DE PETRÓPOLIS

Começou a funcionar em janeiro de 1943, tendo feito o cadastro tuberlínico e roentgenfotográfico das seguintes co-

letividades: Fábrica de Papel Petrópolis, Quartel do 1.º B.C., Fábrica de Fermentos Fleishmann, 1.ª Divisão de Engenharia e Obras, Seção de Carteiras de Saúde, Standard Brands of Brasil, Companhia Petropolitana, 14.ª Escola Mista e Asilos de Desvalidos.

NÚCLEO DE MATO GROSSO

Este Núcleo funciona junto ao Centro de Saúde de Cuiabá, desde janeiro de 1943. Já recenseou os corpos docente e discente e o pessoal de administração do Liceu Salesiano e do Grupo Escolar Barão de Melgaço, como oficiais e praças da Força Policial.

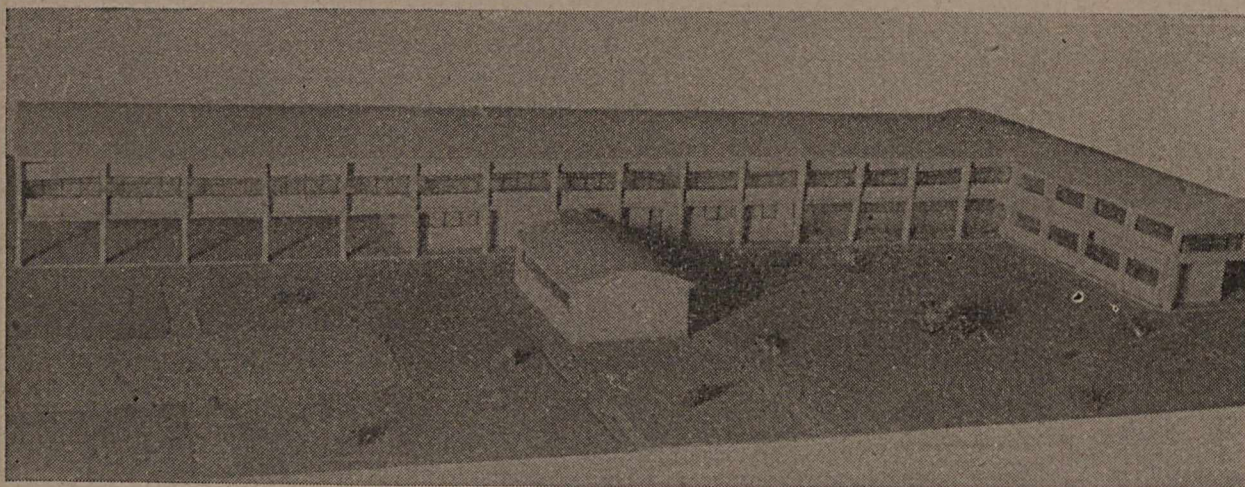
NÚCLEO MÓVEL DE CAMPOS

O Serviço Nacional de Tuberculose instalou em vagão da Estrada de Ferro Leopoldina Railway um núcleo móvel, destinado ao censo torácico dos empregados daquela ferrovia e das populações marginais, tendo por centro de irradiação a cidade de Campos, Estado do Rio de Janeiro. Iniciou seus trabalhos realizando o censo dos ferroviários na estação de Barão de Mauá, na capital da República e municípios vizinhos. Em Campos foram examinados: operários e escolares, das usinas, funcionários públicos federais, estaduais e municipais, como pessoal de outros centros industriais e população de vários núcleos.

Vejamos alguns aspectos interessantes do inquérito: — na Usina de Queimados foram examinados 650 operários (homens, mulheres e muitos adultos jovens); a percentagem de analérgicos foi de 1%. E' de notar que 320 desses 650 operários trabalham no corpo principal da usina, são distiladores, turbineiros, ensacadores, fornecedores de gêneros alimentícios, etc. Foram verificados dois analérgicos adultos jovens na seção de Gêneros alimentícios e foram vacinados pelo B.C.G.

Na Escola Amália Nogueira, da Usina de Queimados, localizada na zona suburbana, foram examinados 66 alunos do curso primário. Reagiram positivamente 53 (82,8%), sendo 27 à suti-reação (40,9%), 26 ao Mantoux (39,3%); somente dois revelaram-se analérgicos (16,6%).

A roentgenfotografia revelou 3 crianças com espessamento hilar, e uma, de 12 anos, com processo tuberculoso



S.N.T. — Maqueta de um preventório para crianças débeis, já construído em Pôrto Alegre

MAPA DO MOVIMENTO DE TUBERCULINA DURANTE O ANO DE 1943

MESES	CIDADES	SOLUÇÃO 200	SOLUÇÃO 50	SOLUÇÃO 10	TUBERCULINA BRUTA
Junho.....	Belém.....	8 vidros	10 vidros	8 vidros	9 c.c.
Junho.....	Fortaleza.....	1 vidro	1 vidro	1 vidro	—
Junho.....	Pôrto Alegre.....	5 vidros	6 vidros	4 vidros	5 c.c.
Junho.....	Goiânia.....	4 vidros	4 vidros	2 vidros	—
Junho.....	Cuiabá.....	2 vidros	2 vidros	1 vidro	—
Julho.....	Terezina.....	3 vidros	2 vidros	1 vidro	2 c.c.
Julho.....	Goiânia.....	3 vidros	2 vidros	1 vidro	2 c.c.
Julho.....	Pôrto Alegre.....	—	—	—	8 c.c.
Julho.....	Fortaleza.....	3 vidros	2 vidros	1 vidro	—
Agosto.....	Bahia.....	—	—	—	20 c.c.
Setembro.....	Natal.....	2 vidros	2 vidros	1 vidro	10 c.c.
Setembro.....	Taubaté.....	—	—	—	40 c.c.
Setembro.....	Cuiabá.....	2 vidros	1 vidro	1 vidro	7 c.c.
Outubro.....	Pôrto Alegre.....	4 vidros	2 vidros	1 vidro	20 c.c.
Outubro.....	Taubaté.....	2 vidros	2 vidros	1 vidro	20 c.c.
Outubro.....	Belém.....	2 vidros	2 vidros	1 vidro	20 c.c.
Novembro.....	Bahia.....	—	—	—	30 c.c.
Novembro.....	Florianópolis.....	—	—	—	50 c.c.
Novembro.....	Vitória.....	—	—	—	6 c.c.
Dezembro.....	Taubaté.....	—	—	1 vidro	10 c.c.
Dezembro.....	Minas Gerais.....	—	—	—	10 c.c.
Dezembro.....	Pôrto Alegre.....	—	—	—	40 c.c.
Dezembro.....	Cuiabá.....	2 vidros	2 vidros	—	—
TOTAL.....		40 vidros	38 vidros	24 vidros	377 c.c.

direito já escavado, resultando, portanto, essa descoberta, de valor para essa coletividade.

Na Usina de Barcelos, 18 indivíduos se mostraram analérgicos; destes, 8 já foram vacinados pelo B.C.G., sendo 4 adolescentes, 1 adulto jovem e 3 adultos; com exceção de um indivíduo do sexo feminino, todos os analérgicos verificados trabalham em fazenda de cana de açúcar.

NÚCLEO DE GOIÂNIA

E' um núcleo fixo e funciona junto ao Centro de Saúde daquela capital. Iniciou os seus trabalhos em maio de 1943, recenseando os escolares da localidade.

NÚCLEO MÓVEL NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O Núcleo móvel funciona em ambulância. Iniciou os seus trabalhos em setembro de 1943, realizando o censo torácico e tuberculínico dos oficiais e praças do 3.º Batalhão de Caçadores da Fôrça Policial e 11.º Batalhão de Caçadores e coletividades civis.

NÚCLEO FIXO DE VOLTA REDONDA

Este núcleo iniciou suas atividades em dezembro de 1943.

NÚCLEO DE TAUBATÉ

Núcleo fixo, funcionando no Dispensário "Felix Guisard". Seus trabalhos tiveram início em setembro de 1943; até dezembro ocupou-se do censo dos industriários, escolares e profissionais diversos.

O Serviço Nacional de Tuberculose, dia a dia, vem ampliando os seus trabalhos de investigação para o conhecimento exato da infecção e morbidade por tuberculose nas populações brasileiras. Para isso, procurou obter maior rendimento de pesquisas dos núcleos existentes e criou outros, fixos e móveis, com as mesmas finalidades. Para registro dos trabalhos executados, o Serviço Nacional de Tuberculose organizou boletins nos quais é anotado o movimento dos núcleos. Estes boletins devem ser enviados quinzenalmente à Seção de Epidemiologia do Serviço Nacional de Tuberculose, para apuração dos trabalhos executados. Para facilitar a apuração dos resultados do censo torácico, adotou norma de triagem roentgenfotográfica.

COMO O SERVIÇO NACIONAL DE TUBERCULOSE OBTÉM A TUBERCULINA

A tuberculina de uso na prova chamada "tuberculino-diagnóstico" é preparada e fornecida pelo Instituto Oswaldo Cruz ao Serviço Nacional de Tuberculose, o qual se encarrega de distribuí-la aos seus núcleos de pesquisa e às autoridades sanitárias dos Estados. O fornecimento total de tuberculina bruta de Koch, no ano de 1943, atingiu a 377 cc. O quadro acima documenta detalhadamente a distribuição aludida.

O SERVIÇO DE VACINAÇÃO PELO B.C.G.

B.C.G. significa "bacilo de Calmette-Guerin", nome de dois sábios franceses que iniciaram a vacinação dos recém-nascidos com o propósito de torná-los mais resistentes à tuberculose. Esse processo utilizado mundialmente, de há muito, vem sendo adotado de modo crescente no

Brasil. O Serviço Nacional de Tuberculose não poderia deixar de incluir, no programa das suas atividades, um serviço de vacinação pelo B.C.G. como poderoso elemento de profilaxia contra a peste branca. Assim, impunha-lhe a obtenção em grande escala das vacinas, o que conseguiu, com vantagem, graças ao acôrdo estabelecido pelo Departamento Nacional de Saúde com a Fundação Ataulfo de Paiva, antiga Liga Brasileira Contra a Tuberculose.

A vacinação pelo B.C.G. em nosso país apresenta curva de crescimento bastante auspiciosa, certamente devido à indicação dos médicos, ao desvêlo e à propaganda das autoridades sanitárias.

Na capital da República podemos apresentar os seguintes dados relativos ao número de vacinados por ano:

1935	6.745
1936	9.121
1937	10.744
1938	12.077
1939	14.059
1940	14.621
1941	14.629
1942	17.573

Nas capitais das demais unidades federadas, pode-se verificar pelos números abaixo o crescimento anual de crianças vacinadas.

	1937	1938	1939	1940	1941	1942
Manaus	299	375	509	519	498	234
São Luis	—	—	47	83	358	519
Belém	875	850	2735	2192	1585	1586
Teresina	—	—	—	—	—	320
Fortaleza	616	973	1213	1553	1836	2216
Natal	442	687	582	700	993	915
João Pessoa	—	1486	1628	1508	1458	1361
Recife (prod. local)	554	1368	1876	2557	3339	3146
Maceió	—	—	316	889	689	924
Aracajú	—	—	—	—	—	148
Salvador (prod. local)	1636	1713	1921	1950	1947	1723
Vitória	491	568	405	529	815	886
Niterói	—	—	—	59	254	256
São Paulo	1768	2131	3447	3852	3454	5006
Curitiba	—	—	450	1351	1082	1107
Florianópolis	—	—	—	75	319	355
Pôrto Alegre (prod. local)	—	119	1876	1925	1816	2141
Cuiabá	—	—	—	—	1	168
Goiânia	Não se conhecem os dados.					
Belo Horizonte	26	24	34	156	171	306

O Serviço Nacional de Tuberculose pode apresentar o movimento de distribuição das vacinas pelas diversas ca-

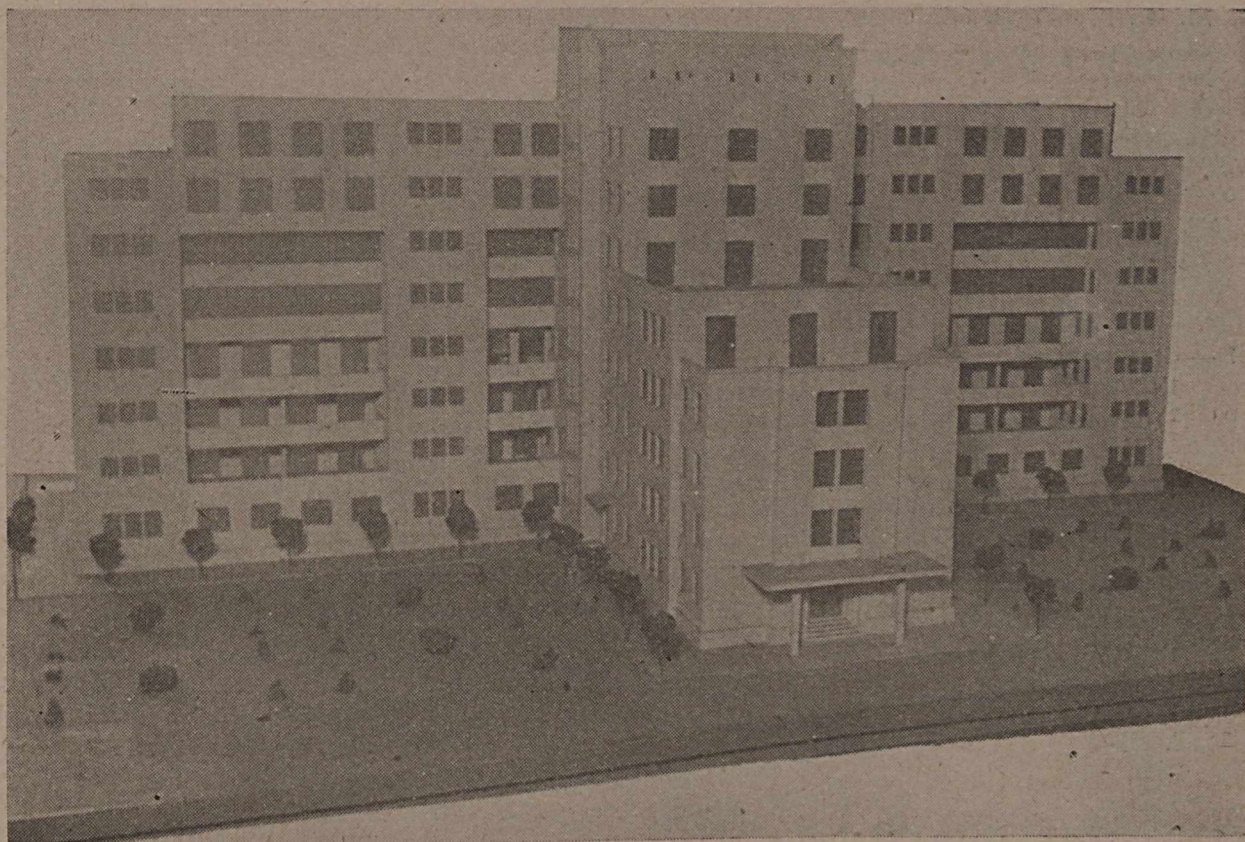
pitais e cidades do país, em 1943, conforme quadro seguinte.

MAPA DO MOVIMENTO DE B. C. C. NO ANO DE 1943

MESES	Pará	Fortaleza	R. G. de Norte	Goiânia	Cuiabá	Petrópolis	Vitória	São Luiz	S. João del Rei	Barra Mansa	Taubaté	Manaus	Vassouras	Total mensal
Março.....	60	720	60	112	120	629	—	—	—	—	—	—	—	1 701
Abril.....	80	1 200	120	120	120	1 040	900	—	—	—	—	—	—	3 580
Maio.....	80	1 200	240	120	120	300	3 000	192	15	—	—	—	—	5 267
Junho.....	80	1 200	240	120	129	200	—	192	96	12	—	—	—	2 269
Julho.....	130	1 200	240	120	120	300	—	192	96	18	—	—	—	2 416
Agosto.....	200	1 200	240	120	240	—	—	192	162	—	—	—	60	2 414
Setembro.....	200	1 200	240	120	240	100	1 076	192	180	—	80	—	—	3 628
Outubro.....	440	1 200	240	150	300	400	200	192	192	9	160	—	—	3 753
Novembro.....	400	1 200	580	120	240	300	600	192	204	—	440	360	—	4 636
Dezembro.....	400	1 500	725	120	240	—	1 650	192	141	3	240	450	—	5 661

OBSERVAÇÕES — Rio de Janeiro apenas 30 tubos em agosto.

Total geral..... 35.355



S.N.T. — Sanatório construído no bairro do Fonseca, em Niterói, com 350 leitos, recentemente inaugurado

O SERVIÇO NACIONAL DE TUBERCULOSE E AS ENTIDADES QUE COMBATEM A TUBERCULOSE

O Serviço Nacional de Tuberculose articula-se com as entidades organizadas para o combate à tuberculose em nosso país e procura, através de inquéritos e outras modalidades de informes, obter dados que permitam a verificação do desenvolvimento da luta e a natureza dos meios de ação que empregam. Assim, o Serviço Nacional de Tuberculose documenta tôdas as atividades dos órgãos de combate ao grande mal e, em face do que é informado, procura orientá-las.

O questionário a seguir transcrito é enviado mensalmente àquelas entidades que, depois de preenchê-lo, o devolvem ao Serviço Nacional de Tuberculose.

INFORMAR O PÚBLICO SÔBRE A GRAVIDADE DA TUBERCULOSE E' UMA DAS ATRIBUIÇÕES DO S.N.T.

A propaganda e a educação contra a tuberculose, ao alcance de toda a população, constitui uma das atividades mais relevantes no programa de trabalhos do Serviço Nacional de Tuberculose.

Nesse sentido vem se fazendo publicações na imprensa médica e em geral, elaborando resenhas de orientação sobre a especialidade para os médicos, residentes no interior do país. A aceitação das resenhas pelo público a que se destina é cada vez maior. Também as publicações esclarecedoras do povo em geral, sobre a maneira como se pro-

paga a doença, os meios possíveis de evitá-la, e a importância do tratamento devidamente orientado na fase inicial da moléstia, têm despertado o interesse da imprensa e de todo o público.

De futuro, êsse aspecto de educação sanitária está previsto em amplo serviço nacional de propaganda e educação popular, esperando o Serviço Nacional de Tuberculose utilizar todos os meios de comunicação, inclusive o rádio e as projeções luminosas, de maneira a interessar o brasileiro nas medidas profiláticas.

RESENHAS E ESTUDOS

Visando facilitar aos médicos, maxime tisiologistas o conhecimento das mais recentes aquisições da especialidade, o Serviço Nacional de Tuberculose organizou uma série de resenhas, escolhendo para cada mês um assunto, preferentemente de caráter sanitário.

Em 1942, versaram sobre: Pneumotórax, Cadastro torácico, Epidemiologia, Estudos de tuberculose, Contrôl da tuberculose, Profilaxia, Tuberculose e indústria, Inquérito sobre incidência da tuberculose, Tuberculose e readaptação funcional, Tuberculose nos animais domésticos, Tuberculose e provas de laboratório, Diagnóstico diferencial entre pneumopatias diversas, Drenagem intra-cavitária, Sulfanilamida na tuberculose experimental e na humana. A tuberculose e a guerra.

Em 1943, foram elaboradas as seguintes: Epidemiologia, Tuberculose e laboratório, Tuberculose e guerra, Tuber-

M. E. S. — D. N. S.

SERVIÇO NACIONAL DE TUBERCULOSE

BOLETIM MENSAL

Mês de.....

.....
(Nome da instituição).....
(Localidade).....
(Município).....
(Estado)

Gênero da Instituição :

I — CADASTRO TORÁCICO :

- 1) Total das pessoas que se submeteram ao cadastro torácico
- 2) Número de pessoas que apresentaram aspectos radiológicos suspeitos de tuberculose... ..
- 3) Número de pessoas que fizeram exame de escarro
- 4) Quantas apresentaram baciloscopia positiva para tuberculose
- 5) Quantos foram matriculados no Dispensário.. ..
- 6) Quantos ficaram sob controle médico para repetição do exame radiológico e de laboratório posteriormente

II — INQUÉRITO TUBERCULÍNICO :

- 1) Número de pessoas que se submeteram às provas tuberculínicas. (Cuti-reação, Von Pirquet, Mantoux a 1/200 e 1/20)
- 2) Resultado das provas tuberculínicas :

	Cuti-reação			Mantoux .1/200			Mantoux .1/20		
	Feitas	+	—	Feitas	+	—	Feitas	+	—
a) Lactentes (menos de 1 ano)									
b) Pre-escolares (1 a 5 anos)									
c) Escolares (6 a 12 anos)									
d) Adolescentes (13 a 16 anos)									
e) Jovens adultos (17 a 20 anos)									
f) Adultos (21 e +)									

III — VACINAÇÃO PELO B.C.G. :

- 1) Número de recém-nascidos vacinados (via oral)
- 2) Número de vacinados com outras idades (via oral)

IV — DISPENSÁRIO OU AMBULATÓRIO :

- 1) Número de pessoas que se consultaram pela primeira vez
- 2) Número de tuberculosos diagnosticados
- 3) Número de tuberculosos matriculados

vindos diretamente ao Dispensário.....	.....
Enviados pelo S. de Cadastro torácico .....	.....
Comunicantes descobertos doentes.....	.....
- 4) Número de consultas a doentes matriculados (novos e antigos)
- 5) Número de radiografias feitas

IV — DISPENSÁRIO OU AMBULATÓRIO :

1)	Número de pessoas que se consultaram pela primeira vez	
2)	Número de tuberculosos diagnosticados.....	
3)	Número de tuberculosos matriculados	vindos diretamente ao Dispensário.... Enviados pelo S. de Cadastro torácico Comunicantes descobertos doentes....
4)	Número de consultas a doentes matriculados (novos e antigos).....	
5)	Número de radiografias feitas.....	
6)	Número de radioscopias feitas.....	
7)	Número de roentgenfotografias	
8)	Número de tomografias.....	
9)	Número de exames de escarros.....	
10)	Colapsoterapia :	
a)	número de indivíduos aos quais foi indicada durante o mês	bilateral unilateral
b)	número de instalações	H.D. H.E.
c)	número de reinstalações	H.D. H.E.
d)	total de insuflações e reinsuflações	doentes novos doentes antigos
e)	total de punções pleurais.....	
11)	Doentes que abandonaram o tratamento durante o mês	por cura voluntariamente para inter- nação..... impossib. trat. amb. para intervenção cirúrgica
12)	Número de comunicantes examinados :	
a)	crianças (até 16 anos inclusive).....	
b)	de 17 anos em diante.....	
13)	Visitas domiciliares	por médico por enfermeira
a)	aos casos diagnosticados durante o mês.....	
b)	aos doentes já matriculados.....	
c)	número de comunicantes em média para cada família	
14)	Número de notificações recebidas	confirmadas não confirmadas
15)	Óbitos	tuberculosos inscritos no Dispensário tuberculosos não inscritos no Dispensário

V — MOVIMENTO DO HOSPITAL OU SANATÓRIO :

1)	Doentes existentes no dia 1.º.....	pensionistas gratuitos TOTAL
2)	Doentes internados durante o mês.....	pensionistas gratuitos TOTAL
a)	Por impedimento de tratamento em ambulatório	
b)	Para intervenção cirúrgica	
3)	Doentes saídos durante o mês.....	pensionistas gratuitos TOTAL

4) Doentes curados	{	pensionistas .....	.....
		gratuitos .....	.....
		TOTAL .....	.....
5) Doentes melhorados	{	pensionistas .....	.....
		gratuitos .....	.....
		TOTAL .....	.....
6) Doentes saídos a pedido.....	{	pensionistas .....	.....
		gratuitos .....	.....
		TOTAL .....	.....
7) Doentes falecidos	{	pensionistas .....	.....
		gratuitos .....	.....
		TOTAL .....	.....
Diária máxima no mês.....	Cr\$	.....	.....
Diária mínima no mês.....	Cr\$	.....	.....
Em..... de	de 194..	.....	.....
		Assinatura do informante	.....
		Cargo	.....

culose e indústria, Contrôlê da tuberculose, Readaptação funcional, Cadastro tuberculínico roentgenfotográfico nos escolares, Tuberculose e raça, Tuberculose nos velhos, Tuberculose em animais domésticos, Tuberculose e B.C.G. e Profilaxia da tuberculose.

Os estudos feitos nos diversos núcleos de investigação da morbidade e infecção tuberculosa são publicados, periodicamente, na imprensa médica do país.

FORMAÇÃO DE TÉCNICOS

Em 13 de maio de 1942 foi instituído o Curso de Aperfeiçoamento e Especialização em Tuberculose, no Departamento Nacional de Saúde, com a colaboração do Serviço Nacional de Tuberculose. É óbvio encarecer a utilidade da formação técnica de médicos dedicados ao estudo dos problemas da tuberculose, inclusive dos atuais processos terapêuticos da doença.

O aludido curso funcionou no ano de 1943 e teve a duração letiva de três meses, com a matrícula de 21 alunos, tendo terminado apenas 11.

Evidentemente a matrícula de alunos no primeiro curso que o Departamento Nacional de Saúde realizou não revela o interesse que seria de esperar da numerosa classe médica, por tão importante especialidade. Sem dúvida as necessidades do país reclamam maior número de tisiologistas, pois, segundo relação apresentada pelo professor Barros Barreto, nos *Arquivos de Higiene*, de abril de 1943, existiam até 1942 apenas 318 médicos devidamente habilitados na especialidade, com a seguinte distribuição por Estados:

Amazonas	6
Pará	8
Maranhão	2
Piauí	3
Ceará	7
Rio Grande do Norte.....	2
Paraíba	2
Pernambuco	16
Alagoas	5
Sergipe	3

Bahia	21
Espírito Santo	6
Estado do Rio.....	7
Distrito Federal	110
São Paulo	53
Paraná	4
Santa Catarina	2
Rio Grande do Sul.....	28
Minas Gerais	31
Mato Grosso	2
Goiaz	0

O programa organizado para o Curso de Aperfeiçoamento e Especialização em Tuberculose foi o seguinte:

Tópico a) — ETIOPATOGENIA, DADOS EPIDEMIOLÓGICOS DE MAIOR SIGNIFICAÇÃO PARA O COMBATE À DOENÇA

- Lição I: Morfologia das bactérias ácido-resistentes, em geral. Micobactérias patogênicas e noção das micobacterioses.
- " II: Biologia geral das micobactérias. Suas propriedades culturais e suas principais diferenciações. Tipos morfológicos (culturais) de bacilo tuberculoso.
- " III: Biologia do bacilo de Koch. Fenômenos de dissociação bacteriana. Exaltação e atenuação, em geral.
- " IV: Tuberculose experimental dos animais de laboratório e noções sobre tuberculosas espontâneas dos animais.
- " V: Química do bacilo de Koch. Estudo geral das principais frações químicas bacterianas em relação com sua ação na tuberculose experimental. Tubérculo-protídios, em particular e tuberculinas.
- " VI: Diagnóstico bacteriológico da infecção tuberculosa no homem.
- " VII: Imunidade na tuberculose e suas principais características. Resistência e refractariedade.

- " VIII: Hipersensibilidade na tuberculose, especialmente a anafilaxia e a alergia.
- " IX: Diagnóstico alérgico da infecção tuberculosa no homem. Noção dos cadastros tuberculínicos e dos índices de infecção.
- " X: Noções sumárias da epidemiologia da tuberculose. Movimento da tuberculose. Doença adicional e doença basal. Relações da epidemiologia moderna na tuberculose com a luta especializada.

Tópico b) — IMPORTÂNCIA DO CADASTRO TUBERCULÍNICO E DO RECENSEAMENTO TORÁCICO

DIAGNÓSTICO TUBERCULÍNICO :

Teoria: Tuberculinas. Alergia tuberculínica. Prática e metodização do tuberculino-diagnóstico. Importância do cadastro tuberculínico na luta contra a tuberculose.

Prática: Técnica e interpretação das reações tuberculínicas.

DIAGNÓSTICO RADIOLÓGICO :

Teoria:

- a) Princípios básicos de exame radiológico torácico;
- b) Aspectos da tuberculose na criança;
- c) Aspectos da tuberculose no adulto;
- d) Importância do recenseamento torácico coletivo pela roentgenografia. Diagnóstico precoce.

Prática: Técnica: radioscopia, radiografia, tomografia, quimiografia, roentgenografia e tomo-roentgenografia.

Tópico c) — DIAGNÓSTICO: MÉTODOS E PRÁTICAS MAIS ACONSELHÁVEIS; IMPORTÂNCIA DO DIAGNÓSTICO PRECOCE

Diagnóstico e clínica da tuberculose pulmonar primária na criança, no adolescente e no adulto.

Diagnóstico e clínica da tuberculose pulmonar post-primária.

1) — Tuberculose pulmonar primária :

- a) Complexo primário ativo
- b) Complexo primário com reação perifocal (epituberculose)
- c) Adenopatia traqueobrônquica
- d) Broncopneumonia e pneumonia lobar primária
- e) Tísica pulmonar primária
- f) Generalização precoce da tuberculose pulmonar primária.

2) — Tuberculose pulmonar post-primária :

- a) Disseminação hematogena
- b) Disseminação broncogena
- c) Granulias: fria, quente, episódica
- d) Conceito, prática e evolução do infiltrado precoce
- e) Reinfecção tuberculosa; conceito atual, prática e evolução dos estados de reinfecção.

Prática :

- a) Anamnese. Inspeção. Palpação. Percussão. Auscultação. Semiótica fisiológica.
- b) Apresentação a exame de doentes das diversas formas clínicas para apreciação da sintomatologia, evolução, diagnóstico e prognóstico.
- c) Estudo comparado dos sinais e sintomas clínicos e suas relações com a radiologia torácica.

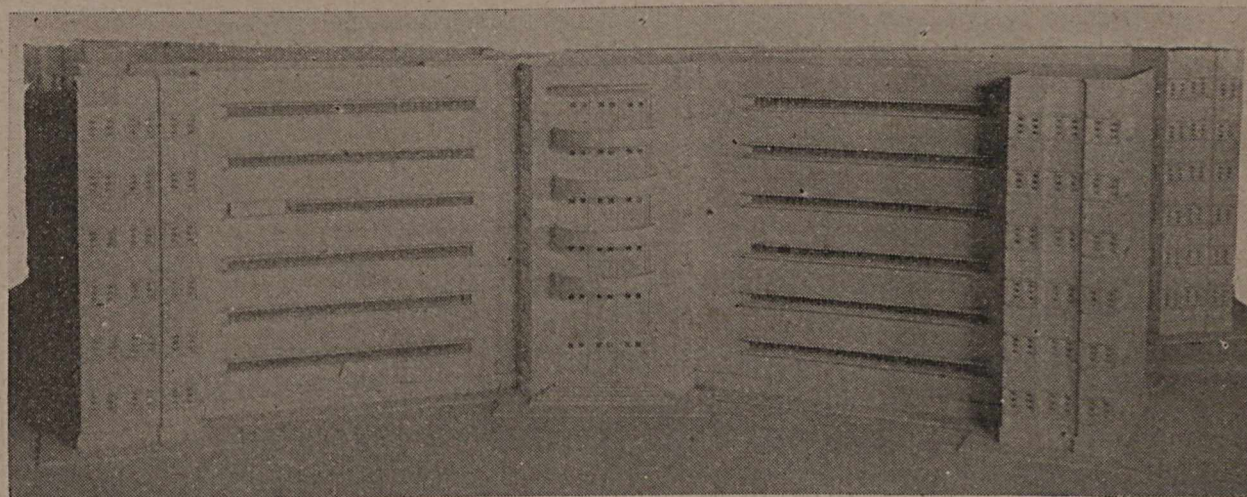
3) — Diagnóstico anátomo e histopatológico da tuberculose: primária, post-primária de reinfecção tardia (exógena); Idades das lesões.

Teoria :

Haverá aulas de exposição sobre os processos anátomo e histopatológico da tuberculose.

Prática :

Haverá autópsias e exames de lâminas histopatológicas sobre tuberculose.



S.N.T. — Sanatório que está sendo construído em Belém do Pará. Terá 600 leitos



S.N.T. — Pavilhão anexo à Santa Casa de Taubaté, no qual se acha em funcionamento um núcleo de inquérito tuberculínico e cadastro torácico do S.N.T.

Tópico d) — PROGNÓSTICO E COMPLICAÇÕES

I — Sintomatologia, evolução, diagnóstico e prognóstico dos infiltrados tisiogênicos.
Tuberculose ativa, evolutiva e formas mistas.

II — Clínica das formas latentes :

- a) Complexo pulmonar cicatrizado
- b) Nódulos fibro-calcáreos circunscritos e disseminados. Bronquiólitos
- c) Fibrose apical inativa
- d) Reliquat pleuro pulmonar
- e) Tuberculose e abscesso pulmonar
- f) Tuberculose e câncer da pleura e do pulmão.

III — Conceito e prática da tuberculose ignorada :

- a) Falsas bronquites e falsas gripes
- b) Toxemia tuberculosa
- c) Tifo bacilose
- d) Tuberculose septicêmica — Sepsia acutíssima

IV — Relações da clínica da tuberculose com outras doenças infecciosas, doenças da nutrição e endocrínica. Sífilis e tuberculose. Diabete e tuberculose. O coração na clínica da tuberculose.

Prática : Apresentação e exame de doente, acompanhados das observações clínicas, dados de laboratório e de raio X.

Tópico e) — TRATAMENTO

1 — *Tratamento :*

- a) Tratamento em ambulatório
- b) Tratamento em hospitais sanatórios
- c) Tratamento pela estimuloterapia

- 1 — Habitação
- 2 — Repouso
- 3 — Clima

- d) Tratamentos medicamentosos
- c) Tratamentos biológicos.

2 — *Colapsoterapia médica :*

Teoria —

- a) indicação do pneumotórax artificial ;
- b) complicações e acidentes ;
- c) métodos complementares do pneumotórax artificial.

Prática —

- a) prática do pneumotórax artificial ;
- b) manometria clínica.

3 — *Colapsoterapia cirúrgica :*

Teoria —

- a) fundamentos anatômico e fisio-mecânico da colapsoterapia cirúrgica ;

- b) indicações, contra-indicações, técnicas e resultados terapêuticos da colapsoterapia cirúrgica;
- c) colapsoterapia gasosa centro-lateral;
- d) tratamento cirúrgico das complicações e acidentes ocorridos no curso da evolução da T.P. e do pneumotórax artificial — Intervenção de urgência.

Prática —

- a) demonstrações e exposições práticas do tratamento cirúrgico da tuberculose pulmonar.

Tópico f) — PROFILAXIA, LEGISLAÇÃO SOCIAL

Epidemiologia da tuberculose. Infecção e doença tuberculosas.

Conhecimentos necessários à luta antituberculosa.

Noções de bioestatística. Morbidade e mortalidade.

Idade, sexo, raça, profissão, nutrição.

Tuberculose no meio urbano e no meio rural.

Caráter epidemiológico da difusão da tuberculose no Brasil.

Organização da luta antituberculosa. Descobrimento das fontes de contágio. Dispensário. Sanatório; clima e tuberculose. Vacinação B.C.G.

A organização governamental e a privada na profilaxia da tuberculose. Legislação brasileira e comparada.

Educação sanitária e tuberculose.

NOTA: Os alunos farão inquéritos e visitas de que apresentarão relatórios.

Os alunos executarão exercícios práticos de epidemiologia e estatística aplicadas.

Tópico g) — ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS E ESTABELECIMENTOS DE COMBATE À DOENÇA

- a) Estrutura de um serviço de combate à tuberculose e seu planejamento — Armamento antituberculoso, conexão entre seus órgãos constituintes — Serviço central para coordenação, orientação e fiscalização dos órgãos em ação.
- b) Hospital — Sanatório — Dispensário — Preventório.

NOTA: Os alunos farão visitas, excursões, relatórios sobre organização e administração dos diversos Serviços de Tuberculose, com os quais entrarão em íntimo contato.

O CURSO DE TUBERCULOSE EM 1943

O Curso de Tuberculose realizado no Distrito Federal teve a duração de três meses e começou a 15 de março de 1943. Teve como total de horas e trabalhos práticos: 300 horas. Foi fixado em 20 o limite das matrículas.

São os seguintes os tópicos do curso e seus respectivos professores e assistentes:

Tópico a) — Etiopatogenia, dados epidemiológicos de maior significação para o combate à doença

Professor: Dr. Arlindo de Assis

Assistente: Dr. Raimundo Muniz de Aragão

Tópico b) — Importância do cadastro tuberculínico e do recenseamento torácico

Professor: Dr. Manoel de Abreu

Assistente: Dr. Alvimar de Carvalho

Tópico c) — Diagnóstico: métodos e práticas mais aconselháveis; importância do diagnóstico precoce

Professor: Dr. Afonso Mac Dowell

Assistente: Dr. Amadeu Fialho

Tópico d) — Prognóstico e complicações

Professor: Dr. Carvalho Ferreira

Assistente: Dr. Olímpio Gomes

Tópico e) — Tratamento

Professor: Dr. Arí Miranda

Assistente: Dr. Nelson Brandão Libanio

Tópico f) — Profilaxia, legislação social

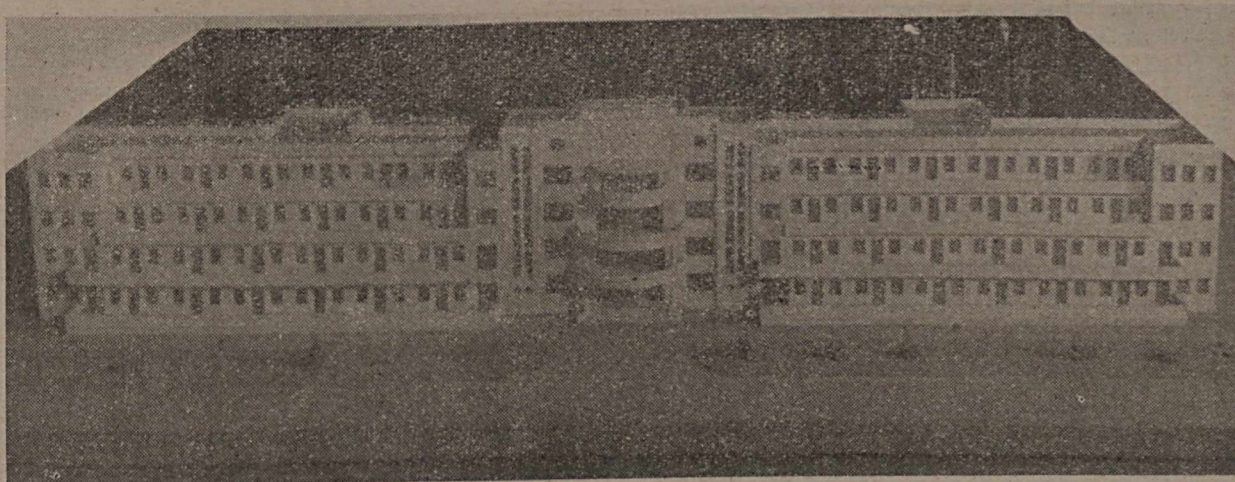
Professor: Dr. Achilles Scorzelli Junior

Assistente: Dr. Valério Regis Konder.

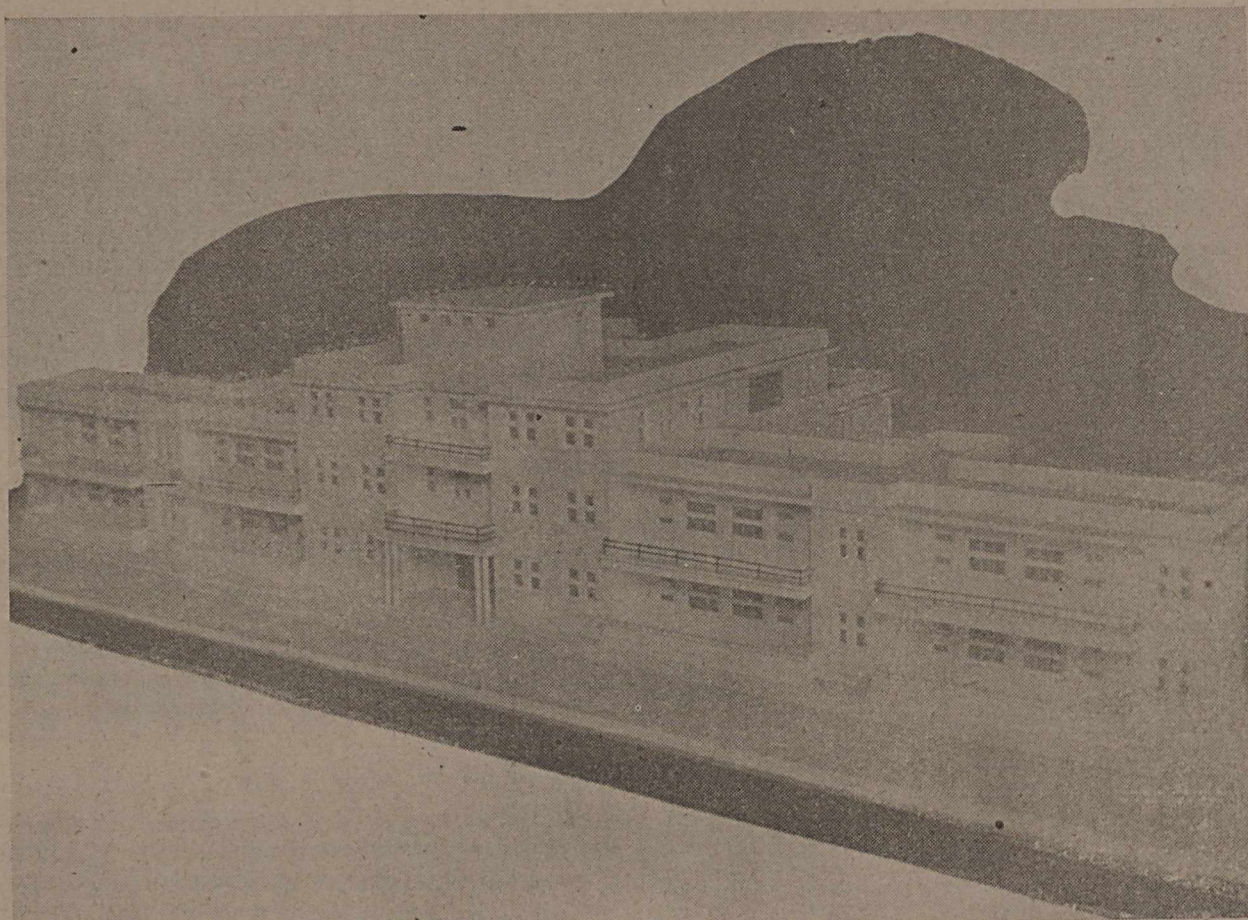
Tópico g) — Organização e administração de serviços e estabelecimentos de combate à doença

Professor: Dr. Samuel Libânio

Assistente: Dr. Galdino Travassos



S.N.T. — Sanatório construído recentemente em Recife, dispondo de 350 leitos, além de serviços anexos



S.N.T. — Sanatório inaugurado em Vitória, Espírito Santo, dispondo de 130 leitos

RESULTADO FINAL DO CURSO DE TUBERCULOSE EM 1943

- 1 — Roberto Cunha Pires de Amorim — Rep. do Ministério da Marinha.
- 2 — Sílvio Roberto Barbosa de Oliveira — Rep. do Ministério da Marinha.
- 3 — Anastácio Ribeiro Madeira Campos — Estado do Piauí.
- 4 — Carlos Frederico Barbosa de Barros.
- 5 — Calixto Nami Kalil — Estado do Rio de Janeiro.
- 6 — Joaquim Serra Martins Menezes — Estado do Maranhão.
- 7 — José Ataliba Alvares — Estado de Sergipe.
- 8 — Francisca da Costa Nava.
- 9 — José Henriques Filho.
- 10 — Adel de Cerqueira Alvim.
- 11 — José Jorge Maciel — Estado do Rio Grande do Norte.

INSTITUTO NACIONAL DE TISIOLOGIA E LEGISLAÇÃO NACIONAL PARA OS SERVIÇOS DE TUBERCULOSE

E' indispensável à execução satisfatória de um plano eficiente de campanha contra a tuberculose, a criação e o funcionamento regular de centro de estudos e pesquisas sobre a doença. Neste sentido, o Serviço Nacional de Tu-

berculose tem como notável marco de atividade em seu programa de trabalho a fundação do Instituto Nacional de Tisiologia, que será órgão técnico central dos serviços de tuberculose do país, procedendo a estudos, pesquisas, investigações de caráter técnico, dando orientação às atividades que são levadas a cabo pelos demais órgãos especializados dos Estados. Assim será um órgão de investigação, de documentação e assistência técnica, inclusive a formação de todo pessoal necessário para os serviços de luta contra a tuberculose.

Completará a contribuição valiosa que o futuro Instituto deverá dar às autoridades do país, para a solução dos complexos problemas da tuberculose, uma *legislação de caráter nacional*, ampliando a ação de que já dispõe o Serviço Nacional de Tuberculose.

Assim, pode-se apresentar como experiência favorável da grande lei que virá necessariamente dispor sobre as relações dos serviços regionais e do Serviço Nacional de Tuberculose, as instruções que regulamentam atualmente os Serviços de Tuberculose dos Centros de Saúde. Essas instruções baixadas pelo Departamento Nacional de Saúde tiveram a colaboração do Serviço Nacional de Tuberculose. Passamos a transcrevê-las:

I — O Serviço de Tuberculose (S.T.) do Centro de Saúde tem por finalidade efetuar, promover e coordenar tôdas as medidas de combate à tuberculose na área do

distrito sanitário em que atua, nêlo realizando, ao demais, o estudo epidemiológico da doença.

II — O S.T., para integral desempenho de suas atividades, deverá articular-se com todos os demais serviços do Centro de Saúde, instituições oficiais e particulares locais, cujas finalidades se relacionam com o problema da tuberculose, e com o Serviço Nacional de Tuberculose, respondendo ao seu questionário mensal, por intermédio do Diretor Geral do Departamento de Saúde do Estado, para aproveitamento oportuno dos dados obtidos pela unidade sanitária.

III — As principais finalidades do S.T. são :

a) realização do inquérito tuberculínico e especialmente do cadastro torácico, fazendo por seu intermédio o descobrimento das fontes de contágio tuberculoso;

b) investigação epidemiológica dos casos e dos óbitos que ocorram no distrito, com o exame sistemático dos respectivos contatos;

c) realização, em ambulatório, do tratamento, precoce e eficiente, dos doentes;

d) execução de medidas profiláticas, realizáveis em domicílio e das que visam a hospitalização dos doentes e a proteção dos receptíveis, aí compreendidas as práticas de imunização e o internamento de crianças em preventórios e colônias de férias;

e) propaganda e educação sanitária contra a tuberculose;

f) articulação e cooperação com os médicos, demais profissionais e as entidades que tenham participação na luta contra a tuberculose.

IV — Para essas finalidades o S.T. disporá de instalações adequadas, técnicas e pessoal auxiliar capaz e manterá relações estreitas e contato permanente com os demais serviços do Centro de Saúde, especialmente com os de enfermagem e laboratório.

V — O S.T. compor-se-á de três seções :

a) Seção de Crianças, que atenderá a pessoas até a idade de 14 anos;

b) Seção de Adultos, que atenderá pessoas de 14 anos em diante;

c) Seção de Raios X.

Cada uma dessas seções terá o pessoal próprio, constando no mínimo de um médico especializado e um ou dois auxiliares, conforme as exigências do serviço.

Haverá, além das Seções, uma dependência administrativa, com arquivos e fichários, a cargo de uma "Encarregada do movimento" com uma ou mais auxiliares.

VI — O serviço obedecerá às seguintes normas :

a) pela encarregada do movimento ou suas auxiliares serão recebidas, e anotadas no mapa respectivo, tôdas as notificações feitas diretamente ao S.T. ou por intermédio do plantonista do S.D.T.;

b) a encarregada do movimento ou suas auxiliares abrirão as fichas de recenseamento torácico e tuberculínico (mod. 4) preenchendo-as com os dados obtidos. Depois

as encaminharão à Seção de Raios X com as pessoas a que elas se referirem e, após o resultado radiológico, ao médico da Seção de Crianças ou de Adultos. Aí serão executadas ou não as provas tuberculínicas sempre obrigatórias, porém, no consultório n.º 1. Em face dos resultados, se fôr o caso considerado normal, a ficha do recenseamento será arquivada : — se considerado doente ou suspeito de tuberculose será aberta ficha clínica (mod. 6);

c) a encarregada do movimento ou suas auxiliares, receberão do S.D.T. os atestados de óbito por tuberculose, abrindo para os casos ainda não registrados no S.T. a competente ficha epidemiológica (mod. 1) a ser encaminhada ao S.E., para a investigação post-mortem. Na hipótese do óbito ter ocorrido em paciente já matriculado no Serviço, a encarregada fará as anotações competentes na ficha que será arquivada com assinalação especial prevista no item X;

d) será sempre aberta pela encarregada do movimento ou suas auxiliares ficha epidemiológica (mod. 1) para todo o caso notificado ao Serviço ou por êle descoberto, conforme o previsto nos itens a, b e c, ficha essa que será encaminhada ao S.E. para a respectiva investigação;

e) feita a investigação, a ficha epidemiológica voltará ao médico que tomará conhecimento dos resultados da visita. A visitadora ao fazer essa investigação, notificará os contatos do caso investigado de que deverão comparecer para exame, no S.T., no horário normal do serviço;

f) — serão abertas fichas clínicas, (mod. 6) além do caso previsto em b, também para os pacientes que procurarem o S.T., espontaneamente, forem a êle encaminhados pelos demais serviços do Centro de Saúde ou por médicos. As fichas em todos êsses casos serão entregues à auxiliar de uma das Seções, a ou b do item V, de acôrdo com a idade do paciente, a fim de que sejam procedidos os exames necessários;

g) serão ainda abertas fichas clínicas (mod. 6), para os comunicantes, à medida que comparecerem a exame, o que será anotado na ficha epidemiológica do caso positivo. Essas fichas clínicas serão assinaladas com clips côr de laranja :

h) de posse da ficha clínica, o médico fará ou solicitará os exames que julgar necessários, procedendo-se em seguida da maneira abaixo :

i) se o caso fôr positivo a ficha será assinalada com clips vermelho, nela se consignando o tratamento que fôr indicado (quimioterápico ou pneumotórax). Num e noutro caso, assinalar-se-á que o paciente está em tratamento, por um clips azul;

ii) se o caso fôr apenas suspeito, não se chegando no primeiro exame a resultado definitivo, será a ficha assinalada com um clips amarelo e o paciente deverá voltar a novo exame dentro de 30 dias, o qual se repetirá ainda uma terceira vez dentro de outros 30 dias, se não se tiver chegado, com o segundo, a resultado definitivo. Neste terceiro exame, o caso deverá ser solucionado, capitulando-se como negativo ou positivo. Nesta hipótese, levará a ficha clips vermelho; e também azul, se o paciente fôr submetido a tratamento;

iii) se o caso fôr negativo, será a ficha arquivada sem qualquer sinalização;

i) os comunicantes, mesmo em estado de saúde aparente deverão ser reexaminados periodicamente, pelo menos de seis em seis meses;

j) quando um comunicante passar a doente, a ficha clínica respectiva receberá, além do clipe laranja, um vermelho, junto ao primeiro, abrindo-se para o caso ficha de investigação epidemiológica, que, como as outras deste tipo, ficarão em fichário separado;

l) todo caso novo descoberto implica obrigatoriamente na abertura da ficha de investigação epidemiológica (modelo 1), — procedendo-se então como foi indicado nas alíneas d e f;

m) na revisão mensal do fichário, a encarregada do movimento ou suas auxiliares separarão as fichas, não só dos faltosos a exame ou a tratamento, como também daqueles que, para vigilância e educação sanitárias, devam ser visitados, encaminhando-as ao S.E. para efeito dessa visitaçao;

n) para os casos notificados sob sigilo, será feita anotação no mapa respectivo, guardando-se os boletins de notificação em pasta separada, e enviando-se ao médico os memorandos modelos 2 e 3;

o) à devolução do memorando modelo 3 — e de posse dos dados obtidos, será feita ficha de investigação epidemiológica do paciente, com anotação do nome do médico responsável e será aberta ficha clínica assinalada com clipe vermelho e outra verde. Aquela ficha não irá ao S.E. a não ser nos casos previstos nas letras q e r;

p) por ocasião da revisão mensal, serão separadas, pela encarregada do movimento ou suas auxiliares, as fichas dos casos notificados sob sigilo, para ser enviado ao médico notificante um memorandum solicitando informações (modelo 2);

q) se o médico, em resposta, declarar que o paciente não mais está sob os seus cuidados a ficha epidemiológica será encaminhada ao S.E. para investigação;

r) se o paciente, notificado sob sigilo, tiver falecido, será a ficha de investigação epidemiológica encaminhada ao S.E., procedendo-se então como consta das alíneas c e e, — pois deixa de existir a obrigação de sigilo. A ficha do paciente será então assinalada com um clipe preto junto aos anteriores;

s) todas as fichas de doentes que tenham sido vacinados anteriormente pelo B.C.G. terão clipe branco como sinalização;

t) os documentos roentgenográficos deverão ser arquivados em ficha especial (modelo 5) com a identificação do paciente, número das chapas e data dos exames. Essa ficha deve ser encaminhada ao médico, toda vez que o paciente for a exame, podendo ser anexada à ficha dos pacientes em tratamento pelo pneumotórax. As teleradiografias serão colocadas em envelopes com os nomes dos pacientes e arquivadas por ordem alfabética em fichário especial;

u) na Seção de Raios X serão anotados em livro especial, o nome do paciente, os números das chapas, data e

diagnóstico. Este será transcrito para as fichas dos pacientes, que serão devolvidas à encarregada do movimento depois de feita a leitura dos filmes e anotados os resultados;

v) os resultados dos exames de laboratório serão transcritos para as fichas clínicas e epidemiológicas.

VII — A encarregada do movimento ou suas auxiliares não só abrirão as fichas, como as encaminharão aos médicos do S.T. e aos demais serviços, anotarão os resultados dos exames, fiscalizarão, pela revisão mensal, a frequência dos pacientes e comunicantes, colocarão as fichas em seus lugares, após a respectiva utilização, e organizarão o mapa diário do serviço (modelo 9).

VIII — A vacinação pelo B.C.G. ficará a cargo do médico responsável pela Seção de crianças (item V, a) e obedecerá às seguintes normas:

a) nos recém-nascidos será feita de preferência no 3.º, 5.º e 7.º dias, após o nascimento;

b) nas pessoas de mais de 6 meses de idade, após os testes tubercúlicos e exames roentgenográficos negativos.

IX — Quando a vacinação for solicitada ao S.T. ou for indicada pelo médico do Serviço, ele providenciará para que seja preenchido o cartão de vacinação e a ficha do B.C.G. (modelos 7 e 8). Os dois modelos serão encaminhados ao S.E. para a prática da vacinação: o modelo 7 devidamente rubricado pela enfermeira, quando da aplicação da última dose, será entregue aos responsáveis pelo recém-vacinado; o modelo 8 voltará ao S.T. para serem feitas as anotações dos exames, a que deverá ser submetido o paciente, posteriormente.

X — Uma vez preenchidas as fichas de investigação epidemiológica, recenseamento ou B.C.G. serão elas encaminhadas ao arquivo central para a abertura da ficha do registro individual.

XI — Serão estas as *sinalizações* das fichas:

Clipe amarelo — caso suspeito

Clipe vermelho — caso positivo

Clipe amarelo e vermelho — caso suspeito que passa a positivo

Clipe vermelho e azul — doente em tratamento

Clipe laranja — comunicante

Clipe laranja e vermelho — comunicante reconhecido doente de tuberculose

Clipe vermelho e verde — tuberculoso notificado sob sigilo

Clipe preto — doente falecido

Clipe branco — pessoa vacinada pelo B.C.G.

XII — O Serviço funcionará de 8 às 11 horas diariamente, — nos dias úteis — sendo reservados para consultas e exames três dias da semana, e os outros para aplicações de pneumotórax. O Gabinete de Raios X destinará uma hora e meia diária para doentes e suspeitos e uma hora e meia para o recenseamento torácico.

DOCTRINA

Crimes contra a administração pública

Prof. ROBERTO LYRA

(Das comissões elaboradoras dos Códigos Penal, de Processo Penal, Penitenciário e de Menores)

IV

XIV. O CRIME DE PECULATO — XV. NO LIVRO V DAS ORDENAÇÕES FILIPINAS — XVI. PROJETOS E CÓDIGO DE 1830 — XVII. CÓDIGO DE 1890 E PROJETOS — XVIII. LEIS DE 1907, 1909 E 1923.

XIV — Através da história, não há uniformidade quanto aos preceitos e às sanções do crime de peculato e, mesmo quando a severidade dos textos correspondia, se não à ingenuidade ou à hipocrisia do legislador, ao aprêço devido à propriedade pública, a sua aplicação ficava à mercê dos interesses representados pelo Estado. Nem há que distinguir a propriedade pública da propriedade dos detentores do poder sob o comunismo primitivo ou sob o “comunismo” das várias formas do absolutismo, dos clans aos impérios — quando o alto e o altíssimo dispunham, *pro domo sua*, como coisa comum, mediante os pretextos mais diversos, dos bens daqueles que, se tinham o direito, não possuíam a força, sem a qual aquele se reduz ao lírico ou ao demagógico.

Não era sem propósito a admissão do peculato entre os crimes de lesa majestade.

Os próprios textos refletem as desigualdades, bem como as oscilações do conceito de gravidade do crime, que, inicialmente, estava em função exclusiva da qualidade da coisa, passando depois a considerar também a do agente e, afinal, o abuso da função pública e o descrédito do serviço público.

Nos primeiros tempos, o ilícito penal que, na idade pastoril, veio a denominar-se *peculato*, era o furto de coisa sagrada ou pública, pois, como se sabe, o temporal e o suposto espiritual conviveram, desde então. Digo suposto, porque, quando sai da ordem do espírito, o espiritual se temporaliza,

Nas primitivas codificações, como no Código babilônio de Hammurabi, nas leis indianas de Manú e nas egípcias várias previsões, assemelhadas ao peculato dos nossos dias, constituíam crimes públicos, gravemente punidos, até com a pena capital.

O direito romano conheceu o *peculatus*, como “*pecunianae publicae aut sacrae furtus*”. Era o “furtum” próprio ou impróprio de coisa pertencente ao Estado ou a Deus (*sacrilegium*), com três formas especiais: *crimen peculatus*, *crimen sacrilegi*, *crimen residuarum pecuniarium*.

O último-“de residuis” — esboço do peculato impróprio, é o crime do funcionário público que, devedor de quantidade, não restitui, oportunamente, o dinheiro público recolhido e não justifica o seu emprêgo no fim devido. E’ o desfalque, o alcance, que chegou a ser punido em Roma benignamente — veja-se a flutuação dos critérios ao ritmo das circunstâncias — com a restituição do equivalente ou dêste aumentado de um terço. Em Veneza, o peculatório teria o nome gravado em mármore para “eterna infâmia” e, caminhando ao século XVI, enquanto vivo, o pregão do primeiro domingo da quaresma. No direito cesáreo, por exemplo, prevalecia a consideração, além da fé traída, da facilidade para delinquir, ainda hoje levada em conta.

Em Roma mesmo, o tipo em exame chegou a absorver tôda a subtração de metais ou moedas em prejuízo do “*aerarium*” ou de outra instituição pública, praticada, em regra, pelos magistrados e seus dependentes, englobando, assim, a apropriação indébita, sobretudo a de dinheiro devido ao erário pelos funcionários incumbidos de receber ou pagar. Depois, o peculato abrangeu “tôda fraude”

cometida em prejuízo dos cofres públicos, mesmo não consistindo em subtração ou distração de dinheiro.

Parece certo que o peculato foi sempre crime contra o Estado, punido, ora com a pena capital, ora com pena pecuniária, em altos e baixos da sensibilidade oficial que, sob o cioso arbítrio dos imperadores, chegou a justificar o transbordamento "post mortem" da cólera do *lesado*, mediante a infâmia da memória do culpado e a ação contra os herdeiros.

XV. O título 74 do livro V das Ordenações Filipinas, que vigoraram no Brasil, mesmo depois da Independência (lei de 20 de outubro de 1823) trata dos "officiaes del Rey, que lhe furtam, ou deixam perder *sua* Fazenda, per malicia", prescrevendo:

"Qualquer Official nosso, ou pessoa outra, que alguma cousa por Nós houver de receber, guardar, despendar, ou arrendar nossas rendas, ou administrar per qualquer maneira, se alguma das ditas cousas furtar, ou maliciosamente levar, ou deixar levar, ou furtar a outrem, perca o dito Officio, e tudo o que de Nós tiver, e pague-nos anoveado a valia daquillo, que assi for furtado, ou levado, e mais haja a pena de ladrão, que per nossas Ordenações aos ladrões he ordenada, segundo for a quantidade da cousa. E as mesmas penas haverão lugar nos nossos Officiaes, de qualquer Officio que seja, que derem ajuda, conselho, ou favor aos Officiaes conteúdos nesta Ordenação para fazer cada huma das ditas cousas".

Do título 51 do livro 2.º — "Dos thesoureiros e Almoxarifes que emprestam Fazenda del Rey ou a pagam contra seu Regimento, ou dão dinheiro a ganho" — consta o seguinte:

"Os nossos Thesoureiros, Almoxarifes, Recebedores, Feitores e pessoas outras, que tiverem carregos de receber alguma cousa de nossa Fazenda, assi como dinheiro, mantimentos, mercadorias e cousas do Armazem, madeira, cal e outra qualquer cousa, em todos nossos Reinos e Senhorios, em quanto os ditos Officios de Nós tiverem, não emprestem alguma das ditas cousas a pessoa alguma, nem paguem às pessoas, a que forem devidas, antes do tempo, em que per bem de seus Regimentos hão de fazer os pagamentos. E o que o contrario fizer por qualquer quantidade, por pequena que seja, do emprestimo, ou pagamento antemão, perderá o Officio, e lhe poderá ser pedido, como perdido por erros. E os Officiaes, a que pertencer a dada delles mandarão passar delles Cartas de se *assi* he. E provando-se-lhes, lhes será julgado. E alem disso serão degradados per quatro annos para Africa, e pagarão outra tanta quantia, quanta valer o Officio; e pagarão outrosi anoveado o que emprestarem, e pagarem ante tempo, a metade para nossa Camera, e a outra para quem os acusar; e tendo de Nós moradia, serão riscados della. E se for

Official de algum dos lugares de Africa, além das ditas penas civeis, será degradado para o Brasil per dez annos. I — E cada hum dos ditos Officiaes, que der nosso dinheiro a ganho, além de perder o Officio, perderá para Nós todos seus bens. II — Outrosi não dem spera, ou spaço de tempo, pelo que nos for devido, sem nosso special mandado. E qualquer, que o contrario fizer, pague para Nós quatro vezes tanto, como era a cousa, para que deo o spaço e seja degradado para Africa até nossa mercê. III — Nenhum dos fficiaes sobreditos levará cousa alguma às partes, que nellê tiverem despachado algum dinheiro, postoque ellas lho dem de sua livre vontade sob pena de perder o Officio, e pagar vinte cruzados para quem o accusar, e haver a mais pena, que nos bem parecer. E sendo o Officio alheio pagará a estimação delle para nossa Fazenda. IV — E Official algum dos sobreditos, que tiver carregos de receber dinheiro de seu assentamento e rendas nossas, não passará scriptos rasos de dinheiro, que receber de outros Officiaes, ou pessoas, com que tiver conta, nem fará com elles pagamento a parte alguma, a que dever dinheiro, sob pena de perder o Officio, ou a estimação delle, não sendo seu, e pagar de sua fazenda a quantia, que se montar no scripto, e além disso haverá a pena, que houvermos por bem. A qual pena haverá isso mesmo o Official, que aceitar tal scripto. E sendo Mercador, pagará em dobro a quantia delle além do que dever ao Official, que lho passar. V — E quando fizerem pagamento de dinheiro às partes, que não for todo o que houverem de haver pelas Provisões, que tiverem, cobrarão dellas conhecimentos das quantias que lhes pagarem somente, feitos pelos Scrivães de seus carregos. E não receberão dellas conhecimentos de toda a quantia das ditas Provisões para lhes darem scriptos da demasia, que lhes ficam devendo. E o que fizer o contrario, será suspenso do Officio até nossa mercê, e haverá a mais pena, que houvermos por bem. VI — E porque alguns nossos Officiaes, que recebem dinheiro nosso, pão, mercadorias, e outras cousas, assim nestes nossos Reinos, como fóra delles, quando mandamos que dem suas contas (porque do recebido tem gastado alguma parte, no que lhes vem bem), fazem com os Officiaes, que entram a servir os mesmos Officios, que lhes dem conhecimentos em forma das cousas, que assi tem gastadas nos quaes confessam, que as tem delles recebidas, e de fóra lhes dão segurança de lhas pagarem a certo tempo, ou lhes darem outros conhecimentos das ditas quantias ao tempo, que tornarem a se vir seus Officios: defendemos a todos elles, que não façam o tal engano, nem entreguem dinheiro algum aos ditos Officiaes, que em seus carregos entrarem; porque queremos, que o tal dinheiro se entregue ao Official para isso ordenado. E os Scrivães dos ditos carregos não façam taes conhecimentos, senão do que elles perante si virem receber. E o Official, que conhecimento der, ou receber, e o Scrivão, que o passar, perderá para Nós toda sua fazenda, e será degradado para sempre para o Brazil, ora o Officio seja seu, ora fosse delle encarregado per pouco tempo, ou per muito".

XVI — O projeto Bernardo Pereira de Vasconcellos, apresentado à Câmara dos Deputados, a 4 de maio de 1827, prevê o peculato, entre os "crimes contra o tesouro público":

"O que direta ou indiretamente, ou por algum ato simulado, houver para si em todo ou em parte, propriedade ou efeito em cuja administração, guarda ou disposição deva intervir em razão de seu ofício, ou que entra em alguma especulação de lucro, ou interesse relativamente à dita propriedade ou efeito" etc. (art. 248).

O projeto José Clemente Pereira, submetido à mesma Câmara a 6 dos mesmos mês e ano, inclui o peculato na epígrafe: "Das prevaricações, abusos e omissões dos Empregados Públicos":

"Todo o Empregado Público ou Agente qualquer do governo, que nos ramos da Administração pública confiados ao seu ofício, ou agência, extraviar ou consentir que se extraiam dinheiros ou outro algum efeito público, ou perceber direta ou indiretamente algum interesse, além daquele que a lei lhe houver arbitrado, ainda mesmo que seja a título de comércio, em que por si ou por intermédio de interposta pessoa tiver entrado" etc. (art. 143).

São estas as disposições a respeito do Código de 1830, sob a epígrafe "Dos crimes contra o Tesouro Público e propriedade pública":

"Apropriar-se o Empregado Público, consumir, extraviar ou consentir que outrem se aproprie, consuma ou extravie, em todo ou em parte, dinheiros, ou efeitos públicos, que tiver a seu cargo".

Art. 171: "Emprestar dinheiros ou efeitos públicos, ou fazer pagamentos antes do tempo do seu vencimento, não sendo para isso legalmente autorizado".

Art. 172: "Nas mesmas penas dos artigos antecedentes incorrerão, e na perda do interesse, que deviam perceber, os que por qualquer título tiverem a seu cargo dinheiros, ou efeitos públicos, e dêes se apropriarem, consumirem, extraviarem ou consentirem que outrem se aproprie, consuma ou extravie; e os que os emprestarem, ou fizerem pagamentos antes de tempo, sem autorização legal".

XVII — O art. 221 do Código de 1890 assim define o crime de peculato:

"subtrair, consumir ou extraviar dinheiro, documentos, efeitos, gêneros ou quaisquer bens pertencentes à fazenda pública, confiados à sua guarda ou administração, ou à de outrem sobre quem exercer fiscalização em razão do ofício. Consentir, por qualquer modo, que outrem se aproprie indevidamente desses mesmos bens, os extravie ou consuma em uso próprio ou alheio".

Pelo art. 222 também constitui crime de peculato "emprestar dinheiros, ou efeitos públicos,

ou fazer pagamento antecipado, não tendo para isso autorização", dispondo ainda o artigo 223 que "nas penas dos artigos antecedentes, e mais na perda do interesse que deveriam perceber, incorrerão os que, tendo por qualquer título a seu cargo, ou em depósito, dinheiros ou efeitos públicos, praticarem qualquer dos crimes precedentemente mencionados".

Os projetos apresentados à Câmara dos Deputados em 1893 e 1896, êste da autoria de Vieira de Araújo, Plínio Casado e Alfredo Pinto, não alteraram ponderavelmente o texto de 1890.

O projeto James Darcy, Carlos Peixoto e Estácio Coimbra, oferecido a 2 de dezembro de 1904, revelava, porém, a insuficiência das sanções em vigor:

"Art. 1.º — O crime de peculato definido no art. 221 do Código Penal será punido com as seguintes penas: de dois a oito anos de prisão celular, multa de 10 a 30% da quantia ou valor dos efeitos apropriados, extraviados, ou consumidos e perda do emprego com inhabilitação para exercer qualquer outro.

Art. 2.º — Incluem-se entre os crimes de que trata o art. 5.º § 1.º, da lei n.º 628, de 28 de outubro de 1899, os definidos nos artigos 221 e 223 do Código Penal, quando o peculato recair sobre dinheiros, documentos, efeitos, gêneros ou quaisquer bens pertencentes à Fazenda Municipal do Distrito Federal".

Registraram-se ainda os projetos Garcia Pires e Celso de Souza, transferindo para o juiz singular determinados crimes contra a Fazenda Pública, inclusive o de peculato, e tornando-os infiançáveis.

XVIII. Foi, porém, o projeto de 10 de julho de 1906, da comissão composta por João Luiz Alves, presidente, João Santos, relator, Luiz Domingues, Henrique Borges, Alvaro Carvalho e Justiniano Serpa, que se converteu com alterações na lei n.º 1.785, de 28 de novembro de 1907, desprezado o substitutivo Germano Hasslocker.

Menos de dois anos depois, tornava-se necessária a lei n.º 2.110, de 30 de setembro de 1909. Finalmente, sobreveio o Decreto n.º 4.780, de 27 de dezembro de 1923, que, transportado para a Consolidação das Leis Penais, vigorou até 31 de dezembro de 1941.

Êstes os dispositivos revogados pelo Código de 1940:

"Art. 1.º O funcionário público que se apropriar, subtrair, distrair, ou consentir que outrem subtraia ou distraia dinheiros, documentos, títulos

de crédito, efeitos, gêneros e quaisquer outros bens móveis públicos ou particulares, dos quais tenha a guarda, o depósito, a arrecadação ou administração em razão do seu cargo, seja este remunerado ou gratuito, permanente ou temporário, será punido:

a) se o prejuízo for inferior a 10:000\$, com dois a seis anos de prisão celular, perda do emprego, com inabilitação para exercer qualquer função pública por oito a dezesseis anos e multa de 10% sobre o dano;

b) se o prejuízo for igual ou superior a 10:000\$, com quatro a doze anos de prisão celular, perda do emprego com inabilitação para exercer qualquer função pública por 12 a 30 anos e multa de 15% sobre o dano.

§ único. Quando o prejuízo causado versar sobre objeto de valor não conhecido ou instável, o juiz formador da culpa mandará proceder à avaliação, de conformidade com o disposto no art. 405 do Código Penal.

Art. 2.º Quando os fatos criminosos, previstos no art. 1.º desta lei, forem cometidos por funcionário público que não tenha a guarda, o depósito, a arrecadação ou administração da coisa subtraída ou distraída, mas pertença à repartição em que esta se

achava, ou disponha, em razão do seu cargo, de facilidade de ingresso na mesma repartição:

Penas — As do art. 1.º reduzido de uma sexta parte o tempo de prisão.

Art. 3.º Nas penas do art. 1.º incorrerá ainda o funcionário público que, no seu interesse ou no de outrem, concorrer com ato do ofício ou emprego, ou usar de sua qualidade, induzindo outrem a concorrer com esse ato, para que sejam distraídos ou subtraídos documentos, efeitos, valores e quaisquer outros bens móveis pertencentes à União, aos Estados, às Municipalidades e Prefeituras, ou por que estes devam responder.

§ 1.º Se se provar que o funcionário agiu sem dolo, mas com imperícia ou negligência:

Penas — Suspensão do emprego por seis meses a dois anos além da multa de 15% sobre o dano.

§ 2.º No caso do parágrafo anterior não haverá lugar a imposição de penas, se for ressarcido o dano causado.

Art. 4.º Os co-autores e cúmplices dos crimes acima previstos, embora não sejam funcionários, serão processados e julgados com os respectivos autores e sujeitos às penas desta lei no que lhes for aplicável".

A teoria do "desvio de poder" em direito administrativo (*)

AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ

III

(Conclusão)

O PROBLEMA DOS LIMITES DO PODER DISCRICIONÁRIO

VIMOS que o poder discricionário se situa exatamente no campo em que o legislador utiliza conceitos não teóricos, deixando à Administração a faculdade de, ao agir, fixar a significação que o sentimento do direito lhe ditar. Vimos que o legislador, quando procede como tal, isto é, quando formula regras gerais e abstratas, tem necessariamente de utilizar, em proporções variáveis conforme a matéria a regular, conceitos do mundo do ser e conceitos do mundo do dever-ser. Que no

domínio dos primeiros está situado o poder vinculado, a competência ligada, é também óbvio. Trata-se de saber se no domínio dos segundos o agente, que executa a norma, é inteiramente livre, ou se ele se acha de qualquer modo e em qualquer medida também vinculado.

Nós já excluimos aquelas doutrinas que aceitam a idéia de que a Administração compreende duas partes: uma vinculada (aquela em que exista *qualquer espécie de norma* a regular a conduta dos agentes administrativos), e outra *livre*, ou discricionária (aquela em que *não exista qualquer norma* a regular essa conduta). Na verdade, esta solução pode conduzir a admitir uma esfera não

(*) Boletim da *Faculdade de Direito* (Suplemento ao vol. XVI) da Universidade de Coimbra, Portugal, 1942.

excepcional de atividade *livre* da Administração dentro dos limites da lei, isto é, na medida em que a lei não formule normas proibitivas da atividade da Administração: onde não existe proibição existe liberdade. E' esta, porém, uma solução difícil ou mesmo impossível de harmonizar com as exigências do moderno Estado de Direito, segundo o qual tôda a atividade dos órgãos não legislativos é executiva — sem que execução queira dizer efetivação mecânica e irracional de ordens ou comandos estranhos. Do administrador se pode dizer o que do juiz diz HECK: "der Richter ist nicht bloss ein Subsuntionsapparat, ein Automat" (página 22). Tôda a vida do Estado representa a atuação de um programa e de uma concepção superior, legislativa; parte dêsse programa é formulado com normas, com conceitos teóricos, parte com conceitos práticos, o que é da natureza das coisas. Os primeiros pode dizer-se que são executáveis univocamente, os segundos admitem várias interpretações, das quais só uma, ou algumas, ou tôdas, se harmonizam com o programa ou concepção legislativa, ou do regime, no caso que se considera.

Os conceitos práticos são antes de mais nada *conceitos*. Um conceito tem *limites*, de contrário não seria um conceito (1). Um conceito prático, ou referido a realidades do mundo do dever-ser, tem como limites os próprios limites do dever ser, isto é, o próprio ser, a realidade empírica. Se a lei fala de uma "falta grave" de um funcionário, o conceito de *gravidade* (conceito prático) é limitado por êstes dois conceitos teóricos: o de "falta" e o de "funcionário". Quer dizer: se se não tratar de qualquer coisa, de qualquer materialidade que seja uma falta, e se não se tratar também de um funcionário, não será o caso de se falar de *gravidade*. Só *nos limites de uma falta dum funcionário* pode o agente competente apreciar e definir, segundo o seu sentimento do direito, guiado pelas exigências da concepção do Estado no caso concreto, a gravidade dessa falta. E', portanto, plenamente aceitável a doutrina segundo a qual a materialidade dos fatos e a sua qualificação jurídica, são elementos da legalidade e não da oportunidade ou moralidade administrativa. Um erro sobre os fatos ou sobre o direito (qualificação) é uma questão de legalidade. Mas já não é um elemento da legalidade o saber determinar a gravidade da falta,

ou seja, a sua qualificação prática; aqui trata-se de um elemento de discricionariedade. Na verificação da existência dos fatos e na sua qualificação jurídica em harmonia com conceitos normativos teóricos, trabalha-se com juízos assertóricos — *sichere, assertorische Urteile* —; na sua qualificação jurídico-prática, ou discricionária, com juízos disjuntivos.

Mas, já se vê como o nosso ponto de vista difere, na definição dos limites do poder discricionário, da concepção do poder discricionário como dum poder só livre para fora dos limites (das proibições) da lei. No nosso ponto de vista, o poder discricionário existe apenas nos limites (preceptivos, positivos) da lei. Nem podemos dizer que seja regra, nem que seja exceção: apenas que tem limites variáveis em extensão conforme a natureza das matérias a regular, ou seja, das condições do agir administrativo.

Fica-nos, pois, uma esfera de discricionariedade. Limitada de que modo? Se supusermos um sistema de garantias jurisdicionais referido a tudo, ou só a parte, do que na vida do direito diga respeito à legalidade, isto é, aos elementos normativos de significação unívoca, teremos que os órgãos jurisdicionais não podem apreciar seja o que fôr do que diga respeito à discricionariedade. Suponhamos, então, um sistema como êsse. Quais serão os limites do poder discricionário da Administração? Os limites são os da própria lei. O limite é a legalidade, e só a legalidade. Os limites do poder discricionário serão aquêles comandos legais que vedem certas interpretações das condições do agir e imponham certas outras — "was verboten ist, sagt das Gesetz allein" (SCHEUNER). Não haverá mais que averiguar em tôda a sua extensão e profundidade as limitações proibitivas e positivas contidas nas normas legais, limitações que só podem consistir em conceitos teóricos.

Escritores de tendências liberais procuraram sistemas de limitações diferentes destas. Primeiro que todos, o próprio BERNATZIK. Tendo reconhecido a existência de uma assás extensa esfera de poder discricionário na Administração (conceitos vagos, poder discricionário técnico), aceitou que nesta esfera os agentes procediam como peritos, como técnicos do interesse público: daí a sua conhecida fórmula, a vigorar nos domínios do "technisches Ermessen": *Tue was du glaubst, dass es durch das öffentliche Wohl bedingt ist*. Mas, agir

(1) Cfr. W. JELLINEK, *Gesetz*, cit., pág. 37.

segundo a convicção que se tem acerca do melhor modo de atingir o interesse público, é um *dever*, e um *dever jurídico* (*Rechtspflicht*), e não apenas um simples dever ético: quando a lei confere êsse *technisches Ermessen* às autoridades administrativas, *impõe-lhes* que o utilizem na forma sobredita. Se assim não procedem, violam o *direito*, violam a lei (*Pflichtverletzung* — *Rechtsverletzung*). Essa atitude culposa ou dolosa pode deduzir-se do fato de o comportamento no caso considerado não estar em harmonia com a concepção geral da comunidade, com o juízo da *Gesamtheit*. A violação dêste dever jurídico, na primitiva exposição de BERNATZIK (in *Rechtssprechung und materielle Rechtskraft*, cit., págs. 45), não dava origem à anulação do ato praticado, mas apenas a uma responsabilidade penal ou disciplinar do agente administrativo. Quer dizer, sobre o poder discricionário poderia efetivar-se um controle disciplinar ou penal, mas não um controle propriamente jurídico ou de anulação (*Rechtskontrolle*): “nas questões do poder discricionário técnico é impensável, na medida em que êste reina, um controle de anulação pelo juiz administrativo”. Perante críticas repetidas e insistentes, BERNATZIK (in *Zeitschrift*, cit., pág. 148), vem, porém, a conceder que um controle jurídico de anulação (e não apenas de responsabilidade) pode, nos casos indicados, ser exercido pelos tribunais do contencioso administrativo.

Em substância, conclui-se que, na sua primitiva formulação, a doutrina de BERNATZIK redundava em elevar o controle hierárquico à categoria de limite do poder discricionário: mas as limitações internas do poder hierárquico não são um seu limite jurídico, porque o controle não é feito à vista de normas, mas sim de diretivas de boa administração, presumidamente mais conhecidas pelos graus superiores da hierarquia administrativa; por outras palavras: o controle hierárquico em assuntos de poder discricionário exerce-se *discricionariamente* — “der Dienstgewalt bedeutet keine Einschränkung des Ermessens” (SCHEUNER). De mais, como nota LAUN, os órgãos superiores e inferiores, hierarquicamente ligados, constituem uma unidade. Na sua formulação posterior, a doutrina de BERNATZIK reduz-se a admitir o controle jurisdicional do poder discricionário, o que não é admissível num sistema de direito onde exista uma separação material das competências dos órgãos administrativos e dos órgãos jurisdicionais com base no pró-

prio conceito de discricionariedade, como BERNATZIK reconhece na primeira das duas citadas obras.

Nós vimos que, para LAUN, nos casos de verdadeiro poder discricionário, o legislador deixa ao agente a determinação do que, em cada um desses casos, deve considerar-se o fim imediato a atingir. Mas absolutamente arbitrário nas suas decisões só poderá ser o monarca absoluto. Não podendo ser absolutamente arbitrário, deverá saber-se de que modo é limitado (*gebunden*).

Primeiro que tudo, são *limites* do poder discricionário os chamados por LAUN limites *externos*: a competência, a forma e os pressupostos de fato (*materiellrechtliche Voraussetzungen*). Mas, além destes, existem os que se podem chamar *limites internos* do poder discricionário, que devem também se respeitados pelos agentes da Administração. Limites *internos*, porque se referem ao exercício da própria faculdade discricionária, à escolha dos fins imediatos do procedimento administrativo. Antes de mais nada, essa escolha tem de ser feita tendo em vista o interesse público. Se assim não fôsse, “não se estaria perante poder discricionário, mas perante o *arbitrio* juridicamente permitido”. O agente só pode agir, no exercício do seu poder discricionário, tendo em vista o interesse público. E LAUN concorda com BERNATZIK expressamente, no ponto em que êste afirma que os agentes estão ligados à norma jurídica: “*tue was du glaubst, dass es durch das öffentliche Wohl bedingt ist*”. É uma norma que resulta da natureza das coisas. Mas a consequência da violação desta norma é diferente em LAUN. Para êste só é relevante a hipótese de uma *intencional* desobediência à norma do interesse público na escolha dos fins, e não uma simples falta ou erro culposos. Se essa falta intencional se verifica, o funcionário praticou uma “falta pessoal”, e o ato não pode considerar-se como ato do Estado; perde o seu caráter administrativo. “Uma pessoa que intencionalmente age contra a sua função, contra o interesse público, não pode ser considerada pelo Estado como seu órgão, e não pode ser coberta com a sua autoridade”. O funcionário apenas pode ser nesta hipótese civil e penalmente responsável. O seu ato deve considerar-se como absolutamente nulo, *nichtig*, o que pode ser verificado pelo juiz administrativo ou pelo civil ou penal. As consequências são, portanto, duas: nulidade do ato e responsabilidade do funcionário. A violação dolosa da regra do público bem que preside à escolha dos fins da

Administração, dá origem a uma figura de desvio de poder chamada *abuso do poder* (discricionário) — *Ermessensmissbrauch*. Quando o funcionário crê realizar o interesse público, embora o não realize, por ignorância ou erro, não estamos perante este vício (2). Estamos perante um vício *subjetivo* (referido ao *dolo*), como violação de um limite interno *subjectivo* do poder discricionário.

Mas, além deste limite interno subjetivo, LAUN constrói também uma teoria do limite interno *objetivo* do poder discricionário. Os agentes administrativos, no exercício do seu poder discricionário, isto é, na escolha dos fins, devem ater-se apenas aos fins permitidos, não aos fins proibidos. Se procederem inversamente, excedem o seu poder (discricionário): estamos então perante um desvio de poder (*Ermessensüberschreitung*). Ora a proibição de realizar certos fins pode ser violada pelo agente de duas maneiras. Por um lado, o agente pode, na convicção de que assim realiza o interesse público, pretender atingir um fim proibido, guiar-se por um motivo vedado — “liegt hier der Fehler lediglich in den Motiven des handelnden Organs”; prossegue-se um fim que não deve prosseguir-se. Não se trata de um *abuso* de poder, porque se supõe que o agente procede na melhor das intenções: simplesmente, não age nos limites do poder discricionário que o legislador lhe conferiu. A figura de desvio de poder que aqui nos aparece é aquela que LAUN chama *Diskretionsverletzung*, violação do poder discricionário. Este um dos modos. O outro verifica-se quando o agente, por incúria, vem, com o seu ato, a conseguir um efeito vedado que não desejava atingir, mas que o ato, por sua natureza, tal como foi praticado, atinge forçosamente. Trata-se então de um “descaminho do poder discricionário”, uma *Ermessenswerirung*.

São estes motivos de nulidade do ato, como violações dos limites *jurídicos* do poder discricionário, plenamente controláveis pela jurisdição competente. “Com efeito, torna-se culpado de uma violação da lei aquele funcionário que com um ato do seu poder discricionário procura realizar um fim proibido”. Por isso “... necessitam os tribunais administrativos de ser competentes para

examinar se os atos administrativos excedem os limites internos do seu poder discricionário ou não”. E’ outra a questão de saber como, nos casos de uma falta subjetiva (que são os primeiros dois), será possível provar essa falta. Se não resultam dos motivos do próprio ato, ou se a parte não consegue evidenciá-los, será impossível o seu controle. O último vício, quanto à prova, não oferece dificuldades (3).

À teoria de LAUN uma objeção fundamental se deve fazer; e é que, depois de ter circunscrito a esfera do poder discricionário da Administração, e de a ter definido como uma zona de liberdade do mesmo teor que a liberdade do legislador na enunciação da sua vontade, obedecendo a necessidades de ordem política liberal (as necessidades do que se chama o moderno Estado de Direito), vem a introduzir pretensos limites *jurídicos* a essa liberdade; quer dizer: vem a eliminá-la quase totalmente. Limites jurídicos, segundo LAUN, no mais próprio e extenso significado da palavra, pois podem os particulares administrados exigir o seu respeito perante, não só os magistrados civis ou criminais, mas ainda o juízo administrativo de anulação. Ora nós mostramos já que nos limites do seu poder discricionário, o agente é inteiramente livre, num Estado com um sistema jurisdicional de garantias organizado na forma em que o supusemos, ou seja, controlando apenas o que há de puramente jurídico (i.é., teórico) na atividade executiva. Um controle da própria atividade discricionária e da sua correção em relação a critérios de equidade, justiça, oportunidade ou conveniência, não é, neste sentido, um controle jurídico. Pode, sim, jurisdicionalizar-se o controle não jurídico, e de fato certos sistemas jurídicos positivos o fizeram. Mas, onde disposição adequada não exista, a jurisdição não poderá ultrapassar os seus limites naturais, ou de definição (*jus-dicere*). Saber se uma disposição, como a suposta, é ou não útil, é problema que não cabe ao jurista como tal discutir; é um problema político que se define como problema da delimitação legislativa da competência dos tribunais da justiça administrativa.

A forma de desvio de poder que, segundo LAUN, é aviação intencional da regra do interesse público (abuso de poder) não é, caracteristicamente, um vício jurídico, mas um vício de moralidade

(2) “Akte des freien Ermessens, welche keine sonstigen von der Rechtsordnung gezogenen Schranken überschreiten, sind also immer dann und nur nichtig, wenn das behördliche Organ vorsätzlich gegen das öffentliche Interesse gehandelt hat”. Cfr. *ob. cit.*, pág. 183.

(3) Sobre toda esta matéria dos limites do poder discricionário segundo LAUN, cfr. a sua obra, *Das freie Ermessen*, cit., de págs. 113 até final.

administrativa, para empregar a expressão de HAURIU (4). Quanto aos vícios internos objetivos, a sua definição só é coerente com o conceito de poder discricionário defendido por LAUN; mas, para nós, eles não são mais que formas de incompetência do órgão, ou então não são nada. Uma autoridade que prossegue fins ou interesses que não são os que a lei lhe comete, é claro que age num domínio em que é perfeitamente incompetente (5).

Nós vimos também que W. JELLINEK restringe demasiado o conceito de poder discricionário, fazendo-o incidir apenas nos chamados conceitos de valor prático *stricto sensu* e excluindo-o, de todos os outros conceitos de valor, que, segundo esse autor, são suscetíveis de uma interpretação unívoca, estável, com base nos critérios sociais vigentes numa determinada comunidade. Vimos também que, ainda mesmo nos limites apertados do seu poder discricionário, o agente não poderá agir arbitrariamente, já que o poder discricionário é “die von Recht mit *Massgeblichkeit* ausgestattete, *fehlerfrei* zustandgekommene individuelle Abgrenzung” pelo funcionário dos valores ou não valores práticos a que as normas recorrem. Como se vê, na concepção de W. JELLINEK, a lei autoriza apenas as decisões administrativas que não forem viciadas. Mas, evidentemente, não se trata de um vício *jurídico*, de um vício *legal*, o que não impede que, segundo W. JELLINEK, seja suscetível de uma apreciação por parte do órgão jurisdicional (6). JELLINEK apresenta nove tipos de falta ou vício do poder discricionário, entre os quais, todavia, se encontram alguns casos de verdadeira e própria violação da legalidade — como sucede quando a Administração se engana quanto à extensão dos seus poderes, ou quando considera existente um fato inexistente. Todos os verdadeiros tipos de falta no exercício do poder discricionário representam, na concepção do nosso autor, como que

uma barreira *contra a arbitrariedade* na Administração, cuja defesa é confiada à justiça administrativa.

Também aqui, sub-reptícia e não desejada pelo autor, se introduz a idéia de atribuir aos órgãos jurisdicionais administrativos a faculdade de controlar a correção, sob o ponto de vista da equidade e outros critérios de valor, da atividade da Administração, embora não a título de que apreciarão verdadeiros limites jurídicos. Se, até aqui, o erro estava em considerar limites jurídicos aqueles que eram simples critérios de valor, conveniência ou equidade, agora o erro está em se considerar *natural* e exigido pelo sistema do Estado de Direito, de um modo geral, o controle de vícios confessadamente não jurídicos; isto é: o erro está em confundir *Rechtsstaat* com *Justizstaat*. E' JELLINEK que contrapõe o *Ermessensstehler* à *Rechtswidrigkeit*.

Perfeitamente no termo da evolução geral da literatura germânica acerca do problema dos limites do poder discricionário, encontra-se TEZNER. Vimos que, indo na senda do racionalismo legalista, esse autor concluiu pela abolição quase completa do poder discricionário na Administração. No seu já citado escrito de 1911, *Das détournement de pouvoir und die deutsche Rechtsbeschwerde*, conclui, conseqüentemente, pela eliminação em termos absolutos do instituto do “desvio de poder”, e por um alargamento do da “violação da lei”. Os tribunais do contencioso administrativo terão perante si questões de direito e questões de fato, e nada mais. Não há, segundo TEZNER, nenhuma necessidade de introduzir na prática o instituto criado pela jurisprudência do Conselho de Estado francês. TEZNER acentua também o caráter *objetivo* dessa censura do contencioso administrativo, enquanto procura motivos puramente jurídicos, contidos na lei e determináveis por meio da interpretação: “o juiz administrativo não tem de ocupar-se com um exame do ato administrativo sob o ponto de vista do seu motivo imanente. A sua missão limita-se a determinar se um ato administrativo é ou não viciado no ponto de vista jurídico objetivo... Não desempenha nenhum papel a questão de saber se foram determinantes na sua emanção motivos condenáveis no ponto de vista disciplinar ou penal. Corresponda o ato administrativo em questão, a todos os respeito, à ação

(4) Cfr. no mesmo sentido, L. GOLDENBERG, *ob. cit.*, pág. 79. E a razão, razão clara, é que, julgando-o, os tribunais condenam não o *objetivo* apartamento do fim (como nos outros vícios), mas a *subjetividade* (intenção) com que o agente se afastou do *melhor* fim.

(5) Nem todos os três limites internos, pois, implicam um controle do poder discricionário, como afirma GOLDENBERG, *ob. cit.*, *loc. cit.*, mas apenas o limite interno subjetivo. Secundariamente, tem importância a observação deste autor, segundo a qual “é contraditório falar de *limite interno*: isso equivaleria a dizer que existe no interior dum poder qualquer coisa que lhe é exterior — o que é evidentemente impossível”.

(6) Cfr. sobre este ponto *Gesetz*, *cit.*, pág. 331 e segs., e *Verwaltungsrecht*, *cit.* pág. 35 e segs.

legal, e será êle juridicamente inimpugnável" (7). O juiz administrativo não é nenhum *detetive*, investigador das intenções e íntimos objetivos da moral dos funcionários.

A doutrina francesa, por sua vez, não procura mais do que teorizar as decisões da jurisprudência administrativa, para sobre elas proceder à construção jurídica correspondente; doutrina e jurisprudência têm pois de ser avaliadas em conjunto. Na falta de textos legislativos, construiu-se toda uma teoria das causas de anulação dos atos administrativos (8), que, na sua forma atual, se resume em admitir os vícios de: *incompétence*, *violation des formes*, *violation de la loi* e *détournement de pouvoir* (9). Mas, uma grave dúvida se levanta na doutrina francesa: estamos nós em qualquer destes casos perante uma ofensa à *legalidade*? A opinião tradicional, filiada nas tradições do legalismo revolucionário, é a de que, de fato, cada um desses vícios representa a violação de uma *norma*: "deve-se, pois, conservando a classificação tradicional, precisar-lhe alguma coisa os termos, e exprimi-la como segue: violação de uma lei de competência; violação de uma lei de forma; violação de uma lei de fundo; violação de uma lei de fim (*détournement de pouvoir*)" (10). "Nós cremos que todo o excesso de poder se resume numa violação da lei" (11). Mas, se esta concepção não custa a aceitar em relação aos três primeiros vícios, é absolutamente discutível quanto ao quarto, o *détournement de pouvoir*. Vejamos como se põe a questão.

Começa-se, na doutrina francesa tradicional, por assinalar que a Administração é detentora de certas faculdades discricionárias, mas que esses poderes não são nem podem ser, no Estado moderno, arbitrários. Tem limites, tem restrições impostas pela

lei: lei de competência, de forma, de fundo, de fim (12). Mas há realmente uma limitação *legal* do poder discricionário, pelo lado dos fins da atividade administrativa? Em França começou a pôr-se o caso em dúvida, sobretudo a partir de HAURIOU (13) e a sua escola, nomeadamente com H. WELTER (14) e L. GOLDENBERG (15).

HAURIOU parte de uma análise do conceito de "excès de pouvoir", em geral, e da sua origem histórica. "Este recurso é contencioso, porque é levado à presença de um juiz público, o Conselho de Estado... mas, em si, é um recurso hierárquico, primitivamente levado perante o Rei, que confiava o seu exame ao Conselho, e que, em seguida, se tornou contencioso... A jurisdição do excesso de poder... é uma espécie de jurisdição pretoriana, que, misturando a ação hierárquica à ação contenciosa, ligando a moral e o direito, criou direito" (16). "O excesso de poder é uma espécie de delito profissional, cometido não em relação à lei, mas em relação a máximas profissionais, cujos postulados podem ir muito mais além do que as prescrições da lei... A noção de excesso de poder é muito mais extensa que a de legalidade; corresponde à moral que é mais extensa que o direito" (17). O pensamento de HAURIOU, partindo desta premissa, tem tido várias formulações, bem diversas por vezes. Assim, por exemplo, na nota ao "arrêt", GOMEL enquadrava na *moralidade* administrativa, além do *détournement de pouvoir*, uma "cinquième ouverture au recours pour excès de pouvoir": o erro de fato. Quanto ao *Précis* cit. ed. cit., o conceito de moralidade administrativa encontra-se no *détournement de pouvoir* e na incompetência *rationae materiae*; e os vícios de violação da lei de forma, incompetência *rationae personae*, e violação da lei, dizem respeito à violação do *direito existente*.

(7) Cit. por JÖHR, *ob cit.*, pág. 181-182.

(8) Diz-se indiferentemente "les vices constitutifs de l'excès de pouvoir", "les causes d'annulation", ou "les ouvertures à recours". Cfr. JEAN APPLETON, *Traité élémentaire du contentieux administratif*, 1927, pág. 591.

(9) Cfr. APPLETON, *ob cit.*, págs. 591 e 592. JÈZE, desde 1911 (*Rev. de Droit Public*, pág. 286), admitia uma quinta abertura, o erro de fato, que outros enquadram na violação da lei, e outros ainda no "détournement" (moralidade administrativa).

(10) Cfr. MICHOD, *ob cit.*, pág. 77.

(11) Cfr. APPLETON, *ob cit.*, pág. 592. Cfr. também BONNARD, artigo citado, pág. 366, onde afirma que nos recentes desenvolvimentos do recurso por excesso de poder "nos mantemos absolutamente no controle da legalidade, pois que o Conselho de Estado apenas intervem no domínio da competência ligada". Cfr. ainda RÉGLADE, artigo citado, pág. 427; DUGUIT, *Traité*, II, 3.^a ed., pág. 390.

(12) Sobre esta forma de pôr o problema, confira, por exemplo, MICHOD, *ob cit.*, págs. 76 e segs.; MARCELLE WALINE, *Manuel élémentaire de Droit Administratif*, 2.^a ed., 1939, pág. 155 e segs.

(13) Já em nota no *R. Sirey*, 17, 3, 25, ao arrêt Gomel de 4 de abril de 1914; *Police juridique et fond du droit*, in *Revue Trimestrielle du Droit Civil*, 1926; *Précis élémentaire de Droit Administratif*, 4.^a ed., revista por A. HAURIOU.

(14) In *Le contrôle juridictionnel de la moralité administrative*, 1929.

(15) *Ob cit.*, págs. 119 "Rejeitamos, seguindo HAURIOU, a análise exclusivamente legalista do controle jurisdicional".

(16) HAURIOU, *Précis*, cit. págs. 257-58.

(17) HAURIOU, nota cit.

Mas, precisamente, em que consiste esta *moralidade* administrativa? Não é ela constituída por um domínio legal, pelos fins da lei? Responde-nos HAURIU que não, porque “o espírito da lei é o limite a impor aos direitos no interesse da justiça, o espírito da moralidade é a diretiva a impor aos deveres no interesse do bem, havendo assim uma nítida distinção entre o que é justo e o que é bom” (18).

Os diferentes vícios, ou “ouvertures au recours pour excès de pouvoir” são, na literatura francesa, a partir de MICHOU, encarados como limites ao poder discricionário, e precisamente a inovação de HAURIU consiste em ver, pelo menos em alguns desses vícios, e nomeadamente no *détournement de pouvoir*, qualquer coisa que ultrapassa a legalidade. A jurisprudência francesa, mais liberal que a legislação em que rigorosamente deveria basear-se, arranjava sutilmente um limite ao poder discricionário pelo lado dos fins, dos motivos ou móbéis da Administração (19). A doutrina, perante este comportamento da jurisprudência, procurou explicá-lo, e, sem que com tal devamos surpreender-nos, pois obedeceu ao espírito da época, que, já apontamos em outra altura, considerou o domínio dos fins, como um domínio próprio da lei, plenamente intelectualizável, um domínio de certeza racionalista. Os fins foram considerados como fins *legais*, como matéria de legalidade. Ora, a verdade é que, no exercício do poder discricionário e dentro da sua esfera — a não-legalidade — limites legais não existem, porque discricionariedade já quer dizer: não legalidade. O *détournement de pouvoir* apareceu, assim, logicamente, a HAURIU, com qualquer coisa de estranho à legalidade, de pertencente ao próprio domínio da Administração e da sua conduta — da moralidade administrativa (20). Ou seja, em termos ainda mais claros, ao domínio da própria discricionari-

dade (21). Sobre esta, nesse caso também, exerce-se um controle jurisdicional. A atitude da jurisprudência, imiscuindo-se no domínio dos móbéis da Administração, sem que texto legal algum lho permitisse e obedecendo apenas a exigências sociais e jurídicas, praticou verdadeiramente o “coup de barre hardi”, de que fala HAURIU (22). E o que não dizem explicitamente nem HAURIU nem WELTER, podemos todavia vê-lo afirmado claramente, na obra já várias vezes citada de LEO GOLDENBERG: “o controle do *détournement de pouvoir* implica, as mais das vezes, para o juiz o exercício de um poder discricionário”. “Com efeito, quando se diz que a autoridade administrativa não pode servir-se do seu poder senão para o fim, em vista do qual ele lhe foi conferido, fica por dizer qual é esse fim, e é ao juiz que pertence fazê-lo, porque a lei é quase sempre omissa a esse respeito” (23).

(21) WELTER distingue na atividade administrativa três domínios: o da *legalidade*, o da *moralidade*, e o da *oportunidade*. Cfr. *ob. cit.*, págs. 14 e segs. Primeiramente, “é evidente que, para ser regular, o ato administrativo não deve ir contra as regras estabelecidas pelo direito positivo, e também que, pelo seu objeto, deverá, em princípio, ser sempre conforme às prescrições das leis e regulamentos”. Sobre a moralidade: “a apreciação acerca do fim seguido por uma vontade livre, capaz de distinguir entre o bem e o mal, apresenta, antes de mais, o caráter de um juízo de moralidade. A preponderância do elemento *fin* é tão marcada, que devemos admitir que, logo que a Administração se limita pura e simplesmente a prosseguir a realização dos seus fins próprios, dentro das formalidades requeridas, e pelos processos administrativos regulares, a sua ação se impõe em certas circunstâncias — excepcionais, é certo — fora de qualquer consideração de legalidade da decisão tomada pelo agente administrativo”. “Enfim, ... o ato administrativo... deve também ser oportuno... A oportunidade do ato dependerá geralmente da habilidade e da “hardiesse” do administrador... No estado atual do nosso direito, não existe nenhuma sanção jurisdicional da oportunidade dos atos administrativos”. A distinção entre a oportunidade e a moralidade administrativas, proposta por WELTER, não se nos apresenta suficientemente esclarecida. Não se pode descobrir como é que, não sendo os fins enunciados pela lei, nem sequer de modo implícito, se possa afirmar que à Administração não cabe a escolha livre dos fins; e mais: que se fale em “règles de but”. Mais que em qualquer outro autor, a noção de fim é em WELTER vaga e equívoca. De resto, a sua construção parte de uma teoria muito discutível: a teoria da “instituição”, de GEORGES RENARD. Entre a legalidade e a discricionariedade não existe terceiro gênero: a legalidade representa-se pelos conceitos legais teóricos, a discricionariedade pelos conceitos legais práticos. Cfr. sobre a doutrina de WELTER, GOLDENBERG, *ob. cit.*, págs. 117-118, em sentido semelhante ao nosso. Para WELTER, cabem no conceito de moralidade administrativa, o *détournement de pouvoir*, o erro de fato e a incompetência *rationae materiae*.

(22) Cfr. HAURIU, nota ao “arrêt” Grazietti, Sirey, 03.3.113.

(23) Cfr. GOLDENBERG, *ob. cit.*, págs. 164-165. Cfr. no mesmo sentido, a obra mais recente de LACHARRIÈRE, *Le contrôle hiérarchique de l'administration dans la forme juridictionnelle*, 1938, pág. 102.

(18) HAURIU, *Précis*, ed. de 1927, pág. 419.

(19) Cfr. GOLDENBERG, *ob. cit.*, págs. 163-164: “Não é apenas uma idéia de moralidade, é também uma concepção liberal que inspira esta jurisprudência. O indivíduo é o seu grande beneficiário”.

(20) “O *détournement de pouvoir*” consistiu na fato de uma autoridade administrativa, que pratica um ato da sua competência, observando as formalidades, não cometendo qualquer violação da lei, usar do seu poder para fins e em vista dos motivos diferentes daqueles para os quais e em vista dos quais este poder lhe foi conferido, isto é, *diferentes daqueles que impõe a moralidade administrativa*... E’ uma violação da boa fé, porque a Administração deve agir de boa fé, e isso faz parte da sua moral”. Cfr. *Précis*, ed. A. HAURIU, pág. 269.

Em Itália sustenta-se também que o poder discricionário não corresponde a puro arbítrio, que se trata de uma liberdade "limitada", condicionada. Por um lado, deve obedecer a todos os princípios de legalidade (*legittimità*), sem o respeito dos quais se origina o vício de "incompetenza" e de "violazione di legge", cujas definições são de certo modo idênticas às dos correspondentes vícios no direito administrativo francês. Mas a lei italiana do contencioso administrativo (art. 26.º do texto único de 26 de junho de 1926, n.º 1.054, das leis sobre o Consiglio di Stato) admite ainda um recurso fora destes fundamentos: um recurso com base em "eccesso di potere". Qual o significado deste vício? Diz êle também, e só, respeito à "legittimità"?

Ora, primeiro que tudo, sempre se entendeu que dentro do "eccesso di potere" cabe o chamado "*straripamento di potere*"; ou, por outras palavras, sempre se entendeu que o "*straripamento di potere*" fôsse uma forma sintomática do "eccesso di potere". O "eccesso di potere", neste sentido, define-o a doutrina italiana como a "usurpação de um dos poderes do Estado para além dos limites assinalados pela ordem jurídica, como exercício de poderes atribuídos a órgãos de outra função do Estado ou não consentidos a nenhum dos poderes do Estado" (24). Êste foi o significado originário da expressão "eccesso di potere", e por certo tempo o único que lhe foi atribuído. Mas a jurisprudência italiana foi progressivamente alargando o significado da expressão, excogitando várias outras "formas sintomáticas" do "eccesso di potere", que são outros tantos "limites" do poder discricionário. E é assim que o Conselho de Estado italiano, seguido pela doutrina, considera abrangido na noção de "eccesso di potere", além do "*sviamento di potere*" o "*travisamento dei fatti*", o "*difetto di motivazione*", a "*illogicità della motivazione*", a "*ingiustizia manifesta*", a "*contradittorietà con anteriori provvedimenti nella stessa materia*" (25).

De todos êstes vícios, incluídos no "eccesso di potere", diz a doutrina dominante que êles são

formas de ilegalidade, "illegittimità", do ato administrativo. E a razão dada é que cada uma destas figuras constitui, a seu modo, um "vício da causa" do ato administrativo (26). Porém, a noção de "causa" do ato administrativo, que em Itália foi pela primeira vez profundamente analisada por CAMMEO, é das mais discutidas pela doutrina. Uma corrente subjetivista considera causa do ato o último dos seus motivos; uma corrente objetivista toma-a pelo "fim prática e concreto" de cada um dos atos administrativos. Neste sentido a tomou CAMMEO, o qual pôde dizer que, enquanto tradução de uma causa própria, todos os atos administrativos são "típicos" (tipicidade dos atos administrativos) (27). Mas começou-se já a reconhecer que a noção de causa, para explicar que o "eccesso di potere" se renconduz à "illegittimità", é insuficiente (28). Chega-se hoje, dada a insuficiência desta explicação, a revolucionar tôda a construção tradicional do "eccesso di potere". Assim, um autor dos mais clarividentes, analisando as figuras até hoje englobadas nesse vício genérico, conclui que certas delas devem ser transferidas para a "violazione di legge", enquanto que as outras que se possam reduzir a um vício quanto ao "fim" do ato, permanecerão no "eccesso di potere", na sua figura de "sviamento di potere" (29).

E' assim, ainda, que um dos autores italianos mais reputados pôde escrever que entre os vícios dos atos administrativos "alguns dizem respeito à causa jurídica, outros aos motivos, outros à determinação concreta"; que "entre os vícios que dizem respeito aos motivos, assume no direito adminis-

(26) Cfr. por exemplo, VITTA, *ob. e vol. cit.*, pág. 378; CAMMEO, *Corso*, I, pág. 448; SALEMI, *La giustizia amministrativa*, 1938, pág. 225; BORSI, *La giustizia amministrativa*, 1938, pág. 42; RESTA, *La natura giuridica dell'eccesso di potere come vizio degli atti amministrativi*, in *Annali della Regia Università di Macerata*, vol. VIII, 1932, págs. 48 e segs.; PAPPALARDO, *L'eccesso di potere amministrativo secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in *Studi in occasione del Centenario*, 1932, vol. II, pág. 429 e segs.; etc.

(27) Sobre a discussão à volta da noção de causa na doutrina italiana, P. BODDA, *La nozione di causa giuridica della manifestazione di volontà nel diritto amministrativo*, 1933; na doutrina francesa, cfr. VEDEL, *Essai sur la notion de cause dans le droit administratif*, 1934.

(28) Cfr. neste sentido, ROVELLI, *ob. cit.*, pág. 457; M. S. GIANNINI, *Il potere*, cit., pág. 187.

(29) Cfr. GIUSEPPINO TREVES, *La presunzione di legittimità degli atti amministrativi*, 1936, págs. 43 e segs.: "o excesso de poder italiano corresponde unicamente ao "détournement", quer dizer, indetifica-se com o "sviamento" italiano, que, todavia, na prática tem assumido aspectos diversos do francês. Cfr. também ORLANDO, *Giustizia amministrativa*, no seu Tratado, e D'ALESSIO, *Istituzioni*, cit., pág. 122.

(24) Cfr., por exemplo, O. RANELLETTI, *Le garanzie*, cit., 4.ª ed., 1934, pág. 95.

(25) Cfr. RANELLETTI, *ob. cit.*, págs. 96 e segs.; FRANCESCO ROVELLI, *Lo sviamento di potere*, in *Raccolta di Scritti di Diritto pubblico in onore di Giovanni Vacchelli*, 1938, págs. 453-54. Mas a enumeração das "formas sintomáticas" do "eccesso di potere" não é concorde na doutrina e na jurisprudência. Alguns indicam menos, por exemplo, ZANOBINI, *Corso cit.*, I, págs. 343 e segs.; outros mais, por ex., C. VITTA, *ob. cit.*, I, pág. 378 e segs.

trativo importância decisiva o “eccesso di potere”. E absolutamente fora da doutrina dominante, põe a “ingiustizia manifesta” fora dos vícios da legalidade, para a englobar nos vícios “di merito”, isto é, de oportunidade, de discricionariedade (30). E quando se não ousa dizer o mesmo do “sviamento di potere” (31), convém-se no entanto em que “non si può negare che si tratta di una zona di confine” (32).

Finalmente, como se pode resolver o problema à face do nosso direito atual?

O nosso Código administrativo de 1896, no seu art. 326, estabelecia que “não é permitido aos tribunais do contencioso administrativo julgar, principal ou incidentemente, questões sobre a conveniência ou inconveniência das deliberações dos corpos e corporações administrativas”. Consagrava-se assim o princípio geral da insindicabilidade do poder discricionário da Administração. Esse mesmo artigo referia-se a dois limites à insindicabilidade jurisdicional do poder discricionário: a incompetência da entidade que emanasse o ato, e a violação das leis ou regulamentos administrativos.

O vício chamado “desvio de poder” não era referido pela nossa lei administrativa. Mas a jurisprudência, seguindo o exemplo dos tribunais franceses do contencioso administrativo, acabou por reconhecê-lo num caso ou noutro (33), com aplauso da doutrina (34), até que a própria lei (decreto n. 18.017, de 28 de fevereiro de 1930, art. 1.º, § 2.º, n. 2.º e Reg. do Supremo Conselho de Administração Pública, aprovado pelo decreto número 19.243, de 16 de janeiro de 1931, art. 1.º § 2.º) o consagrou explicitamente. Depreende-se destes textos que o conceito de desvio de poder seria o seguinte: um vício próprio do exercício

das “faculdades discricionárias”, consistindo no uso destas “fora do seu objeto e fim”. Ao mesmo tempo, os diplomas ultimamente citados elencavam também os vícios possíveis dos atos administrativos de um modo geral, e falavam, assim, de “incompetência”, “excesso de poder”, “violação de lei” e “ofensas de direitos fundados em leis, regulamentos ou contratos de natureza administrativa” (decreto n.º 18.017, art. 1.º; Reg. citado, art. 1.º, n. 3) (35). Referência aos três primeiros vícios fazem-na também o decreto n. 28.066, de 1 de outubro de 1937, o Regimento do Conselho do Império Colonial, art. 6.º, n.º 3, e o atual Código Administrativo no seu art. 695 (36).

Estes vícios foram definidos pela doutrina, nomeadamente pelo Prof. FÊZÁS VITAL.

Qualquer dos três vícios pode afetar um ato praticado no exercício das faculdades discricionárias. Isto é: esse exercício está sujeito a determinados limites de competência, de lei de fundo ou de forma, e, finalmente, ao limite que consiste em não ser afetado de “excesso de poder”. Tal como a jurisprudência e doutrina italianas a nossa doutrina e jurisprudência consideram que no excesso de poder se compreende, antes de mais, a “usurpação de poderes”, ou seja, a prática pela autoridade administrativa de um ato absolutamente estranho às atribuições da administração, considerada esta como uma das funções do Estado (37). Como “usurpação de poderes”, o “excesso de poder” é ainda um vício suscetível de se encontrar em qualquer ato administrativo no qual se exerçam ou não faculdades discricionárias — é um vício genérico. Mas, a doutrina portuguesa e a jurisprudência têm também entendido, e hoje com claro apoio da lei (§ 2.º do art. 1.º do Reg. do Supremo Conselho de Administração Pública), que o vício de “excesso de poder” é um vício complexo, que, além da “usurpação de poderes”, compreende ainda o chamado “desvio de poder” (38). E este já não será um vício genérico, comum a todos os atos

(30) Cfr. ZANOBINI, *ob. cit.*, vol. cit., págs. 341 e segs.

(31) Sobre o “eccesso di potere” ingenero, cfr. LUIGI RAGGI, in *Diritto Amministrativo*, I, 1938, págs. 164: “Sobre o significado desta terceira categoria de vícios chegou-se hoje na doutrina a uma idéia unívoca, fazendo entrar nela a falta ou falsidade, ou ainda a ilicitude, da causa e o erro nos motivos do ato administrativo. Estes implicam a necessidade de um exame no mérito do ato administrativo, enquanto que, para estabelecer se realmente existia falta de causa ou erro nos motivos, ocorre passar ao exame das representações subjetivas do órgão que emanou o ato”. Está aqui o termo de uma evolução!

(32) Cfr. G. TREVES, *ob. cit.*, pág. 51 e ainda o recente trabalho, já citado, de ROVELLI.

(33) Cfr. MAGALHÃES COLAÇO, in *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, ano II, págs. 444 e segs.

(34) Cfr. autor cit., *ob. cit.*, págs. 441 e segs., *O Direito*, ano 55.º, pág. 55.

(35) De resto, a exemplo de leis anteriores, nomeadamente o Código de 1936, em vários artigos.

(36) Sobre se a “ofensa de direitos” constitui um vício característico dos atos administrativos, cfr. MARCELO CAETANO, *Manual cit.*, pág. 504.

(37) FÊZÁS VITAL “Os conceitos de incompetência, excesso de poder e violação de lei, no direito administrativo português”, in *Rev. de Leg. e de Jurisp.*, ano 55.º, págs. 177 e segs.; MARCELO CAETANO, *Manual cit.*, págs. 506 e segs.

(38) Cfr. *Rev. de Leg. e de Jurisp.*, ano 55.º, pág. 178 e segs., MARCELO CAETANO, *ob. cit.*, pág. 507 e segs.

administrativos, mas especial para aqueles em que a autoridade beneficie de faculdades discricionárias. Trata-se, pois, de um *limite* ao exercício do poder discricionário, considerado, assim, como não inteiramente livre e arbitrário. “A mais lata discricionariedade nunca dispensa a autoridade que dela desfruta de prosseguir o interesse geral. Todos os poderes na administração correspondem ao dever de servir a coletividade” (39). “O ato discricionário só é válido, se prosseguir um fim de interesse público, e precisamente aquele fim que a lei teve em vista ao conferir o poder ao órgão que o praticou” (40). O desvio de poder consiste exatamente “no exercício pela administração de um poder discricionário, com fim diverso daquele para que a lei o concedeu” (41).

Ora, como resolve a doutrina em Portugal a questão da natureza jurídica do “desvio de poder”? Creemos que sem discrepância a doutrina em Portugal se inclina para a solução segundo a qual o desvio de poder é um vício que diz respeito à *legalidade* dos atos administrativos. MAGALHÃES COLAÇO sustentou, logo que o problema do desvio de poder tomou importância entre nós, que o desvio de poder é uma verdadeira ilegalidade, “para não dizer mesmo, como me inclino aliás a sustentar, que ele é uma verdadeira e simples hipótese de *violação de lei*”. O fim da lei é o mesmo que o seu *espírito*, e o espírito da lei faz parte da lei mesma, já que “a lei não é apenas, impassivelmente, o seu texto definitivo”. “O espírito da lei, o fim da lei, forma com o seu texto um todo harmônico e indestrutível, e a tal ponto, que nunca poderemos estar seguros do alcance da norma, se não interpretarmos o texto da lei de acordo com o espírito da lei”. “Para que o ato dum funcionário seja irrepreensível sob o ponto de vista jurídico, torna-se indispensável que não tenha havido vício no fim que o agente se propôs ao praticar esse ato; torna-se indispensável que o verdadeiro *fin da lei* tenha sido a causa da prática do ato”. “Se esse fim não se verificou, se o ato foi determinado exclusivamente por um fim diverso daquele que a lei teve em vista, ainda mesmo que o fim visado pelo autor não tenha sido um fim reprovado pelo direito, ou imoral, o ato será viciado

de desvio de poder” (in *Boletim* cit. pág. 442 e seg.).

F. VITAL sustenta doutrina de certo modo idêntica. “O desvio de poder viola a lei no seu espírito, na sua finalidade, distinguindo-se da “*violação da lei*” como vício específico — desde que se trate da violação de uma lei de fundo — em que o ato viciado é-o, neste caso, não no seu fim, mas no conteúdo, no seu objeto, e seja qual for o motivo determinante”. O fim do ato deve coincidir com o fim ou espírito da lei. Esse fim corresponde ao *para quê* do ato e consiste na convicção existente no espírito do sujeito, de que, quando o ato jurídico for executado, nascerá para ele ou para outra pessoa uma situação que lhe facilitará ou assegurará a realização dum certo querer anterior ou posterior. E portanto um elemento de ordem puramente psicológica e subjetiva, uma representação, uma convicção, uma imagem, verdadeira ou falsa. Fim é o mesmo que *motivo determinante* (42).

Finalmente, MARCELO CAETANO diz-nos que “o ato viciado de desvio de poder é aparentemente regular: o único dos seus elementos essenciais atingidos pela *ilegalidade* é o fim, que não é visado pela lei. Violou-se o *espírito da lei*”. “De certo que os desígnios pessoais, os cálculos ambiciosos, as previsões que o agente faz, de si para si, no momento em que se determina a exprimir a vontade administrativa, para nada nos importam, uma vez que não desvirtuem o ato na sua finalidade (digamos) objetiva. Diferentemente sucede quando o ato, aparentemente regular, se revela, pelos motivos conhecidos e demonstrados, contrário ao espírito da lei e guiado por um fim que não é o do interesse público inspirador do poder exercido” (43). O fim é, pois, aquele interesse público cuja realização a lei tem em vista ao conceder a uma determinada autoridade um certo poder de agir.

A nossa lei faz hoje exceção àquele tipo de sistemas de direito positivo mais comum, em que se não prescreve expressamente o controle jurisdicional do desvio de poder. E uma vez estabelecido legalmente esse controle, põe-se o problema de determinar a sua natureza jurídica, tal qualmente se põe naqueles sistemas que, como o francês ou o italiano, não prescrevem explicitamente o controle

(39) Cfr. MARCELO CAETANO, *ob. cit.*, pág. 498 e segs.

(40) Cfr. MARCELO CAETANO, *ob. cit.*, pág. 499 e seg.

(41) Cfr. M. CAETANO, *ob. cit.*, 507, e “Notas sobre a jurisprudência administrativa: O desvio de poder”, in *O Direito*, ano 71.º, pág. 194.

(42) Cfr. *Rev. de Leg. e de Jurisp.*, ano 55.º, pág. 178 e segs.

referido, mas onde as respectivas jurisprudências, secundadas por parte da doutrina, o admitem.

A demonstração tentada entre nós, no seguimento de parte da doutrina francesa e italiana, de que o contrôlo do desvio de poder é um contrôlo de estrita legalidade, é assás pouco convincente. Se, com COLAÇO, se afirma que o *fim* da lei é um elemento da própria lei, afirma-se muito e demonstra-se pouco. Parece que a melhor doutrina sôbre o fim da lei, a *ratio legis*, consiste em considerá-la como aquêlê conjunto de interesses, exigências, relações, necessidades ou circunstâncias sociais em vista das quais a lei foi emanada, ou que a lei tem em vista, considerada objetivamente, e cujo conhecimento será porventura necessário para determinar o verdadeiro alcance da lei (44). E' apenas um recurso da interpretação da lei (45), de nenhum modo um elemento da própria lei. E, de duas uma: ou estamos, de fato, perante uma norma, embora de alcance difícil de determinar, e então o fim da norma, o fim tido em vista pelo legislador, ou o quadro dos interesses que a norma deve justamente regular, vêm, como elemento extrínseco, meta-jurídico, ajudar a determinar-lhe o exato comando; ou não estamos perante uma norma de sentido estável, estamos perante uma lacuna, ou perante uma região de discricionariedade, e nesse caso não se pode falar de fim da lei. Lei, a bem dizer, nesse caso, não existe: o juiz ou o administrador socorrer-se-ão, tendo de julgar ou agir, do seu sentimento do direito, na forma a que em outro lugar aludimos: julgarão pela forma mais razoável, agirão da forma que julgarem mais conveniente e oportuna (46). No caso da administração: aqui vigora a sua liberdade, o seu justo e bem orientado arbítrio. Aqui é a região onde vigoram normas, mas normas não jurídicas (47), insusceptíveis de contrôlo jurisdicional, a não ser que a lei (ou qualquer outra fonte de direito) o consinta. Não é a

nossa uma doutrina de "ceticismo excessivo", na expressão de PISANELLI a respeito da muito menos cética doutrina de W. JELLINEK. E que o fôsse, não seria êsse um defeito, desde que aceitemos que em muitas coisas a melhor posição de verdade ainda é o ceticismo.

As idéias do professor F. VITAL sôbre o desvio de poder não diferem, iteramente, muito das de M. COLAÇO. Ele fala também do "fim da lei", do "espírito da lei", e não se lhe pode por isso, opor nada de novo. Apenas se deve atentar em um ponto. Nós encontramos na sua exposição uma noção de fim, e essa noção é a noção de DUGUIT (*Traité*, vol. II, págs. 292 e segs.), e, tal como neste autor, o fim é uma idéia, uma representação, ou seja, um elemento psicológico (*Rev. de Lég. e de Jurisp.*, pág. 129 do ano 61.^o), e não se compreende muito bem como um elemento psicológico do sujeito possa também constituir o "fim da lei". Da teoria assim formulada não se percebe com que coerência se pode chegar a uma vinculação da atividade discricionária. O fim não é uma representação, é um valor, pelo menos em certa medida. O professor português, indo no esteira de DUGUIT, BONNARD e WALINE, parte duma análise dos elementos do ato administrativo, para ver em relação a quais dentre êles é possível o exercício de faculdades discricionárias, e conclui que quanto ao fim (salvo na hipótese de certos atos em relação aos quais o ilustre professor se conserva na dúvida — *Revista cit.*, págs. 145-146) não pode falar-se de poder discricionário. A conclusão lógica seria a de negar a discricionariedade, como faculdade de livre apreciação, em todo o direito administrativo, em todos os atos da administração, visto que, se os elementos se podem dissociar para uma análise intelectual, na prática formam um todo. Jamais se pode pensar em um ato referindo o nosso pensamento apenas ao seu objeto, porque o objeto supõe um fim: não se pode supor uma discricionariedade quanto ao objeto e uma vinculação quanto ao fim: se o fim é impôsto, é tal ou tal, o objeto será também impôsto, só podendo querer-se aquêlê objeto, aquêlê conteúdo que conduza à realização do fim. E não se diga que não tem de escolher o conteúdo que conduza a uma melhor realização do fim, que basta realizar o fim; pois que, se podendo fazer-se o melhor, não se quer fazê-lo, comete-se um desvio de poder. Se há simples êrro na apreciação do fim melhor, a lógica da teoria do desvio de poder,

(43) Cfr. MARCELO CAETANO, *Manual cit.*, pág. 507 e 499.

(44) Cfr. Dr. MANUEL DE ANDRADE, prefácio à sua tradução da *Interpretação e aplicação das leis*, de F. FERRARA, 1934, pág. 12, nota.

(45) Cfr. Dr. MANUEL DE ANDRADE, *Ensaio sôbre a interpretação das leis*, 1934, pág. 28.

(46) Cfr. também Dr. MANUEL DE ANDRADE, *ob. cit.*, pág. 123 e seg.

(47) Cfr., em sentido algum tanto diferente, G. CODACCI-PISANELLI, *L'invalidité come sanzione di norme non giuridiche*, 1939, passim. O Dr. MANUEL DE ANDRADE, *Ensaio sôbre a interpretação das leis*, (pág. 66, nota), para casos de um modo geral idênticos, fala vagamente de uma limitação pelas "disciplinas do espírito", que excluem o mero arbítrio.

como simples *ilegalidade* (objetiva), deverá conduzir também à anulabilidade. Quer dizer, em suma: a discricionariedade, na lógica da teoria do desvio de poder, tal como é apresentada pelo Professor FÊZAS VITAL, não deve existir em direito administrativo. É, de resto, o que à face da mesma noção de *fin*, sustenta, em forma algum tanto equívoca (questão diabólica é a do poder discricionário...) DUGUIT, num texto já em outro lugar citado: “esta limitação da competência não só quanto ao objeto do ato, mas também quanto ao fim que o determina, constitui uma garantia muito forte contra a arbitrariedade dos agentes públicos. A consequência é, com efeito, que *nada mais é deixado à apreciação discricionária do agente administrativo*” (*Traité*, II, págs. 295-296). Mas esta parece não ser, de fato, a conclusão do Professor VITAL.

Por último, a definição de desvio de poder, como limite do poder discricionário, oferecida pelo Professor MARCELO CAETANO, clara em si, como as dos anteriores autores portugueses aos quais vimos de nos referir ligeiramente, suscita desde logo a mesma crítica que acabamos de fazer ao Professor VITAL. Ele parte também de uma diferenciação dos elementos do ato administrativo, e, segundo o seu conceito, “a competência de um órgão pode compor-se de poderes vinculados e de poderes discricionários, e até no mesmo ato pode haver discricionariedade quanto a certos elementos e vinculação quanto aos outros”. Por sua vez, “a discricionariedade consiste numa faculdade de *livre* apreciação sobre a conveniência e a oportunidade do ato, sua execução, sua forma ou seu conteúdo... O poder discricionário permite uma apreciação *pessoal* do agente a respeito dos motivos que o levam a agir, ou a dispensa de motivação expressa, deixada ao *critério do agente*. Não há, pois, caminho marcado para a formação da vontade administrativa, que *livremente* nasce segundo o juízo que, sobre a conveniência e a oportunidade do agir, forma o indivíduo investido da função” (*ob. cit.*, pág. 498). Mas eis que há um elemento, o elemento final, que não pode ser livremente escolhido. “Um ato discricionário só é válido se prosseguir um fim de interesse público, e precisamente aquele fim que a lei teve em vista ao conferir o poder ao órgão que o praticou” (pág. 499). Mas, em nosso parecer, não se pode falar ao mesmo tempo e quanto ao mesmo ato, em liberdade, a respeito de

certos elementos, e de vinculação quanto ao elemento final. A vinculação deve refletir-se sobre todos os juízos a fazer na elaboração do ato, e outro tanto se pode dizer da liberdade. A doutrina exposta, não é, pois, coerente.

E tanto o Prof. F. VITAL como o Prof. MARCELO CAETANO sustentam, como se viu, a inclusão do vício do desvio de poder na categoria “legalidade” (48). Ambos partem do princípio a que POMPEO BIONDI chama da “especialização funcional” (49). O órgão administrativo nasce para realizar “finalidades especialíssimas” do Estado; é escolhido e selecionado tendo em vista a realização de poderes e interesses especiais. Tem cada ato um fim preciso, “nominal”. Escreve o Prof. VITAL: “é evidente que tão *ilegal* se deve considerar a decisão tomada por uma autoridade fora das condições de que a lei faz depender a sua legitimidade, como a tomada por uma autoridade em vista de interesses cuja defesa a lei lhe não confiou, ou, confiando-lha, o fez mediante a entrega de outros meios. Se, como diz HAURIU, “chaque pouvoir administratif est enfermé dans la poursuite de son but propre”, a ilegalidade do fim implicará necessariamente a ilegalidade do ato ou decisão, visto o fim ser, como o objeto, um elemento essencial de todo o ato voluntário e indispensável à apreciação do seu valor social e jurídico” (*Revista cit.*, ano 55.º, pág. 179). Isto quer dizer, portanto, que o ato afetado de desvio de poder é um ato *ilegal* e ilegal porque o agente não prossegue o *fin específico* imposto pelo lei, *aquela determinada categoria de interesse público* tida em vista pelo legislador ao conferir à autoridade os poderes necessários para a emanção do ato. A doutrina portuguesa vem, pois, assim, a encontrar-se perante as mesmas dificuldades que se levantam hoje na doutrina alemã, francesa e italiana, e a que já aludimos.

Vimos como a orientação mais recente na doutrina francesa e italiana é a de considerar o desvio de poder colocado numa zona fronteira entre a legalidade e a discricionariedade, que em França se chama “moralidade administrativa”, ou mesmo a de o considerar incluído na discricionariedade. Mas agora chega o momento de nós, tendo em

(48) Cfr. respectivamente, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 61.º, págs. 81 e segs., e *Manual*, cit., pág. 508.

(49) Cfr. *La teoria generale della discrezionalità nella dottrina dello Stato moderno*, cit., pág. 345.

conta a consagração legal do vício do desvio de poder, pelo nosso direito administrativo, darmos dêle uma construção adequada, que responda a tôdas as dúvidas levantadas.

Recordemos as idéias que expusemos sôbre os conceitos de *legalidade* e *discricionaridade*, categorias irreductíveis e que enquadram, sem possibilidade de um terceiro gênero, tôdas as variantes de conceitos jurídicos, quer dizer, todo o direito formulado. Vimos como a legalidade se refere aos conceitos legais teóricos, e a discricionaridade aos outros conceitos, únicos existentes além daqueles, os conceitos práticos ou de valor, que têm de existir nas normas para que estas sejam tais, isto é, gerais e abstratas. Recordemos a nossa noção de *Competência*. Vimos que a competência duma autoridade era um conjunto de interesses, de atribuições que a lei lhe faz na forma de direitos e de deveres, e só essas. "Kompetenz ist das Recht und die Pflicht eines Beamten oder einer Behörde, innerhalb eines bestimmten Wirkungskreises, staatliche Befugnisse auszuüben" (50). A competência é um *poder* e um *dever* de realizar certas estas ou círculos de atividades, de interesses públicos. Bem entendido, êsses poderes e deveres são conferidos pela *lei*, por uma *norma*. Ora, êsses círculos legais de atividades e interesses são definidos por conceitos e por êles delimitados. Não pode deixar de ser assim: trata-se de normas, e as normas, como sabemos, são a expressão de conceitos. Na medida em que êsses conceitos são conceitos teóricos, a competência do órgão é uma competência absolutamente determinada em amplitude e extensão. O círculo de interesses, todavia, pode não estar estritamente delimitado. A lei pode referir-se-lhes com expressões vagas que traduzam conceitos de ordem prática, e então não pode falar-se em interesse público preciso, nominal, categorial. A autoridade age com extensa liberdade, "liberdade intelectual de apreciação" (51); o interesse público é suscetível de tomar feições diversíssimas e tôdas elas da competência da autoridade considerada. Se é perfeitamente definível, por ex., o conceito de "salubridade", não o é já, por ex., o conceito de "perspectiva monumental".

(50) G. MEYER e G. ANSCHÜTZ, in *Wörterbuch des deutschen Staatsund Verwaltungsrechts*, de STENGEL e FLEISCHMANN, III, pág. 1.026.

(51) Cfr. CHIOVENDA, *Principii di Diritto processuale civile*, 1923, § 13, pág. 294.

Aqui só se pode dizer o que no conceito não está abrangido, mas não o que êle compreenda. Todo o conceito prático tem os seus limites, precisamente porque se trata de um conceito. A competência definida por meio dêstes conceitos sômente pode ser delimitada por forma negativa, e não por forma positiva, como no outro caso. Quer dizer: a competência é, no primeiro caso, limitadíssima, no segundo mais ou menos extensa; no primeiro pode dizer-se o que ela é, no segundo apenas o que ela não é. Limites estreitos, interesses perfeitamente indicados e circunscritos, por um lado, limites largos, afastados, interesses latíssimos, pluriformes por outro mas sempre *limites*. E onde se podem estabelecer limites, está o *direito*, está a *legalidade*. É, pois, seguro que os limites da competência, tais como os definimos, estão compreendidos no conceito de *legalidade*. Mais: a competência é tôda a legalidade: "jede Verwaltungsrechtsnorm erteilt — como nota OTTO MAYER — einem Organ gewisse Befugnisse zum Handeln" (52). Eis, pois, que o vício do desvio de poder, para que possa enquadrar-se exclusivamente na legalidade, deverá dizer respeito "aos limites" da competência, ou à "matéria" desta quando definida por conceitos teóricos.

Ora, exatamente, não é nova a teoria que reconduz o vício do desvio de poder à incompetência. Recordemos uma passagem da monografia de MICHOUÉ sôbre o poder discricionário muito expressiva a êste respeito: "o Conselho de Estado, de resto, não limitou o exame do fim apenas à questão do fim de interesse geral. O administrador, a seus olhos, comete uma ilegalidade, não apenas quando age num interesse privado, mas também quando age em vista de um interesse coletivo diferente daquele que tinha o dever de prosseguir. Aí também o limite é um limite de legalidade, porque resulta de regras legais precisas, que são as *regras de competência*. Se, conforme a feliz expressão de HAURIOU, cada poder administrativo está limitado à prossecução do seu fim próprio, então é que *não lhe é permitido dispor da sua competência* para a obtenção de um fim que nela não está contido" (*ob cit.*, págs. 89 e 90). E tal-

(52) Cit. por JÖHR, *ob. cit.*, pág. 190. A competência tem, assim, o valor que outros dão à "violação da lei", de vício genérico. Sempre se exclui o "vício de forma". Os *limites*, note-se, da competência é que são questão de legalidade. Mas na própria *matéria* da competência há, em certas hipóteses, como acabamos de ver, larga margem de discricionariedade, e isto deve reter-se cuidadosamente. Pode dizer-se, pois: "na competência está tôda a legalidade".

vez que a teoria, assim sub-reptícia e involuntariamente introduzida no meio de considerações destinadas a provar uma tese diversa, se pudesse filiar, mais remotamente, em AUCOC e LAFERRIÈRE. Vamos, porém, mais adiante. Escreve JÈZE: não se pode presumir que os agentes públicos usem dos seus poderes para atingir um fim diferente do que é visado pela lei orgânica da sua *competência*" (*Rév. du Droit Public*, 1922, pág. 520). E BONNARD: "quando a lei estabelece uma competência, fixa sempre duma maneira mais ou menos explícita o fim em vista do qual essa competência poderá ser exercida" (*Rév. du Droit Public*, 1923, pág. 391). Por sua vez, escreve APPLETON: "quando um administrador ao tomar uma decisão visa um fim diferente daquele em vista do qual os seus poderes lhe são conferidos, *sai verdadeiramente da sua competência*" (*ob. cit.*, pág. 622). Incisivamente, R. ALIBERT: "vendo as coisas bem de perto, o desvio de poder é uma espécie de incompetência" (53). Também JÖHR: "também pelo lado dos fins a competência de uma autoridade é limitada" (*ob. cit.*, pág. 193).

Esta doutrina harmoniza-se perfeitamente com a concepção do "fim" do ato como "círculo objetivo de interesses", "parcela do interesse público", como "causa". Assim como também à face dela se compreende que, para que se anule um ato por "desvio de poder", seja suficiente uma violação *objetiva* da lei de fim, tal como se postula para a lei atributiva de competência; compreende-se que, tratando-se de uma ilegalidade, para que esta se verifique seja suficiente o objetivo desprezo da lei — resultado de intenção ou de mera culpa ou erro (54). Nada mais há a fazer do que observar o ato no seu conteúdo e na sua motivação, e verificar se existe uma violação objetiva da norma que marca as finalidades da atividade administrativa, demonstrar que "a autoridade não tomou a decisão determinada pelo fim que a lei teve em vista ao atribuir-lhe a competência" (prova negativa).

Mas, se o desvio de poder é uma forma da incompetência, não se vê qual o interesse da jurisprudência dos vários países, e entre nós também do próprio legislador, em enunciá-lo como vício

autônomo, compreendido no "excesso de poder". Para se falar de competência ou do seu contrário, a incompetência, é claro que é mister encontrarmos-nos perante *interesses públicos*, isto é, interesses que a lei confiou a qualquer das grandes funções do Estado: a legislação, a jurisdição, ou a execução. Se, além de um especial *interesse público*, a autoridade realiza também um *interesse particular*, seu ou de outrem, não é já *incompetente*; nesse caso realiza uma duplicidade de interesses: realiza um interesse particular acessório, decorrente da realização de um interesse público. Em toda a atividade administrativa, como atividade pública, há isto de característico: existe em benefício da comunidade e, portanto, dos administrados. O interesse público vai partilhar-se entre os particulares, *difunde-se* sob a forma de vantagens singulares. O funcionário deve agir na zona do interesse público que lhe é confiada, e aqui deve ainda agir, por assim dizer, sem a *consciência* de que o interesse público se difunda parcialmente, injustamente, sem a intenção, sem o fim de beneficiar mais este ou aquele. Claro que a lei não pode ter mão na sua consciência, no seu pensamento, a não ser para o punir. A lei não pode regular a sua moral, a zona dos motivos do seu agir: pode, sim, confiar a outros agentes o poder de verificar até que ponto se afastam da "boa e justa administração", da "moralidade administrativa" e discricionariamente anular os atos cujos motivos não se harmonize a justiça. A zona dos "motivos", dos "fins", assim definida, é uma zona incerta, daquele gênero de incerteza que nós caracterizamos já como o mais próprio domínio da discricionariedade.

O desvio de poder cinde-se, pois, numa dupla natureza jurídica: ou cabe na incompetência, e se situa no domínio da *ilegalidade* (e é o caso, por ex., do desvio com objetivos ou interesses financeiros ou fiscais, por parte de uma autoridade com poderes de polícia, isto é, com poderes relativos a fins de polícia); ou se refere à discricionariedade (e é o caso de desvio de poder com um fim de animosidade pessoal, de caráter privado, etc.). No primeiro caso a autoridade é incompetente; no segundo é competente, mas a lei (ou outra fonte de direito) preocupa-se com os motivos à face dos quais se usa da competência conferida, concedendo a determinados agentes, com funções fundamentalmente hierárquicas, mas decidindo em forma contenciosa, o poder de vigiar a adaptação

(53) Cfr. *Le contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, 1926, pág. 236.

(54) Cfr. M. HAURIOU e GUILLAUME DE BÉZIN, *La déclaration de volonté dans le droit administratif français*, in *Rev. trim. de droit civil*, 1903, págs. 547 e segs.; JÖHR, *ob. cit.*, pág. 201; ALIBERT, *ob. cit.*, pág. 258; e F. VITAL, *Rev. de Lég. e de Jurisp.*, ano 55.º pág. 196.

da atividade administrativa a certas normas não jurídicas, a que se pode chamar normas de moralidade administrativa, ou de boa e justa administração.

A primeira forma de desvio de poder compreende-se que seja, como a incompetência de um modo geral e a violação de lei, um vício objetivo, isto é, que se pode verificar independentemente das intenções do agente. O segundo, vício moral, deve ligar-se à intenção, ao comportamento doloso do agente. A prova deve ser destinada, no segundo caso, a demonstrar *positivamente* que o agente agiu por um motivo administrativamente imoral; no primeiro, basta provar que o ato não teve em vista o interesse público específico, enunciado pelo legislador: basta uma prova *negativa*. Esse interesse público constitutivo da competência tem uma tradução em motivos de fato, pressupostos ou condições do agir, que terão de realizar-se efetivamente, sob pena de nulidade do ato ou procedimento. A segunda forma de desvio de poder pode verificar-se, ou pela afirmação espontânea desse desvio no *dossier* do procedimento, ou será aparente através de formalidades prévias, informações, fundamentação... No direito administrativo francês, informa-nos HAURIUO do início de uma jurisprudência segundo a qual o Conselho de Estado pode ordenar um inquérito administrativo (55-56).

A nossa jurisprudência tem aplicado com mais ou menos tato a doutrina francesa de desvio de poder, que em Portugal foi exposta pelos autores que referimos. Sobre a questão de saber se a *intenção* é essencial para que se verifique o desvio

de poder, ou se basta a culpa ou erro, a jurisprudência não se decidiu, porém, ainda concretamente (57).

Quando o n.º 2.º do § 2.º do art. 1.º do Decreto n.º 18.017 já citado, que consagra expressamente o desvio de poder entre nós, o define como o “exercício de faculdades discricionárias fora do seu *objeto e fim*”, nós poderemos, se bem o desejarmos, encontrar nesse texto apoio para a nossa doutrina do desvio de poder. Ou, por outra: devemos crer que ela se encontra consagrada pelas palavras desse texto legal. Ele quer dizer, simplesmente, que as autoridades administrativas devem agir apenas dentro do *objeto* estrito da sua competência, isto é, prosseguir a *esfera do interesse público* que a lei lhes conferiu. E não só isso, mas que também necessitam de não tomar, como fim, ou seja, como *móbil*, um interesse de determinados particulares — um interesse particular de qualquer ordem.

Em teoria, seria mais lógica mesmo a doutrina segundo a qual essa vinculação ao objeto e ao fim legais — isto é, ao interesse público e ao fim público — se pode entender como própria de toda a atividade administrativa: todos os atos administrativos têm de ser praticados pela autoridade *competente* e sem motivos de moral administrativa reprováveis. Não porque em todos eles haja uma margem de poder discricionário, mas porque todos os atos administrativos têm de completamente observar a lei e a moral administrativa — a primeira tal como os tribunais a interpretam, a segunda tal como os tribunais a definem (58).

Poderíamos pensar que a lei portuguesa consagra esta doutrina. Mas a verdade é que há fazer-lhe restrições. Seria supor que ela quis quebrar os laços do parentesco que a ligam aos sistemas francês e italiano, tais como comumente são entendidos. Nestes, o desvio de poder é um vício

(55) Cfr. HAURIUO, *ed. cit.*, pág. 269.

(56) A nossa doutrina sobre o desvio de poder está contida em germe na passagem seguinte de M. WALINE, onde se vê que afloram dúvidas semelhantes às nossas acerca da sua natureza: “Há de certo modo dois graus na apreciação feita pela administração quanto ao seu papel: 1.º nunca deve esquecer-se de que é uma missão pública ou de interesse público que lhe está confiada, e deve respeitar a distinção de que falamos entre poder discricionário e poder arbitrário. Em caso algum deverá prosseguir um interesse privado ou uma vingança pessoal; 2.º, não é bastante que prossiga um fim público; não está encarregado, efetivamente, de prosseguir qualquer fim público; ele está na administração especialmente encarregado de tal ou tal missão precisa, definida pela sua competência. A primeira regra é sancionada pela anulação com base em desvio de poder (móbil pessoal ou móbil político); a segunda, pela anulação com fundamento em incompetência ou desvio de poder (móbil fiscal, détournement de procédure) ou enfim com fundamento em violação de lei (erro de direito). Cfr. “Le Pouvoir Discretionnaire de l’Administration et sa limitation par le contrôle juridictionnel, in *Rev. du Droit Public*, 1930, pág. 215.

(57) Cfr. M. CAETANO, in *O Direito*, ano 71.º, artigo cit., pág. 194.

(58) A doutrina tradicional, segundo a qual o desvio de poder é um vício característico e próprio do poder discricionário, resulta, assim, dum mau entendimento deste último. O desvio de poder nasceu como limite jurisprudencial à teoria dos atos de pura administração, ou atos discricionários (cfr. JEAN LUDOVICI, *L’évolution de la notion de Pouvoir discrétionnaire*, 1937, págs. 41 e 78). Quando depois se reconheceu que não há atos puramente discricionários, mas sim uma certa margem variável de discricionariedade em todos os atos, aquele vício passou dos “atos discricionários” para o “poder discricionário”. A vinculação pelo “fim do ato”, característica da teoria do desvio de poder, denuncia a sua antiga origem.

característico e próprio do poder discricionário (59). A nossa lei emprega a expressão “exercício de faculdades discricionárias”. Uma interpretação só, excluída aquela, é possível, e deve considerar-se como a consagrada pela nossa jurisprudência (60): a lei portuguesa confere aos tribunais administrativos o controle contencioso, quanto ao fim não público da atividade administrativa, só quando esta se baseia em normas de competência de conteúdo ou matéria discricionária — ou seja, normas que incorporam conceitos práticos ou de valor, de limites jurídicos bastante largos — e não em todos os casos de competência, e também portanto de competência vinculada. Têm esses tribunais a faculdade de apreciar esses limites jurídicos — no que julgam sobre legalidade ou competência (objeto) propriamente dita (1.ª forma do desvio de poder) — e de reprimir, anulando-as, as decisões tomadas com apreciação livre, discricionária, pela autoridade nos limites da sua competência, desde que se mostre evidente, pela forma dita, que ela se decidiu com um móbil (fim) não público (2.ª forma de desvio de poder). Este último controle é, como vimos, puramente discricionário, e representa uma “Doppelverwaltung”. Trata-se de um limite *estatuído*, não na-

tural, do poder discricionário. Donde resulta que os limites jurisdicionais próprios do poder discricionário, que são apenas aqueles que uma exaustiva interpretação das normas legais pode determinar (os conceitos legais teóricos, a *lei* — SCHEUNER), podem ser alterados pelos vários sistemas de direito administrativo, e foram-no, de fato, pelo nosso (61).

Verdadeiramente, deve dizer-se que onde começam os *limites* acaba o que é limitado: se há propriamente uma limitação ao mesmo tempo discricionária e jurisdicional do poder discricionário além dos seus limites naturais, então isso significa que o poder discricionário termina realmente para as autoridades administrativas ativas mais aquém do que poderia naturalmente terminar: esse, porém, que lhes tiram, vai para a administração contenciosa; muda de titular.

Em conclusão: o poder discricionário — a discricionariedade — tem uma dimensão natural, que pode ser reduzida pelos vários sistemas positivos, mediante a criação de determinadas limitações; essas limitações são, *materialmente*, de natureza hierárquico-administrativa interna; *formalmente*, jurisdicionais. Um desses limites é uma das formas do desvio de poder, no sistema administrativo português.

(59) Contra, cfr. F. WODTKE, “Der recours pour excès de pouvoir”, 1912, que, numa análise exaustiva da jurisprudência francesa, conclui por admitir que o Conselho de Estado anula com base em desvio de poder no exercício da competência ligada.

(60) Cfr. M. CAETANO, artigo cit., pág. cit.

(61) Seria interessante fazer a aproximação da nossa doutrina, traçada à face do direito positivo, com a doutrina de LAUN, traçada, essa, como doutrina melhor. Verificar-se-ia, se a aproximação fosse feita, o seu íntimo parentesco.

PARECERES

CONCESSÃO DE SERVIÇOS DE RADIO-DIFUSÃO — NATUREZA JURÍDICA DA CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO E DAS AUTORIZAÇÕES ADMINISTRATIVAS

— Os serviços de radiodifusão devem ser explorados mediante autorizações e não por concessões.

— Na concessão, ao contrário do que se dá com a autorização, há obrigações definidas para o particular e para a administração pública.

— A concessão se caracteriza pela delegação ao particular de serviços públicos, de serviços que, em princípio, devem ser executados pela Administração, enquanto que,

pela autorização, se permite ao particular o exercício de atividade que não é própria do Estado.

MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

PARECER

1) — Estamos de inteiro acordo com os pareceres da Comissão Técnica de Rádio e do Departamento dos Correios e Telégrafos. Também a nós nos parece que o pedido formulado pela R.P.S.A., de restabelecimento da concessão de que fôra titular, não merece acolhimento.

Conforme evidenciaram aqueles pareceres, essa Sociedade sempre se obstinara em descumprir as obrigações legais, culminando em transferir indiretamente a concessão, violando assim o preceito do art. 16 § 1.º letra l do Decreto n.º 21.111, de 1.º de março de 1932,

violação essa que, só por si, justifica a pena de caducidade que lhe foi imposta por decreto do Exmo. Sr. Presidente da República.

2) — E' inegável que a referida Companhia, celebrando o contrato de arrendamento com Andreino Mendonça e outros, transferira, indiretamente, para êstes a concessão. E' o que se depreende das cláusulas 10.^a e seguintes, notadamente a XV e a XIX.

Como se disse, êsse fato só por si justificaria a caducidade, se não ocorressem outros conducentes ao mesmo resultado, apontados nos pareceres da Comissão Técnica de Rádio e do Departamento dos Correios e Telégrafos.

3) — E' de assinalar que o pedido em apêço é reprodução de pedido anterior, já indeferido.

A caducidade está decretada e, a nosso parecer, a suplicante, em sua petição, nada apresenta de relevante de molde a justificar que se represente ao Exmo. Er. Presidente da República a conveniência de revogação do ato que a decretou.

4) — Ao ensejo de emitir parecer sobre a questão de que se trata, pedimos vênica para apresentar sugestões para uma futura reforma da legislação vigente sobre "concessão de serviços de radiodifusão", solicitando ao Sr. Ministro, determinar seja êste nosso parecer dado a conhecimento à Comissão Técnica de Rádio e ao Departamento dos Correios e Telégrafos, a fim de ser considerado quando se cogitar da reforma da lei vigente sobre execução dos serviços de radiodifusão.

5) — O decreto n.º 21.111, de 1.º de março de 1932 é expresso no art. 5.º que "a par dos serviços de radiocomunicação de caráter público, administrativo e militar, executados *exclusivamente* pela União, poderá admitir o Governo Federal, si houver conveniência e interesse para o país, a execução, *por terceiros*, de outros serviços, *que lhe não sejam privativos...*"

Por outro lado, o Capítulo IV dêsse Decreto cuida do "processo a seguir na outorga de concessões e permissões", estabelecendo o art. 16 que "as concessões serão outorgadas por decreto, acompanhado de cláusulas que regulem ônus e vantagens a serem firmados em contrato". Êste é lavrado entre o particular e a administração, observando-se as estipulações a que se refere o § 1.º do art. 16 letras a a y, excetuadas as mencionadas no art. 17. E' o contrato registrado no Tribunal de Contas (art. 16 § 1.º letra g).

6) — Ora, a nosso parecer a execução dêsses serviços de radiodifusão por particulares não deve ser feita mediante concessão e sim por autorizações.

7) — Há, em verdade, notável diferença entre autorização e concessão.

Autorização é o ato administrativo discricionário pelo qual se permite ao particular exercer atividade que é, em princípio, vedada.

E' o conceito de PRESUTTI e que, entre nós, é acolhido pelo Prof. MARIO MAZAGÃO:

"L'autorizzazione è l'atto amministrativo in virtù del quale un soggetto di diritti viene falcitizzato: a) o a spiegare una data attività, la quale senza l'atto di autorizzazione verrebbe considerata come illecita;

b) o ad emanare un atto giuridico, il quale, mancando l'autorizzazione, sarebbe invalido; c) infine a usare *uti singuli* di un bene demaniale o a fruire di un servizio pubblico, quando è discrezionale per l'amministrazione concedere tali vantaggi". (*Ist. di Dir. Amminist. It.*, vol. I, pg. 188).

Apenas o primeiro termo da definição interessa à espécie e, destarte, temos, conforme o renomado tratadista italiano, que, pela autorização, se faculta o exercício de uma atividade que, sem ela, seria vedada.

8) — Ao contrário do que se dá com a autorização, há na concessão obrigações para o particular e para a administração pública. Nesta se estipulam obrigações e isto a distingue da autorização.

MARIO MAZAGÃO, ao propósito:

"Para nós, da concessão decorrem, certamente, direitos e obrigações cabentes ao particular, ao qual ela se refere, e também à administração."

("Natureza Jurídica da Concessão de Serviço Público", pág. 15).

E declara o ilustre professor paulista que é "essa circunstância suficiente para distinguí-las das autorizações e admissões". (*Ob. cit., loc. cit.*).

9) — Há, pois, na concessão, ao contrário do que acontece com a autorização, obrigações para o concessionário e para a administração pública.

Mesmo aqueles como JÈZE, BONNARD, DUGUIT, PHILIPPE COMTÉ que conceituam a concessão como um ato complexo, em contraste com a antiga doutrina que a conceituava como contrato de direito privado, mesmo êstes vislumbram obrigações contratuais nessa figura jurídica.

BONNARD por exemplo:

"De ce caractère complexe de l'acte de concession, il résulte que le concessionnaire se trouve dans une situation juridique complexe, en ce sens qu'elle est en partie réglementaire et en partie contractuelle: — réglementaire pour tous les pouvoirs et devoirs relatifs à l'organisation et au fonctionnement du service: — contractuelle, pour les pouvoirs et devoirs résultants des avantages personnels pécuniaires et autres qui lui sont consentis par voie du contrat. (*Droit Adm.*, 1935, p. 552).

Assim sendo, abstração feita da conceituação do instituto pela doutrina alemã, há, na concessão, ao contrário do que se dá com a autorização, obrigações definidas para o particular e para a administração pública.

10) — Mas, há outro característico, ainda mais notável, a distinguir essas duas figuras jurídicas.

E' que na concessão, o particular, o concessionário, passa a exercer serviço público, por delegação, enquanto que, pela autorização, se permite o exercício de atividade que não é própria do Estado.

BIELSA confirma a distinção:

"Si bien en la concesion el concesionario ejerce una actividad propia del Estado solo de una ma-

nera relativa se coloca em lugar de el (ejercicio de la actividad administrativa delegada, bajo contralor, etc.).

"En la autorizacion solamente se atribuye al autorizado un permiso motivado y reglado, para realizar una actividad que no es todavia propia del Estado. Sin embargo, en defensa del interes publico, o sea, de la continuidad, la generalidad y el precio de los servicios, el Estado los reglamenta y permite a los idoneos realizar-los".

("Anuario del Instituto del Derecho Publico" t. IV, 1941, p. 256).

11) — A êsse respeito, pode-se dizer que é unânime a opinião entre os doutrinadores: Na concessão há delegação de um serviço público, de um serviço próprio do Estado, como em lúcida monografia assinalava eminente professor argentino:

"Puede constatarse, como lo decia ao principio, que existe acuerdo entre los autores sobre la naturaleza del acto, que consiste, em su esencia, en una delegacion del poder publico..." (RODOLFO BULLRICH, "La Naturaleza Jurídica de la Concession de los Servicios Publicos" 1936, p. 48).

Por isso mesmo é que na sua citada monografia, o Prof. MAZAGÃO assinala que "o que a caracteriza (a concessão) é o exercício do serviço público pelo particular, que com a renda dêle se remunera". (Ob. cit., n.º 23).

12) — Ora, a administração, ao permitir que o particular explore os serviços de radiodifusão, nenhuma obrigação contrai. E, como na concessão, conforme mostramos, a administração tem obrigações contratualmente estipuladas, chegamos à conclusão de que, ao permitir-se essa atividade a terceiros, o ato tem apenas o *nome in juris* de concessão, mas, desta não é de que se trata.

13) — Por outro lado, conforme o art. 5.º do dec. número 21.111, de 1932, o Governo somente permite a exe-

cução por terceiros de serviços de radiodifusão quando "êstes não sejam privativos da União" (n.º 5 supra).

Quer dizer, os serviços a serem executados por terceiros não podem ser serviços próprios do Estado. Ora, a concessão só se outorga em se tratando de serviços estatais: nesta, há uma delegação de serviços públicos, de serviços próprios do Estado.

Por aí se vê que, na permissão aos particulares de explorar serviços de radiodifusão, não se verifica a figura da concessão, e sim a da autorização.

14) — A nosso parecer, a exploração dêsses serviços por particulares deveria ser permitida mediante autorização — por ato discricionário do Governo, ato que poderia ser revogado a todo tempo, no interesse da administração, sendo o Governo, tratando-se de ato discricionário, o único árbitro da conveniência de sua revogação.

Não se estipularia prazo da exploração a ser feita por particulares. Em atos administrativos, a saber, decretos, regulamentos, portarias, na defesa do interesse público, se disciplinariam os serviços tendo-se em vista não só o seu bom funcionamento como a economia da empresa, estabelecendo-se multas para os casos de infração dêsses atos.

Êsse sistema, a nosso parecer, daria melhores resultados do que a estipulação, em contrato, das condições da execução de tais serviços, tal como acontece com a aviação e transportes urbanos, onde a exploração de determinadas linhas se permite não mediante concessão, mas mediante autorização.

15) — Estas as nossas sugestões para uma futura reforma da legislação pertinente aos serviços de radiodifusão, emitidas ao ensejo de opinar contra o pedido da R.P.S.A. de restabelecer-se a "concessão de que fôra titular".

(Aprovado pelo Ministro).

Rio de Janeiro, 7 de fevereiro de 1944. — A. Gonçalves de Oliveira, Consultor Jurídico.

JULGADOS

DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA — LIMITAÇÃO DA INDENIZAÇÃO

— Na desapropriação por utilidade pública, não pode o juiz afastar-se do critério legal de limitação taxativamente estabelecido na lei.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Apelação n.º 8.099

Relator: Ministro Valdemar Falcão

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 8.099, do Distrito Federal, em que são apelantes:

1.ª, a Venerável Ordem Terceira de São Francisco da Penitência, 2.ª, a Estrada de Ferro Central do Brasil, e apelados os mesmos:

Acorda a segunda turma do Supremo Tribunal Federal dar provimento à apelação da 2.ª apelante e julgar prejudicada a da 1.ª apelante, nos termos e para os fins constantes do relatório e notas taquigráficas que integram êste julgado.

Custas, na forma legal.

Rio de Janeiro, 3 de novembro de 1942. — José Linhares, presidente; Valdemar Falcão, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Valdemar Falcão — Em ação de desapropriação iniciada em agosto de 1941, convocou a juízo a Estrada de Ferro Central do Brasil, autarquia, com personalidade própria, a Venerável Ordem Terceira de São

Francisco da Penitência, com sede nesta Capital, a fim de ser oferecido o preço global de Cr\$ 686.107,50 por dois prédios 280 a 316, da rua denominada Praia de São Cristóvão, nesta Capital, e duas áreas de terrenos sem construção, pertencentes, em domínio útil, à referida Ordem, que os aforara, como terrenos de acrescidos de marinha, à Prefeitura do Distrito Federal e à Diretoria do Domínio da União — ser feito o processo legal de desapropriação, de vez que não aceitara a ré, por acôrdo, tal oferta (*ut* inicial de fls. 2-4).

Juntou a autora o Decreto n.º 2.746, de 11 de junho de 1938, que aprovou o plano e plantas das obras do ramal do Cais do Pôrto, em cujo âmbito estariam compreendidos tais imóveis, cuja desapropriação era declarada urgente no mesmo decreto (fls. 6).

Contestando a ação, alegou a ré não haver prevalecer para a desapropriação a base adotada para o imposto predial, por isso que se trata de duas áreas de terrenos destacadas na própria inicial e nas plantas que lhe foram anexas, em uma das quais existem apenas barrancos, conforme os classificou a mesma expropriante, sendo certo que só por interesse da Prefeitura e à revelia da proprietária fôra dito terreno lançado para o imposto predial até 1937, acontecendo que, a partir de 1938, a Prefeitura espontaneamente, transferiu o lançamento e a cobrança para o imposto territorial como até agora (fls. 25-26).

Falou a fls. 34 a Procuradoria da República, afirmando que a ré se afastara em sua contestação, dos limites traçados pelo art. 20 do Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, com o discutir o critério adotado pela Prefeitura para incluir o terreno questionado no imposto predial, e com o pretender inclusão de honorários de advogado para seu patrono na lide (fls. 34-34v.).

Não havendo concordância das partes, ordenou o juiz se procedesse às diligências necessárias ao arbitramento (fls. 36), o que foi feito, tendo o perito nomeado encontrado o valor de Cr\$ 1.358.000,00 como o justo preço do imóvel, sendo que não considerou aplicável o disposto no art. 27, parágrafo único, do sobredito Decreto-lei número 3.365, por não estar o imóvel sujeito ao imposto predial no exercício em que fôra objeto da desapropriação (laudo de fls. 52-53).

Proseguindo a ação em seus termos, prolatou o juiz sua sentença, adotando os fundamentos do laudo de avaliação, mediante os quais fixou na supracitada quantia de..... Cr\$ 1.358.000,00 o preço da indenização "à razão de Cr\$ 83,00, pouco mais ou menos, por metro quadrado", sendo a área total do terreno de 16.302 metros quadrados (*ut* sentença de fls. 76-83).

Considerou o julgador, na mesma sentença, que os honorários de advogado já estavam implicitamente incluídos no *quorum* da indenização (fls. 82-83).

Vieram então ambas as partes com o recurso de apelação para este Supremo Tribunal: a Estrada de Ferro Central do Brasil, por achar que exagerada e extra-legal fôra a indenização fixada na sentença, de vez que, consoante documentação que juntava, era de se seguir o critério traçado pelo art. 27, parágrafo único, do citado Decreto-lei n.º 3.365, pois provado estava ser o terreno expropriando taxado pelo imposto predial, à época em que fôra abrangido pelo decreto de desapropriação, não podendo, por tal, a indenização exceder de Cr\$ 914.810,00, que era a im-

portância justa a ser fixada; e a Venerável Ordem Terceira de São Francisco da Penitência, por entender que a indenização deveria ser de Cr\$ 1.630.000,00, pois era de Cr\$ 100,00 o valor do metro quadrado, conforme pagara a autora por um terreno contíguo ao da ré, de propriedade da Ordem do Carmo (fls. 88v.), e ainda por entender que não poderiam deixar de ser incluídos, como majoração da indenização, os honorários advocaciais de seu patrono (fls. 89).

Contra-arrazoaram reciprocamente as apeladas, de fls. 141 a 144, e de fls. 146 a 149, falando a Promotoria da República a fls. 153-154.

Neste Supremo Tribunal, assim opinou o Sr. Dr. Procurador Geral da República (fls. 159v.):

"Somos pelo provimento da apelação interposta pela Central do Brasil, de acôrdo com as razões deduzidas na instância inferior".

"19-8-942 — Gabriel de R. Passos".

E' o relatório.

VOTO

O Sr. *Ministro Valdemar Falcão* (Relator) — A sentença apelada não pode subsistir, em face da documentação apresentada, em grau de apelação, pela 2.^a apelante, Estrada de Ferro Central do Brasil (fls. 104 a 123).

Por ela se vê que inscrito se achava o imóvel expropriando para pagamento de imposto predial em 1938, ao ser abrangido pelo decreto de desapropriação que tem a data de 11 de junho de 1938.

Os documentos de fls. 108 e seguintes, são iniludíveis a esse respeito, pois, pelo documento de fls. 108, se verifica ter sido mediante petição datada de 26 de dezembro de 1938 que a ré 1.^a apelante pleiteou a retificação do lançamento do pre-aludido terreno, sendo afinal atendida já em 4 de fevereiro de 1939, quando foi mandada cancelar a inscrição do imposto predial, taxando-se então o imóvel pela tributação territorial (fls. 112).

Ora, se à data do decreto de desapropriação estava o imóvel sujeito ao imposto predial, não há como fugir à disposição imperativa do art. 27, parágrafo único, do Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, por força da qual não poderia a indenização ser "superior a 20 vezes o valor locativo, deduzida previamente a importância do imposto e tendo por base esse mesmo imposto lançado no ano anterior ao decreto de desapropriação".

Desprezando essa limitação, a sentença afastou-se dos cânones legais que regem a espécie.

Se a função do juiz, em matéria de desapropriações por utilidade pública, no regime legal criado pelo recente Decreto-lei n.º 3.365, acima citado, passou "a ser ativa, com o objetivo final de fixar, com a sua responsabilidade, o preço justo da indenização, com a observância de critérios objetivos", como se vê da exposição de motivos que precedeu à promulgação do sobredito diploma legal, não se há de deduzir daí possa o julgador afastar-se do critério legal e da limitação taxativamente estatuída pela lei, para adotar ponto de vista esposado pelo perito, que tomou como base um fato destruído pela prova documental que instruiu a apelação.

Destarte, dou provimento à apelação da 2.^a apelante, Estrada de Ferro Central do Brasil, para anular a sentença de fls. 76 a 83 e mandar que o juiz, feito pelo pe-

rito o cálculo da indenização, no caso presente, tendo em vista a limitação estatuída pelo referido art. 27, parágrafo único, do Decreto-lei n.º 3.365, de 1941, já citado, fixe o preço da mesma indenização, que não poderá exceder o referido limite, observados os demais dispositivos legais que regem a matéria.

Julgo prejudicada a apelação da 1.ª apelante, Venerável Ordem Terceira de São Francisco da Penitência, no tocante à majoração da indenização, e nego provimento à mesma apelação na parte referente ao pagamento dos honorários advocacionais, como parcela a acrescer na indenização, eis que nenhum preceito da legislação especial sobre desapropriações ampara essa pretensão, sendo certo que também se não objetiva no caso a hipótese prefigurada no art. 64 do Cód. Proc. Civil cuja aplicação à espécie poderia decorrer do art. 42 do citado Decreto-lei n.º 3.365.

VOTO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — Toda a questão gira em torno da apuração da base sobre que assentar a indenização pela desapropriação dos terrenos da ré, compreendidos na zona necessária às obras do canal do Cais do Porto, na forma do Decreto n.º 2.746, de 11 de junho de 1938. A autora sustentando legal a avaliação contemporânea com esse decreto, oferecido a preço global de Cr\$ 686.107,50, de acordo com os lançamentos da Prefeitura relativos aos cinco exercícios anteriores a 1937; a ré impugnando o critério base do imposto predial apregoado para sustentar aplicável o da Lei n.º 3.365, de 21 de julho de 1941, no seu parágrafo único do art. 27, que só sujeita à limitação os terrenos sob o regime do imposto predial, e os desapropriados em questão estavam sujeitos ao imposto territorial. Nessa conformidade e nos termos da desapropriação levada a efeito com a Ordem Terceira de Nossa Senhora do Monte do Carmo, o preço aceitável seria o de Cr\$ 100,00 o metro quadrado ou sejam..... Cr\$ 1.630.200,00.

A perícia ordenada pelo juiz, em razão da divergência, não considerou aplicável o fundamento legal invocado pela autora (fls. 52) e dou bom entendimento ao texto do art. 27, parágrafo único da lei de 1941. E tomando por base o preço da desapropriação do terreno vizinho..... (Cr\$ 100,00), levando em conta a circunstância de ter maior valor em razão das suas maiores dimensões, reduziu o preço para Cr\$ 1.358.000,00.

E a sentença, bem examinando a prova e aceitando as considerações lógicas do perito acerca da interpretação do art. 27, parágrafo único, e à concordância significativa do assistente da ré e do próprio engenheiro assistente técnico da Estrada de Ferro Central do Brasil, autora, o que deu ao laudo o caráter de unanimidade, fixou nessa quantia o preço justo da indenização devida.

As apelações interpostas por ambas as partes reabrem a discussão em torno dos mesmos aspectos do problema.

Na verdade, os documentos então juntos pela autora evidenciam que no ano de 1938, contemporâneo com o decreto de desapropriação, no de 1939, posterior a êle, o lançamento sobre os terrenos era o do imposto predial, e pleiteia, assim, a aplicação do art. 27, parágrafo único, e a alteração mesma desse sistema para o do imposto territorial não foi espontânea atitude da Prefeitura, mas objeto da provocação da ré.

Os documentos de fls. 106-107 e 108-115 não deixam dúvidas sobre o fato de que só a 4 de fevereiro de 1939, no ano seguinte, portanto, ao decreto de desapropriação, foram os terrenos lançados para o pagamento do imposto territorial, lançados até então para o imposto predial. Aliás, como bem considera a autora no seu arrazoado, no sentido desta conclusão são os fundamentos do laudo pericial, conhecido agora o ocorrido através dos documentos juntos aludidos.

Dou assim provimento à apelação da autora para reformar a sentença a fim de fixar a indenização na quantia oferecido de Cr\$ 914.810,00.

VOTO

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — S. Presidente, estou de acordo com o Sr. Ministro Goulart de Oliveira, em face dos documentos apresentados no recurso.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Valdemar Falcão — Sr. Presidente, quero dar uma explicação.

Acho que deve ser feito o cálculo, de novo, porque o Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, estabelece um limite, para a indenização, no caso do art. 27, parágrafo único. Ora, o juiz pode entender, pelas razões que poderá apreciar, no curso das próprias diligências que ainda queira executar, não dever ser fixado o máximo da indenização legal.

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — Essa perícia já foi feita, baseada no critério do imposto predial, e os elementos já foram todos examinados.

O Sr. Ministro Valdemar Falcão — Sou coerente, nesse ponto de vista, porque acho que o juiz deve fazer, de novo, a afiação; trata-se de processo de desapropriação e, nêle, ao juiz é que compete tal fixação. E' exato que já existe um elemento para tal; o oferecimento que a parte expropriante faz, nas próprias razões de apelação, quando acha razoável pagar Cr\$ 914.810,00, como disse o Sr. Ministro Goulart de Oliveira.

Entretanto, atendendo às razões que expendi, dou provimento à apelação, nos termos do meu voto, para que o juiz, feita a verificação pericial, fixe novamente o quantum a ser pago pela expropriante.

VOTO

O Sr. Ministro Bento de Faria — Sr. Presidente, também estou de acordo com o Sr. Ministro Goulart de Oliveira, uma vez que a própria parte oferece o máximo, deve ser este o valor da indenização.

VOTO

O Sr. Ministro José Linhares — Também dou provimento à apelação, para fixar a indenização em Cr\$ 914.810,00.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento à apelação da segunda apelante, para que, reformada a sentença, seja feita a indenização pelo preço de Cr\$ 914.810,00 — sendo que o Sr. relator mandava que o juiz aplicasse o art. 27 da Lei n.º 3.365, de 1941, e julgaram prejudicada a apelação da primeira apelante. Unânime.

INTERVENTOR FEDERAL NÃO É FUNCIONÁRIO PÚBLICO — DECISÕES EM INQUÉRITOS OU PROCESSOS ADMINISTRATIVOS — INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 158 DA CONSTITUIÇÃO E 42 DO DECRETO-LEI N.º 1.202

— *Os dispositivos da Constituição sob a epígrafe “Dos funcionários públicos” não se aplicam às autoridades político-administrativas, aos Chefes de Governo, que não são funcionários propriamente ditos, na técnica do direito administrativo.*

— *O Chefe de um governo não faz parte dos quadros do funcionalismo; não está sujeito a hierarquia nem a disciplina funcionais, pois na chefia dos serviços públicos, que superintende através dos órgãos auxiliares da administração, é o representante ativo de um Poder Constitucional e não um funcionário.*

— *Certo é que as decisões em processos administrativos não têm os efeitos da coisa julgada, mas a assertiva autoriza apenas a instauração de novos processos e não a sucessão de novas decisões no mesmo processo sem que se assegure ao acusado a mesma liberdade de defesa que é consectário indeclinável das garantias constitucionais mais solenes.*

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DE SÃO PAULO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação n.º 16.293, da comarca de São Paulo, em que são apelantes a Fazenda do Estado e o Dr. Afranio de Amaral e apelados os mesmos e o Dr. Ademar Pereira de Barros: Acordam, em Terceira Câmara Civil do Tribunal de Apelação, negar provimento aos dois recursos e confirmar a decisão apelada que bem dirimiui a questão. Custas na forma da lei.

O Dr. Afranio do Amaral intentou esta ação para anular o decreto que o exonerou, a bem do serviço público, do cargo de diretor do Instituto do Butantã e haver a reparação pecuniária conseqüente de sua reintegração e consistente dos vencimentos e vantagens do cargo desde a data da exoneração e futuros. A ação foi dirigida contra a Fazenda do Estado e contra o Dr. Ademar Pereira de Barros, Interventor Federal neste Estado e autor daquele ato. A sentença de fls. 371 julgou procedente a ação contra a Fazenda e improcedente na parte referente ao Dr. Ademar Pereira de Barros. Dessa decisão apelaram

a Fazenda e o Dr. Afranio do Amaral, mas aos dois recursos esta Câmara denegou provimento.

Contra o então Interventor Federal, não procede realmente a ação. O ato impugnado foi praticado em plena vigência da Constituição de 10 de novembro de 1937, em cujo art. 158 não encontra o autor guarida para sua pretensão. Esse dispositivo inscrito sob a epígrafe “Dos Funcionários Públicos”, só aos funcionários públicos se aplica e não às autoridades político-administrativas, aos Chefes de Governo, que não são funcionários propriamente ditos, na técnica do direito administrativo. O Chefe de um governo não faz parte dos quadros do funcionalismo, não está sujeito a parte dos quadros do funcionalismo, não está sujeito a hierarquia nem a disciplina funcionais, pois na chefia dos serviços públicos, que superintende através dos órgãos auxiliares da administração, é o representante ativo de um Poder Constitucional e não um funcionário.

Sustenta o apelante que a responsabilidade pessoal do Interventor, decorre do disposto no art. 42 do Decreto n.º 1.203, de 28 de abril de 1939 que, para os efeitos da responsabilidade civil, considera e define o Interventor ou Governador dos Estados, como autoridade local. Esse decreto nem se aplica ao caso por ser de data posterior a êle, nem altera a doutrina sustentada acima, porque trata-se de dispositivo especial relativo a atos praticados por delegação do Governo Federal, referentes ao estado de emergência, e só para esse efeito é que a lei admitiu a responsabilidade da União delegante, para o Estado delegado, resolvendo também dúvida antiga sobre a responsabilidade da União pelos atos dos Interventores, no sentido aliás da jurisprudência que já havia firmado o princípio de que a origem da investidura na governança dos Estados não modificava a natureza estadual da função nem desviava a responsabilidade dos atos praticados pelos Governos estaduais para a União.

Quanto ao recurso da Fazenda, também não mereceu êle provimento. Sem entrar no estudo das provas dos fatos atribuídos ao autor e das causas que determinaram o ato do Interventor Federal, por desnecessário, deve a sentença ser mantida. As acusações contra o autor tinham sido estudadas e resolvidas em inquérito administrativo, por autoridade governamental competente que determinou a volta do autor ao seu cargo. Conseqüentemente esse inquérito estava encerrado e nêle, sem recurso regularmente processado, nova decisão não poderia ser proferida sem grave ofensa ao princípio da estabilidade das decisões de qualquer caráter.

Certo é que as decisões em processos administrativos não têm os efeitos da coisa julgada, mas a assertiva autoriza apenas a instauração de novos processos e não a sucessão de novas decisões no mesmo processo sem que se assegure ao acusado a mesma liberdade de defesa que é consectário indeclinável das garantias constitucionais mais solenes.

Nessas condições, fica mantida a decisão recorrida que bem esclareceu e dirimiui a espécie.

São Paulo, 4 de agosto de 1943. — *Leme da Silva, P.*
— *Pedro Chaves, relator* — *J. Barbosa de Almeida.*

ATO ADMINISTRATIVO — REVOGABILIDADE E ANULABILIDADE — FUNCIONÁRIO PÚBLICO — VANTAGENS ADICIONAIS — DIREITO ADQUIRIDO

Os atos administrativos em regra podem ser revogados. Cumpre, todavia, distinguir entre os atos em que se observam certas normas jurídicas existentes e os atos discricionários, em que a atividade administrativa não sofre limitações.

E' revogável o ato administrativo unilateral, embora permita alguma faculdade ao indivíduo ou o beneficiário. Mas o ato bilateral, que importa na criação de um direito público subjetivo do indivíduo contra o Estado, é irrevogável.

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL

Joaquim Kurtz dos Santos versus Estado do Rio Grande do Sul

Embargo n.º 1.636

Relator : Desembargador Loureiro Lima

• ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acordam, em Câmaras Cíveis Reunidas, dar provimento aos embargos, por maioria de votos, para reformar o acórdão embargado e restabelecer a sentença de primeira instância, que condenou o Estado a abonar ao embargante a gratificação especial da quarta parte de seus vencimentos, a partir de 12 de setembro de 1940, visto contar êle mais de 25 anos de serviço público estadual, nos termos do artigo 12 do Decreto n.º 7.637, de 28 de dezembro de 1938.

O acórdão embargado entendeu que o autor não tem tempo para fazer jus a essa gratificação, pois o teor do art. 94 do Regulamento dos Funcionários Públicos, revogado pelo Decreto n.º 7.540, de 28 de junho de 1938, só aos funcionários que contam mais de 25 anos de efetivo serviço público estadual será abonada a quarta parte. Ora, o autor pretende computar no seu tempo de serviço o já verificado pelo ato n.º 181, de 11 de fevereiro de 1938, com o qual obteve a gratificação de 20 %, por contar mais de 20 anos, nos termos do revogado Decreto n.º 711 de 1937. Naquele ato, porém, houve erro manifesto, assim por considerar-se serviço público estadual o prestado pelo autor à Escola de Engenharia, quando ainda não encampada pelo Estado, mas ainda por se lhe computar, integralmente, contra o que dispunha o art. 150, parágrafo único do próprio Decreto n.º 711, que só permitia, no máximo, até 1/5, por ser serviço estranho ao Estado. Tal ato, portanto, revogável como são os atos administrativos, pode agora ser reexaminado pelo judiciário, em face de sua ilegalidade, e, assim, excluindo-se o tempo de serviço à aludida escola,

não tem o autor os 25 anos de efetivo serviço estadual, que lhe daria direito à quarta parte.

Improcede o argumento do acórdão, não só por não ser o ato 181 objeto do presente litígio, pois o Estado não alega a sua nulidade em defesa, mas também por ser êsse argumento ofensivo de um direito adquirido. Não há dúvida que os atos administrativos, em regra, podem ser revogados, quando se verifique qualquer vício que os atinja em seus elementos (T. CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, vol. II, capítulo XIII); cumpre, todavia, fazer-se a distinção entre atos regrados, os em que se observou, para a sua prática, certas normas jurídicas existentes, determinantes de momento, conteúdo e forma da atividade administrativa, dos chamados discricionários, em que essa atividade não sofre tais limitações (VELASCO-CALVO, *Resumen de D. Administrativo y de Ciencia de la Administración*, vol. I, pág. 183). Estes últimos, de fato, podem, geralmente, ser revogados pela mesma autoridade que os praticou. No concernente aos regrados, porém, mister se faz uma distinção: se o ato é unilateral, embora permita alguma faculdade jurídica ao indivíduo, ou beneficiário com reflexos de direito, é revogável se a lei não dispõe o contrário; mas se é bilateral, importando em aquisição de direito, isto é, na criação de um direito público subjetivo do indivíduo contra o Estado, estabelecendo-se, assim, uma relação jurídica entre ambos, já a revogabilidade do ato, em regra, é impossível (BIELSA, *D. Administrativo*, vol. I, ns. 75-76). Se êle fôr nulo de pleno direito, admitem alguns autores, a mesma autoridade tem a faculdade de o revogar; se, porém, é só anulável, não há idêntica faculdade, devendo o Estado recorrer ao judiciário para pleitear-lhe a anulabilidade (CIRNE LIMA, *Princípios de D. Administrativo*, 2.ª ed., § 9; T. CAVALCANTI, *op. cit.*, vol. II, cap. XII). E' que os atos administrativos são abonados por uma presunção de legalidade, de sorte que, só muito excepcionalmente, podem ser fulminados, *ex-officio*, com a declaração de nulidade (SEABRA FAGUNDES, *O Contrôlo dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, n.º 29). Como se vê da certidão de fls. 29, o ato administrativo n.º 181, com o qual se abonou a gratificação de 20 % ao autor, por contar mais de 20 anos de serviço público efetivo, foi aprovado pelo Tribunal de Contas, que o mandou registrar. Pois bem, ensina BIELSA, os atos constitutivos de direito, como as aprovações, são irrevogáveis, porque, ao aprovar, a autoridade administrativa perde a faculdade de rever sua decisão, e, então, nem mesmo por motivo de ilegalidade pode revogar tal decisão. Se há razão de invalidá-lo, só o poderá fazer a autoridade jurisdicional competente (*op. cit.*, n.º 78; cf. T. CAVALCANTI, *op. cit.*, cap. XIII; acórdão do Supremo Tribunal, de 27 de maio de 1929, in "*Arquivo Judiciário*", vol. III, pág. 232, e outro no *Direito*, vol. IX, pág. 250). Destarte, o aludido ato não podia, como não o foi, ser revogado pela autoridade administrativa, nem examinado nesta causa, quanto a seus efeitos, visto a sua anulabilidade não haver sido pleiteada pelo Estado, em sua defesa. E' verdade que o acórdão embargado não quis anular o referido ato; apenas se limitou a negar efeito a um dos seus pressupostos: o tempo de serviço contado. Mas não podia fazê-lo, porque *tempus regit factum*, e assim é que aquilo que sob o antigo ordenamento jurídico produziu efeito conserva êsse mesmo efeito, bem como a potencialidade de

produzi-lo de novo, embora sob nova ordem jurídica (FERREIRA, T. di D. Civile, vol. I, n.º 59). Portanto, mesmo à luz do art. 94 do Regulamento atual, não é possível se negar efeito ao mencionado ato, ad considerar todo o tempo de serviço prestado pelo autor, como sendo público e estadual.

Custas pelo Estado.

Pôrto Alegre, 27 de agosto de 1943. — Samuel Silva, presidente, vencido, pelos fundamentos constantes do acórdão embargado; Loureiro Lima, relator; João Soares, vencido. Posta de lado a questão puramente doutrinária sobre a natureza dos atos administrativos, por não interessar à solução do caso, de vez que a própria maioria reconheceu que o acórdão embargado não anulou o ato que concedera, em 1937, a gratificação de 20 % ao ora embargante, cumpre apenas verificar se este último estava no gozo de um direito adquirido quando requereu, na vigência do Decreto n.º 7.340, de 28 de junho de 1938, o abono da quarta parte correspondente aos seus vencimentos, desde que a concessão desta vantagem passou a depender do preenchimento de uma condição imposta pelo mesmo decreto, qual seja a de ter o funcionário 25 anos de efetivo serviço público estadual.

Para que um direito qualquer possa ser adquirido, observa PAULO DE LACERDA, é condição necessária que ele seja concreto; não há como se compreender a aquisição de um direito, ou de uma coisa qualquer, cuja existência não é senão potencial, possível, abstrata. E o direito se torna em concreto quando deixa de ser meramente uma norma de ação, para se apresentar como faculdade de agir, e, pois, quando de objetivo, que era, se converte em subjetivo, pela conjugação dos elementos que caracterizam esta última modalidade. (Manual do Cód. Civil, vol. I, n.º 118). Neste mesmo sentido opinam CLOVIS, na Teoria Geral do Direito Civil, n.º 15, e EDUARDO ESPINOLA e ESPINOLA FILHO, in Tratado de Direito Civil, vol. 2.º, n.º 58.

A conceituação destes juristas está em perfeita identidade com a noção de direito adquirido concretizada no art. 3.º, § 1.º, da antiga Lei de Introdução do Código Civil, vigente ao tempo da propositura desta ação. Assim, a questão está circunscrita em saber se a condição referente ao tempo de serviço de que se originava o direito às gratificações adicionais asseguradas pela Lei n.º 711 de 1937, era inalterável a arbítrio de outrem, de modo que o novo diploma não podia ter atuação para regular o caso do embargante, por ser este titular de um direito adquirido. Não é necessário o amparo da doutrina para concluir que aquela condição preestabelecida na citada lei era suscetível de ser alterada, por depender do arbítrio de outrem, tanto que o Estado aboliu, mais tarde, as gratificações adicionais em consequência de um imperativo decorrente de lei federal. Se a extinção dessas vantagens operou-se sem ofensa ao direito potencial dos funcionários, que ainda não tivessem atingido os 25 anos de serviço, com maioria de razão era dada ao Estado, no disciplinar a concessão de semelhante vantagem, impor as condições que julgasse convenientes ao interesse público, quer ampliando, quer restringindo as que eram então exigidas.

Ao tempo em que aquele decreto de 1938 entrou em vigor, o embargante ainda não tinha 25 anos de serviço, pois completou esta condição, segundo afirma na inicial,

em 12 de setembro de 1940. O novo diploma, portanto, não encontrou uma situação jurídica ou um direito adquirido, oriundo de um fato em conjunção com a lei, capaz de constituir parte integrante do patrimônio do embargante, embora este ainda não o tivesse tornado efetivo. Nestas condições, não havendo para o embargante "uma concreta utilidade pessoal", pois não alcançara o tempo de serviço necessário para exigir a quarta parte de acordo com a lei anterior, é intuitivo que o citado decreto tinha aplicação imediata, segundo ensina GABBA, a tudo que estivesse vinculado ao seu objeto, "trattisi diffatti o rapporti giuridici del tutto nuovi oppure di conseguenza de fatti o rapporti giuridici anteriori" (Retroattività delle leggi, vol. I, página 182).

Pelos motivos expostos e pelos que constam do acórdão de fls. 88-v, votei no sentido da rejeição dos embargos — Sílvio Duncan; Hugo Candal; Nésio de Almeida; Edmundo Dantas. Fui presente, Álvaro de Moura e Silva.

DESAPROPRIAÇÃO — LIMITAÇÃO DO VALOR DE INDENIZAÇÃO — DIREITO VIGENTE E DIREITO ANTERIOR

— Nas indenizações decorrentes de desapropriação, de maneira nenhuma ter-se-á de considerar exclusivamente o prejuízo sofrido pela parte expropriada, de vez que se impõe, e de modo decisivo, atender ao interesse público substancial no ato expropriativo.

— Sempre no Brasil, de modo imperativo, a indenização decorrente da desapropriação de "prédios urbanos", sujeitos a determinada tributação fiscal, foi limitada no seu "quantum" fixando-se um "mínimo" e um "máximo".

— Interpretação do art. 122, n.º 14 da Constituição.

— Idem, art. 27, parágrafo único, do Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941.

JUIZO DA 1.ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

SENTENÇA

A Prefeitura do Distrito Federal, para executar o projeto de remodelação da área urbana compreendida entre a praça Quinze de Novembro e ruas Misericórdia, Assembléia, Carmo e Sete de Setembro, por decreto de 1940, desapropriou vários imóveis, entre os quais o da rua Assembléia n.º 20, de propriedade de D. Carmen Baster Pilar, a quem, pela presente ação, a título de indenização veio oferecer..... Cr\$ 380.000,00, baseando-se a expropriante no valor locativo do imóvel relativo a 1939, e ano anterior ao do decreto de desapropriação, de vez que se trata de imóvel sujeito à tributação do imposto predial.

Afirmando urgência e invocando o Decreto-lei n.º 4.152, de 6 de março de 1942, a Prefeitura inicialmente requereu

a imissão de posse sobre o imóvel desapropriado, recolhida previamente ao Banco do Brasil, como garantia à indenização, importância correspondente, no caso em apêço, ao máximo da indenização conforme os preceitos do parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941. Procedido tal recolhimento ao Banco do Brasil, deferi o pedido de imissão de posse, determinando, porém, no despacho a fls. 15, que a expropriante se abstinhasse de praticar qualquer ato demolitório no imóvel, enquanto este não fôsse vistoriado pelo perito de início nomeado.

Realizada a vistoria no imóvel, o honrado perito apresentou o laudo de fls. 23 concluindo por arbitrar o valor do dito imóvel para os efeitos da desapropriação em.... Cr\$ 506.880,00, com o que concordou o digno assistente técnico da Prefeitura subscrevendo o laudo.

A expropriada por seu ilustre patrono, opondo a contestação de fls 24-32 — grandemente documentada — levantou preliminarmente a arguição de nulidade no processo e, no mérito, reclamou a indenização de Cr\$ 1.200.000,00. A 5 de outubro corrente, realizou-se a audiência de instrução e julgamento, cujo termo está a fls. 72. Pela ordem, o provento patrono da expropriada declarou desistir das nulidades argüidas e consignada tal desistência, foi dada a palavra ao nobre advogado especial da Prefeitura que disse majorar a oferta de Cr\$ 380.000,00 para Cr\$ 506.880,00, na forma do laudo pericial dada a circunstância de ter o assistente técnico da expropriante concordado com o laudo. Falando, a seguir, o distinto patrono da expropriante, S.S. se reportou aos termos da contestação, insistindo no reclamar a indenização de.... Cr\$ 1.200.000,00 e apresentando documentos. Determinei, então, que a audiência prosseguisse no dia 12, de modo a permitir ao senhor advogado especial examinasse a documentação no momento apresentada e fizesse réplica. A 12 do corrente se realizou a audiência em prosseguimento (fls. 78), tendo o digno representante da Prefeitura replicado e triplicado o nobre patrono da expropriada que ainda ofereceu documentos (fls. 79-80), estes consistentes em publicações no *Diário da Justiça* de dois venerandos acórdãos: o de uma das colendas turmas do egrégio Supremo Tribunal Federal e o da colenda 4.ª Câmara do egrégio Tribunal de Apelação do Distrito Federal.

Subiram-me conclusos os autos que ora baixo a Cartório com a presente sentença escrita do meu próprio punho, em letra seguramente legível.

Havendo, como assinaiei, a expropriada desistido das nulidades que argüira, preliminarmente, delas não tenho de cogitar, cabendo-me examinar o mérito da causa.

A expropriada, como fundamento à sua pretensão de haver da Prefeitura a indenização de Cr\$ 1.200.000,00, sustenta uma *questão de direito* que pode ser sintetizada do modo seguinte:

ainda que o imóvel desapropriado esteja submetido ao imposto predial, o juiz ao fixar o "quantum" da indenização deverá atender às provas produzidas de modo que a parte expropriada fique indenizada por importância correspondente ao valor real do imóvel, não estando o juiz adstrito a observar qualquer limite máximo e assim deve ser compreendido o parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei n.º 3.365, de 1941.

Não é a primeira vez que, neste Juízo, a tese acima formulada se me oferece, tendo eu a repellido por não me poder capacitar de sua procedência. A expropriada veio na audiência a fls. 78 trazer aos autos dois venerandos acórdãos, um da Colenda Turma do Egrégio Supremo Tribunal Federal, outro da Colenda Quarta Câmara do Egrégio Tribunal de Apelação do Distrito Federal.

Acontece que daqueles dois venerandos acórdãos não se infere haja sido assentada jurisprudência sobre a questão levantada e jurisprudência mansa e pacífica. Dada essa circunstância, com a devida vênia, sinto-me ainda com plena autoridade para livremente apreciar a matéria de direito, *que é do mais expressivo interesse público.*

Sei da responsabilidade que me cabe e no propósito de deixar bem nitidamente definidas as minhas convicções de juiz togado serei forçado a emprestar à presente sentença a maior amplitude, nela lançando o que tenho de melhor no meu magro mealheiro.

Através da argumentação expendida pelo ilustre patrono da expropriada, vê-se que S.S. atribui ao juiz, nas ações de desapropriação de *imóveis sujeitos ao imposto predial*, a autoridade de fixar o *quantum* da indenização de maneira que esta se caracteriza como *compensatória* a favor da parte expropriada, sem atender a qualquer limitação, cabendo ao juiz observar os princípios do *direito comum*.

Quero desde logo assentar que me coloco em um ponto de vista *radicalmente oposto* ao do ilustre patrono da expropriada.

Antes de tudo, convém lembrar que nas indenizações decorrentes de desapropriação, *de maneira nenhuma ter-se-á de considerar exclusivamente o prejuízo sofrido pela parte expropriada, de vez que se impõe, e de modo decisivo, atender ao interesse público substancial no ato expropriativo.*

Assim, *se, na verdade, o expropriado sofre um prejuízo, donde seu direito a uma indenização, é preciso convir que ao expropriado cabe uma parcela de sacrifício na execução do ato expropriativo, pois este beneficiará a coletividade em que o expropriado se acha integrado.*

Daí se deduz que a *indenização decorrente da desapropriação por utilidade pública tem de ser uma indenização de natureza especial, disciplinada por normas especiais e assim sempre se verificou no Brasil.*

Assentada tal afirmativa, acrescentarei a de que, na observância de normas especiais, *sempre no Brasil, de modo imperativo, a indenização decorrente da desapropriação de "prédios urbanos", sujeitos a determinada tributação fiscal foi limitada no seu "quantum" fixando-se um "mínimo" e um "máximo".*

E' o que passo a demonstrar.

A Constituição Política do Império, outorgada à nação brasileira por D. Pedro I, pela Carta de Lei de 25 de março de 1824, sem usar ainda a expressão "desapropriação" — somente empregada dez anos mais tarde no "Ato Adicional" — mas sábiamente prevendo o instituto de direito público, estabelecia em o art. 179, § 22, o seguinte:

"He garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico, legalmente verificado, exigir o uso e o emprego da propriedade do cidadão, será elle previamente indemnizado do valor

della. A lei marcará os casos em que terá lugar esta unica excepção e dará as regras para se determinar a indemnisação".

O texto da Constituição Imperial acima transcrito, permitindo pela clareza, de modo expresso atribuía à indenização decorrente de ato expropriativo uma *natureza especial*, reservando a normas legais para ser fixada tal indenização. Dêsse modo, já por força da Constituição Imperial, se ao expropriado era garantido o direito de "prévia indenização", o montante desta ficava subordinado a determinadas "regras" que a lei viesse estabelecer.

E isto ocorria na época em que o Brasil se tornava nação soberana, há bem mais de um século, quando o conceito de propriedade privada era das maiores proporções.

Depois da Constituição de 1824, vieram, sobre a matéria de desapropriações, a lei de 1826 e o regulamento de 1845, uma e outro de inexpressiva importância, estabelecendo complicadíssimo processo para a avaliação das indenizações por meio de jurados.

O problema das desapropriações por utilidade pública no Brasil somente se fez sentir depois de 1850, com o desenvolvimento das estradas de ferro no território nacional. Assim, no ano de 1855 veio a Lei n.º 816 — que na famosa obra de SOLIDONIO LEITE, por erro de impressão figura como do ano de 1825.

A Lei n.º 816 exigia *regulamentação* e esta foi baixada no mesmo ano com o Decreto n.º 1.664 referendado pelo ministro Luiz Pedreira do Couto Ferraz:

Pois bem:

O regulamento baixado com o Decreto n.º 1.664, de 1855, *estabelecendo as regras para a determinação das indenizações decorrentes de desapropriação por utilidade pública em o seu art. 13, determinava de modo categórico, "limites" a tais indenizações quando se tratasse da desapropriação de "prédios sujeitos à décima urbana"*.

Em tais casos, mandava o regulamento que as indenizações observassem a uma *limitação*, definidos um "mínimo" e um "máximo", *tomado o tributo predial como base*.

Insisto no reparo de que tal regime de restrição ao direito de propriedade privada a favor do "*bem público*" — na expressão da Constituição Imperial — se fez vigente no Brasil quando ainda o conceito de propriedade era indistintamente enorme, não sei quantas vezes maior do que o conceito de propriedade privada nos dias da época atual e não sei quantíssimas vezes maior do que o conceito nos tempos futuros!

Proclamada a República, a Constituição Federal de 1891, em o § 17 do art. 72, dispôs:

"O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia".

Da sobriedade de redação do § 17 do art. 72 do primeiro Código Político da República não seria possível deduzir que a indenização decorrente de desapropriação por utilidade pública tivesse, com o advento do novo regime, se liberado das normas especiais que a disciplinavam para se transformar na condição de *indenização compensatória*.

A indenização decorrente de desapropriação permaneceu no Brasil, com o advento da República, submetida às normas especiais fixadas no Império e quem assim reconheceu foi a altíssima autoridade de JOÃO BARBALHO nos seus incomparáveis comentários à Constituição Federal de 24 de fevereiro, estudando o § 17 do art. 72. E tanto a legislação do Império referente às indenizações decorrentes de desapropriação se manteve íntegra com o advento da República que em 1898, o Decreto n.º 3.084 *incorporava, consolidando, aos preceitos do art. 13 do regulamento n.º 1.664, de 1855 os da limitação da indenização quando se tratasse de desapropriação de prédio sujeito às décimas urbanas*. (Decreto n.º 3.084, 5.ª parte, cap. I, art. 118).

Findo o agitado período do início do regime republicano no Brasil, restabelecida a ordem civil graças à inquebrantável energia do austero Prudente de Moraes, restauradas as finanças públicas pela capacidade esplêndida de Campos Sales, a nação brasileira se encontrou, então, em condições de avançar. Subiu ao poder o grande estadista Rodrigues Alves trazendo avançados planos de melhoramentos, de modo que o Brasil subisse no conceito mundial. Um forte alento de vida animou o governo a proceder largas realizações para servir o interesse público, impondo-se, conseqüentemente, o problema das desapropriações.

Veio então a Lei n.º 1.021, de 1903 *mandando aplicar a todas as obras da competência da União e do Distrito Federal o regulamento baixado em 1855, com algumas modificações*.

A Lei n.º 1.021, de 1903, dispunha em o art. 2.º do modo seguinte:

"O Governo expedirá regulamento para execução da presente lei, modificando de acordo com ela, o processo estabelecido pelo Decreto n.º 1.664, de 27 de outubro de 1855 e demais formalidades, para as desapropriações, podendo consolidar as disposições vigentes.

O "quantum" da indenização ao proprietário não seja inferior a 10, nem superior a 15 meses o valor locativo, deduzida previamente a importância do imposto predial e tendo por base este imposto lançado no ano anterior ao da decretação da desapropriação".

Merece aqui a observação de que o *tributo das décimas urbanas sobre prédios* ficara extinto, criando-se, em substituição, o *imposto predial sobre imóveis*, donde o art. 2.º da Lei n.º 1.021, de 1903, haver adotado a redação no texto transcrito, ao prefixar, sempre de modo taxativo, os limites à indenização.

Consoante à primeira parte do art. 2.º da Lei n.º 1.021, o governo baixou *regulamento* com o Decreto n.º 4.956, do mesmo ano de 1903, decreto referendado pelo ministro Dr. J. J. Seabra, regulamento que *observando o princípio da limitação definido na segunda parte do art. 2.º da lei, estabeleceu*:

"Art. 31. No arbitramento das indenizações, serão observadas as seguintes regras:

.....
§ 5.º Se a propriedade estiver sujeita ao imposto predial, o *quantum* da indenização não será infe-

rior a dez, nem superior a quinze vêzes o valor locativo, deduzida, previamente, a importância do imposto lançado no ano anterior ao decreto de desapropriação”.

No governo Rodrigues Alves para que se realizassem largos planos de melhoramentos instituía-se em 1903, no Brasil, uma nova legislação atinente às desapropriações por utilidade pública, *legislação especial*, prescrevendo regras disciplinadoras da indenização em certos casos.

Em face das transcrições acima, é inequívoco que o disposto no art. 2.º da Lei n.º 1.021 e no § 5.º do art. 31 de seu regulamento não constituía novidade alguma em nosso direito porquanto era a mesma limitação ordenada pelo velho decreto de 1855 que o ministro Luiz Pedreira do Couto Ferraz, referendara no tocante à desapropriação de prédios sujeitos às décimas urbanas.

Houve quem reputasse contrária ao art. 72, § 17 da Constituição Federal de 1891, a limitação do “quantum” das indenizações, sendo imputado ao art. 2.º da Lei n.º 1.021, de 1903 o tremendo vício de inconstitucionalidade.

O egrégio Supremo Tribunal Federal, entretanto, por acórdão de 24 de julho de 1909, publicado em “O Direito”, vol. CXV, pág. 547, julgou perfeitamente constitucional a lei n.º 1.021, quando estabelecia o máximo de indenização calculado na base do imposto predial lançado no ano anterior ao decreto de desapropriação.

O pronunciamento do egrégio Supremo Tribunal Federal, em 1909, sobre a constitucionalidade do art. 2.º da Lei n.º 1.021, de 1903, de maneira definitiva consagrou o princípio de que a indenização decorrente de desapropriação por utilidade pública é de natureza especial, tornando fora de qualquer dúvida, mesmo em face dos termos sóbrios do § 17, do art. 72 da Constituição Federal de 1891 que, nas desapropriações de imóveis sujeitos ao imposto predial, o “quantum” da indenização não poderia ser inferior a certa importância, nem superior à importância determinada, ou seja, o “quantum” de tal espécie de indenização ficava adstrito a uma “limitação”, desde um “mínimo” até um “máximo” intransponível, tanto assim exigia o “interesse público”.

E é de marcante relevância o referido aresto do Supremo Tribunal no reconhecer a constitucionalidade da limitação do “quantum” das indenizações, em face do Código Político de 1891, ao considerar-se que a primeira Constituição Republicana se caracterizava por acentuado liberalismo individualista, muito ao sabor do espírito da época espírito ainda predominante, quando o egrégio Tribunal se manifestou sobre a questão: 1909. Insisto no reparo: bem longe nos encontrávamos de encarar a propriedade privada pelo modo relativo por que passou a ser encarada a propriedade individual, bem distanciados de tolerar a autoridade do Estado como o decorrer dos tempos, após a guerra de 1914-1918 — impôs ao mundo e o mais alto Tribunal da República proclamava a escorreita constitucionalidade do art. 2.º da Lei n.º 1.021, de 1903, quando prefixava limites ao quantum das indenizações decorrentes de desapropriação de imóveis sujeitos ao imposto predial, reconhecendo que havia um “máximo” intransponível.

E foi graças à prefixação de um máximo no quantum das indenizações decorrentes da desapropriação de imóveis

sujeitos ao imposto predial — art. 2.º da Lei n.º 1.021 e art. 31, § 5.º do Decreto Regulamentador n.º 4.956, de 1903, que foi possível, no governo do benemérito presidente Rodrigues Alves, arrancar a cidade do Rio de Janeiro da humilhante e anacrônica condição em que a deixara o Império para fazê-la uma digna capital do Brasil através das realizações em que se empenhavam Pereira Passos e Paulo de Frontin.

Não houvesse, de modo taxativo, em lei, a prefixação de um máximo para o “quantum” das indenizações decorrentes da desapropriação, dos imóveis sujeitos ao imposto predial (tal como a legislação do Império estabelecia em relação aos prédios urbanos sujeitos às décimas); tivessem os juízes, nas ações de desapropriação, a autoridade para definir o montante daquelas indenizações sem a observância de um máximo intransponível, dando a essa espécie de indenização o caráter de compensatória conforme o direito comum — e no governo do benemérito estadista Rodrigues Alves, teria sido impossível a remodelação da cidade do Rio de Janeiro, porquanto de maneira nenhuma poderia a Administração Pública prever até que ponto ascenderiam os encargos para o pagamento das indenizações.

Iniludivelmente a taxativa limitação ao quantum das indenizações derivadas da desapropriação de imóveis sujeitos ao imposto predial determinada em o art. 2.º da Lei n.º 1.021, de 1903, conforme o princípio já assentado na legislação imperial de 1855, foi que permitiu entre muitas obras grandiosas no Rio de Janeiro a abertura da então chamada “Avenida Central” desde a “Praínha” ao “Boulevard do Passeio”, esplêndida realização de Paulo de Frontin. Centenas e centenas de imóveis foram desapropriados, imóveis sujeitos ao imposto predial, dentro em um plano seguro e exequível, pois a Administração Pública podia prever até quanto iriam as indenizações devidas, elemento primordial à realização do ousado projeto.

Certo a prefixação de um máximo nas indenizações provocou a maior reação dos proprietários dos imóveis alcançados pela desapropriação, desejosos de receber do poder público expropriante justas compensações. Mas o art. 2.º da Lei n.º 1.021, de 1903, era em termos categóricos no estabelecer um máximo: o de 15 vêzes o valor locativo do imóvel, conforme o ano anterior ao decreto de desapropriação, deduzida a importância do imposto — e sempre de tal modo entendeu a Justiça, reconhecendo a natureza especial e não compensatória nas indenizações derivadas de desapropriação. E quando o art. 2.º da Lei n.º 1.021, de 1903, foi denunciado ao egrégio Supremo Tribunal em 1909, como preceito antagônico ao art. 72, § 17 da Constituição de 1891, o excelso pretório se manifestou pelo modo acima referido.

Com o advento da Constituição Federal de 1934, a Lei n.º 1.021, de 1903 e seu regulamento permaneceram em vigor, tanto seus preceitos se harmonizavam com os dispositivos do novo Código Político, cabendo observar que o princípio legal de uma limitação ao quantum das indenizações derivadas da desapropriação se ajustava tanto mais à Constituição de 1934, ao considerar-se que esta Constituição, elaborada sob a influência do espírito jurídico moderno, em prestava ao direito de propriedade privada uma grande relatividade, alteando, de muito, o conceito do interesse público e a autoridade do Estado.

A 10 de novembro de 1937, à nação brasileira foi outorgada a Constituição Federal vigente, que ainda mais fortaleceu a autoridade do Estado e ainda mais elevou o conceito do interesse público.

O novo Código Político dispõe :

"Art. 122. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, o direito à liberdade, à segurança pessoal e à propriedade, nos termos seguintes :

14) O direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão definidos nas leis que lhe regulamentem o exercício".

Tal como se verificara em 1903 em relação à legislação de 1855 referente às desapropriações, o governo federal entendeu proceder a uma nova lei reguladora da matéria, vindo em 1941 o Decreto-lei n.º 3.365, que no parágrafo único do art. 27 manteve o velho princípio da limitação no "quantum" das indenizações decorrentes da desapropriação de imóveis sujeitos ao imposto predial, aumentado, a favor do expropriado, o "quantum" máximo de tais indenizações.

Eis o texto do parágrafo único do art. 27 do decreto-lei n.º 3.365, de 1941 :

"Se a propriedade estiver sujeita ao imposto predial, o "quantum" da indenização não será inferior a 10, nem superior a 20 vezes o valor locativo, deduzida previamente a importância do imposto lançado no ano anterior ao decreto de desapropriação".

Tome-se o dispositivo acima transcrito, confrontem-se seus termos com os do § 5.º do art. 31 do Decreto número 4.956 que regulamentou a Lei n.º 1.021, de 1903, e se verá que o decreto-lei de 1941 quase que por completo reproduziu os preceitos de 1903, somente deles se afastando para elevar a favor do expropriado o "máximo" das indenizações.

Em verdade, enquanto pela legislação de 1903, o máximo das indenizações era de 15 vezes o valor locativo, feita previamente a dedução do imposto predial lançado no ano anterior ao decreto de desapropriação, o Decreto-lei número 3.365, de 1941 alteou de quinze para vinte vezes o "máximo", tomando por base o mesmo valor locativo, feita previamente a mesma dedução do imposto.

Pela exposição que venho fazendo, vê-se de modo iniludível que sempre no direito nacional a indenização decorrente de desapropriações por utilidade pública se revestiu de um caráter especial e que no tocante às indenizações derivadas de desapropriação de prédios urbanos, ficaram elas disciplinadas a uma limitação que ia de um "mínimo" a um "máximo", no tempo do Império e no começo da República baseado o cômputo da indenização nas "décimas urbanas" e a partir de 1903 baseado no imposto predial.

E que a limitação de um "mínimo" e de um "máximo" é "imperativa" no parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei n.º 3.365, tenho como certo, diante dos termos daquele dispositivo :

"...não será inferior a dez nem superior a vinte vezes o valor locativo, etc..".

E' o que ocorria no direito anterior (art. 2.º da Lei número 1.021 e art. 31, § 5.º do Decreto n.º 4.950, ambos de 1903) *in verbis*.

"...não será inferior a dez, nem superior a quinze vezes o valor locativo, etc..".

Há a meu vêr, um *imperativo* no parágrafo único do artigo 27 do Decreto-lei n.º 3.365, como acontecia no direito anterior, ao estabelecer o *mínimo* e o *máximo* ao *quantum* das indenizações por desapropriação de imóveis sujeitos ao imposto predial, *imperativo* já expresso na legislação de 1903 e que vinha da de 1855, esta em referência aos prédios urbanos sujeitos às "décimas", consoante ao preceito do art. 179, § 22 da Constituição Política do Império outorgada pelo Sr. D. Pedro I, em 25 de março do ano da Graça de 1824.

Com a lamentável pobreza de minha inteligência, tenho que, mantendo a sistemática do direito brasileiro, o Decreto-lei n.º 3.365, de 1941, em o parágrafo único de seu art. 27, estabelece de modo *imperativo* ao juiz *limites* à indenização decorrente da desapropriação de imóveis sujeitos ao imposto predial, prefixando um "*mínimo*" e um "*máximo*" e não podendo o juiz definir o "*quantum*" abaixo do "*mínimo*", lícito lhe não será defini-lo acima do "*máximo*", donde a função do juiz ser a de *graduar* a indenização.

E' o que meu apoucado engenho conseguiu deduzir da lei vigente, considerando-a perfeitamente harmoniosa com as que a antecederam.

Isto posto :

Considerando que a Prefeitura do Distrito Federal expropriante, por seu nobre patrono, em definitivo, na audiência a fls. 72, ofereceu à expropriada a indenização de Cr\$ 506.880,00 ;

Considerando que tal importância corresponde, para o imóvel desapropriado, o *máximo* da indenização, conforme o disposto imperativamente no parágrafo único do artigo 27 do Decreto-lei n.º 3.365, de 1941, decreto-lei que é de *ordem-pública*, não sendo possível acolher a pretensão da expropriada de haver da expropriante uma indenização de Cr\$ 1.200.000,00 mais do *dóbro* da que constitui o máximo legal ;

Hei por bem julgar, como julgo, a Prefeitura do Distrito Federal obrigada a pagar à expropriada a importância de Cr\$ 506.800,00 oferecida em definitivo, condenada a expropriada nas custas.

E terminando esta sentença escrita de meu próprio punho em dezoito laudas de papel, mando ao Sr. escrivão, que, após ser lida na audiência de hoje, a registre e a faça publicar na íntegra em o *Diário da Justiça*, recomendando respeitem a grafia dos textos transcritos de modo a evitar o disparate de, por exemplo, surgir o art. 179, § 22 da Constituição Imperial com a grafia simplificada.

Rogando excusas de não ter tido tempo de ser mais breve, na frase do mestre Antônio Vieira, firmo a presente.

Distrito Federal, 22 de outubro de 1943. — Dr. Edgard Ribas Carneiro.

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — CONCEITO LEGAL E DOUTRINÁRIO — ESCRIVENTE JURAMENTADO

— *Interpretação do art. 156 da Constituição.*

— *Idem, dos arts. 2 e 3 do Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39 (E.F.).*

— *Idem, do art. 261 do Decreto-lei número 2.035, de 27-2-40.*

— *Aplicação do Decreto-lei n.º 5.976, de 10-11-43.*

CORREGEDORIA DA JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

PROVIMENTO

Reclamação n.º 801, em que é reclamante Fernando Loretti Junior e outros e reclamado o Oficial do Registro de Títulos e Documentos.

Vistos, etc.

Fernando Loretti Junior e outros, escreventes juramentados do 1.º Ofício do Registro de Títulos e Documentos desta Capital, requerem sejam adotadas por esta Corregedoria providências que levam o titular daquele ofício a lhes pagar o vencimento com o aumento instituído pelo Decreto n.º 5.976, de 10 de novembro de 1943.

Depois de mencionarem os padrões fixados por leis anteriores, indicam o aumento que pleiteiam, e, procurando justificá-lo, informam que esta Corregedoria, ao recolher as guias do imposto para o I.P.A.S.E., já fez os cálculos tendo por base o aumento instituído pelo mencionado Decreto n.º 5.976.

Assim resumida a pretensão, firma-se desde logo a certeza de que o primeiro ponto a focalizar é o referente às características que devem assinalar o funcionário público e que são contestadas aos requerentes pelos que lhes contraíram o pedido.

Vem de longe a controvérsia. A doutrina, a legislação e a jurisprudência variam de país para país, e, dentro de cada um destes, de época para época. Considerem-se os *impiegati, funzionari, pubblici ufficiali, burocratici*, na Itália; *fonctionnaire, officier, employé, bureaucrate, agent*, na França; *beamte e staatsdiener*, na Alemanha; *officer, official*, nos países anglo-saxões e não se encontrará uma regra invariável para precisá-los.

Entre nós, os pareceres publicados, assim como as decisões ministeriais e os provimentos baixados por esta Corregedoria, tornam patente a indecisão reinante.

Procurando definir os *Staatsdiener* — servidores do Estado — von Stengel dá-los: pessoas admitidas ao serviço do Estado para exercerem determinados ofícios públicos com direitos e deveres especiais. Nada de mais impreciso. Attilio Brunatti, depois de transcrever esse conceito, assinala que há falta de uma definição clara e precisa da expressão *ufficiali pubblici* — de que resultam frequentemente graves dificuldades jurídicas.

Trata-se diz ele, do conceito que constitui um dos pontos fundamentais do Direito Público, e que, não obstante isso, permanece envolto em grande obscuridade. Em geral, mesmo os escritores mais reputados confundem o *publico*

ufficiale com o *impiegato* e os consideram indiferentemente não obstante serem dois institutos diversos. Depois de assinalar as distinções que, na França, fazem os doutrinadores entre os funcionários e os empregados, entre funcionários de autoridade e funcionários de gestão, acentua que tal distinção não se pode determinar de modo fixo e imutável; deve-se ter em consideração a evolução constante, o respeito à jurisprudência e as decisões administrativas. Ugo Gavazzi observa que as diversas teorias sobre a significação da expressão *Funcionário Público* podem ser enfeixadas em dois grupos, que são os polos da questão: uma, restritiva e outra ampliativa, chegando, porém, a uma solução intermédia com a afirmação de que ocorrem casos em que há funcionários públicos que o são apenas por uma parte de suas atribuições e por outra não.

Várias são as decisões de nossa jurisprudência criminal em que vem reproduzida a opinião de Gavazzi, que assim se manifesta: "O conceito de funcionário público, deriva do de função pública, que é qualquer atividade de Estado destinada à satisfação de uma necessidade pública, sendo funcionário público todos aqueles que diretamente concorrem, como agentes do Estado, para aquele fim, sejam as suas funções de império ou de gestão, preparatórias ou dispositivas ou meramente executivas".

Tais conclusões resultavam do disposto no art. 207 do antigo Código Italiano, que compreendia na definição todos quantos, direta ou indiretamente, prestavam qualquer parcela de serviço ao Estado e ainda os que exerciam funções em institutos colocados sob a tutela do Estado, entre os quais se encontravam — segundo decidiu a Corte de Cassação, no acórdão de 26 de março de 1890: "il direttore ed il regionieri di una Cassa di Risparmio".

O novo Código, porém, restringiu, de muito, essa noção do funcionário público, e, no relatório apresentado ao Governo a propósito dessas restrições, o prof. Rocco, depois de justificar as supressões feitas, acrescenta: "a noção desses e outros entes públicos não se pode buscar no Código Penal, que, sob este ponto, recebe necessariamente as noções fornecidas por outros princípios jurídicos e particularmente pelo Direito Administrativo. Recorrendo a estas fontes, acrescenta, não será difícil à jurisprudência e à doutrina resolverem todas as questões que se apresentarem na prática". Não ficaram, pois, precisadas, em face da legislação italiana, os elementos capazes de caracterizarem o público oficial ou seja o funcionário público.

Na justificação do projeto que tomou o número 153, da Câmara dos Deputados, da lavra do Sr. Muniz Sodré, ficou acentuado: "O conceito sobre o funcionário público ainda hoje é muito controvertido na ciência jurídica e por isso difícil será certamente, ante a divergência das opiniões a respeito, darmos uma definição completa sob o aspecto geral". Anteriormente a Comissão de Justiça assim se manifestava: "Não somente os tratadistas como as diferentes legislações estrangeiras divergem acerca do conceito em que deve ser tomada a palavra funcionário. Será funcionário toda pessoa investida de uma função pública? E' a permanência de função ou a sua temporariedade que constitui o discrimine entre o funcionário público e qualquer outro empregado do Estado? Não sendo isso, será, então, a diferença entre o vencimento recebido pelo funcionário e o salário ou o jornal pago por dia, por semana, por quinzena ao trabalhador? À sua vez, os tabeliães e escrivães,

por exercerem funções permanentes estarão arrolados entre os funcionários? Mau grado as controvérsias a distinção não parece ser de ordem puramente material ou teórica. Kammerer, na investigação dos sinais característicos do funcionário, afirma: *Todo o funcionário efetua um serviço público, mas todo serviço público não é executado por um funcionário*. Por conseguinte, o fato de desempenhar um serviço não confere, em geral, a qualidade de funcionário. Alexandre Lefas, um dos que, na França, mais tem versado a questão do estatuto, diz, por sua vez, que a permanência, a hierarquia e a disciplina são, no atual estado de coisas, o que diferencia os cidadãos investidos de funções públicas dos demais funcionários propriamente ditos. Assim concluía a comissão: "Foi na convicção de que o funcionário representa o elemento profissional e técnico da administração e dos estabelecimentos públicos do Estado, em caráter permanente, sujeito à disciplina, e à hierarquia, percebendo, além do mais, vencimento, isto é, ordenado e gratificação, que a comissão definiu o que é funcionário público, em face do direito administrativo".

Em várias decisões dos nossos tribunais encontra-se explanado o assunto, sempre em face do Direito Penal, para classificação de determinados delitos, emprestando-se, então, aos servidores que no momento desempenhavam certas funções, a qualidade de funcionários públicos.

No momento atual de nossa legislação nenhuma decisão seria acertada sem ter diante dos olhos o Estatuto do Funcionário Público.

E' certo que a Constituição Federal, na linha a, do artigo 156 assim se expressa:

"O quadro dos funcionários públicos compreenderá todos os que exerçam cargos públicos criados em lei, seja qual for a forma de pagamento".

O estatuto mandado organizar de acordo com esses e os demais preceitos, mencionados no citado art. 156 e aprovados pelo Decreto n.º 1.713, de 1939, estabelece:

"Art. 2.º Funcionário público é a pessoa legalmente investida em cargo público.

Art. 3.º Cargos públicos, para os efeitos deste Estatuto, são os criados por lei, em número certo, com denominação própria e pagos pelos cofres da União".

Tais disposições tornam patente que os requerentes, escreventes juramentados, não são funcionários públicos *stricti juris*. Essa distinção ficou muito bem assinalada na exposição do Sr. Ministro da Justiça, de 25 de outubro de 1943, nestes termos:

"O Decreto-lei n.º 2.035, aliás, é muito claro ao distinguir os *serventuários* dos funcionários, estabelecendo, nos arts. 213 e 230, normas especiais para regular as nomeações,

promoções e transferências dos primeiros, e determinando nos arts. 231 e 232, que as nomeações e as promoções dos últimos devem obedecer exclusivamente ao disposto no Estatuto dos Funcionários Públicos. E' que, no quadro da Justiça, servindo na Secretaria do Tribunal de Apelação, no Tribunal do Juri e no Juízo de Menores existem, realmente, diversos funcionários, isto é, ocupantes de carreira, mas que não são privativos da Justiça, tais como os de oficial administrativo, escriturário, dactilógrafo, porteiro, contínuo e servente. Ao lado destes, porém, existem outros servidores públicos, ocupantes de cargos específicos da Justiça — os tabeliães, distribuidores, oficiais de registro, escrivães, avaliadores, porteiros de auditório, escreventes, oficiais de Justiça, etc. — aos quais é dada a denominação genérica de *serventuário* e aos quais são aplicáveis apenas algumas das disposições do Estatuto, porque a Lei de Organização Judiciária contém disposições especiais a eles relativas, encontrando-se entre as mesmas as que dispõem sobre a nomeação, promoção, transferência e permuta de tais *serventuários*".

Assentado que não se trata de funcionários públicos e sim de *serventuários*, deve a eles se estender o aumento constante do Decreto-lei n.º 5.976, de 16 de novembro de 1943?

O art. 261 do Decreto-lei n.º 2.035, de 27 de fevereiro de 1940, estabelece o seguinte:

"Os escreventes substitutos, juramentados e auxiliares, que não receberem remuneração dos cofres públicos, terão direito respectivamente — os de ofícios de notas, de registro de imóveis e de títulos e documentos, com salários mínimos correspondentes aos padrões E, D e C, e os dos demais ofícios nos padrões D, C e B, pagos pelos respectivos *serventuários*, além de um quinto da rasa remunerada dos atos que escreverem".

Ora, o citado Decreto n.º 5.976 eleva os padrões E, D e C, respectivamente, de Cr\$ 600,00 para Cr\$ 750,00; de Cr\$ 500,00 para Cr\$ 650,00, de Cr\$ 400,00 para..... Cr\$ 550,00, que são os padrões fixados para os reclamantes.

E' certo que os *serventuários*, com assentimento do Corregedor, poderão convencionar com os auxiliares qualquer outra forma de remuneração proporcional, respeitado o limite mínimo consignado no artigo citado (§ 1.º do art. 261). Não se verificando essa hipótese, não há como fugir ao pagamento do aumento dos padrões consignados no Decreto-lei n.º 5.976.

Comunique-se e publique-se esta decisão como um provimento (art. 36 do Decreto-lei n.º 2.035, de 1940) para conhecimento e cumprimento por parte dos demais *serventuários* da Justiça. — *Vicente Piragibe*, Desembargador Corregedor.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

Amparo e defesa dos servidores do Estado

Dispõe o art. 54 do Decreto-lei n.º 240, de 4-2-38, que

“as vantagens relativas a férias, licenças e consignações dos funcionários públicos são extensivas, no que lhes fôr aplicável, aos contratados e mensalistas, dentro do prazo de validade do contrato para aqueles e do exercício financeiro para estes”.

Apoiada nesse dispositivo legal, a Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal sustentou sempre o parecer de que aos extranumerários diaristas e tarefeiros não podiam ser concedidas férias e licenças, uma vez que dêsse direito estavam claramente excluídos.

Mas as leis evoluem, resultantes que são de uma série de fatores dependentes do grupo social em que devem ser aplicadas. Reconhecia-se, por isso mesmo, que, do ponto de vista da administração científica de pessoal, aquela exclusão dos diaristas e tarefeiros não encontrava justificativa, em face do fundamento social em que se baseia a concessão de férias e licenças.

Daí a iniciativa do Presidente do Conselho de Administração de Pessoal, submetendo à apreciação dêsse Conselho um projeto sobre concessão de férias e licenças a diaristas e tarefeiros. Debatido o assunto, êsse órgão de supervisão técnica, integrante do sistema de pessoal do Serviço Civil Brasileiro, resolveu sugerir que, ressaltado o caso de doença profissional e acidente em serviço, fôsse concedida licença após um estágio de 90 dias, sendo êsse regime estendido também aos extranumerários contratados e mensalistas.

Transformada em texto legal a citada sugestão, teremos dado um grande passo no sentido do tra-

tamento uniforme a todos os servidores do Estado em matéria de direitos sociais. Devemos acreditar, assim, confiantes, na atuação benéfica e justiceira do Conselho de Administração de Pessoal, que congrega os chefes e diretores dos principais serviços do pessoal civil. Na verdade, o Conselho não é um colégio de simples doutrinadores, mas de funcionários de alta responsabilidade, todos de larga experiência no setor da Administração a que servem. Sem dúvida, outras medidas de significativo interesse para funcionários e extranumerários serão tomadas pelo Conselho, aperfeiçoando mais e mais as normas que regem as relações entre o Estado e seus servidores. Se o Estado existe a fim de prestar serviços à coletividade, deve manter um aparelho administrativo eficiente, o que só poderá conseguir utilizando o trabalho do melhor fator humano possível. Bom trabalhador é aquele que é bem remunerado, cercado de garantias sociais, tratado como ser humano, e ao qual se pode exigir um rendimento ótimo em qualidade e em quantidade de produção.

Assim, paulatinamente, irá melhorando a condição dos extranumerários. A aposentadoria dêsse pessoal foi uma concessão que repercutiu profundamente no país, beneficiando antigos servidores encanecidos a serviço do Governo, nos mais longínquos pontos do território nacional. A concessão de férias e licenças a diaristas e tarefeiros significará poderoso estímulo a milhares de extranumerários que desempenham funções subalternas. O Conselho de Administração de Pessoal é, na realidade, um órgão de amparo e defesa dos servidores do Estado.

Notas para o funcionário

NÃO É LEGAL O EXERCÍCIO DE CARGO PÚBLICO ANTES DA POSSE

CDXCV

Posse é o ato que investe o cidadão em cargo público ou em função gratificada.

Para que o cidadão tome posse do cargo, estabelece o E.F., no seu art. 29, o prazo de 30 dias, contados da publicação no órgão oficial do decreto respectivo, prazo esse que, mediante solicitação escrita do interessado, pode ser prorrogado por mais 60 dias.

Quando a posse não se verificar no prazo de 30 dias ou no da prorrogação concedida, deve ser tornado sem efeito o decreto que nomeou, transferiu, reverteu, readmitiu, reintegrou ou aproveitou o funcionário.

Por outro lado, não pode o funcionário entrar em exercício, antes que seja empossado, porque isso importaria inverter-se a sequência lógica estabelecida na lei (arts. 29 e 37 do E.F.).

No caso em apêço, o funcionário foi nomeado por decreto de 8-6-43, publicado no *Diário Oficial* de 10-6-43, para o cargo de Oficial Administrativo, classe 13, do Q.S. do M.F., e somente foi empossado em 10-9-43, isto é, 90 dias após a publicação do respectivo decreto de nomeação, apesar de lhe ter sido dado exercício em 15-6-43.

Verifica-se do exposto que houve preterição da formalidade prevista no art. 29 do E.F., que só posteriormente foi satisfeita, não podendo, assim, ser considerado legal o exercício do interessado, anteriormente à posse.

No entanto, esse fato não decorreu da vontade do interessado, embora ele, como funcionário, não devesse desconhecer os preceitos de sua lei básica.

Cumpra, porém, ser resolvida a situação de fato criada em virtude do exercício ilegal do requerente.

O meio mais viável de solucioná-la é considerar-se, excepcionalmente, como prorrogação, o prazo que decorreu da publicação do decreto à posse do funcionário, uma vez que não ultrapassou o máximo de 90 dias.

Assim, somente a partir da data da posse deverá perceber o interessado o vencimento relativo ao novo cargo, contando, igualmente, a partir dessa data, o tempo de serviço respectivo.

No caso da função, a que se alude no processo, ocorriam circunstâncias especialíssimas que justificaram, em caráter excepcional, a solução sugerida, a qual, se aplicável ao caso em exame, constituiria um precedente desaconselhável sob muitos aspectos.

(Parecer-proc. 2.564-44, publicado no D.O. de 15-3-44, pág. 4.412).

CONCESSÃO DE SALÁRIO-FAMÍLIA A SERVIDOR QUE NÃO TEM FILHO SOB SUA GUARDA

CDXCVI

A Diretoria do Pessoal do Ministério da Marinha consultou o D.A.S.P. sobre como proceder em relação à concessão do salário-família a servidores com filhos, aos quais prestam assistência obrigatória, como auxílio para alimentos, embora não os tenham sob sua direta proteção.

E' o caso dos servidores que, compelidos à prestação de alimentos, na forma do Código Civil, têm descontada, obrigatoriamente, de acordo com o item IV do art. 3.º do Decreto-lei n.º 312, de 3-3-38, dos respectivos vencimentos, a importância devida.

O Estado, ao estabelecer o sistema de remuneração do trabalho, em que são levados em conta os encargos da família do trabalhador — o salário-família — fê-lo na convicção de que a proteção da família do servidor público, com fundamento social, visa a "salvaguardar, robustecer e aumentar o capital humano da entidade política do país, criando famílias sadias e numerosas".

Ora, se a lei, de um lado, vê a necessidade de proteção à família do servidor e, de outro lado, obriga ao chefe a assistência financeira, não vê esta D.F. em que se possa excusar o pagamento daquela vantagem ao servidor que, pelo fato de não ter sob sua guarda os filhos, não deixa de prover a sua alimentação.

Examinando o texto legal referente à instituição do salário-família — o Decreto-lei n.º 5.976, de 10-11-43, verificou esta D.F. que nenhuma dúvida oferece o problema no caso de serem ambos os cônjuges servidores públicos (§§ 1.º e 2.º do seu art. 10).

A dúvida reside, pois, no caso de ser apenas um dos cônjuges servidor público, cabendo ao outro cônjuge a guarda dos filhos, mas, ao servidor, a pensão alimentar.

Nessa hipótese, entende a D.F., majoradas as despesas com essa manutenção, deve ser concedido o salário-família ao servidor.

(Parecer-proc. 1.336-44, publicado no D.O. de 15-3-44, pág. 4.412).

* * *

PENALIDADE APLICÁVEL À INFRAÇÃO DOS ARTS. 28 E 30 DO ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS

CDXCVII

O Departamento de Administração do M.E.S., em face da divergência havida entre a D.P. do mesmo Ministério e o D.N.E., solicitou parecer do D.A.S.P. sobre a penalidade correspondente à violação dos arts. 28 e 30 do E.F.

Trata-se de posse e exercício, dados a pessoa provida em cargo público sujeito a fiança, independentemente de prévia observância desta formalidade legal, ou regulamentar.

Apreciando a hipótese em estudo, entendeu a D.P. que o fato configura "desrespeito às proibições" estatutárias, passível de suspensão (art. 234 do E.F.), opinando, entretanto, o D.N.E. pela "falta de cumprimento dos deveres", incidente na pena de repreensão (art. 233 do E.F.).

Posse e exercício são atos distintos, sucessivos e determinantes de efeitos diversos; aquela investe o nomeado na qualidade de funcionário público, e êsse o integra nas respectivas atividades.

Aí, como se vê, duas fases iniciais diferentes da vida do funcionário, subordinadas, uma, de modo geral, à verificação de terem sido satisfeitas as condições estabelecidas para a investidura no cargo (art. 28 cit.), outra, a de haver o interessado cumprido, previamente, determinada exigência legal, ou regulamentar, qual seja, na espécie, a de prestar a fiança devida (art. 30 cit.).

Tem-se, pois, que, propriamente, não é a posse, mas, sim o exercício do cargo que torna o funcionário

"encarregado de pagamentos, arrecadação ou guarda de dinheiros públicos, ou responsável por quaisquer bens ou valores da União (art. 1.º do Decreto n.º 8.738, de 11-2-42),

abrindo margem, portanto, à possibilidade de prejuízo que a lei quer obstar, ou prevenir.

Por isto mesmo, é lícito concluir que, no art. 28, substancia o E.F. um dever a cumprir, e no art. 30, uma proibição da prática de ato literalmente especificado, e definido.

Por conseguinte, empossar o nomeado, sem aquela verificação, é faltar a autoridade que assim procede, a um dos seus múltiplos deveres; dar exercício ao novo funcionário, que não provou ter satisfeito aquela determinação legal, importa, no entanto, em descumprir, ou, melhor, desrespeitar expresso preceito de lei, impeditivo do ato.

Na verdade, dispondo o art. 30 do E.F. que o

"nomeado para cargo cujo provimento, por prescrição legal ou regulamentar, exija prestação de fiança, não poderá entrar em exercício sem ter satisfeito previamente essa exigência",

proibiu, clara e terminantemente, que lho defira a autoridade competente.

Nestes termos, tratando-se de autoridades, ou chefes, diferentes, entende a D.F. que à violação do art. 28 corresponde a pena de repreensão, e à do art. 30, a de suspensão, e somente esta última penalidade, sendo uma só a autoridade infratora de ambas as disposições, tudo sem prejuízo da responsabilidade solidária, até os limites legais, pelo alcance, porventura, posteriormente verificado (§ 3.º do art. 850 do R.G.C.C.P.).

(Parecer-proc. n.º 2.611-44, publicado no D.O. de 27-3-44, pág. 5.297).

O SERVIDOR PÚBLICO NÃO PODE EXERCER FUNÇÃO DE DIREÇÃO OU GERÊNCIA EM FIRMA COMERCIAL

CDXCVIII

Consultado sobre se servidor público pode aceitar contrato de firma comercial, o D.A.S.P., restituindo o processo ao Sr. Chefe de Polícia do Distrito Federal, esclareceu:

a) que o E.F., proíbe ao servidor comercial, ou ter parte em sociedades mercantis, exceto como acionista, quotista, ou comanditário;

b) que, em hipótese alguma, porém, permite a lei exerça o servidor função de direção ou gerência de sociedade dessa natureza e, tão pouco, de empresas bancárias, ou industriais, subvencionadas ou não pelo Governo, salvo tratando-se de cooperativas e associações de classe;

c) que o E.F. proíbe, igualmente, mesmo fora das horas de trabalho, o exercício, pelo servidor, de emprego, ou função, em empresas, estabelecimentos ou instituições que tenham, ou possam ter, relações com o Governo, em matéria que se relacione com a finalidade da repartição ou serviço em que esteja lotado; e

d) que, dentro desses princípios gerais, deve ser apreciado, em espécie, o caso ocorrente.

(Parecer-proc. 2.037-44, publicado no D.O. de 29-3-44, pág. 5.498).

* * *

PREFERÊNCIA AOS DIPLOMADOS POR FACULDADE DE FILOSOFIA

CDXCIX

Sobre a matéria o D.A.S.P. encaminhou a seguinte exposição de motivos:

N.º 111 — 20-1-44 — Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

O Decreto-lei n.º 1.190, de 4 de abril de 1939, que deu organização à Faculdade Nacional de Filosofia, no Capítulo VIII — Das regalias conferidas pelos diplomas — dispôs:

"Art. 51. A partir de 1 de janeiro de 1943, será exigido:

a) para o preenchimento de qualquer cargo ou função do magistério secundário ou normal, em estabelecimento administrado pelos poderes públicos ou por entidades particulares, o diploma de licenciado correspondente ao curso que ministre o ensino da disciplina a ser lecionada";

estabelecendo, ainda nos §§ 2.º e 4.º do mesmo artigo:

"§ 2.º As exigências constantes deste artigo deixarão de vigorar sempre que ficar demonstrada a inexistência de candidatos legalmente habilitados".

"§ 4.º Até a data marcada neste artigo, os diplomas de licenciado serão considerados o principal título de

preferência para o provimento dos cargos e funções do magistério "com que se relacionarem".

2. Está bem clara, portanto, nos dispositivos citados, a intenção do legislador; dar preferência, desde logo, para o exercício do magistério, às pessoas que possuam diploma de licenciado e passar a exigir tal diploma, para esse mister, desde 1943, a menos que não haja candidato legalmente habilitado.

3. De acordo com a legislação vigente, a admissão de extranumerários mensalistas dependerá de prova de habilitação, na forma estabelecida por este Departamento (art. 28 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43), ao qual não está afeta, entretanto, a realização de concursos destinados ao provimento de cargos do magistério. Compete, portanto, ao D.A.S.P. fazer com que a admissão de professores extranumerários mensalistas se processe de conformidade com o art. 51, já citado.

4. Por outro lado, tendo a circular DF-53, de 18 de agosto de 1942, deste Departamento, que determinou as séries funcionais em que, excepcionalmente, a admissão poderá ser feita independentemente de provas, estabelecido que as funções de Professores, Professores-adjuntos e Professores-auxiliares seriam preenchidas mediante apresentação de títulos, as propostas de admissão desses servidores são feitas pelos diretores das repartições em que deverão ter exercício, cabendo ao D.A.S.P., na forma da lei, o exame das condições de habilitação e do cumprimento de outras exigências.

5. Assim é que, examinando propostas de admissão de Professores e Professores-adjuntos para o Externato e o Internato do Colégio Pedro II, este Departamento, em 6 de maio de 1943, se manifestou contrariamente à admissão dos candidatos, uma vez que os mesmos não eram portadores do diploma de licenciado exigido, propondo, então, que o Ministério da Educação e Saúde providenciasse, pelos órgãos próprios, a abertura de uma prova de títulos, na qual o referido diploma tivesse uma preponderância fundamental sobre os demais, processando-se, assim, a admissão de professores extranumerários, mediante prova competitiva, na forma antes indicada.

6. Essa prova, entretanto, ainda não foi realizada, sem dúvida alguma com reais prejuízos para o ensino, tanto assim que, no correr do ano próximo passado, foram feitas novas propostas de admissão de professores para o Colégio Pedro II (o que indica que os mesmos eram necessários para a regência de classes), cumprindo, além disso, esclarecer-se que essas admissões também não puderam ser aceitas, por não satisfazerem os candidatos à exigência claramente expressa no artigo 51 do Decreto-lei n.º 1.190, de 1939.

7. Essa situação já foi exposta a Vossa Excelência (E. M. n.º 3.661, de 29 de novembro de 1943), que se dignou de aprovar a sugestão deste Departamento, no sentido de que o Ministério da Educação e Saúde tomasse as providências necessárias à realização da prova antes sugerida, a fim de que as funções de professores fossem preenchidas de acordo com as exigências da lei.

8. A tendência, portanto, é de se dar o maior amparo aos diplomados por Faculdade de Filosofia, querendo-se com isso aproveitar, nos quadros do magistério, as pessoas que se dedicaram ao estudo, em curso superior, das

matérias que deverão lecionar e que, ao lado disso, tiveram uma formação especializada para a função docente.

9. Ora, essas disciplinas de cultura geral não são somente ministradas nos cursos do Ensino Secundário ou Normal, mas também nos do Ensino Industrial, tal como esse ramo do ensino está organizado, de acordo com o Decreto-lei n.º 4.073, de 30 de janeiro de 1942.

10. E' assim que o Regulamento do Quadro dos Cursos do Ensino Industrial, baixado pelo Decreto número 8.673, de 3 de fevereiro de 1942, consigna, nos arts. 6.º, 7.º e 17.º:

"Art. 6.º As disciplinas de cultura geral dos cursos industriais são as seguintes:

1. Português — 2. Matemática — 3. Ciências físicas e naturais — 4. Geografia do Brasil — 5. História do Brasil".

"Art. 7.º As disciplinas de cultura geral dos cursos de mestria são as seguintes: 1. Português — 2. Matemática.

"Art. 17. Será ministrado, em cada um dos cursos técnicos, o ensino das seguintes disciplinas de cultura geral:

1. Português — 2. Inglês ou francês — 3. Matemática — 4. Física — 5. Química — 6. História natural — 7. História Universal — 8. Geografia geral".

11. As Faculdades de Filosofia ministram em seus cursos essas disciplinas, parecendo, pois, que os professores por elas diplomados, por seu preparo profissional e sua prática escolar, devem estar habilitados para o ensino das matérias em que estão licenciados, não só em estabelecimentos do Ensino Secundário, como, também, nos cursos do Ensino Industrial.

12. Julga, portanto, este Departamento que a aprovação de uma medida que concedesse importância primordial à apresentação de diploma de licenciado por Faculdade de Filosofia, para admissão de Professores e Professores-adjuntos das matérias de cultura geral dos cursos do Ensino Industrial já especificados no item 10, não só viria beneficiar os referidos cursos, como também asseguraria justos benefícios àqueles que dedicaram tudo à conquista de um título que lhes dará o direito ao magistério, por terem, então, ampliado o campo em que poderão exercer a sua profissão.

13. Além disso, urge que se procure uma solução para o problema do recrutamento de professores extranumerários para os cursos secundários e industriais, uma vez que uns e outros deverão iniciar suas aulas, respectivamente, a 15 de março e a 20 de fevereiro, ocasião em que, certamente, terão necessidade de novos professores, em virtude de mudanças de pessoal e de aumento do número de turmas a que deverá ser ministrado o ensino.

14. Nestas condições, este Departamento tem a honra de sugerir a Vossa Excelência sejam as vagas de Professores e Professores-adjuntos (extranumerários) das matérias de cultura geral dos cursos do Ensino Industrial preenchidas mediante prova competitiva, em que o diploma de licenciado expedido por faculdade de Filosofia tenha preponderância fundamental, do mesmo modo que as

vagas existentes nessas séries funcionais nas T. N. M. do Externato e do Internato do Colégio Pedro II.

15. Se Vossa Excelência estiver de acordo com a proposta, que visa a atender as reais necessidades do ensino, a Divisão de Seleção deste Departamento providenciará, imediatamente, a execução da medida, afim de, nesses moldes, habilitar candidatos para as vagas existentes nas séries funcionais em aprêço.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito. — Luiz Simões Lopes, presidente.

Parecer do M. E. S.

Senhor Presidente :

A sugestão do D.A.S.P. merece plena aprovação. Dar-se-á com as medidas propostas maior prestígio às faculdades de filosofia e ao ensino de grau secundário maior eficiência.

Respeitosamente, *Gustavo Capanema.*

Despacho: Sim. — G. VARGAS.

(Exp. de mots. n. 111, de 20-1-44, publicada no *Diário Oficial* de 25-3-44, pág. 5.213).

* * *

CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO

D

Atendendo a uma consulta da Imprensa Nacional, o D.A.S.P. emitiu o seguinte parecer :

“Em face do que se esclareceu no processo, entende o D.A.S.P., à vista do disposto no inciso IX do art. 97 do E.F., que é de computar-se ao interessado o período de tempo em que, legalmente, esteve afastado por acidente de serviço”.

(Parecer-proc. 2.896-44, publicado no *D.O.* de 29-3-44, pág. 5.498).

* * *

EXTRANUMERÁRIO NÃO PODE SER REQUISITADO

DI

Ao parecer do D.A.S.P. foi submetido um processo de requisição de extranumerário mensalista.

Examinando o assunto verificou o D.A.S.P. : a) que o interessado é extranumerário; e b) que de acordo com a legislação vigente o extranumerário não poderá servir fora da repartição para a qual tenha sido admitido, salvo caso previsto em lei, o que não sucede com o de que se trata. O D.A.S.P. opina, por que seja negada a solicitação em causa.

(Ex. de mots. 780, de 1-3-44, publicada no *D.O.* de 15-3-44, pág. 4.412).

REASSUNÇÃO DE EXERCÍCIO POR DESISTÊNCIA DE LICENÇA

DII

Uma professora de curso primário, da P.D.F., em carta dirigida ao Senhor Presidente da República, reclamou contra o ato do Sr. Prefeito, que não lhe permitiu reassunção de exercício. Examinando o processo, verificou o D.A.S.P. : a) que nenhum apoio legal tem praxe adotada pela P.D.F. de não permitir a reassunção de exercício, no período de férias escolares; b) que o art. 166 do E.F. da Prefeitura dispõe, expressamente, que o funcionário poderá, a qualquer tempo, reassumir o exercício, desistindo da licença, estabelecendo, assim, forma taxativa, para a qual não abriu exceção; c) que, ademais, em caso anterior, a P.D.F. demitiu, por abandono do cargo, um professor que, terminada a licença para tratamento de saúde, no período de férias escolares, deixou de se apresentar para reassumir o exercício (E.M. 3.957, de 28-12-43, do D.A.S.P.); d) que, assim, foi ilegal o ato da Prefeitura não permitindo à interessada a reassunção de exercício; e) que entretanto, a interessada na defesa do seu interesse, não observou as formalidades legais aplicáveis à espécie, limitando-se a reclamar, por carta, em vez de interpor o recurso cabível; e f) que assim, nada existe a ser providenciado.

O D.A.S.P. opinou pelo encaminhamento do processo à P.D.F. para os devidos fins.

(Ex. de mots. 493, de 2-3-44, publicada no *D.O.* de 14-3-44, pág. 4.315).

* * *

ADMISSÃO DE TAREFEIROS E DIARISTAS

DIII

O Ministério da Agricultura, juntando projeto de decreto-lei, propôs fôsse alterado o art. 34 do decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943, com o objetivo de, segundo alega, simplificar o processamento da admissão e dispensa do pessoal extranumerário diarista.

Entende o Ministério que, sendo o extranumerário diarista admitido pelo Chefe de Serviço, isto é, pelos Diretores de Divisões e Serviços, aos quais são distribuídos os créditos, se verifica injustificada demora no respectivo processamento.

A solução proposta consistiria em descentralizar das Divisões ou Serviços para as repartições que lhes são diretamente subordinadas, isto é, as inúmeras dependências existentes no interior do país, o processamento da admissão e dispensa do referido pessoal.

Acontece, porém, que tal providência já está prevista no próprio Decreto-lei n.º 5.175-43, art. 11, § 2.º, cuja interpretação consta da Exposição de Motivos n.º 2.234, de 7 de janeiro de 1943, deste Departamento, aprovada pelo Sr. Presidente da República em 22 de outubro de 1943, na qual ficou estabelecido que :

a) na admissão de extranumerário diarista e tarefeiro, se entende por crédito próprio o que fôr destinado e dis-

tribuído pelo chefe da repartição central aos órgãos que a integram;

b) em se tratando de repartição ou serviço sediado em localidade onde não haja B.P., o exercício do extranumerário não fique condicionado à prévia publicação da portaria, conforme dispõe o § 2.º do art. 11 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943.

(Exp. de mots. 351, de 9-3-44, publicada no D.O. de 18-3-44, pág. 4.669).

* * *

O DIREITO DE PLEITEAR READMISSÃO NÃO PRESCREVE

DIV

Um ex-agente da Polícia Marítima solicitou readmissão em cargo equivalente ao que exercia, do qual foi demitido por abandono de emprego, por decreto de 8-4-32. Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.: a) que o direito de pleitear readmissão, conforme tem sido salientado, não está sujeito à prescrição; b) que, assim, não se aplica ao caso o disposto no item I do art. 222 do E.F.; e c) que, entretanto, como se manifestou o M.J. contrariamente ao pedido, e à vista das punições constantes da folha de assentamentos do interessado, no curto espaço de 13 meses, não convém, à administração seja o interessado readmitido. O D.A.S.P. opinou, como o fez o M.J., pelo indeferimento do pedido.

(Parecer-proc. 798, de 1-3-44, publicado no D.O. de 22-3-44, pág. 4.936).

* * *

FUNCIONÁRIO QUE TEM NETOS SOB SUA GUARDA NÃO TEM DIREITO À PERCEPÇÃO DE SALÁRIO FAMÍLIA

DV

Um oficial administrativo, classe H, do Q. III — P.P. — do M.V., solicitou lhe fôsse concedido o direito à percepção do salário-família, em virtude de ter, sob sua dependência, três netos menores. Apreciando o assunto, verificou o D.A.S.P.: a) que o D.L. 5.976, de 10-11-43, ao instituir o salário-família, determinou no parágrafo único do seu art. 8.º, a sua concessão a servidor ou inativo que tivesse dependente; b) que o seu art. 9.º limitou, entretanto, o conceito de dependente a filho menor de 21 anos, filho inválido de qualquer idade, compreendidos entre eles os filhos de qualquer condição, os enteados e os adotivos; etc.) — que em nenhum dos casos ali previstos se enquadra a situação do interessado, não podendo, por isso, ser atendido no que pleiteia, por falta de amparo legal.

(Parecer-proc. 808, de 8-3-44, publicado no D.O. de 22-3-44, pág. 4.936).

TORNADA SEM EFEITO DISPENSA DE FUNÇÃO, PARA FIM EXCLUSIVO DE APOSENTADORIA

DVI

Um cidadão português solicitou o amparo do Senhor Presidente da República, em face de ter sido, vários anos, servidor do M.M., e estar agora em idade que não lhe permite angariar meios de subsistência. Encaminhando a solicitação, aquele Ministério esclareceu que o peticionário, que prestou mais de 16 anos de serviço à União, foi dispensado, em 1943, por não possuir a qualidade de cidadão brasileiro. O D.A.S.P. examinou o assunto e verificou: a) que, no seu parecer n.º 4.679, de 9-12-43, aprovado, em face da situação análoga, firmado o entendimento de que, a juízo do Senhor Presidente da República, poderiam as funções de extranumerários tarefeiros ou diaristas, ser cometidas a estrangeiros; b) que, no mesmo parecer, opinou o D.A.S.P. pela concessão de aposentadoria a um diarista, cidadão português; c) que estando o servidor em questão nas mesmas condições que o de que trata aquele parecer, tendo inclusive o prazo de carência exigido pelo D.L. 3.768, de 1941, poderia ser tornada sem efeito a sua dispensa da função, para o fim exclusivo de lhe ser concedida aposentadoria, conforme propôs aquele Ministério. O D.A.S.P. opinou pelo encaminhamento do processo ao M.M. para os devidos fins, tendo sido esse parecer aprovado pelo Sr. Presidente da República em 10-3-44.

(Parecer-proc. 781, de 1-3-44, publicado no D.O. de 22-3-44, pág. 4.935).

* * *

AS CERTIDÕES DESTINADAS À CONCESSÃO DE SALÁRIO-FAMÍLIA NÃO SERÃO FORNECIDAS GRATUITAMENTE

DVII

Atendendo a uma consulta do Departamento do Serviço Público do Estado do Rio de Janeiro sobre se os interessados na concessão do salário-família gozam da isenção de que trata o Decreto-lei n.º 4.428, de 2-7-42, a D.F. do D.A.S.P. emitiu o seguinte parecer:

O salário-família é diverso do abono familiar, de cujos benefícios os servidores civis, os aposentados e o pessoal em disponibilidade foram expressamente excluídos pelo art. 16 do Decreto-lei n.º 5.976, de 10-11-43.

Os interessados na concessão do salário-família não gozam da isenção de que trata o Decreto-lei n.º 4.428, de 2-7-42, por isso que essa isenção se refere apenas e somente àqueles que desejam obter os benefícios do abono familiar, conforme expressamente determinam o art. 1.º e seu parágrafo único do Decreto-lei n.º 4.428, citado:

“Art. 1.º As certidões e todos os papéis destinados a instruir os pedidos de abono-familiar serão fornecidos gratuitamente aos interessados”.

“Parágrafo único. As certidões a que se refere este artigo não poderão servir para qualquer outro

fim e deverão declarar expressamente que se destinam à concessão de abono-familiar" (o grifo não é do original).

Assim, esclarecido o assunto, restitua-se o processo ao Sr. Diretor do D.S.P. do Estado do Rio de Janeiro.

(Parecer-proc. 4.238-44, publicado no D.O. de 25-3-44, pág. 5.215).

* * *

É AMPLO E SEM RESTRIÇÕES O DIREITO DE PETIÇÃO

DVIII

Atendendo a uma consulta sobre exercício do direito de petição e punição de servidor que apresentar denúncia falsa ou infundada, esclareceu a D.F. do D.A.S.P.:

a) que, no caso de que se trata, o interessado não observou as normas do direito de petição, por isso que, só depois de indeferido o primeiro pedido de licença, caberia pedido de reconsideração e, se este não fôsse atendido ou despachado no prazo legal, o recurso à autoridade imediatamente superior, o que tudo se deixou de observar;

b) quanto à dúvida suscitada no item 7, do despacho retro, é inquestionável que, sendo amplo e sem restrições o direito de petição, que deve, apenas, observar as normas e formalidades legais, pode o funcionário requerer, pedir reconsideração e recorrer de qualquer decisão relativa aos seus direitos funcionais; e

c) que, em relação ao item 8, tendo em vista o que consta do item 15 do parecer do S. P. e o disposto na alínea p da Circular 11-42 da Presidência da República, cabe ao M. F. solicitar, do Senhor Ministro da Educação e Saúde, as providências de ordem disciplinar, a seu juízo aplicáveis à espécie.

(Parecer — proc. 4.031-44, publicado no *Diário Oficial* de 30-3-44, pág. 5.587).

* * *

NÃO SE JUSTIFICA O CONSTRANGIMENTO IMPÔTO A FUNCIONÁRIO QUE DIRIGE CARTA AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

DIX

No processo relativo à carta que um ajudante de tesoureiro, padrão K, do Q.S. do M.E.S., dirigiu ao

Sr. Presidente da República, a respeito da instalação do órgão em que serve no novo edifício daquele Ministério e dos constrangimentos que lhe foram impostos, em virtude de haver apresentado, anteriormente, outra representação sobre o mesmo assunto, o D.A.S.P. opinou: a) — que, relativamente à conveniência da instalação da Tesouraria do M.E.S., fique mantido o local atual, como solução determinada pelas contingências, e que se torna aceitável com as adaptações feitas, particularmente no tocante à iluminação artificial, sem prejuízo de observações na fase de funcionamento pelos órgãos técnicos competentes, para os efeitos das providências que se tornarem necessárias; e b) — que cessem os constrangimentos impostos ao missivista, em virtude das representações dirigidas ao Sr. Presidente da República, sendo reconduzido à condição de Substituto de Tesoureiro, se indicado pelo titular, na forma legal".

Esse parecer foi aprovado pelo Sr. Presidente da República, em 15 de março de 1944.

(Exp. de mots. 646 de 15-3-44, publicada no *Diário Oficial* de 29-3-44, pág. 5.497).

* * *

A REVERSÃO DE SERVIDOR É FEITA A CRITÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO

DX

Apreciando o pedido de reversão de um aposentado no cargo de almoxarife da Colônia Correcional de Dois Rios, verificou o D.A.S.P.: a) — que não ficou comprovada a alegação do interessado de haver solicitado aposentadoria, em virtude de coação; b) — que a reversão dos funcionários aposentados é feita a critério exclusivo da Administração, à vista das necessidades do serviço e do máximo aproveitamento do elemento humano, na situação de guerra em que se encontra o País; e c) — que as informações constantes do processo são unânimes em acentuar a inconveniência da reversão do interessado, que, ademais, tem idade superior a 60 anos. O D.A.S.P. opinou, como o fez o M. J., pelo indeferimento do pedido.

(Parecer — proc. 689, de 26-2-44, publicado no *Diário Oficial* de 14-3-44, pág. 4.315).

APERFEIÇOAMENTO

Treinando para corrigir deficiências

Qualquer programa de treinamento, para produzir resultados, deve relacionar-se intimamente com o trabalho executado pelo indivíduo. A necessidade de um tal programa é sempre indicada pelo aparecimento de alguma deficiência da qual decorre uma diminuição do rendimento no trabalho. "A eficiência de uma organização — lembra

FRANK CUSHMAN — depende, sem dúvida, do funcionamento adequado de todas as suas partes componentes. A melhor maneira de promover o ajustamento dessas partes consiste em atacar os defeitos encontrados em cada uma, de modo que se possa obter uma melhoria específica no seu funcionamento. Podemos estar certos de que

qualquer defeito sério em uma dessas partes prejudicará o rendimento da organização como um todo”.

Em vista disso, o técnico em treinamento deve estudar demoradamente o problema a ser atacado, para que lhe possa aplicar uma solução efetiva. Os dois métodos científicos de que se pode servir nessa pesquisa são: a análise do trabalho e a análise das dificuldades.

Pode parecer, a princípio, que qualquer supervisor experimentado será capaz de descrever com exatidão os conhecimentos que um empregado deveria possuir para poder executar eficientemente uma determinada tarefa. Mas é fácil compreender que nem sempre o supervisor será a pessoa mais indicada para prestar informações desse tipo e que a análise efetuada com o objetivo de permitir a elaboração de um programa de treinamento deve basear-se não apenas na maneira pela qual o trabalho está sendo executado, mas, especialmente, na maneira pela qual ele deveria estar sendo executado. Para que essa análise possa ser rigorosa, é indispensável que seja confiada a uma pessoa inteiramente desligada do serviço e, por conseguinte, livre de qualquer influência e de qualquer pré-noção.

Em alguns casos, a análise do trabalho, entendida no seu sentido restrito, não basta para a obtenção de todos os dados necessários à preparação de um programa. Há certos trabalhos não rotineiros, nos quais cada situação nova contém uma combinação diferente de elementos comuns. A cada momento, surgem dificuldades, as mais variadas exigindo solução. É necessário, portanto, coligir uma lista dessas dificuldades, verificar as maneiras pelas quais elas podem ser afastadas ou eliminadas de todo e ministrar esses conhecimentos aos servidores, habilitando-os, assim, a enfrentá-las na realidade com possibilidades de sucesso.

A meticulosidade desses estudos torna mais fácil a verificação posterior dos resultados obtidos, medida em termos de maior eficiência no trabalho. Os programas a serem postos em prática podem variar numa grande extensão, indo desde os processos de treinamento individual no cargo — que se referem mais de perto à execução e que são especialmente apropriados para a instrução sobre trabalhos de rotina ou de natureza motora — até os de treinamento em grupos como o curso formal, o seminário, o “symposium”, a discussão em mesa redonda, o “forum”, etc. O que é necessário é que os conhecimentos adquiridos pelo empregado em

um desses programas se convertam realmente em fator de maior rendimento no trabalho. Para que um servidor se interesse de fato por um determinado plano de treinamento, é indispensável que sinta a utilidade do esforço que está fazendo e que não tenha dúvidas sobre as vantagens que dele advirão.

A título de ilustração, transcreveremos aqui a analogia que, segundo CUSHMAN, pode ser encontrada entre uma organização industrial ou uma repartição pública e um motor a gasolina. “A operação satisfatória de um motor a gasolina, diz ele, depende, evidentemente, da maneira pela qual funcionam todas as peças que o compõem. Um defeito em qualquer dessas partes essenciais prejudicará seriamente a operação do motor, mesmo que não o faça parar de todo. Um parafuso quebrado, uma válvula engasgada, água na gasolina, fraca ignição, defeito no carburador — tudo isso pode fazer com que um bom aparelho funcione da pior maneira possível. Para se obter uma operação mais satisfatória, é necessário consertar a peça defeituosa. Ao fazê-lo, um mecânico experimentado primeiro localiza o defeito, para depois corrigi-lo. Se a sua causa é um fio cortado ou queimado, nada se conseguirá mudando a qualidade do óleo. Se as válvulas estão gastas, a máquina não funcionará melhor em consequência de havermos limpado as suas partes exteriores e de lhe havermos passado uma nova mão de tinta”.

A comparação se ajusta perfeitamente ao caso. Os problemas que vão ser atacados precisam ter, “ab initio”, todos os seus termos definidos. As deficiências devem ser analisadas cuidadosamente, e somente à base desse estudo prévio deve ser apresentado um programa de treinamento. Todo e qualquer esforço que não tiver a sua finalidade prática indicada claramente deve ser abandonado. É importante lembrarmos-nos de que os servidores que vão ser treinados são adultos; que, na maior parte dos casos, estarão afastados há bastante tempo de atividades de estudo, e que repudiarão, por conseguinte, submeter-se a treinamento sem objetivo bem definido.

Um dos trabalhos mais demorados e difíceis de um técnico em treinamento consiste, portanto, em cortar do programa elaborado tudo o que tiver importância secundária e que não for indispensável para o desenvolvimento da capacidade funcional do indivíduo. A um programa de treinamento organizado com este cuidado os servidores não terão dificuldades em se submeter.

Terceira reunião mensal de 1944

"Govêrno e administração das cidades americanas"

Realizou-se a 29 de março último mais uma reunião de estudos promovida pela Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P., na qual foi conferencista o Sr. Oswaldo Trigueiro, do Instituto Brasil-Estados Unidos, que, sobre o tema "Govêrno e Administração das Cidades Americanas", fez a exposição a seguir transcrita:

"Os núcleos urbanos dos Estados Unidos concentram, aproximadamente, dois terços de toda a população do país. No rescenseamento de 1930 era de 56% a população das três mil cidades e vilas que tinham mais de dois mil e quinhentos habitantes. A essa percentagem, entretanto, devemos acrescentar a população de alguns milhares de *villages* e *towns* que não alcançam aquêlê limite estatístico, mas que são no geral localidades urbanizadas, muitas delas de feição predominantemente industrial. Nos estados das grandes indústrias a população urbana sobe a 70%. Essa percentagem excede de 80 em New York e New Jersey, elevando-se a 90,2 em Massachusetts, e a 92,4 em Rhode Island (1). Êsses números revelam o grau de importância que se atribui, no cenário político norte-americano, ao govêrno e à administração das municipalidades, entendidas estas na acepção restrita própria, extensiva apenas aos lugares urbanos incorporados, sem atinência, portanto, às áreas rurais abrangidas pelo govêrno dos condados.

O desenvolvimento urbano dos Estados Unidos é fenômeno relativamente recente, sendo o resultado natural da vertiginosa industrialização dessa grande república. Em fins do século XVIII, ao tempo da Independência, New York contava trinta e três mil habitantes. Nas treze colônias recém-libertadas havia apenas seis cidades de mais de oito mil habitantes, representando em conjunto 3,3% da população total (2). A formação de grandes centros urbanos, ao que parece, não figurava nos propósitos das classes dirigentes, até porque os preconceitos da época não viam as aglomerações das grandes cidades como condizentes com a severidade de costumes própria de uma sociedade rural, de inspiração puritana. Em carta escrita de Paris, em 1787, advertia Thomas Jefferson: "Quando ficarmos empilhados uns sobre os outros, nas grandes cidades, como os europeus, nós nos tornaremos tão corruptos quanto êles". Trinta anos depois, noutra carta de Monticello, o terceiro presidente ainda anatematizava as grandes cidades as *pestilential to the morals, the health and the liberties of man*". (3)

A formação das grandes metrópoles, paralelamente ao surto da grande industrialização, foi obra da segunda

metade do século passado. Por essa época, o problema americano, na expressão de Bryce, era o de criar cidades do nada. A partir de 1870, New York cresceu cinco milhões em cinquenta anos. Chicago, que era um simples pôsto fiscal em 1833, ao completar o primeiro século de existência estava arrolada entre as seis maiores cidades do mundo. Los Angeles, com cerca de quatro mil habitantes em 1870, teve, nos setenta anos seguintes, um crescimento de trinta mil por cento. Como êstes, podem ser apontados inúmeros exemplos igualmente expressivos (4).

Desta sorte, pode-se dizer que as cidades americanas cresceram e se organizaram no ciclo da democracia jacksoniana, vale dizer, ao tempo dos maiores excessos do sufrágio popular, sob o domínio do *spoils system*, num regime de autonomia local irresponsável e liberta de todo o contrôle por parte do poder estadual. Os resultados não podiam ser senão aqueles que Bryce assinalou, há pouco mais de cinquenta anos, no seu famoso *The American Commonwealth*. Para êle, o govêrno das cidades era o grande desastre das instituições americanas. "As falhas dos governos estaduais — são suas palavras — apresentam-se insignificantes quando comparadas com a extravagância, corrupção e desregramento que marcam a administração da maioria das grandes cidades". (5).

Não deixa de ser curioso, todavia, que o próprio Bryce, sem embargo do rigorismo da sua crítica, notasse, naquela época, que as cidades americanas já eram melhor servidas de água do que as cidades da Europa, e mais adiantadas do que estas no que chamou *the luxuries of city life*. Isso era bem um prenúncio do que a eficiência técnica dos americanos, aliada aos seus expedientes práticos de govêrno e ao seu elevado espírito de cidadania, estava fadada a realizar em futuro próximo. Como salientei em outro trabalho, são em grande parte os velhos métodos ingleses, sem arranjos científicos e sem espírito de sistema, que permitem aos americanos emendar mais facilmente os seus erros e tirar proveito até mesmo dos defeitos das suas instituições. Se é verdade que os excessos da era jacksoniana produziram aquela situação de lamentável desgovêrno, não é menos certo que desperteram na opinião pública uma reação invencível, a que se deve, de par com outros fatores de progresso político, a crescente purificação do ambiente municipal (6).

De tudo isso se verifica que, no concernente ao municipalismo, os Estados Unidos do século passado só nos deixaram daqueles exemplos que não devem ser imitados. Tudo o que lá se tem realizado em matéria de racionalização administrativa, em organização de serviços, em técnica orçamentária e fiscal, em *civil service*, praticamente é obra das duas últimas gerações. Êsse fato, aliás, constitui um dos maiores títulos da demo-

(1) ARTHUR N. HOLCOMBE — *State Government in the United States* — Edição de 1931, pá. 166.

(2) JAMES BRYCE — *The American Commonwealth* — Abr. edition, pá. 424.

(3) HOLCOMBE, *op. cit.*, pá. 162.

(4) OSWALDO TRIGUEIRO — *O Regime dos Estados na União Americana*, pá. 268.

(5) BRYCE, *op. cit.*, pá. 429.

(6) OSWALDO TRIGUEIRO — In "Revista da Semana", número especial de maio de 1941, página 12.

cracia americana que, em tempo relativamente curto, imprimiu feição inteiramente nova à sua centena de cidades de mais de cem mil habitantes, as quais atingiram a um grau de progresso dificilmente superável, no que diz respeito ao aspecto urbanístico e à variedade e eficiência dos serviços públicos.

O governo das cidades americanas caracteriza-se, sobretudo, pela autonomia dos seus órgãos dirigentes e pela independência financeira, tomados estes conceitos como realidades fundamentais, e não como simples expressão decorativa do direito público municipal.

A autonomia administrativa assenta raízes em profunda tradição política, que vem da Inglaterra medieval. Nas colônias americanas, como na mãe-pátria, as cidades regiam-se por cartas especiais, como corporações autônomas. E, depois da independência, creio que nenhuma cidade esteve um só dia sem o seu conselho de *aldermen*, ou dirigida por prefeito de livre nomeação do governador, como jamais se apresentou razão de monta, ou mero pretexto, para colocar uma municipalidade sob regime de intervenção e, por esse meio, submetida ao controle administrativo do governo do Estado. Pode-se, dessa forma, avaliar o que representa essa tradição de *self-government*, velha de vários séculos, e que, praticamente, ainda não conheceu solução de continuidade.

O sentimento da autonomia local, nos Estados Unidos, evoluiu até a conquista da *home-rule*. Até meados do século passado, as cidades se regiam por cartas outorgadas pelo poder legislativo estadual, cartas decretadas através de atos especiais, e variáveis de cidade a cidade, de acordo com as circunstâncias de tempo e as peculiaridades do meio. Por essa época, porém, o regime dos atos especiais caiu em grande desfavor público, e começara a ser proibido em reformas constitucionais, a exemplo da de Ohio, em 1851. A incorporação das municipalidades passou, então, a ser feita mediante a outorga de cartas uniformes, sistema demasiado rígido, que aos poucos foi sendo abandonado e substituído por outros mais consentâneos com a diversidade de condições locais.

Assim, recorreu-se ora à classificação das cidades por grupos, de acordo com a população, outorgando-se a cada grupo um regime de governo, com variável extensão de franquias; ora ao sistema optativo, por meio do qual o Estado definia e regulava certos tipos básicos de organização, deixando-se a cada cidade o direito de adotar o da sua preferência; ora aos chamados atos permissivos, em virtude dos quais as cidades, incorporadas ou por incorporar, podiam obter, facultativamente, algumas franquias adicionais (7). Essa variedade de expedientes não foi bastante para satisfazer às aspirações da autonomia local, no período jacksoniano, mas abriu o caminho para o regime da *home-rule*, adotado pela primeira vez numa reforma constitucional de Missouri, em 1875. De então até hoje, a instituição deitou raízes em perto de uma vintena de estados, sendo digno de nota o fato de que, a leste dos Alleghenies, New York e Maryland foram as únicas unidades federadas em que a inovação se aclimatou (8).

Tem-se dito que a *home-rule* foi uma forma de extensão do federalismo ao campo municipal: assim como, dentro da União, os estados têm autonomia para organizar-se politicamente, também as cidades devem ser autônomas, dentro dos estados, no que diz respeito à organização e estrutura dos seus governos. De fato, as cartas que as cidades adotam, sob o regime da *home-rule*, são, a certos aspectos, verdadeiras constituições municipais. São elas elaboradas, em cada cidade, por comissões localmente nomeadas e, em seguida, submetidas à aprovação do eleitorado. Trata-se, assim, de leis orgânicas de natureza especial, de vez que outorgadas pelo próprio poder eleitoral, sem a precedência de revisão ou de controle por parte dos poderes regulares do estado.

Temos, pois, que ou são as próprias cidades que modelam a sua forma de governo, ou são elas que livremente decidem sobre a forma que melhor atende aos seus interesses e peculiaridades. Depois, em todas elas, os órgãos legislativos e os agentes executivos são, invariavelmente, de escolha local, sem qualquer possibilidade de veto ou intervenção do governo do estado. Acrescente-se a isso que a polícia é tradicionalmente municipal, custeada com recursos locais e subordinada ao governo da cidade, e assim é mesmo nos poucos estados onde existe a duplicação desse serviço, pela criação de polícias estaduais especializadas, ou de trânsito. Por último, os próprios órgãos dos serviços estaduais são escolhidos *in loco*, quase sempre por eleição, como é o caso dos juizes, dos promotores, mesários, oficiais de registros públicos e outros funcionários menores. De nomeação dos governadores, ou sob a dependência de autoridades do centro, não se encontra sequer uma professora de primeiras letras, pois estas são nomeadas e demitidas, localmente, pelos milhares de *boards* escolares disseminados por todo o país e constituídos por eleição popular. O que ressalta de tudo isso é que as cidades americanas gozam de uma autonomia de direito e de fato raramente atingida pelos estados-membros das uniões federais.

Não se diga, contudo, que o governo dessas cidades seja irresponsável e dotado de um arbítrio de amplitude exagerada. O que se desconhece, nos Estados Unidos, é a subordinação do governo municipal ao governo estadual, e a possibilidade da interferência deste na vida do município, por via administrativa. Está, entretanto, a administração municipal subordinada a outras formas de controle de caráter mais democrático, e mais de acordo com a índole do *self-government*. Em primeiro lugar, há a considerar o controle judicial de constitucionalidade, ou de simples legalidade, dos atos da administração municipal. Se esta atenta contra a constituição federal ou a estadual, a justiça não tardará a embargar-lhe o passo. Ora, as constituições estaduais são minuciosas e casuísticas ao extremo, com o propósito democrático de estabelecer limites certos e precisos ao arbítrio da administração. As constituições fixam até certas percentagens de tributação, de sorte que o contribuinte está garantido contra majorações excessivas, como acontece, por exemplo, em relação ao imposto sobre a propriedade geral (9). Ao lado do controle judicial, funciona também, com absoluta efi-

(7) FINLA G. CRAWFORD — *State Government* — Edição de 1934, pág. 437.

(8) CRAWFORD, *op. cit.*, pág. 441.

(9) Cf. *Constituição de Michigan*, Art. VIII, Seção 25 e Art. X, Seção 21.

ciência, o controle popular, através das urnas. Nem mesmo quando apoiado por conselhos dóceis, podem os prefeitos empreender aventuras temerárias, no terreno financeiro. O governo estadual nada pode fazer, mas a regra é que qualquer iniciativa do gênero está condicionada à ratificação do eleitorado, o que é uma extraordinária garantia de prudência administrativa, pois ninguém está mais habilitado a julgar da necessidade ou oportunidade de uma operação de crédito do que a maioria dos contribuintes que terão de pagá-la. É possível que isso não se coadune com os princípios mais modernos de ciência da administração ou de finanças, mas, inegavelmente, é um bom expediente prático, muito ao gosto dos americanos, para os quais os assuntos financeiros das cidades devem ser resolvidos pelos cidadãos que nela vivem e trabalham e não pelos deputados, senadores, ou mesmo pelos técnicos de administração, domiciliados na capital.

A outra condição asseguradora da autonomia municipal é o regime financeiro das cidades. Porque, de nada serviriam os expedientes de governo local ou as franquias da home-rule, se as cidades não tivessem recursos financeiros para viver e prosperar, e se, conseqüentemente, estivessem na dependência do auxílio estadual, ou da munificência federal, para qualquer empreendimento de vulto. A simples estrutura legal consagradora da autonomia não salvaria o *self-government*, se este não se apoiasse também na realidade econômica. Nesse ponto a prática americana é das mais aplaudidas, embora não seja das mais imitadas. Durante a sua fase de desenvolvimento e organização, as cidades americanas sempre foram mais ricas do que os estados e a própria União, e durante longo tempo tiveram rendas superiores às da União e dos estados tomados em conjunto. Para exemplificar: em 1890 a renda das entidades de governo local (cidades, vilas, condados, *towns* e *townships*) foi de 405 milhões, a da União de 374, e a dos estados apenas de 96; em 1903 os governos locais arrecadaram 706 milhões, a União e os estados juntos 676; em 1913 as cidades e condados arrecadaram quase o dobro da União e mais de quatro vezes o conjunto dos estados. A situação se manteve mais ou menos nessa proporção até as vésperas da presente guerra, pois ainda em 1935, em plena expansão fiscal da *New Deal*, a arrecadação local foi de 4.152 milhões, e a da União apenas de 3.469 (10).

Dentro destes princípios fundamentais — autonomia de direito e de fato, ciosamente defendida por todos os cidadãos, e supremacia financeira, que as capacita para grandes empreendimentos — surgiram, organizaram-se e desenvolveram-se três a quatro milhares de cidades americanas. Até há cinquenta anos, essa evolução se processou naquele ambiente tumultuário da conquista do Oeste e da expansão industrial, sujeita a toda sorte de deficiências administrativas e contaminadas da corrupção política que costuma afetar as sociedades em formação. Nos últimos tempos, porém, o progresso das cidades americanas não se caracterizou apenas pela expansão material e renovação urbanística, mas, sobretudo, pelo saneamento moral da administração, que é hoje geralmente tão decente quanto

possível, dentro da relatividade da vida política e de sua irremovível condição humana.

Uma prestigiosa corrente de estudiosos e críticos atribui esse quase milagre às inovações introduzidas, em época recente, na própria estrutura dos governos municipais. Em muitas cidades essas inovações importaram em reforma profunda e radical, pois nelas se substituiu a própria forma tradicional de governo — o duo *mayor-council* que as colônias receberam da mãe-pátria, ora pelo *commission government*, ora pelo *city-manager plan*.

É de todos conhecida a origem do governo municipal por comissões. A destruição da cidade texana de Galveston por um maremoto, em 1900, deixou o governo local em situação de impotência para a tarefa da reconstrução. Como medida de emergência, um grupo de *businessmen* propôs que o governo fosse confiado, temporariamente, a uma comissão de cinco membros, dotada de plenos poderes para todos os negócios administrativos e legislativos. Os resultados da experiência foram tão satisfatórios que a comissão de Galveston se transformou em forma permanente de governo, e logo passou a ser copiada por outras cidades do Texas e de outros estados. Dez anos depois, o governo por comissão havia sido instituído por cerca de quinhentas cidades, em todo o país. O característico dessa forma de governo é a concentração do poder legislativo e do executivo em um só órgão — geralmente uma comissão de cinco membros. Em conjunto, essa comissão forma o conselho municipal, para fins de legislação e elaboração orçamentária; separadamente, cada comissário é chefe executivo de um departamento da administração (11).

O *city-manager* é instituição ainda mais recente. Em 1908, a cidade de Staunton, em Virginia, criou, por lei municipal, o cargo de gerente dos negócios administrativos do município, a ser escolhido conjuntamente pelo *mayor* e pelo conselho. Essa providência, de caráter experimental e pretensões modestas, representou na realidade uma verdadeira revolução administrativa que, dentro de vinte anos, se estenderia a várias centenas de cidades, em numerosos estados. Embora fosse uma inovação no campo político, o *manager-plan* não constituiu propriamente uma originalidade. A rigor, tudo se limitou a transplantar para o campo do governo uma forma de *management* corrente na vida industrial do país. Nesse plano, o conselho eletivo é conservado como órgão detentor do poder político, com a responsabilidade final de todo o governo do município. Esse conselho, porém, delega a um gerente ou superintendente, de sua confiança, a gestão dos negócios administrativos e o *management* de todos os serviços públicos. O *manager* é nomeado por tempo indeterminado, podendo ser afastado *ad nutum*. Possuidor de preparação técnica e experiência administrativa, exerce ele o cargo em caráter rigorosamente profissional, sendo-lhe vedada qualquer interferência nas lutas partidárias, o que constitui a mais apreciada vantagem do sistema (12).

Ao contrário do *commission government*, que já entrou em declínio, o *city manager plan* mantém crescente po-

(10) HENRY G. HODGES — *City Management* — Edição de 1939, pág. 95.

(11) CHARLES A. BEARD — *American Government and Politics* — 8.ª edição, pág. 716.

(12) BEARD, *op. cit.*, pág. 721.

pularidade, merecendo as preferências dos reformadores, e tendo em seu favor o caloroso apoio da Liga Municipal Nacional. Muitos publicistas e observadores, como Macdonald, acham que as probabilidades são no sentido de que o *manager plan* se torne a forma comum de governo municipal nos Estados Unidos (13). O argumento mais forte é o dos fatos, e estes mostram que continua a crescer o número de cidades administradas pelo sistema *managerial*, que já está sendo experimentado não só na administração dos condados como na esfera colonial (Pôrto Rico), e até em países estrangeiros (Canadá e Irlanda).

Não estou com os que consideram as vantagens desses planos como o fator principal da transformação que se vem operando no campo municipal americano. Sem dúvida, essas inovações exerceram poderosa influência doutrinária e contribuíram grandemente para orientar o espírito público, na campanha incessante contra as deficiências da administração das cidades, sendo irrecusável que, em muitos casos concretos, essas reformas produziram resultados positivos imediatos. Mas há a observar, em primeiro lugar, que a melhoria do clima municipal se verificou em todo o país, enquanto que os novos tipos de governo só foram experimentados em certo número de cidades. Nas trezentas e dez cidades de mais de trinta mil habitantes, a forma *mayor-council* ainda vigora em mais de metade, ao passo que as comissões existem em 26%, e o *city manager* em 22% (14). Acresce outra circunstância expressiva, e é a de que nenhuma das grandes metrópoles é governada por qualquer desses novos planos. Das cidades de mais de meio milhão somente Cleveland tentou o *city manager plan*, mas o fez por pouco tempo, tendo voltado ao governo tradicional desde 1931. Todas as grandes cidades — New York, Chicago, Philadelphia, Detroit, Los Angeles, Boston, etc. — conservam os seus prefeitos, ora como agentes executivos armados de amplas atribuições, ora subordinados, em larga escala, à autoridade suprema dos conselhos. E' precisamente nessas grandes cidades que a transformação administrativa tem sido mais radical, tanto sob o aspecto moral como no que diz respeito às grandes realizações materiais, que sobremodo enaltecem a vocação urbanística americana. Aí, portanto, não será possível atribuir o progresso obtido a inovações que nem sequer foram experimentadas.

As transformações do cenário municipal obedeceram, sem dúvida, a fatores mais gerais e mais profundos, não devendo, pois, ser creditadas apenas às alterações introduzidas na máquina do governo. O prodigioso desenvolvimento cultural do país, a melhoria geral dos processos democráticos, o aperfeiçoamento dos meios de coerção usados por uma opinião pública cada vez mais esclarecida e vigilante, a influência exercida no campo político pela técnica das grandes organizações da indústria privada, a substituição do *spoils system* pelos métodos do serviço civil, constituem as principais causas determinantes da grande revolução político-administrativa que os americanos realizaram no campo municipal, e que pode ser apon-

tada como um dos melhores sinais da vitalidade das suas instituições básicas.

Está claro que esses resultados não teriam sido obtidos sem uma progressiva modernização de métodos administrativos. Nesse particular, a evolução administrativa dos municípios se processou, em linhas gerais, nas mesmas condições da administração estadual. Tanto quanto o estado, a cidade americana do século XIX não conheceu organização de serviços digna deste nome, técnica orçamentária, funcionalismo de carreira, ou quaisquer outros expedientes de racionalização administrativa. O setor municipal reproduzia a mesma babel estadual de serviços dispersos, dirigidos por *boards* independentes e autônomos, ou diretamente subordinados ao poder legislativo. Só em época recente é que se começou a cogitar da integração de todas as atividades em reduzido número de departamentos, subordinados estes ao comando unificado de um chefe executivo. Nisso, como em tudo, mercê da descentralização legislativa, as soluções variam de estado a estado, e mesmo de cidade a cidade, não se encontrando em nenhuma parte a solução ideal preconizada nos livros de ciência da administração. A forma de organização departamental, por exemplo, ainda é largamente defeituosa, mesmo onde as reformas foram mais avançadas. Em certos casos o número de departamentos é incompatível com os princípios da doutrina mais elementar, como ocorre em New York, onde o prefeito dirige dezenove departamentos, ou em Boston, onde esse número sobe a trinta e cinco. Por outro lado, a integração nunca é completa, pois persistem, em toda parte, os órgãos autônomos, que ficam fora da alçada do agente executivo, embora seja este responsável pela unidade do governo. A cidade de Louisville, em Kentucky, com quatrocentos mil habitantes, cujo governo foi reorganizado recentemente, oferece-nos um aspecto típico das organizações municipais dos Estados Unidos. A administração é confiada a um agente executivo — o *mayor*, que tem sob sua autoridade direta uma dezena de departamentos (finanças, saúde, obras públicas, segurança, bem estar, controle de bebidas alcoólicas, contencioso, etc.). Existem, porém, ao lado desses departamentos, oito *boards* independentes (serviço civil, *planning* e *zoning*, conselho de contribuintes, etc.) e dezesseis *city corporations*, que podemos traduzir por autarquias municipais (águas e esgotos, pontes, parques, universidade municipal, biblioteca, hospitais, aeroporto, etc.) (15).

A despeito de muitas sobrevivências obsoletas e das complicações às vezes resultantes dos excessos do controle popular, a administração municipal americana melhora dia a dia e vem modernizando, de forma considerável, os seus *standards* de organização e os seus processos funcionais. A integração dos serviços administrativos, a unificação do *management*, o funcionalismo à base do *merit system*, os orçamentos executivos, a criação de comissões de compra, os planos de urbanização, são alguns dos aspectos mais importantes de uma remodelação administrativa que veio dar ao municipalismo americano uma feição inteiramente nova. Seria impossível tentar focalizar esses vários problemas numa despreziosa palestra de informação geral, rigorosamente limitada a trinta minutos. Qualquer deles, isoladamente, constitui objeto para

(13) AUSTIN F. MACDONALD — *American State Government* — Edição de 1936, pág. 758.

(14) CHARLES M. KNEIER — *Illustrative Materials in Municipal Government and Administration* — Edição de 1939, pág. 192.

(15) HODGES, *op. cit.*, pág. 26.

oportunos estudos de especialização. Para não referir senão um, considere-se o problema do pessoal no governo local americano, aí compreendidas as cidades, vilas, condados, *towns* e *townships*. Pode-se avaliar a sua importância pelo número de funcionários (excluído o pessoal dos serviços de educação), o qual já era de cerca de um milhão há onze anos passados, quando a *New Deal* começava a estimular novas atividades administrativas. Somente uma parte desse grande exército de servidores municipais é recrutada por meio de serviço civil sistematizado, instituição que já funciona em meio milhão de municipalidades, com maior ou menor amplitude. Não se pode, em verdade, considerar o serviço civil como perfeitamente integrado na administração municipal americana, não só porque ele ainda é inexistente em grande número de cidades, como porque é manifestamente deficiente em muitas outras onde foi instituído. Como quer que seja, porém, os seus resultados, apreciados de modo geral, são os mais satisfatórios, podendo ser favoravelmente considerados como fatores concorrentes da profunda transformação operada na cena administrativa do município.

As instituições municipais americanas refletem bem as incongruências e as peculiaridades da vida política do país. Começa por não haver um sistema nacional de administração das cidades, o que, de resto, seria inconcebível em uma nação que se mantém fiel à tradição federalista. Em qualquer estado que se considere, e sobretudo nos de *home rule*, a diversidade de organizações e a variedade de serviços põem diante dos nossos olhos todas as experiências imagináveis em matéria administrativa, nas quais muitas vezes se harmonizam as idéias mais modernas com muita coisa arcaica e extravagante que vem da formação colonial. De um ponto de vista puramente teórico, pois, seria fácil admitir-se que a administração municipal americana não nos fornece nenhum paradigma que mereça ser seguido. De um ponto de vista prático, todavia, não se pode contestar que essa administração funciona de modo maravilhoso, porque o progresso e o conforto das cidades americanas, bem como a eficiência dos seus serviços públicos, subiram a um grau que dificilmente pode ser ultrapassado.

Ainda aqui precisamos recorrer aos ensinamentos de Bryce, para quem muitas coisas, nos Estados Unidos, funcionam melhor do que seria de esperar, ou do que poderiam funcionar em qualquer outro país. "É que os americanos são insuperáveis na capacidade de realizar o melhor em condições desfavoráveis, e em conseguir os melhores resultados com materiais pobres ou métodos imperfeitos" (16).

*
* *

O primeiro debatedor da palestra-tema da reunião foi o Sr. Eurico Siqueira, técnico de administração e chefe do Serviço de Administração do Departamento Nacional de Saúde, que disse o seguinte:

"A palestra do Dr. Trigueiro — interessante por mais de um motivo, seria possível criticá-la, aqui ou ali, nesta

ou naquela passagem, para uma pequena ressalva, para um complemento de pormenor, para discordar, com a devida vênia, de opiniões emitidas. Somente de lamentar-se é, porém, que o plano do trabalho, o tempo ou fator outro, não tenha permitido ao autor — armado um confronto da organização político-administrativa das cidades norte-americanas com a dos municípios brasileiros — tirar dele todos os conselhos proveitosos para nós. Mesmo assim, há na palestra — neste particular — uma conclusão de muita importância e de suma utilidade: a de que, "de um ponto de vista puramente teórico, ... seria fácil admitir-se que a administração municipal americana não nos fornece nenhum paradigma que mereça ser seguido". Isto é um alerta contra a importação de modelo alienígena, de que tanto se arrependem os republicanos de 89.

Pelo dito, permita-me o auditório — nos poucos minutos à minha disposição — algumas observações, sugeridas pela palestra, para o caso brasileiro, se bem menos autorizadas que as que poderia fazer o Dr. Trigueiro.

Foram dadas, como características do governo das cidades americanas:

- a autonomia dos seus órgãos dirigentes e
- a independência financeira,

"tomados estes conceitos" — esclarece o autor — "como realidades fundamentais e não como simples expressão decorativa do direito público municipal".

Autonomia — Nas Constituições brasileiras de 34 e 37, o município perdeu várias das prerrogativas de 91, que se lhe reconheceram na presunção de condições políticas ou históricas, inexistentes na realidade. De fato, aqui, a cidade não encarnara o ideal da reconquista de liberdades usurpadas por um poder central despótico, nem seu governo se organizara antes de instituído o Estado, nem seus fundadores trouxeram da metrópole uma tradição de *self-government*. Um mero expediente de arte política é que transferira do Centro para os núcleos regionais e locais mais poderes do que tinham, erigindo-os em quase soberanias. Mas, ao tempo, raros eram os municípios que possuíam madureza política para auto-governar-se e nenhum possuía prática do regime. Sendo do conhecimento geral e do geral consenso, não preciso citar exemplos ou alongar-me em considerações a fim de mostrar como a liberalidade inconsciente dos primeiros constituintes da República — bem intencionados, não há dúvida — desserviua ao município e também à pátria.

Talvez a autonomia municipal na Constituição de 37 não atenda aos postulados da autonomia ideal de Wilcox e Deming. Atende melhor, no entanto, à realidade. Talvez o município brasileiro não tenha muito do que é peculiar à autonomia das cidades americanas. E não tem, de certo, capacidade de auto-organização, livre escolha do prefeito, etc. Mas estas restrições, impõem-las o próprio uso que de tais prerrogativas fizeram os municípios na República velha.

De resto, mesmo nos Estados Unidos observa-se um "reajustamento do poder", mediante devolução de competências das esferas de governo menores para as maiores (White, *An Introduction...*). Aproveitando-se das crises econômicas sucessivas, o governo da União americana adotou uma política de auxílios que lhe dá, e cada vez mais,

(16) BRYCE, *op. cit.*, pág. 129.

ingerência nos negócios públicos locais. Aos poucos, restringe-se a autonomia e não se pode prever, com rigor, a que ficará reduzido o *self-government*. Nisto e nesta altura, as cidades do grande país não têm um modelo nem sequer para elas. Menos... para nós!

Independência financeira — Alhures, já tive oportunidade de escrever:

"Há quem veja o segredo da prosperidade do município norte-americano no fato de aproximar-se de 50% a sua renda, no globo das rendas federal, estadual e municipal. Assim, no ano de 1938, enquanto que à União tocava 35% e aos Estados 21% das receitas públicas, o município figurava com 44% (*Public Management*, de janeiro de 1940). No Brasil, a percentagem municipal era de 9% na estimativa das receitas, tendo atingido a 11,02% em 1940".

"Mas, exista ou não exista relação direta entre a prosperidade de um município e o montante de sua parte no total da renda das três ordens administrativas, a conclusão pouco nos aproveita, face à impossibilidade de aumentarem-se as percentagens do município brasileiro, em detrimento dos Estados e da União". A maioria dos Estados vive às portas da União, implorando-lhe adjutórios. A União, por seu turno, em permanente condição deficitária. E qualquer providência com semelhante objetivo deveria ser tomada dentro do princípio enunciado por Eheberg:

"Fazer por não perturbar a economia financeira do Estado com o regime financeiro dos municípios" (*Hacienda Pública*).

"Lcgrar-se-ia, então, elevar a receita, desafogando a situação? Pouco provável. A fonte principal — o impôsto, incide sobre um povo de capacidade tributável esgotada e sobre gêneros de primeira necessidade. A agravação sufocaria a economia popular. Considerem-se, mais, as inúmeras dificuldades provindas desta segunda grande guerra, influyendo, aliás, sobre tôdas as outras fontes de receita". (*Administração local no Brasil*).

O caso, por demais complexo, não pretendo — é claro — buscar-lhe solução nestas ligeiras notas. Estou convencido, porém, de que o exemplo americano ainda aqui não nos pode valer. Ideal... mas inatingível!

Examinadas, assim, as características fundamentais da organização político-administrativa das cidades norte-americanas, volto à conclusão, contida na palestra, a que me referi de início e reputei muito valiosa para nós. Contudo, não quero aduzir qualquer consideração a respeito. Procede a conclusão e foi muito bem deduzida da exposição feita. Concluindo, porém, que, "de ponto de vista puramente teórico, seria fácil admitir-se que a administração municipal americana não nos fornece nenhum paradigma que mereça ser seguido", o autor tira, logo e como complemento, outra conclusão, a de que:

"De um ponto de vista prático, todavia, não se pode contestar que essa administração funciona de modo maravilhoso, porque o progresso e o conforto das cidades americanas, bem como a eficiência dos seus serviços públicos, subiram a um grau que dificilmente pode ser ultrapassado".

Nesta segunda conclusão, sim! é que desejo deter-me um pouco.

Para mim, o êxito das instituições, com especialidade das de caráter local, depende primordialmente de três fatores:

- educação política dos munícipes,
- qualidade do serviço civil municipal,
- capacidade financeira das municipalidades.

Verificando-se desfrutarem alguns municípios brasileiros receita bastante sem que os serviços públicos correspondentes proporcionem, no entanto, satisfação semelhante à de seus congêneres norte-americanos, isto deve correr, à força, por conta da ausência de um dos dous outros fatores ou dos dous simultaneamente. Assim é, com efeito. O que se tentou no sentido de ganhar a colaboração do público é muito pouco, muito parcial. A colaboração, quando existe, é meramente passiva, as mais das vêzes. Nisto, muito teríamos que aprender com os americanos, negavelmente. Quanto ao aperfeiçoamento do serviço civil local, não estamos melhor. A União, os Estados e os municípios (êstes em agrupamentos quando mais precárias fôsem suas condições financeiras), seria aconselhável que promovessem e custeassem a formação do pessoal técnico indispensável ao florescimento municipal, até que, pelo progresso econômico e sobretudo cultural, a formação se processasse espontânea. Um urbanista, um sanitarista e especialistas em economia, em finanças, em administração, etc., nem o município menos importante deve prescindir de sua assistência, desde os primeiros dias de vida. Neste setor, também muito teríamos que aprender com os americanos, cuja experiência, quer dos princípios e práticas recomendadas pela administração científica que testaram de toda forma no nível administrativo municipal, quer das técnicas industriais mais evoluídas aplicadas aos serviços públicos locais, representa acervo inestimável a nosso alcance.

Para finalizar, ainda um aspecto do tema abordado na palestra: o crescimento urbano nos Estados Unidos. O fenômeno poderá apresentar-se aqui de modo parecido ao de lá. O Brasil entra, a passos largos, nos caminhos da industrialização. Não parece caso de revermos, para prevenir, as dificuldades com que se houveram êles? Ganharíamos, quando menos, por tomar contato com um fenômeno de palpitante interesse geral e social: o *urbanismo*. Fenômeno que todos sentem, pois, como disse alguém de maneira expressiva e simples, todos vêem que

"as cidades estão cheias de gente. As casas, cheias de inquilinos. Os hotéis, cheios de hóspedes. Os trens, cheios de viajantes. Os cafés, cheios de consumidores. Os passeios, cheios de transeuntes. Os consultórios dos médicos famosos, cheios de enfermos. Os espetáculos, não sendo muito extemporâneos, cheios de espectadores. As praias, cheias de banhistas. O que antes não costumava ser problema, começa a sê-lo quase de contínuo: encontrar espaço". (Ortega y Gasset, "*La rebelión de las masas*").

Fenômeno ao qual se é obrigado, muita vez, especialmente nos países de grande extensão territorial, a exemplo do que aconteceu na Rússia, a opor uma política de formal

antagonismo: desurbanizar as cidades, urbanizando os campos. Mas fenômeno que merece conceitos assim:

"O crescimento das cidades constitui talvez o principal problema da civilização" (Makenzie);

"O problema social, que praticamente interessa aos povos, é em alto grau o problema da cidade" (Gilman);

"O mundo moderno é denominado pelo progresso da cidade" (Muntz)".

*

* *

A seguir, foi dada a palavra ao segundo debatedor, Sr. Carlos Medeiros Silva, consultor jurídico do D.A.S.P.:

"O ilustre conferencista, ao concluir o esplêndido estudo sobre "O Governo e a administração das cidades americanas", afirma que de um ponto de vista puramente teórico, seria fácil admitir-se que a administração municipal americana "não nos fornece nenhum paradigma que mereça ser seguido". Estou de acordo com S.Ex. neste particular e para reforçar esta conclusão vou fazer um resumo da regulamentação constitucional brasileira do princípio da *autonomia municipal*.

A Constituição do Império, de 1823, dispunha que "em todas as cidades e vilas ora existentes, e nas mais que para o futuro se criarem, haverá câmaras, às quais compete o *governo econômico e municipal* das mesmas cidades e vilas". "As câmaras serão eletivas e compostas do número de vereadores que a lei designar e o que obtiver maior número de votos será o presidente". "O exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas, e todas as suas particulares e úteis atribuições serão decretadas por uma lei regulamentar" (arts. 167, 168 e 169).

As bases para o *self-government* estavam aí expressamente outorgadas: — a autonomia econômica e financeira e a escolha mediante eleição popular dos membros do poder legislativo e executivo.

Mas as franquias decretadas pelo Imperador, então poder soberano e absoluto, sofreram em 1832 um profundo golpe com o Ato Adicional, baixado em cumprimento de resolução da Câmara dos Deputados, por uma regência constituída por homens de ascendência popular. Às assembleias provinciais coube, em virtude deste Ato, legislar "sobre a polícia e a economia municipal", a "fixação das despesas municipais e os impostos para elas necessários", a "fiscalização do emprego das rendas públicas municipais, e das contas da sua receita e despesa", a "criação e supressão dos empregos municipais e estabelecimento dos seus ordenados" (art. 10, §§ 4.º, 5.º, 6.º e 7.º) (1).

Como se vê, após 10 anos de tentativa de autonomia, voltamos à centralização da administração municipal, em benefício do governo provincial.

(1) A lei 105, de 1840, interpretativa da reforma constitucional, nos arts. 1 e 2 precisa o sentido dos §§ 4.º e 7.º do art. 10 do Ato Adicional, sem, entretanto, alterar-lhes a substância.

Com a república federalista de 91, não recuperaram os Municípios a autonomia que a Constituição do Império lhes outorgara. Ao em vez de assegurar desde logo, em seu texto, as bases da independência política e econômica do Município, como o havia feito a anterior, a Constituição de 91 delegou esta tarefa aos Estados que, havia 55 anos, superintendiam a administração local.

Com a faculdade quase discricionária de organizar a administração municipal, os Estados reservaram para si, nas respectivas constituições, muitas das prerrogativas que por direito deviam caber aos Municípios.

Não definiu o texto de 91 o que se deveria entender por "autonomia" e "peculiar interesse" (2). A "autonomia é um conceito puramente político e, por sua natureza, "vago e indeterminado". Daí as polêmicas travadas sobre o assunto, de que Rui Barbosa e Francisco Campos, com a autoridade singular de políticos e de juristas, nos dão notícia (3).

A Constituição de 1934 foi, neste particular, mais realista que a de 91. Não deixou aos Estados a incumbência de dar fontes de receita aos governos locais, e preferiu dizer, no art. 13, as que deveriam competir-lhes, discriminando-as das dos Estados.

Mas apesar do grande passo no sentido da autonomia municipal, algumas prerrogativas foram reservadas aos Estados, como a de nomear os Prefeitos das Capitais e das estâncias hidro-minerais, a de criar órgãos de assistência técnica à administração municipal e a de "fiscalização de suas finanças" e, finalmente, a de intervir nos Municípios a fim de lhes "regularizar as finanças".

A Constituição de 37 assegurou aos Municípios os fatores essenciais à autonomia — separação de sua economia e a eletividade de seu órgão legislativo (4).

Conforme o art. 26, "os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto

(2) O art. 68 da Constituição de 91 limitou-se a prescrever que "Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse".

(3) RUI BARBOSA, *Comentários à Constit. Fed. Bras.*, ed. H. Pires, vol. V, págs. 43 a 143; FRANCISCO CAMPOS, *Antecipações à Reforma Política*, págs. 17 a 146. *Discursos* (IV) sobre a autonomia municipal proferidos quando deputado à Câmara Estadual em Minas Gerais.

(4) "À face propriamente política das instituições municipais, corresponderá a eletividade da assembleia municipal. Querer levar mais adiante o critério político é desnaturar a função precipuamente administrativa do governo local, em que ao lado de um órgão representativo, deve existir um órgão de natureza técnica, destinado a defender contra o assalto dos partidos os interesses da comunidade local. Como órgão técnico, o executivo deve organizar-se independentemente do critério de representação política, pois que se não concebe a competência técnica sujeita à lei de maioria, cuja idoneidade só se pode reconhecer no domínio puro ou especificamente político" (F. CAMPOS, *ob. cit.*, pág. 63).

"As instituições locais se comporão, por conseguinte, de dois órgãos distintos e inconfundíveis: a assembleia municipal, órgão representativo por excelência, encarregando a autonomia do governo local; o executivo municipal, de caráter exclusivamente administrativo, de designação ou nomeação estadual, mas destinado a exercer funções de natureza local, reunindo, assim, o duplo caráter de órgão simultaneamente estadual e municipal e, por

respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente: "à escolha dos vereadores pelo sufrágio direto dos Municípios", e "à decretação dos impostos e taxas atribuídos à sua competência", a "organização dos serviços públicos de caráter local" (5).

As principais inovações do texto de 37 a respeito dos governos municipais são as contidas nos arts. 27 e 29; o primeiro torna o Prefeito "de livre nomeação do Governador do Estado" e o segundo permite o agrupamento de Municípios da mesma região para "instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns". Neste caso, cabe aos Estados regular as condições e forma de administração dos agrupamentos.

A nomeação dos Prefeitos por parte do Governo do Estado, sempre a tivemos no Distrito Federal, sede do Governo da União. Também nos Estados, no regime de 91, a providência foi praticada, com relação a todos ou a alguns Municípios (6).

A finalidade da regra do art. 27, de nomeação dos Prefeitos pelo Governador do Estado, segundo o autor principal da Constituição, é "emancipar o executivo municipal da servidão política" e criar "ao lado de um órgão essencialmente político, como a assembléia municipal, um órgão administrativo, em que as preocupações e a competência políticas cedam lugar à competência e às preocupações de ordem técnica" (7).

Pela exposição sumariamente feita do direito constitucional brasileiro, verifica-se que à descentralização pretendida pela Constituição do Império, seguiu-se a reação centralizadora, que colocou o Município sob a tutela do Estado durante um século.

A Constituição de 34 representou um grande passo no sentido da autonomia porque assegurou aos Municípios rendas e patrimônios privativos. Mas ainda ali se vislumbra a tutela do Estado, sob a forma de fiscalização financeira.

A experiência deste regime foi curta e a do Estado Nacional ainda não começou a frutificar, por força da si-

tuação de intervenção a que foram submetidos os Estados. A centralização política e administrativa se impunha nesta fase transitória e o decreto-lei n.º 1.202 nos dá conta do regime em que vivem os Municípios.

Como demonstrou o conferencista, a tendência nos Estados Unidos é para a entrega da função executiva a um prefeito administrador, alheio às questões de política local. Este também o sentido de nossa evolução, feita porém com mais propriedade e rigor técnicos.

As questões locais, quer no sentido político, quer econômico, quer moral, tendem a desaparecer e a regulamentação jurídica da administração das cidades refletirá necessariamente este estado de coisas.

O *self-government*, próprio das épocas em que as cidades viviam isoladas umas das outras, é antes uma imposição geográfica e econômica do que um princípio puramente político. Com o progresso dos meios de comunicação verificado nos meados do século passado, devido ao emprêgo do vapor (navios e trens de ferro), dos motores de explosão (automóveis e aviões), facilitando as viagens de pessoas e a troca de mercadorias; com o telégrafo, o telefone, o rádio e a grande imprensa, que possibilitam hoje as comunicações, quase instantâneas, do pensamento, é bem possível que dêle nos distancieemos cada vez mais.

Em conclusão, a autonomia efetiva da vida administrativa das cidades que jamais foi absoluta, mesmo em países como a Suíça, a Inglaterra e os Estados Unidos, onde, aliás, não há preceito constitucional que a assegure, é um tema do passado. A economia planificadora de nossos dias, dirigida em benefício do maior número, acabará impondo-lhe ainda maiores restrições. Se não a tivermos na época do individualismo liberal, durante o primeiro século de nossa vida independente, não é provável que a tenhamos no futuro.

Estas, senhores, as razões por que concordo com as conclusões do conferencista. A experiência norte-americana, neste particular, quanto à regulamentação legal dos governos locais, pouco ou nada nos aproveitará.

Não são as fórmulas que o direito delimita, mas a tradicional prática do *self-government*, peculiar aos povos anglo-saxões, a causa principal do êxito das administrações locais naquele país. Para nós, porém, "cujas condições históricas, intelectuais e morais são diferentes", o princípio constitucional da autonomia dos Municípios no passado, foi "uma simples aspiração política" (8).

No presente, como no futuro, é a centralização ditada pela intervenção na ordem econômica, característica do Estado moderno, que pagaremos mais fortes tributos".

*
* *

Finalizando, o Sr. Oswaldo Trigueiro respondeu, de improviso, às críticas e comentários feitos a seu trabalho.

(8) SORIANO DE SOUZA, *Princípios Gerais de Direito Público e Constitucional* (1893), pág. 378.

este duplo caráter, representando o papel de órgão de equilíbrio entre duas tendências opostas, etc." (F. CAMPOS, *ob. cit.*, págs. 69-70).

"Se os interesses locais se acham de tal maneira entrelaçados com os interesses estaduais que se torna impossível servir-se para a sua discriminação de um critério geral ou teórico; se a economia local se acha intimamente consubstanciada com a economia estadual; se não existe separação completa de economias entre o município e o Estado, nada mais natural do que participar o Estado da administração local, quer por um contróle permanente do Governo estadual sobre a administração do Município, quer pelo estabelecimento de um consórcio entre o Município e o Estado para a comum administração dos negócios de interesse comum" (F. CAMPOS, *ob. cit.*, pág. 68).

(5) "Autonomia é um conceito puramente político; não é, absolutamente, um conceito jurídico, e a diferença que existe entre um princípio político e um princípio jurídico é que o princípio jurídico é suscetível de determinação precisa e definida e o princípio político é, por sua natureza, vago e indeterminado" (F. CAMPOS, *ob. cit.*, pág. 31).

(6) A circunstância de ser o Prefeito de nomeação do Governador do Estado não lhe retira o caráter de autoridade local. Como ensina RUI, é a natureza das funções e não a investidura que caracteriza os funcionários federais e locais (*Ob. cit.*, pág. 64-65).

(7) F. CAMPOS, *ob. cit.*, pág. 63.

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil

1.^a PARTE

Panorama geral anterior a 1930

Capítulo I

OS PRECURSORES

Reforma quer dizer forma nova, modificação, reparação, reconstrução, restabelecimento, melhoramento, renovação.

Para estudar, apresentar, discutir e fazer compreender uma reforma, seja ela da natureza que fôr, faz-se, portanto, mister focalizar preliminarmente aquilo que foi objeto de transformação, a fim de que, estabelecido um paralelo entre o que existia e o que passou a vigor, possa gerar-se um claro entendimento das razões motrizes da ação renovadora.

No caso, o nosso campo de ação é a administração pública brasileira. Tomá-la em determinada época e apresentá-la aos leitores desintegrada do todo que ela constitui, seria estudo parcial e deficiente, que traria em si a desvantagem de dificultar, senão de impedir, as comparações que se tornam necessárias.

E' claro que, se pretendemos falar sobre a reforma administrativa operada entre nós, de 1930 para cá, não cabem neste trabalho largas palavras concernentes a toda a história da nossa administração. Alguns traços rápidos, dedicados ao passado, parecem-nos, todavia, indispensáveis, até para melhor realce das excelências dos métodos de direção hoje adotados.

Assim, para essa espécie de *background* da obra que se inicia, remontemos aos primórdios da nossa terra e fitemos respeitosa e comovidamente os olhos no velame das caravelas e bergantins que trouxeram às nossas plagas o almirante Martim Afonso e, poucos anos depois, o nosso 1.^o Governador Geral, Tomé de Souza.

Com Martim Afonso de Souza "fidalgó notável, soldado valente e brioso tanto quanto estadista de

valor, começa propriamente a história do Brasil" (1).

O escopo destas linhas não é, porém, a História do Brasil e sim a dos aspectos que em nosso país foi assumindo a gestão das coisas públicas até à situação atual.

A figura notável de Martim Afonso fica, por isso, em plano que escapa às finalidades desta obra. Embora seja ele o patriarca da nossa unidade territorial, seriamente ameaçada nas três primeiras décadas do século XVI pelos piratas franceses, insuflados e protegidos por Francisco I, sua missão primacial e essencial foi a de "fixar ao longo da costa Atlântica núcleos permanentes de população" (2), capazes de repelir as invasões iminentes e a pilhagem que se generalizava. Seus atos administrativos foram, por isso, rudimentares e de caráter precipuamente militar.

A bem dizer, não havia, no momento, onde exercer a administração, no sentido que essa palavra adquiriu em nossos dias. Havia, sim, muito que desbravar, que criar, que construir, que orientar, preparando o terreno para os fundamentos da obra que ia ser iniciada.

Embora viesse Martim Afonso ao Brasil investido de poderes que lhe outorgavam a dignidade de lugar-tenente do Rei, por carta régia expedida de Castro Verde, a 20 de novembro de 1530, e a fim de "tomar posse das terras que descobrisse na terra do Brasil, a organizar nela govêrno e administração civil e militar, prover os ofícios de justiça e tudo o mais necessário ao serviço público" (3), o poder dos capitães-donatários, repartido em frações desiguais, levantava grandes obstáculos à obra de unidade que se impunha, tornando a administra-

(1) PANDIÁ CALÓGERAS — *Formação histórica do Brasil* — 3.^a Edição (pág. 91) — Companhia Editora Nacional — 1938.

(2) *Opus cit.*

(3) Apud MAX FLEIUSS — *História Administrativa do Brasil* — 2.^a Edição, pág. 6 — Companhia Melhoramentos de São Paulo.

ção mais um problema privado ou doméstico que público.

A necessidade de “uniformizar a administração em todo o país, reprimindo o arbítrio dos capitães-donatários, uns quase soberanos, e de seus locotenentes; a indisciplina reinante em quase tôdas as capitanias e desmandos contra o gentio; a urgência de expelir contrabandistas franceses que audazmente se haviam estabelecido nos mares da costa, entre a ilha de S. Sebastião e Cabo Frio; de fortificar e guarnecer mais seguramente o litoral e de premunir os donatários contra as freqüentes insurreições das tribos mais ferozes, a exemplo do que sucedera com Pereira Coutinho, trucidado pelos Caetés; de exaltar a fé católica, antes de tudo, e politicamente organizar em bases definitivas a América Portuguesa, decidira el-rei, em 1548, a criar um só poder central, ou Governo Geral Uno, em nossa terra, como traço de união entre os donatários, a quem foram retiradas muitas das prerrogativas contidas em suas cartas de doação” (4).

Para Governador Geral foi, então, escolhido Tomé de Souza, “mordomo-mor do rei, cavaleiro fidalgo da sua Real Casa, varão que se ilustrara em Ásia e África pelos seus grandes feitos, tino administrativo, e caráter forte e ímpoluto” (5).

Com Tomé de Souza começou, propriamente, a administração em nossa terra. Dêle e da grande figura do jesuíta Manuel da Nóbrega, vindo para a América em sua companhia, diz o insigne Calógeras (6): “Tornaram-se os fundadores do Brasil, segundo as diretivas previstas por Martim Afonso de Souza. Amigos e trabalhando de mãos dadas, a êles deveu a nossa colônia seu surto e seu progresso. Sossêgo, respeito à autoridade, justiça, organização da vida econômica e social, a ambos se deveram”.

Capítulo II

OS GOVERNADORES E VICE-REIS

A Tomé de Souza, 1.º Governador Geral para o Brasil, foi dado um *Regimento*, datado de Almeirim, a 17 de dezembro de 1548 (7), que, cronolô-

gicamente, pode ser considerado a célula primitiva da nossa legislação. Dividido em 48 capítulos, considera-o Varnhagen “um modelo de tino administrativo”.

Escapa às finalidades dêste trabalho transcrever aqui essa venerável e pitoresca peça legislativa. Consigne-se, todavia, que, como primeira obrigação do Governador Geral, figurava a de “velar por que o gentio fôsse bem tratado, e, no caso de se lhe fazer dano ou moléstia, exigir a devida reparação às vítimas e castigar os delinqüentes” (8). Com relação aos primeiros cargos e funções públicas do Brasil-colônia, cumpria ao Governador Geral “prover em ofícios de justiça e de fazenda os degredados que houvessem prestado bons serviços nas armadas ou em terra, excetuados apenas os condenados por furto ou falsidade” (9).

Na mesma data de 17 de dezembro de 1548, foram também baixados, em Almeirim, *Regimentos* para o Provedor-mor da Real Fazenda e para o Ouvidor Geral, cargos que, com o do Governador Geral, constituíam as três autoridades máximas da colônia. Todos três eram independentes e tinham as suas atribuições discriminadas, mas só deveriam agir de comum acôrdo, formando uma espécie de conselho de governo.

O Ouvidor-Geral era a autoridade suprema da justiça territorial, cabendo-lhe assistir na mesma capitania que o Governador Geral. Cumpria-lhe conhecer

“por ação nova, dos casos crimes, para o que tinha alçada até morte natural inclusive, quanto a escravos, peões, cristãos, gentios livres, devendo, porém, nos casos em que, segundo o direito, coubesse a pena de morte, inclusive, tratando-se de pessoas dessa qualidade, proceder nos respectivos feitos e despachá-los com o governador-geral, sem apelação, se fôsem conformes os seus votos; e, no caso de discordância, deviam ser os autos, com os réus, remetidos ao corregedor em Lisboa, para sentença” (10).

O Provedor-mor da Real Fazenda, cujo Regimento constava de 30 capítulos, teve o seu cargo, criado, segundo as próprias palavras de El-Rei:

“para regularizar a administração da Fazenda no Brasil, a qual, segundo consta, vai muito desordenada” (11).

(4) MAX FLEIUSS, *opus cit.*, pág. 14.

(5) *Idem*, *ibid.*

(6) PANDIÁ CALÓGERAS, *op. cit.*, pág. 14.

(7) Publicado na “Revista do Instituto Histórico”, Tomo LXI, Parte I.

(8) *Apud* MAX FLEIUSS, *op. cit.*, pág. 15.

(9) *Idem*, *ibid.*, págs. 17 e 18.

(10) *Idem*, pág. 21.

(11) *Idem*, pág. 18.

Entre os casos de sua competência, figurava :

"ordenar o estabelecimento das casas em que se fizesse o negócio da Fazenda Real por contos, com os livros a êsse fim necessários, dos quais um em que se assentassem as rendas e seus títulos, outro de forais, regimentos, provisões, ordenados, tenças, contratos, arrendamentos e matrícula da gente de sôlido, com a obrigação, para o provedor-mor, de despachar na mesma repartição, acompanhado do escrivão da Fazenda, todos os dias que julgasse necessário à conveniência do serviço público" (12).

Ao chegar ao Brasil, vinha Tomé de Souza incumbido de "fundar uma fortaleza e povoação grandes na Bahia de Todos os Santos" (13), em local diferente da antiga Vila Velha, que não era "dos mais apropriados" (14).

A 1.º de novembro de 1549 inaugurava êle a cidade do Salvador, onde figuravam os nossos primeiros edifícios públicos, dignos dêsse nome. Êsses edifícios eram a Casa dos Governadores, a Casa da Câmara, a Igreja Matriz, a Cadeia, o Colégio dos Padres, a Sé, a Casa dos Contos e armazens para a Alfândega.

Por essa enumeração se verifica que as repartições públicas mais antigas que possuímos foram fazendárias, da mesma forma que, entre os cargos e funções, deve ocupar a primazia o de escrivão da Fazenda, mencionado no Regimento do Provedor-mor.

Quatro anos durou a fecunda gestão de Tomé de Souza no Brasil. A instâncias suas e diante da alegação de que a idade já não mais o ajudava nos trabalhos e fadigas que aqui suportava, concordou a Côrte de Lisboa em dar-lhe substituto. A 15 de julho de 1553 chegava à Bahia o seu sucessor, D. Duarte da Costa, cuja má administração não tardou em entregar a colônia à sanha dos índios revoltados e à cupidez dos piratas franceses.

A situação tornou-se alarmante, sendo, pouco tempo depois, nomeado Mem de Sá para suceder a Duarte da Costa.

A obra administrativa de Mem de Sá, continuadora da de Tomé de Souza, é digna da gratidão de todos os brasileiros. Governando por mais de 12 anos, é Mem de Sá considerado como o verdadeiro administrador colonial pelos nossos maiores historiadores. Sobre êle assim se exprime Frei Vicente

do Salvador : "O doutor Mem de Sá, com razão, pode ser espêlho dos governadores do Brasil", e Varnhagen considera que o "Brasil foi por êle salvo".

Mem de Sá foi nomeado por carta régia datada de 23 de julho de 1556, em cujo final D. João III ordenava :

"E o dito Mem de Sá servirá os ditos cargos enquanto eu houver por bem e não mandar o contrário, pôsto que acima diga que os servirá por tempo de três anos" (15).

Feliz foi a ressalva feita por El-Rei de manter Mem de Sá no govêrno enquanto houvesse por bem e não mandasse o contrário. Três anos seria um prazo extremamente exíguo para a realização da grande obra de pacificação e reorganização por êle levada a cabo, com a valiosa ajuda de seu sobrinho Estácio de Sá, que fundou a cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro em 1565, e, mais tarde, de outro sobrinho, Salvador Correia de Sá e Benevides.

O novo governador geral, nomeado pela metrópole, a instâncias de Mem de Sá, em 1570, não chegou a tomar posse do cargo, por haverem as naus em que viajava, com cêrca de setenta jesuítas, sido destroçadas por piratas huguenotes, que trucidaram os tripulantes. Em substituição ao malogrado D. Luiz Fernandes de Vasconcelos, aportou à Bahia, a 2 de março de 1572, quase às vésperas do falecimento de Mem de Sá, o seu segundo e, na realidade, primeiro sucessor, Luiz de Brito e Almeida, cuja autoridade literal sobre o nosso território teve curta duração, já que, por carta régia de 10 de dezembro do mesmo ano, ficou o Brasil dividido em dois governos gerais — o do Norte e o do Sul.

Na exposição de motivos dessa carta régia, dizia El-Rei D. Sebastião, fundamentando a medida :

"...sendo as terras da costa do Brasil tão grandes e distantes umas das outras e haver já agora nelas muitas povoações e esperanças de se fazerem muitas mais pelo tempo em diante, não podiam ser tão inteiramente governadas como cumpria, por um só governador, como até aqui nelas houve" (16).

O citado Luiz de Brito e Almeida teve, assim, a sua autoridade reduzida ao Brasil setentrional, de

(12) *Idem*, pág. 19.

(13) *Regimento do Governador Geral*, cit.

(14) *Idem*.

(15) *Apud* MAX FLEIUSS, *op.cit.*, pág. 25.

(16) MAX FLEIUSS, *op.cit.*, pág. 29.

Pôrto Seguro para cima, sendo nomeado governador da parte meridional, de Ilhéus para baixo, com sede no Rio de Janeiro, o Dr. Antônio de Salema.

A razão principal da divisão do Brasil em dois governos foi, segundo Rocha Pombo, aliviar de preocupações com o Sul o governador das capitanias do Norte.

Embora os dois governos procurassem agir harmonicamente, tendo, até, firmado um acôrdo em 10 artigos, não tardou em revelar-se impolítica a dualidade de autoridades, tanto que, cinco anos depois, em 1577, voltava novamente o Brasil a um único poder central, com sede na Bahia, sendo, no ano seguinte, nomeado Lourenço da Veiga 5.º Governador Geral.

Em 1608, foi, outra vez, o Brasil submetido à tentativa de dois governos. Como a primeira, a medida não durou mais de cinco anos, vindo, em 1613, assumir o novo governo unificado, D. Gaspar de Souza.

Até à criação do seu 1.º Vice-Rei, D. Jorge de Mascarenhas, Marquês de Montalvão, nomeado, por Felipe IV, em 1640, ao fim do domínio espanhol, teve o Brasil, ao todo, 17 governadores gerais.

O título de Vice-Rei não foi usado por todos os sucessores do Marquês de Montalvão. Só passou a ter uso ininterrupto a partir de 1763, com a mudança da sede do vice-reinado para o Rio de Janeiro.

Tinham os nossos governadores gerais e vice-reis a patente de nomeação condicionada ao prazo de três anos (17), podendo ser reconduzidos. O Conde de Sabugosa e o Conde das Galvêas, ainda na Bahia, e D. Luiz de Vasconcelos e o Conde de Rezende, já no Rio de Janeiro, exerceram, todos, o vice-reinado por mais de 12 anos.

Os vice-reis pagavam altos emolumentos correspondentes à patente, renovados em caso de recondução. O ordenado, "não incluindo o sôlido da patente e propinas" (18), foi, para Tomé de Souza, de 400\$0 anuais, elevando-se, já para Duarte da Costa e Mem de Sá, a 600\$0. Em 1583, ao tempo do 6.º governador geral, era de 800\$0, passando em 1602, com o 8.º governador, a 1:200\$0, isto é, a três vezes mais que o do 1.º governador geral.

Essas cifras não representam, todavia, a realidade das vantagens deferidas aos governadores. Como já vimos acima, havia ainda o "sôlido da

patente e propinas", e, pela *Fôlha geral de despesas*, criada por ato de 10 de junho de 1617, o governador geral, além do ordenado anual de 1:200\$0, tinha 400\$0 para os 20 homens de seu serviço e mais 400\$0, "para fazer mercê às pessoas que em meu serviço merecerem" (19), o que fazia um total de dois contos de réis.

Em 1763 consignou-se ao vice-rei Conde da Cunha o ordenado anual de 4:800\$0, e os vencimentos do Conde de Azambuja, em 1768, eram de 5:748\$0, "além de pequenas propinas, como o azeite de peixe" e o "capim para as bêstas de sege" (20).

O Conde de Rezende teve, em 1789, 8:000\$0 anuais, o maior ordenado do cargo, que foi conservado para D. Fernando José de Portugal e Castro, Marquês de Aguiar, além do que lhe competia como regedor da Relação, suprimindo-se, então, tôdas as propinas e emolumentos percebidos até essa época pelos vice-reis.

O último vice-rei do Brasil foi D. Marcos de Noronha e Brito, 8.º Conde dos Arcos, cuja gestão se prolongou de 21 de agosto de 1806 a 7 de março de 1808.

A legislação por que se regeu a colônia nos seus primeiros três séculos de existência foram as Ordenações Manuelinas, Afonsinas e Filipinas, estas promulgadas a 11 de janeiro de 1611. O Código Afonsino introduziu, como reforma social, o sistema representativo de participação indireta do povo no antigo município português, por meio de delegados, chamados vereadores, que, em lugar das antigas assembléias dos *homens bons*, deliberavam em matéria de interesses regionais. Os *homens bons* foram substituídos por *vereadores* na composição das câmaras municipais, eleitos por aqueles (21).

Homens bons, esclarece Coelho da Rocha, eram as pessoas mais gradas da terra, passando, mais tarde, essa denominação a abranger apenas aos munícipes que já haviam desempenhado algum cargo na administração local (22).

Com as Ordenações Filipinas, no início do século XVII, teve o primeiro esboço, em nossa legislação, a forma administrativa do município.

As câmaras municipais, a princípio denominadas *Vereação* ou *Conselho de Vereança*, se compunham

(17) Vide nota 15, relativa à nomeação de Mem de Sá.

(18) *Apud* MAX FLEIUSS, *op.cit.*, pág. 47.

(19) *Idem, ibid.*, transcrição da *Fôlha Geral de despesas*.

(20) *Idem, ibid.*

(21) *Ordenações Afonsinas*, Livro I, títulos 26 a 29.

(22) CÂNDIDO MENDES — *Código Filipino*, nota 1.ª ao § 6.º da Ordenação, livro I, título 67.

dos seguintes funcionários ou *oficiais da Câmara*: juiz ordinário (da terra), como presidente, ou juiz de fora, onde o houvesse, três vereadores (em certos casos, quatro), um procurador, dois almota-céis e um escrivão. Algumas câmaras contavam, ainda, com um síndico, ou advogado, antigo *vozeiro* e um tesoureiro.

Já vimos que, em 1548, foi baixado o regimento de Tomé de Souza, pelo qual se regularam os governadores subseqüentes. Até essa época os capitães-mores e donatários dirigiram suas capitanias de acôrdo com as respectivas cartas de doação e forais, expedidas em conformidade com o direito das Ordenações Manuelinas.

Tornou-se, porém, de tal maneira complexo o corpo de leis, cartas régias, alvarás e provisões do Reino, cujos preceitos colidiam e por vêzes se anulavam, que foi preciso baixar, em 1677, um novo Regimento Geral, condensando as melhores práticas existentes.

Em 1763 foi expedido um novo Regimento aos governadores e vice-reis do Brasil.

Por êsse Regimento deviam os vice-reis, ao passarem o cargo a seus sucessores, retirar-se imediatamente para o Reino, “na mesma embarcação em que lhe viesse o sucessor, sob pena de seqüestro” (23), para evitar os inconvenientes já verificados em Pernambuco e no Maranhão, onde certos ex-governadores haviam criado embaraços à investidura dos que os vinham substituir. Os vice-reis e governadores gerais deviam dar conta dos negócios públicos ao rei por intermédio do Conselho Ultramarino, escrevendo minuciosamente, “por todos os navios, ainda com repetição do já escrito, por causa da incerteza do mar”. Ao fim do govêrno, deveriam remeter um relatório geral, dando conta dos negócios mais graves que haviam tratado, bem como dos que ficavam pendentes, “sem o que não se lhes pagaria o sôlido do último ano”.

Os governadores gerais e vice-reis não podiam comerciar “em lojas abertas” nem prover ofício algum público com “criados de sua casa, ex-praças de sua guarda, salvo o caso de méritos excepcionais” (24). Não podiam delegar ou substabelecer poderes a outras pessoas que não as designadas

pela Coroa, nem “mandar presentes aos membros do Conselho Ultramarino” (25), bem como permitir representassem as Câmaras em seu favor, nem consentir que se lhes tirasse o retrato “para ser pôsto na sala do Senado da Câmara, ou em outros quaisquer lugares públicos, sem representação prévia da Câmara a El-Rei” (26).

O ilustre Gomes Freire de Andrade, Conde de Bobadela, de quem diz Varnhagen sentir-se entusiasmado na presença “de tanto brio, de tanto zêlo, de tanta virtude, de tanto patriotismo”, recusou-se peremptoriamente, em face dos dispositivos legais vigentes, a autorizar a inauguração de seu retrato na sala de sessões do antigo Senado da Câmara do Rio de Janeiro. Os vereadores solicitaram, porém, a autorização de El-Rei e foi em virtude de ordem régia que se inaugurou, afinal, o belo retrato que ainda hoje pode ser visto no edifício do Conselho Municipal.

De Gomes Freire, de D. Luiz de Almeida Portugal Soares d'Eça Alarcão Melo Silva Mascarenhas, 2.º Marquês de Lavradio, de D. Luiz de Vasconcelos e Souza, ilustre descendente dos condes de Castelo Melhor, e mesmo de D. José Luiz de Castro, 2.º Conde de Rezende e Almirante do Reino, todos vice-reis do Brasil, com exceção de Bobadela — que teve o título de sargento-mor de batalhas e capitão-general das três capitanias do Rio de Janeiro, de São Paulo e das Minas, com a superintendência de tôdas as capitanias meridionais — ser-nos-ia grato falar mais detidamente, pelos assinalados serviços que prestaram à nossa pátria.

O programa que nos traçamos não permite, porém, maiores devaneios em tórno da fascinante atuação administrativa dêsses ilustres estadistas.

A 14 de janeiro de 1808 entrava a baía do Rio de Janeiro o brigue de guerra *Voador*, com a notícia de que a Família Real portuguesa, fugindo à investida da águia napoleônica, velejava para o Brasil, acompanhada de toda a côrte. Ia, assim, iniciar-se uma nova fase para a nossa administração e dar-se o primeiro passo para a nossa emancipação política.

(23) *Apud* MAX FLEIUSS, *op.cit.*, pág. 48.

(24) *Idem, ibid.*

(25) *Idem, ibid.*

(26) *Idem, ibid.*

O aniversário do Presidente Vargas

A saudação da A. S. C. B. ao seu patrono

A data natalícia do Presidente Vargas, transcorrida a 19 de abril último, ofereceu mais uma vez ao Chefe da Nação a oportunidade de verificar o grau de estima em que o têm os brasileiros de todos os recantos do país. Às inúmeras manifestações de caráter pessoal recebidas por Sua Excelência no seu retiro de Araxá, aliaram-se, em comemoração à data, numerosas cerimônias cívicas realizadas em todos os Estados e que consistiram na inauguração de obras públicas, de escolas, de hospitais, e outros melhoramentos, num atestado vivo do surto de renovação e de progresso que vai pelo Brasil e que se deve incontestavelmente ao impulso dado a todas as atividades nacionais pelo governo do ilustre estadista que a vontade soberana do povo brasileiro colocou no poder em 1930 e desde então vem apoiando decididamente, numa demonstração inequívoca de prestígio popular jamais alcançado por qualquer outro governante em nossa pátria.

Realmente, o feito simples e democrático do Presidente Vargas, aliado às suas excepcionais qualidades de estadista e administrador, grangeou-lhe essa popularidade que fez do dia de seu aniversário uma data verdadeiramente nacional, consagrando em nosso país, naturalmente, como dia de júbilo cívico, o "Dia do Presidente", do mesmo modo como nos Estados Unidos já existe a tradição do "President's Birthday".

A Associação dos Servidores Cívicos do Brasil, a pujante organização fundada há cerca de um ano pelo Sr. Luiz Simões Lopes, não podia deixar de comemorar, com relêvo especial, a data natalícia do Sr. Getúlio Vargas, que, além de seu eminente patrono, é também o maior benfeitor da classe dos servidores civis do Brasil.

Assim, dando uma demonstração do alto prestígio social a que já atingiu, a A. S. C. B. realizou em sua sede, no 12.º andar do edifício do I. P. A. S. E., um magnífico festival artístico-dançante, que alcançou sucesso integral e para cujo brilhantismo contribuíram gentilmente a pianista Yolanda Ferreira, a poetisa Cecília Meireles, a cantora Lília Nunes e a orquestra e show do Casino da Urca.

À noite, pelo microfone da PRD5, Rádio Difusora da Prefeitura do Distrito Federal, o progra-

ma prosseguiu com a saudação feita ao Presidente da República pelo Sr. Luiz Simões Lopes, Presidente da A. S. C. B., e com números artísticos a cargo da pianista Ana Carolina, da cantora Maria Figueiró Bezerra e de gravações pertencentes à discoteca daquela emissora.

Passamos a transcrever a oração com que o Sr. Luiz Simões Lopes, em nome dos servidores civis do Brasil, saudou o Presidente Vargas :

"Senhores :

Tenho a subida honra de falar em nome dos servidores civis do Brasil, na qualidade de Presidente de sua Associação.

O que a coletividade dos servidores civis do Brasil deve ao Presidente Getúlio Vargas é, antes de tudo, a integração nas atividades fecundas, sem as quais não se forja, nem se conquista, em quaisquer latitudes, o progresso das Pátrias.

E isso não é programa de um governo, mas de muitos governos.

Significa, antes de tudo, o estabelecimento de condições reais, para que o trabalho se exerça com dignidade e satisfação; significa, ainda, elevar a personalidade humana acima das máquinas, das peças e das ferramentas, como elemento de produção.

Dentro do labor profícuo, agem e se movimentam os que são livres do temor das necessidades, os que se sentem ao abrigo das injustiças, os que se reconhecem justamente apreciados no seu mérito e, sobretudo, os que amam no trabalho a força e o valor da sua finalidade.

Foi no ciclo em que se operou essa transformação, através da árdua e muitas vezes anônima refrega das incompreensões, que pela primeira vez, movida por homens tomados de um novo sentimento, a administração pública brasileira passou a sentir a verdadeira consciência de suas responsabilidades.

Aplicar com honestidade os dinheiros do povo é, principalmente, devolvê-los em bons serviços; mas o povo, como beneficiário, sempre foi um elemento pouco ponderável nas preocupações dos que ocupavam os postos da administração, em qualquer escala.

As exceções nesse panorama geral, que as havia, não invalidavam — em que pesem brilhantes e fecundas atuações isoladas — o conjunto compacto dos que se refugiavam no serviço público, como numa atividade sem cansaços ou motivos especiais.

Trazido ao governo, não pelo império de circunstâncias ocasionais, mas por um irresistível impulso de opinião, amadurecido nas decepções de todo o primeiro período republicano, o Sr. Getúlio Vargas assumiu o poder, em 1930, perfeitamente identificado com os problemas e as realidades de sua época.

Assim, o estadista que iniciava a sua gestão alargando o campo administrativo com a criação de dois ministérios,

que vinham cobrir novas áreas de fundamental interesse, incompreensivelmente abandonadas pelos poderes públicos, fazia incidir desde logo a sua ação em favor da moralidade administrativa e da economia nos gastos, num dos mais importantes setores da administração federal.

Outro não foi o espírito nem o objetivo da antiga Comissão Central de Compras, primeira aplicação de um sábio princípio, mais tarde e hoje largamente aplicado, o que, já àqueles dias, vinha permitir ao governo, cujos gastos na aquisição de material sempre atingiram a enormes cifras, comprar mais barato e impedir que as compras se fizessem, como vinham sendo feitas, à base de interesses individuais.

Nesses pródromos da luta sem trincheiras contra as malversações e a imprevidência, a energia do homem de governo sulcava rumos aparentemente tomados ao acaso na desolação do quadro geral; mas os fatos vieram dar conteúdo ao seu pensamento inflexível, dirigido para um só fim.

Por isso, o estadista mesmo que transformava em realidade, a partir de 1936, a democratização do serviço civil, tornando-o acessível a todos os brasileiros, sem outra distinção que as da própria capacidade, inscrevia na Carta Constitucional de 1937 um dispositivo determinando a criação de um órgão que cuidasse expressamente de estudar as falhas dos serviços administrativos e de propor as medidas capazes de promover a eficiência da administração.

Já a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão dispunha, há um século e meio, que tôdas as dignidades, cargos e empregos públicos fôsem acessíveis a qualquer pessoa, segundo sua capacidade e sem outra distinção que aquela das suas virtudes e do seu talento.

Mas essa velha conquista dos direitos individuais, consagrada em todos os países civilizados, sempre permaneceu inoperante nas práticas da 1.^a República.

Por outro lado, a iniciativa de reconhecer um texto constitucional, expressamente, que a eficiência administrativa deve ser promovida, é privativa da Carta de 1937.

Em nenhum outro documento similar, essa preocupação foi jamais formulada, com tão evidente propósito.

E quando não bastassem as linhas mestras e vitais, sob cujo influxo a persistente ação governamental criou e consolidou a política que havia de dar uma fisionomia própria ao Serviço Público Brasileiro, aí está a copiosa e profícua messe de medidas várias.

Amparado pelo revitalizante sopro de idéias novas e por uma legislação protetora dos seus direitos e definidora dos seus deveres; estimulado pelo apoio oficial nas suas possibilidades de aperfeiçoamento e especialização, no país e no estrangeiro; convidado a melhorar, sem ônus pecuniários, os seus conhecimentos, podendo aproveitá-los no desempenho das próprias funções ou para o ingresso em carreiras de nível superior; considerado na sua pessoa humana, auscultado, sentido, acatado nas suas sugestões úteis e na sua crítica construtiva; assistido constantemente por uma série de providências cujo espírito é facilitar o consciente desempenho da função pública, o servidor do Estado é, hoje, em meio às transformações estruturais e à implantação dos novos métodos de trabalho, um eficiente fator de prosperidade nacional.

Em oito anos, deu-lhe o Chefe da Nação essa condição ímpar, que ainda não chegou a seu termo.

Por isso mesmo, é o Senhor Getúlio Vargas o criador do Serviço Civil Brasileiro.

Tendo compreendido o fenómeno de sua época, soube vê-la subjugada pelo imperativo de um dos mais tremendos problemas com que se defrontam as nações, em nossos dias: o da eficiência.

Não há contemporização possível entre produzir mais e produzir menos, qualquer que seja o campo onde se desenvolva, contemporaneamente, a atividade humana.

Porque é lógico que só os capazes, pela inteligência e pelo trabalho, vale dizer, pela organização, podem competir, ou melhor, subsistir.

*
* *

Excelentíssimo Senhor Presidente Getúlio Vargas:

Buscou V. Excia. um recanto distante da nossa pátria para fugir às homenagens que os brasileiros, em maioria impressionante, prestam hoje ao seu grande guia.

A invencível modéstia, a simplicidade inata, o desprendimento do homem que serve ao país sem pensar no fausto do cargo nem em recompensas de qualquer espécie — qualidade marcante da sua personalidade — impedem que V. Excia. sinta de perto quão profunda é a confiança e como é sincera a estima que os seus concidadãos lhe devotam.

Acostumados a ver em V. Excia. mais o amigo dileto da classe do que o Chefe do Estado, os que servem ao Governo Nacional enviam, nesta mensagem através do espaço, uma saudação afetuosa e sincera ao seu Patrono. Queremos que a nossa voz, consciente e vibrante, vencendo as distâncias, cruzando os vales e as serranias, chegue até essas plagas longínquas e se incorpore ao cântico uníssono de votos e bons augúrios que envolvem hoje a figura de V. Excia., em pleno Oeste, no planalto que a argúcia indígena batizou de Araxá — o lugar de onde primeiro se avista o sol.

A nossa saudação é um preito de gratidão e de aprêço ao governante que valorizou o serviço público e deu aos servidores do Estado a alta posição que hoje ocupam na estrutura governamental; que substituiu o regime do filhotismo e da proteção pelo sistema do mérito; que substituiu o funcionário abastardado pela politicagem pelo funcionário independente e cômico de seus direitos e deveres; que substituiu o espetáculo triste e deprimente da legião de fracassados em tôdas as profissões, que buscavam o serviço público como quem procura uma casa de caridade, pelo quadro sadio da corte de gente moça, forte e capaz, que ingressa diariamente no serviço público pela porta larga da livre competição; que substituiu a legislação caótica e indefinida que regia o pessoal a serviço do Estado pelo Estatuto do Funcionário e vasta legislação complementar, onde estão claramente definidos os seus direitos e deveres; que substituiu a proteção vaga e aparente do servidor do Estado por uma série de medidas objetivas, entre as quais sobressaem a aposentadoria da numerosa classe dos extranumerários, a pensão aos herdeiros de todos os servidores e o salário-família; que substituiu o material obsoleto e inadequado por material de alta qualidade, padronizado, com o qual os servidores podem produzir mais e melhor; que substituiu os pardieiros sem luz

e sem higiene — focos de cegueira e de tuberculose — por prédios funcionais, higiênicos, bem localizados, onde o trabalho é um prazer; que abriu tôdas as possibilidades aos servidores mais bem dotados, pelo respeito absoluto aos resultados dos concursos e pelos numerosos cursos gratuitos que lhes oferece; que proporcionou um nível de salário razoável, dentro do serviço público, e que não hesitou em agravar de mais de 700 milhões de cruzeiros as despesas públicas, para garantir os que servem ao Governo

contra a alta dos preços; que vela permanentemente pelos interesses legítimos da nossa classe; que tem sempre uma palavra de estímulo para os que servem ao país com dedicação e boa vontade; que, sem prejuízo dos interesses do Estado, é sempre moderador das decisões dos demais órgãos contra as faltas cometidas pelos funcionários; que é, enfim, o Patrono da nossa Associação, a qual só existe graças ao apoio entusiástico que dêle recebeu desde o primeiro instante”.

A reforma da Polícia Civil do Distrito Federal

Desde os tempos do extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil vinha o Governo se preocupando com o problema de dotar a Capital da República de um aparelhamento policial eficiente. Circunstâncias varias, porém, impediam que os estudos realizados se transformassem em medidas concretas.

Com a entrada do país na guerra, as falhas e os defeitos que entorpeciam o funcionamento do nosso inadequado organismo policial ainda mais se acentuaram. Além dos defeitos decorrentes de uma organização desenvolvida sem plano, porque de acôrdo com as necessidades do momento, a situação ainda se agravava com a existência de serviços cujas estrutura e finalidade não se encontravam nas leis.

Essa era a situação da Polícia Civil do Distrito Federal quando o Sr. Ministro da Guerra, em exposição de motivos ao Chefe do Governo, veio encarecer a necessidade da criação de um Serviço Especial de Informações, cuja finalidade seria a vigilância dos agentes estrangeiros que estivessem porventura agindo no território nacional. O Ministério da Justiça vinha em apoio da proposta e sugeria a subordinação direta do Serviço a um dos ministérios, à semelhança do FBI dos Estados Unidos, órgão por meio do qual o Departamento da Justiça daquele país exerce as atribuições relacionadas com a segurança interna.

Embora não negando a necessidade de um órgão com semelhante finalidade, o D.A.S.P. entendeu que a solução estaria no prosseguimento dos estudos de reorganização da Polícia Civil, em cujo âmbito talvez se pudesse melhor situar o novo organismo, desde que a ela se atribuísse jurisdição nacional para as atividades de natureza política.

Havendo o Chefe do Governo concordado com essa orientação, entrou logo o D.A.S.P. em con-

tato com as autoridades policiais para o prosseguimento dos trabalhos, agora com objetivos mais definidos.

Já falamos da situação em que se encontrava a Polícia Civil do Distrito Federal à época da entrada do país na guerra. O regulamento em vigor, se bem que datasse de 1934, achava-se tão modificado por legislação posterior que qualquer consulta ao mesmo quase sempre resultava inútil. Diversos serviços foram criados depois daquela data, entre os quais o Serviço de Registro de Estrangeiros, a Delegacia de Estrangeiros, a Corregedoria, a Delegacia de Menores, sendo de notar a situação *sui-generis* desta última, cuja existência não constava de lei. Fácil é ver as dificuldades da autoridade responsável pelos serviços policiais ao tentar coordenar êsse emaranhado de leis, portarias e instruções de serviço.

Finda a análise das atividades policiais, percebia-se desde logo a necessidade de separar os órgãos que as deviam executar em dois grandes grupos: I) órgãos de caráter local; e II) órgãos de caráter nacional. Aliás, tal orientação se colocava em perfeito acôrdo com o dispositivo constitucional que dá ao Governo Federal a competência privativa de organizar a polícia e segurança das fronteiras e prover aos serviços da polícia marítima e portuária.

De acôrdo com êsse esquema, as atividades de policiamento local ficaram a cargo dos seguintes órgãos: a) Divisão de Polícia Política e Social; b) Divisão de Polícia Técnica; c) Guarda Civil; d) Inspetoria do Tráfego; e) Instituto Felix Pacheco; f) Instituto Médico-Legal; g) 6 Delegacias especializadas; h) Serviço Médico; i) Serviço de Transportes. Quanto às atividades de interesse nacional, serão elas exercidas pela Divisão de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras e pela Divisão de Coordenação.

A proposta do Sr. Ministro da Guerra ficará atendida com a criação, separadamente, de um Serviço Especial de Investigações, dada a natureza especializada de suas funções. As atividades de administração geral serão desempenhadas por um Serviço de Administração, que funcionará articula-

do com o D.A. do Ministério da Justiça. A Corregedoria foi mantida. Esse sistema de órgãos policiais formam o Departamento Federal de Segurança Pública, diretamente subordinado ao Ministro da Justiça, que veio tomar o lugar da Polícia Civil do Distrito Federal.

Instalado o DSP do Piauí

Como uma das solenidades comemorativas da data natalícia do Presidente Vargas, realizou-se, a 19 de abril findo, em Teresina, a cerimônia da instalação do Departamento do Serviço Público do Estado do Piauí.

Dias antes, em telegrama dirigido ao Presidente do D.A.S.P., o Interventor Leonidas de Melo, convidando-o para o ato, declarava que, ao fazê-lo, desejava manifestar desde então seu "vivo agradecimento pela orientação e assistência técnica que esse importante setor da administração federal prestou ao meu Estado, como ao meu governo, na organização do novo órgão".

Em resposta, o Sr. Luiz Simões Lopes, manifestando-se sensibilizado pelo convite, comunicou que, impossibilitado de comparecer pessoalmente como seria de seu desejo, designara para representar o D.A.S.P., na referida solenidade, o Cônsul Geral Moacir Ribeiro Briggs, Diretor da Divisão de Organização e Coordenação do mesmo Departamento.

Segundo telegrama enviado ao Presidente do D.A.S.P. pelo Sr. Moacir Briggs, a instalação

do D.S.P. do Piauí realizou-se com tôda a solenidade, no dia 19 de abril, no Palácio Karnak, sede do Governo estadual, sob a presidência do Interventor Federal e com a presença de altas autoridades federais, estaduais e municipais. Usando da palavra, o Interventor Leonidas de Melo realçou a significação do ato e referiu-se à participação do D.A.S.P. na criação do D.S.P., tendo palavras de louvor à atuação do Presidente dêste órgão. Falou em seguida o Sr. Moacyr Briggs, que, na qualidade de representante do D.A.S.P., agradeceu as referências feitas pelo Interventor Federal ao mesmo Departamento e ao seu Presidente, expôs os princípios gerais adotados pelo Governo Federal na reforma da administração pública nacional e congratulou-se com o Chefe do Executivo estadual pela instalação do D.S.P., organismo destinado a integrar a administração do Piauí na obra de aperfeiçoamento do Serviço Civil Brasileiro, que vem sendo executada pelo Presidente Getúlio Vargas.

O horário das repartições públicas

Declarações do Presidente do DASP

A propósito dos estudos que vêm sendo realizados no sentido de serem modificados os horários de trabalho, a fim de facilitar-se o escoamento da população que afluí ao centro da cidade, nossos colegas de *A Noite* procuraram o Sr. Luiz Simões Lopes em seu gabinete de trabalho, para saber de S.Excia. o que há sobre o assunto, em relação às repartições públicas. Foram as seguintes as declarações do Presidente do D.A.S.P., divulgadas por aquele vespertino em suas edições de 18 de abril findo :

"O D.A.S.P. realmente foi consultado pelo Prefeito sobre o projeto de escalonamento de horários apresentado pela Associação Comercial. Examinamos o assunto e achamos que aquele projeto não era conveniente na parte relativa ao serviço público. Não era aconselhável e, portanto, devia ser mantido o horário atual até que novos estudos viessem aconselhar a mudança.

O D.A.S.P. é, em tese, favorável ao horário bi-partido, isto é, a que as repartições públicas funcionem em dois turnos de trabalho, porque consideramos indispensável sincronizar as atividades públicas com as atividades privadas. Como já tivemos ocasião de declarar em discurso público, entendemos que os serviços públicos existem para servir ao povo, à Nação em geral, e não às conveniências dos fun-

cionários. Por isso, somos favoráveis a que o Serviço Público se adapte às conveniências dos cidadãos que dêe necessitam. Por outro lado, compreendemos que não é possível adotar essa medida sem dar solução ao problema do almôço dos servidores do Estado, especialmente nesta época de dificuldade de transportes e de alimentação cara. Por isso, há muito vimos estudando conjuntamente as duas questões: horário de trabalho e alimentação dos servidores

do Estado. Portanto, só quando concluirmos o exame meticoloso dessas duas questões, aliás bastante complexas, é que apresentaremos ao Sr. Presidente da República a solução aconselhada pelo resultado desses estudos. Tratando-se de estudos demorados, não podemos no momento precisar quando estarão concluídos. E enquanto fôr mantido o regime de trabalho em um só turno, não vemos conveniência em alterar o horário atual".

Normas para o processamento de obras em edifícios públicos civis

A Secretaria da Presidência da República expediu, em 20 de abril findo, a seguinte

CIRCULAR N.º 3-44

"Srenhor Ministro :

Havendo o Excelentíssimo Senhor Presidente da República aprovado a sugestão contida na exposição de motivos n.º 796, de 27 de março findo, do Departamento Administrativo do Serviço Público, solicito de V. Excia. as necessárias ordens a fim de serem observadas nesse Ministério as seguintes normas referentes, exclusivamente, a obras em edifícios públicos a cargo dos Ministérios Civis :

I — Para os efeitos do art. 2.º do Decreto-lei n.º 1.720, de 30 de outubro de 1939, compreendem-se entre as obras sujeitas à autorização do Presidente da República e à revisão prévia do Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) :

- a) as obras de construção propriamente dita, abrangendo as novas construções e as reconstruções ;
- b) as obras de reforma ou sejam as remodelações e adaptações, inclusive ampliações, demolições e quaisquer alterações em estruturas ou fachadas existentes.

II — Não se compreendem nos dispositivos do item anterior as obras de simples conservação, embora os reparos correspondentes se processem com pequenas adaptações ou melhoria sobre as condições primitivas.

III — As obras a que se refere o item precedente ficam sujeitas à autorização dos Ministros de Estado e devem ser comunicadas ao D.A.S.P., trimestralmente e a *posteriori*, até o dia 15 (quinze) do mês que se seguir ao trimestre a que as mesmas dizem respeito.

IV — Para os efeitos do art. 3.º do Decreto-lei número 1.720, de 30 de outubro de 1939, os projetos, especificações e orçamentos de obras devem ser submetidos à apreciação do Presidente da República, por intermédio e com o parecer do D.A.S.P.

V — Deverão, igualmente, ser submetidos à aprovação do Presidente da República, por intermédio e com o parecer do D.A.S.P., no que diz respeito aos edifícios públicos a cargo dos Ministérios Civis, os planos gerais de obras, de execução a longo prazo, previstos para cada Ministério, pela exposição de motivos n.º 221 do D.A.S.P.,

de 4 de fevereiro de 1944, aprovada pelo Presidente da República em 7 de março de 1944 (D.O. de 20-3-44, pág. 4.755).

VI — Os planos gerais de obras de cada Ministério, que objetivarão a instalação adequada, em qualidade e quantidade, dos serviços respectivos, prevista, para estes, sua expansão natural e seus novos campos de atividade prováveis, serão apresentados sob a forma sintética de três relações, contendo :

- a) a enumeração completa, separada por setores de finalidades correlatas, das obras de construção ou de reforma, em prosseguimento ou por executar, e dos equipamentos complementares em andamento ou por instalar ;
- b) a discriminação, por grupos de urgência equivalente, das obras ou equipamentos cuja execução ou instalação estiver por ser iniciada, referindo-se cada grupo, de preferência, aos conjuntos de obras e equipamentos que, provavelmente, terão início em um mesmo exercício ; e
- c) a apresentação para cada obra ou equipamento cuja execução ou instalação estiver por ser iniciada no exercício seguinte, dos elementos abaixo : breve justificativa, localização, estado em que se encontram os projetos, principais característicos funcionais, orçamento aproximado e prazo provável de realização.

VII — Os planos de que trata o item precedente serão, uma vez por ano, revistos e submetidos à aprovação do Presidente da República, por intermédio e com o parecer do D.A.S.P., tendo em vista tal revisão, o reajustamento dos elementos das alíneas a e b do citado item, e a apresentação dos elementos da alínea c, para o exercício seguinte.

VIII — Nenhuma execução de obra ou instalação de equipamento será incluída no "Plano de Obras e Equipamentos", nem utilizará as respectivas disponibilidades, nem tampouco quaisquer créditos adicionais, se não estiver prevista no plano geral de obras do Ministério correspondente, aprovado pelo Presidente da República, admitindo-se, todavia, no período anormal que atravessa o país, as aplicações excepcionais de verbas orçamentárias e adicionais, que forem autorizadas pelo Presidente da República, ouvido o D.A.S.P., nos casos abaixo :

- a) reforço indispensável às obras em prosseguimento, ou às acrescidas a conjuntos em execução, excluindo-se, por-

tanto, as ampliações ou modificações prescindíveis ou adiáveis, particularmente as de caráter suntuário; e

b) dotações para obras essenciais, ou sejam, aquelas cuja realização se torne premente, tendo em vista o esforço de guerra, a vida das populações ou outros motivos efetivamente relevantes.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Excia. os protestos de alto apreço e distinta consideração. — *Luiz Vergara*, Secretário da Presidência da República.

(Expedida aos Ministérios interessados)".

(D.O. de 24-4-44).

Inaugurada a agência da Imprensa Nacional no Palácio da Fazenda

Em comemoração à data natalícia do Presidente Getúlio Vargas, a Imprensa Nacional inaugurou, a 19 de abril último, no andar térreo do Palácio da Fazenda, a nova sede de sua Agência n.º 1, para a venda dos jornais oficiais e das obras por ela publicadas, assim como para o recebimento de publicações destinadas aos órgãos ali sediados.

O ato, que se realizou às 14 horas daquele dia, foi presidido pelo Sr. Arthur de Souza Costa, Ministro da Fazenda, e contou com a presença do representante do Ministro da Justiça, do Diretor Geral da Fazenda Nacional, do Diretor da *Revista do Serviço Público* e outros altos funcionários, do diretor, chefes e servidores da Imprensa Nacional, além de grande número de pessoas estranhas ao serviço público.

Dando início à cerimônia, usou da palavra o Sr. Rubens Porto, então Diretor da Imprensa Nacional e que acaba de deixar esse cargo, no qual foi substituído pelo Sr. Alberto de Brito Pereira, que ocupava o posto de Chefe da Divisão de Administração da mesma repartição industrial do Estado. Foram as seguintes as palavras proferidas pelo Sr. Rubens Porto:

Senhor Ministro,

Senhores:

Bem poucas palavras para justificar esta reunião que por si mesma se define.

Retardei de algumas horas minha saída da centenária e querida Imprensa Nacional para, nesta data tão cara aos Brasileiros e, particularmente, a nós — desta Repartição —, celebrarmos, no trabalho, o natalício do reformador da Imprensa Nacional, o Sr. Presidente da República.

Neste majestoso edifício, glória da engenharia nacional, nos honra e impõe obrigação a acolhida fraterna de V.Ex., Senhor Ministro.

Não cabem abaixo destas austeras arcadas palavras vãs: melhor lhe ficam os algarismos que lhe são peculiares.

Sem vaidade, porém com a satisfação do dever cumprido, alinho aqui alguns deles que, pelo seu expressivo valor, bem melhor falam da — I.N. —, nesta época grave da vida que passamos.

A Imprensa Nacional, quando assumi sua direção, em fevereiro de 1940, achava-se instalada em dois tradicionais edifícios — o da rua 13 de Maio e o do Calabouço histórico, para onde se transferira em 1938, a título precário, a Indústria do Jornal.

Do primeiro nada mais resta, com a demolição completa que sofreu, em fins de 1940 e começo de 1941; e do último se apropriou, paulatinamente, o Museu Histórico, sendo que nêle ainda conservamos, como armazém de papel, algumas úteis oficinas.

Eram, então, 10.896 metros quadrados de área coberta, e em número de 1.082 os que nela trabalhavam; a receita, em 1939, alcançou a Cr\$ 16.894.233,60, e a arrecadação, em moeda corrente, foi de Cr\$ 1.734.492,50. Hoje, são 45.182 metros quadrados, incluindo nessa área o edifício sede, com 42.982 metros quadrados, e mais os depósitos do Calabouço e da Avenida Venezuela; contamos presentemente com 1.745 servidores, sendo que a receita, em 1943, atingiu a Cr\$ 54.179.975,20, e a arrecadação, em moeda corrente — Renda Industrial — a Cr\$ 12.452.295,60.

A receita de "Obras Diversas" arrecadada em dinheiro, em 1943, foi superior a vinte e quatro vezes a arrecadada em 1939. A renda de assinaturas pagas à vista foi mais de três vezes superior à de 1939. As publicações pagas ultrapassaram o dôbro da do ano base considerado.

A rubrica "Impressões em Geral" ascendeu de Cr\$ 2.618.157,00 em 1939, a Cr\$ 22.621.826,00 em 1943, ou seja, quase nove vezes o índice do ano base.

Quanto às "Obras Impressas", foi também considerável o aumento da receita, que se elevou a Cr\$ 1.517.347,00, contra apenas Cr\$ 81.560,10, determinando, assim, o índice de 1.860 em relação a 100 do ano de 1939.

Finalmente, é com verdadeiro prazer que assinalamos que o *superavit* de Cr\$ 14.861.406,50, obtido em 1943, quase igualou a receita bruta do exercício de 1939 e ultrapassou a de 1938!

Terminando, Senhor Ministro, êste breve relato sobre a Imprensa Nacional, desejo agradecer a honra e fidalguia do gesto de V.Ex., comparecendo a êste singelo ato para presidí-lo, bem como aos honrados Diretores de Serviço do Ministério da Fazenda e aos demais presentes, pedindo, ainda, a V.Ex., se digne declarar inaugurada a Agência da I.N. que se destina a servir ao público, e servir sempre

com o objetivo fecundo de cumprir sua finalidade e de ser útil ao Brasil, particularmente ao Ministério da Fazenda, cujo agasalho tanto nos desvanece.

Falou em seguida, de improviso, o Sr. Ministro da Fazenda, ressaltando a significação do ato que, simples na sua aparência — conforme declarou S.Excia. — na realidade era de muita significação. Disse que a data escolhida para inauguração da Agência da Imprensa Nacional no Palácio da Fazenda — o Dia do Presidente — proporcionava uma oportunidade rara e feliz para realçar o caráter altamente construtivo do governo do Senhor Getúlio Vargas, evidenciado pela majestade e so-

lidez do Palácio da Fazenda — obra admirável de competentes engenheiros patricios, construída inteiramente com materiais nacionais — e pelo progresso que, sob a inspiração de S.Excia., experimentara a Imprensa Nacional, confiada à competência e ao dinamismo moço do Sr. Rubens Porto. Aliás — observou o Sr. Souza Costa — o Presidente da República sempre soube aproveitar os elementos novos, pondo-os à frente de importantes serviços públicos. Concluindo, o Ministro da Fazenda congratulou-se com o Diretor da Imprensa Nacional, pela situação a que atingiu este órgão sob sua direção, e declarou inaugurada a agência, fazendo a seguir rápida visita à mesma.

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

SUPERVISION OF GOVERNMENTAL EMPLOYEES — ALFRED M. COOPER — McGraw-Hill Book Company, Inc. — New York — 1943 — 202 págs. — \$1.75.

(Crítica de CHARLES H. BENTLEY, da *United States Naval Reserve* — Princeton — Nova Jersey)

É motivo, talvez, para regosijo o fato de alguém haver escrito, afinal, um livro consagrado à supervisão dos servidores do Governo, distinguindo-a da que se refere a empregados industriais. Os supervisores do serviço público, durante algum tempo, têm estado à mercê dos missionários daquele dogma religioso conhecido como "Treinamento de Instrutores Profissionais". O Sr. Cooper, que certamente não é estranho a assuntos de treinamento, oferece, agora, aos novos supervisores, um estudo completo dos problemas relativos ao trato com os subordinados. Sua mensagem deve ser lida no silêncio dos gabinetes de estudo; se o leitor não levar em conta esse fato, é porque nunca aprendeu a ser chefe em cinco lições fáceis, de duas horas cada uma, cheias de abracadabra e votos de fé imorredoura.

O livro do Sr. Cooper é valioso para o servidor público que se encontre ocupando cargo de chefia. Os técnicos de pessoal que estejam planejando programas de treinamento de supervisores podem achá-lo útil para obter uma idéia de como geralmente é encarado o supervisor neófito, e para obter sugestões úteis a um programa de treinamento. Em sua essência, entretanto, o livro não foi escrito para técnicos de pessoal, mas para servir de guia, em nível bastante elementar, aos chefes de serviço nas repartições públicas.

Logo que um servidor público se vê colocado na função de chefe de equipe, multiplicam-se os seus temores, numa proporção alarmante. Até receber esta promoção, o novo supervisor tinha sido responsável apenas pelo seu próprio rendimento, e podia controlar esta produção pelos esforços de suas próprias mãos. Agora, entretanto, ele é o responsável pelo rendimento de um grupo de outros empregados, e só raramente poderá exercer ação física para aumentar esse rendimento. Em vez disso, é preciso que ele invente recursos e processos para encorajar e motivar seus subordinados a produzirem um bom

trabalho diário, usando, assim, mais o cérebro do que as mãos para aumentar a produção do departamento. O Sr. Cooper analisa o trabalho do supervisor nestes termos e, partindo dessa análise, passa a abordar o seu tema de supervisão. Os problemas de saúde e segurança, o desenvolvimento do moral do grupo, e as necessárias qualidades pessoais de liderança são amplamente estudados. O autor trata com especial desvêlo da responsabilidade do supervisor nas relações com o público, principalmente no que se refere aos contatos de seus subordinados com esse público. Todos os supervisores de serviço público fariam bem em tomar em consideração as sugestões do Sr. Cooper sobre este assunto.

O problema da delegação de autoridade é abordado, por tentativas, pelo autor, e a esse respeito o livro perde um pouco de seu vigor. Há, segundo ele, uma vasta diferença de opinião entre supervisores experimentados, relativamente à proporção de autoridade que o supervisor pode, com segurança, delegar aos subordinados. Na opinião do comentarista, há, entretanto, alguns princípios obviamente fundamentais, que podem ser enunciados sobre a questão de delegação de autoridade, e que podem ser ilustrados com exemplos específicos.

O Sr. Cooper deixou de aproveitar-se da oportunidade de enunciar e ilustrar esses princípios, e aí é que reside a falha de seu livro: é, principalmente, uma filosofia de gabinete (*"arm-chair philosophy"*), e embora revele apreciável soma de experiência em administração de pessoal na indústria, deixa o leitor curioso por saber o grau de familiaridade do autor com os problemas do serviço público.

A esse respeito, veja-se, por exemplo, a seguinte afirmação:

Por muitos anos, as comissões de serviço civil tiveram a palavra final em todos os assuntos relativos à remuneração e às condições de trabalho dos servidores públicos... Estabeleceram taxas de remuneração para todas as funções do serviço civil, regularam o dia de trabalho, determinaram quando o tempo adicional deve ser pago, e tiveram muito que dizer a respeito de promoções.

Veja-se, também, o único aspecto da supervisão de servidores públicos, na administração pública norte-americana, visto pelo autor :

...quando alguém investido de autoridade se esquece da verdadeira função do emprego público e tenta estabelecer diretrizes de pessoal revolucionárias e até comunistas, em princípio. Isto geralmente acontece quando algum chefe jovem, que recebeu uma dose exagerada de internacionalismo marxista, em seus estudos acadêmicos, se encontra em posição de pôr em prática certas teorias radicais com as quais foi intoxicado... Seria desnecessário consagrar espaço nestas páginas para uma discussão dos problemas criados pelas práticas revolucionárias, não fôsse o fato de parecer que indivíduos ultra-liberais tendem a ingressar nos serviços do Estado em épocas de inquietação social.

Talvez o Sr. Cooper não tenha tido muita sorte na sua experiência com o serviço público. Por outro lado, talvez, a contemplatividade do Senhor Cooper seja o seu ponto mais vulnerável.

INDICAÇÕES

PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1944 — COMISSÃO DE ORÇAMENTO, MINISTÉRIO DE FAZENDA — *Relatório* — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — 1944 — 2 volumes, — 395 e 418 páginas.

A Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda acaba de publicar o Relatório que acompanhou a proposta orçamentária para 1944. Trata-se de um trabalho em que vêm estudadas as principais questões orçamentárias afetas àquele órgão do Ministério da Fazenda, o qual, prosseguindo no seu programa de aperfeiçoamento de nossa técnica orçamentária, procura não só corrigir — mediante a implantação de novos métodos — as falhas que a tradição, aliada a uma legislação antiquada, infiltrou em nossas praxes financeiras, como também aproveitar o que há de bom na experiência do passado.

Desta vez, o Relatório da C.O. apresenta-se em dois volumes. No primeiro, que constitui o relatório propriamente dito, temos a clássica dicotomia orçamentária: *A Receita Federal* e *A Despesa Federal*. No segundo, vamos encontrar os quadros de discriminação da despesa, inovação que ora se inaugura.

O capítulo I do volume 1.º contém a análise da Receita Federal para 1944, que abrange todos os tributos da União e é ilustrado com o rico capítulo de estatística (III). No capítulo II vem exposto com toda sinceridade o método adotado na estimativa das rendas públicas. Tal o valor atribuído à sinceridade, em questões financeiras, que muitos autores a elevam à categoria de princípio orçamentário. Sabendo-se que a publicação da lei de meios, e o respectivo

relatório, constituem uma das fases do processo orçamentário — e das mais importantes nos governos democráticos — pode-se bem aquilatar a significação do presente trabalho. De fato, muito poucas repartições administrativas teriam a coragem demonstrada pela Comissão de Orçamento, neste particular. Submete a uma análise impiedosa os vários critérios adotados na estimativa das rendas públicas, desde a sua criação, em 1940, apontando-lhe as falhas e sugerindo reformas. Os resultados imediatos dessa política não se fizeram esperar, como se poderá ver do indiscutível progresso realizado neste setor de seus trabalhos. Os resultados indiretos e mediatos são de apuração mais difícil, dado o caráter imponderável de suas repercussões possíveis e a amplitude de seu raio de ação. Não temos dúvida, porém, de que os estudiosos das finanças, e todos os demais órgãos fazendários disseminados pelo território nacional, nos diversos níveis de governo, muito lucrarão com a observação atenta das experiências técnicas que se vêm processando na Comissão de Orçamento.

Outro indício de sinceridade e coragem têm-lo no capítulo IV — *Apresentação da Despesa do Orçamento* — capítulo de indagação teórica, em que se procura a melhor fórmula de dar conteúdo prático a dispositivos da Constituição de 1937 referentes à elaboração orçamentária. A C. O. estuda o problema do ponto de vista teórico, à luz das experiências estrangeiras, passadas e presentes, e das condições peculiares ao Brasil. Isto feito, conclui por uma determinada solução e experimenta-a na prática, cautelosamente, depois de declarar com franqueza que se trata de uma tentativa de acertar. E' o método de *trial and error* que tão fecundos resultados tem produzido na vida pública norte-americana. Com isso os interessados se inteiram dos estudos e trabalhos confiados à repartição, podendo servir-se da experiência realizada — quando mais não seja para evitar-lhe os erros e certificar-se de que há administradores vigilantes no setor a seu cargo, sadiamente conscientes de que ainda não atingiram a perfeição.

A Despesa Federal é analisada nas terceira e quarta partes, sob dois pontos de vista: segundo os diversos órgãos incumbidos de realizar as principais atividades governamentais, agrupados em três grandes categorias — *Presidência da República e órgãos anexos, Ministérios Civis e Ministérios Militares*; e segundo a natureza dos gastos, distribuídos pelas verbas *Pessoal, Material, Serviços e Encargos, Eventuais, Dívida Pública e Obras*. Esta última apresenta-se neste ano com uma alteração importante: foi transformada no Plano de Obras e Equipamentos, em virtude da extinção em 31 de dezembro de 1943, do Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, que desde 1939 vigorava no país. No capítulo 14, destinado a esse novo Plano, estuda-se a planificação e execução das obras públicas, e seu significado dentro do conjunto das despesas nacionais.

Os quadros de discriminação da despesa, que constituem o 2.º volume do *Relatório*, representam um ensaio resultante dos estudos consubstanciados no capítulo II. "Talvez fôra preferível não lançar, ainda, a público um trabalho com tão numerosas e manifestas imperfeições". Eis a confissão honesta da C.O., para concluir linhas adiante que "não hesitou em expor à curiosidade, à crítica e à cooperação de todos quantos se interessem pelo

aperfeiçoamento dos métodos orçamentários, um trabalho que, embora reconhecidamente imperfeito, poderá servir de base a estudos concretos, a fim de que esse aperfeiçoamento se torne efetivo no mais breve tempo possível". Estes os propósitos que a C.O. revela em seu *Relatório* — progresso e cooperação, com sinceridade.

O exemplo da Comissão de Orçamento é um padrão digno de ser seguido. A regularidade e cuidado com que apresenta seus relatórios já vão firmando tradição nos meios administrativos da Capital da República. Pena é que o hábito de apresentar relatórios — de informar o público quanto ao trabalho interno das repartições — encontre tão raros adeptos entre nós. No momento, poucas são as repartições que apresentam os relatórios anuais exigidos em quase todos os regulamentos e regimentos dos órgãos públicos federais.

Se tivéssemos que destacar uma feição particular no relatório em apreço, diríamos que sua marca característica é o fato de se tratar de um trabalho elaborado por técnicos, por profissionais. Sente-se imediatamente a segurança, a precisão e a modéstia do indivíduo conhecedor de seu *métier*, que foge das generalidades e banalidades vazias e não teme expor suas dificuldades e pequenos fracassos. Num trabalho de caráter técnico, cumpre na verdade que as questões sejam apreciadas e examinadas por pessoas dotadas de conhecimento especializado, visto que já estamos longe da época da cultura enciclopédica. A administração pública, por exemplo, já se destacou de outras ciências em que se achava englobada, possuindo hoje um corpo de princípios e doutrina capaz de erigi-la em ciência autônoma. Eis por que ultrapassou a fase do amadorismo fácil. Seus cultores, agora, terão necessariamente de possuir a técnica que lhe é própria, desenvolvida lentamente em vários países do mundo, sobretudo nos Estados Unidos. Da combinação do técnico de administração com o especialista em finanças, nasce o técnico de orçamento — carreira recentemente criada no Departamento Administrativo do Serviço Público, a qual, juntamente com os assistentes de orçamento do Ministério da Fazenda, constitui o quadro funcional dos que se dedicam no Brasil à pesquisa e melhoria dos métodos orçamentários.

A autoridade do *expert*, a própria ética vigorante entre oficiais do mesmo ofício, exigem desses profissionais grande rigor e escrúpulo no desempenho de suas atribuições, o que, por sua vez, inspira ao público uma confiança comparável à do paciente que se entrega a um cirurgião reconhecidamente competente.

* * *

FACTORY INSPECTION IN GREAT BRITAIN —
T. K. DJANG — George Allen & Urwin — Londres
— 255 págs. — 12 sh e 6 d.

Nota do editor :

A inspeção de fábricas é um serviço social imprescindível no Estado Moderno. A imposição de um padrão nacional mínimo de condições de trabalho, feita através de lei parlamentar, se torna necessária, uma vez que os trabalhadores não são bastante fortes para obter satisfatória proteção de suas vidas e de seu bem-estar, sem a sanção

da lei. Uma legislação industrial que não disponha de um sistema adequado de inspeção destinado a seu cumprimento é, entretanto, ineficaz e inútil. Por isso, o estabelecimento do sistema inglês de inspeção fabril, em 1833, foi um marco de grande importância.

A inspeção de fábricas da Grã-Bretanha é universalmente reconhecida como sendo a melhor do mundo. Além disso, tem sido imitada por quase todos os países que atingiram notável grau de desenvolvimento econômico. O seu valor, de modo algum, se limita aos tempos de paz. Desde o rompimento da guerra, a sua contribuição ao esforço nacional se tem feito sentir por modificações de grande alcance, que compreendem a transferência da Inspeção de Fábricas do Ministério do Interior para o Ministério do Trabalho e Serviço Nacional, bem como a criação de um Departamento de Fábricas e Assistência Social neste último Ministério.

O livro do Dr. Djang é o primeiro estudo consagrado ao assunto. O autor traça a história da Inspeção, descreve sua organização, explica as funções e métodos dos inspetores, e analisa a notável eficiência com que a Inspeção não só realizou sua tarefa, como também grangeou a confiança tanto de trabalhadores quanto de empregadores. Mostra que o êxito da Inspeção de Fábricas é uma obra de que a Grã-Bretanha bem se pode sentir orgulhosa.

Sir Duncan Wilson, em seu prefácio, diz : "Posso recomendar este livro a todos quantos estejam interessados numa apreciação justa e perfeita da evolução de nossa legislação e administração industriais". No preparo desta obra, o Dr. Djang obteve sugestões e auxílios do Dr. W. A. Robson, Professor Harold J. Laski, Sir Duncan Wilson e do Sr. A. W. Garret, Chefe da Inspeção de Fábricas do governo de Sua Majestade, e outros. Teve, aliás, oportunidades especiais para acompanhar de perto o trabalho dos Inspetores.

A tábua das matérias é a seguinte : Prefácio — Agradecimentos — Introdução pelo Dr. William A. Robson — I — Introdução; II — O estabelecimento do sistema de inspeção de fábricas; III — Centralização e especialização dentro do Departamento de Inspeção Fabril; IV — A atual organização do Departamento de Inspeção Fabril; V — A aplicação da Lei Industrial de 1937; VI — Auto-inspeção na indústria; VII — Inspeção de fábricas durante horas de trabalho, etc.; VIII — Inspeção da Segurança na Indústria; IX — Inspeção médico-social das fábricas; X — A vida funcional do inspetor de fábricas, na Inglaterra; XI — Conclusão — *Post-scriptum* — Referências cronológicas — Bibliografia comentada — Índice.

Ao representante do Conselho Britânico nesta capital, somos gratos pela gentileza da oferta do presente volume.

* * *

PUBLIC LIBRARY ADMINISTRATION — JOHN ADAMS
LOWE — American Library Association — Chicago —
176 págs. — \$ 2.00.

O presente volume contém um interessante, sincero e substancial estudo sobre administração de bibliotecas, de especial utilidade aos que freqüentam cursos de bibliote-

conomia e aos que já exercem, ou pretendem exercer, funções administrativas peculiares a uma biblioteca pública.

A respeito deste livro, assim se manifestou um crítico: "Não é um simples amontoado de pormenores; o autor disse tudo o que era preciso dizer, sendo correto o seu modo de apreciar o assunto.

A tábua das matérias é a seguinte:

I — *O bibliotecário como administrador* — As funções executivas, administrativas e diplomáticas do bibliotecário. Sua educação, treinamento, experiência, qualificações pessoais e profissionais.

II — *O bibliotecário e os membros do conselho* — Funções do bibliotecário; funções e composição do conselho, juntas, sessões, atas, ementários e regulamentos.

III — *Finanças* — Verbas, doações em dinheiro, orçamento, despesas, pagamento de faturas, contabilidade, balancetes e relatórios financeiros. As etapas de rotina são descritas sumariamente, e reproduzidos numerosos formulários.

IV — *Compra de livros e material para biblioteca* — Seleção de livros, o mercado de livros, importações, economia na compra de livros, cobrança, recusas e substituições, revistas, materiais e registo de encomendas.

V — *Organização administrativa* — A biblioteca, instalações, horário de trabalho, distribuição do pessoal, padrões de serviço, salários e organização departamental.

VI — *A importância da estatística* — Padrões estatísticos para avaliar a eficiência, ou adaptação do pessoal, os rendimentos, as coleções de livros, a circulação, o serviço de referência, o trabalho junto às crianças, os serviços prestados à comunidade, as filiais e as agências de extensão. Trata, igualmente, do edifício da biblioteca, da publicidade e do relatório anual.

VII — *Oportunidades oferecidas pela biblioteca pública*.

O texto vem elucidado com a reprodução de formulários, fichas estatísticas, organogramas, etc. — Traz bibliografias e índice.

* * *

INTRODUCTION TO SOCIAL RESEARCH — EMORY S. BOGARDUS — Suttonhouse, Ltd. — Los Angeles, California — 237 págs.

O objetivo deste compêndio é enfeixar diversas técnicas de pesquisa atualmente usadas nas Ciências Sociais. Embora tenha sido dado especial relevo ao método estatístico, que, sem dúvida, constitui o mais antigo, o mais bem desenvolvido, e o mais geralmente aceito de todos os meios de pesquisa, outros processos de investigação também mereceram do autor a necessária ênfase.

O livro encerra os seguintes capítulos:

I — Sondagem; II — Organização da pesquisa; III — Método ecológico; IV — Processos estatísticos; V — Técnicas de observação; VI — Métodos de inquéritos sociais urbanos; VII — Mensuração de opiniões e atitudes; VIII — Entrevistas coletivas; IX — Entrevistas individuais;

X — Biografias; — XI Diários e cartas; XII — Interpretação do material monográfico; XIII — Representação gráfica; XIV — Exposição escrita; XV — A cooperação na pesquisa — Bibliografia.

* * *

THE SYMBOLS OF GOVERNMENT — THURMAN W. ARNOLD — New Haven — Yale University Press — 1938.

As instituições — tribunais, estabelecimentos bancários, ou órgãos de governo — desenvolvem hábitos institucionais, ou sejam padrões de conduta, independentemente dos hábitos individuais daqueles que para elas trabalham. O autor considera símbolos de governo, tanto as cerimônias como as teorias das instituições sociais. Ordinariamente, estas cerimônias e teorias são estudadas, não como símbolos, mas na qualidade de princípios fundamentais das ciências jurídicas, econômicas, políticas, e de princípios éticos e teológicos. Neste livro, o sr. Thurman W. Arnold se propõe examinar o Direito e a Economia, não como um conjunto de verdades, mas como pensamentos simbólicos e normas de conduta coletiva. A fim de descrever, numa só frase, todas estas ciências e indicar que fazem parte de uma tradição comum, o autor escolheu o título "Símbolos de Governo".

O objetivo principal da obra consiste em debater a importante questão de se os problemas de governo devem ser estudados mais à luz de crenças e símbolos, do que pela observação científica, uma vez que o tratamento dos problemas permite soluções ora científicas, ora anticientíficas.

O conteúdo do livro é o seguinte:

Prefácio — Capítulos: I — As Ciências Sociais são estacionárias; II — Teorias acerca da teoria legal; III — O mistério da jurisprudência; IV — A Economia e o Direito; V — Governo espiritual versus governo temporal; VI — O processo de julgamento; VII — A execução da lei; VIII — julgamento por debates; IX — Tribunais versus burocracia; X — Uma filosofia para políticos — Índice.

* * *

INDICADOR DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO EXECUTIVO FEDERAL E SUA LEGISLAÇÃO (Atualizado até 31 de dezembro de 1943) — Departamento Administrativo do Serviço Público — Publicação periódica n.º 11-1 — Serviço de Documentação — Imprensa Nacional — 1944 — 361 págs.

Esta terceira edição do *Indicador da Organização Administrativa do Executivo Federal e sua Legislação* foi preparada pela Seção de Coordenação da Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P., a fim de substituir, com várias alterações e aperfeiçoamentos, o material informativo das edições anteriores.

O objetivo do *Indicador* é facilitar o intercâmbio de informações administrativas entre os órgãos públicos federais, além de servir como obra de referência sobre a organização dos serviços públicos, direta ou indiretamente administrados pelo Governo Federal.

Atualizado até 31 de dezembro de 1943, o presente volume encerra informações completas sobre a composição dos órgãos da administração federal, relações nominais dos seus responsáveis imediatos, bem como endereços e números de aparelhos telefônicos das diversas unidades administrativas.

A tábua das matérias é a seguinte: a) Organograma geral da Administração Pública; b) Índice alfabético de todos os órgãos da Administração; c) Os grandes grupos da Administração — Presidência da República — Órgãos subordinados ao Presidente da República — Ministérios — Autarquias — assim dispostos: I) Legislação, em ordem numérica, data e respectiva ementa; II) Organograma da

estrutura do grupo, para facilitar apreciações de conjunto e conhecimento imediato das relações de autoridade; III) Organização compreendendo: 1 — órgãos do primeiro nível, isto é, aqueles diretamente subordinados ao chefe executivo do mesmo grupo, em ordem alfabética; 2 — estruturas respectivas, por ordem alfabética, acompanhadas da legislação específica, em ordem cronológica; IV) autarquias, apresentadas segundo o mesmo critério exposto para os órgãos de administração direta.

Relativamente às sociedades de economia mista, Prefeitura do Distrito Federal, Territórios e outras unidades apresentadas no organograma inicial, o *Indicador* não faz referências.

1944
IMPrensa NACIONAL
RIO DE JANEIRO - BRASIL