

REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO



DASP - BIBLIOTECA
BRASILIA

4430

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 VI

JANEIRO DE 1943

Vol. I - N. 1

SUMÁRIO

EDITORIAL

O regimento do D.A.S.P.	Págs. 3
------------------------------	---------

COLABORAÇÃO

A lei de Pareto — RICHARD LEWINSOHN.....	5
Teoria dos departamentos de administração geral (II) — BENEDICTO SILVA.....	10
Métodos de estimativa das rendas públicas — UBALDO LOBO	14
Amador versus profissional — ORDWAY TEAD.....	18
Da formação de organizadores — CUSTÓDIO SOBRAL MARTINS DE ALMEIDA.....	23
A organização da produção industrial britânica na guerra atual — HANS FRANKE.....	27
A técnica da criação das autarquias — CELSO DE MAGALHÃES	31
A falta dos descontos obrigatórios criados pelo dec.-lei n. 3.347 e suas consequências — IVO FAMILIAR	34
A função do crédito público — EDUARDO LOPES RODRIGUES	37
O orçamento do Estado de Goiás para 1943 — ODORICO COSTA	41
O instinto de poder na ordem social (III) — ARMANDO GODOY FILHO.....	45
O § 7.º do art. 162 do Estatuto — LUIS CARLOS JR.	53
A Divisão de Estatística da Comissão do Serviço Civil dos EE. UUL. — (Trad. de GUILHERME AUGUSTO DOS ANJOS).....	55
Prescrição (VI) — J. A. DE CARVALHO E MELLO	61
A Escola Anna Nery — ADALBERTO MARIO RIBEIRO	65

ADMINISTRAÇÃO E DIREITO

A interpretação como parte integrante do processo legislativo — C. A. LUCIO BITTENCOURT..	95
Pareceres — Julgados.....	96

VIDA ADMINISTRATIVA

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO:

A Exposição das Atividades de Organização em S. Paulo.....	110
--	-----

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL:

Solução para os casos típicos de readaptação.....	111
Notas para o funcionário.....	112

APERFEIÇOAMENTO:

Décima reunião mensal — “A nossa hulha e sua aplicação à indústria”.....	116
A administração geral no governo brasileiro.....	124

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS:

C.E.N.E. — Convênio Nacional de Estatística Municipal	129
---	-----

NOTAS

O Orçamento Federal para 1943.....	134
A Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal em São Paulo.....	137
Dos jornais.....	148

BIBLIOGRAFIA

Crítica	150
Indicações	152

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ORGÃO 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 do Trabalho - 6.º andar -- Tel. 42-6771
Rio de Janeiro — Brasil

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.

BIBLIOTECA DO
D. A. S. P.

N.º DATA

P531 11.7.52

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.

O REGIMENTO DO D. A. S. P.

O PRESIDENTE Getúlio Vargas acaba de aprovar, pelo Decreto n. 11.101, de 11 de dezembro último, o Regimento do Departamento Administrativo do Serviço Público. Esse documento, importante sob muitos aspectos, reflete bem a evolução por que passou o D. A. S. P. no período que separa a sua atual organização da que lhe deu, em 1938, o decreto-lei n. 579.

Na realidade, o queurgia, naquela época, era dar expressão prática a um dos dispositivos da Carta de 37 precisamente para completar, na expressão do Presidente da República, "ao lado de outros institutos, o arcabouço político e administrativo do regime".

Surgia, assim, o D. A. S. P. munido das atribuições que deveriam marcar definitivamente a sua posição no cenário administrativo do país e equipado com o estrito número de órgãos que convinha às suas possibilidades no momento.

A evolução desse número deu-se à medida e em consequência das suas realizações no cumprimento do dispositivo constitucional que previu a sua criação, transferido, posteriormente, para o decreto-lei que o organizou.

Esse é o aspecto predominante do confronto entre a primitiva organização do D. A. S. P. e a sua atual estrutura.

Constituído, pelo decreto-lei n. 579, de cinco Divisões e dos Serviços Auxiliares — Biblioteca, Serviço de Comunicações, Serviço de Mecanografia, Serviço de Material e Serviço de Publicidade — conta presentemente com seis Divisões, três serviços e um consultor jurídico.

As suas atribuições, entretanto, não variaram.

O simples exame da competência dos órgãos de que se constitui hoje demonstra que o seu crescimento não se processou pela absorção de novos encargos mas por uma extensa penetração de suas atividades no campo da política a que se propôs dar conteúdo real.

A finalidade imediata do seu regimento é consagrar, dessa forma, uma situação de fato.

Para a história do D. A. S. P. — tão intimamente ligada à história administrativa destes dias — esse documento é de grande importância, precisamente por não lhe fixar em definitivo a configuração nem traçar-lhe, em caráter permanente, o quadro de competência.

Reside a sua importância no atestado que oferece do quanto foi possível caminhar em quatro anos e meio de trabalho persistente.

• Outros documentos iguais marcarão, de futuro, novas etapas vencidas, já que à obra falta muito por terminar e nem à vista se encontra, mesmo distante, o marco final.

“O Departamento Administrativo que hoje se instala” — afirmava em 1938 o Sr. Luiz Simões Lopes — “prosseguirá na luta iniciada pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil para o aperfeiçoamento da máquina do Estado”.

Ainda hoje é essa a luta e o será por longo tempo, como ainda é o mesmo o programa traçado naquele discurso pelo Presidente do D. A. S. P.:

“Presidirá a atuação do Departamento Administrativo do Serviço Público um largo espírito de colaboração com todos os órgãos administrativos, isento de preferências e de idéias preconcebidas.

Não nos acastelaremos em pontos de vista estreitos e imutáveis, mas, ao contrário, receberemos, no contacto diário que desejamos manter com todas as influências benéficas do bom entendimento, e examinaremos, cuidadosamente, todas as sugestões que nos chegarem.

E’ a primeira experiência, em larga escala, de administração controlada; por isso, nada é intangível e as nossas decisões serão reformadas tantas vezes quantas novos argumentos nos convencerem dessa necessidade.

De outro lado, a atitude do Departamento será ativa. Tomará imediatamente a ofensiva contra os males que corroem a administração”.

Males que já são hoje, felizmente, bem menores, mas que não excusam, nem justificam, que se abandone a disposição ou se modifique a atitude, sustentadas no primeiro momento, como depois, nas refregas da nossa boa luta.

A LEI DE PARETO

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I — O PRINCÍPIO UNIVERSAL DA SELEÇÃO

A SELEÇÃO é um dos princípios diretores de qualquer organização. Nela se distinguem dois tipos fundamentais: a seleção horizontal e a seleção vertical. Designaremos como seleção horizontal a distribuição do trabalho segundo a habilidade e a experiência dos diferentes trabalhadores de uma equipe, secção ou divisão de uma organização, ou de toda uma entidade, sem qualificar o trabalho de um como mais elevado que o de outro. Eis o protótipo de uma seleção horizontal: em uma repartição central, para onde convergem os dados econômicos de todo o país, um funcionário que conheça bem a situação no Norte será encarregado do controle das informações que venham do Norte; outro, particularmente competente nos assuntos do Sul, examinará as informações daí provenientes. Mas essa seleção do pessoal para as diferentes tarefas não significa uma distinção qualitativa. O princípio da seleção horizontal torna possível uma classificação uniforme dos vencimentos e salários para as ocupações e profissões mais diversas. É uma especialização em que a qualidade dos selecionados é igual.

Desde que uma entidade ultrapasse as dimensões menores, o princípio da seleção horizontal já não basta e deve ser completado por uma seleção vertical, ou seja, por uma organização hierárquica. O princípio hierárquico baseia-se na desigualdade qualitativa. Isso não quer dizer que o subordinado não possa ter qualidades excelentes em sua especialidade, mas no conjunto da unidade e para a direção desta, o chefe deverá possuir capacidades que o distingam qualitativamente de seus colaboradores. (1)

É evidente tratar-se aqui de uma necessidade de seleção imposta pela própria organização, e não

de uma desigualdade inevitável e natural das capacidades. A seleção vertical deveria ser feita mesmo se todos os membros de uma entidade fossem gênios que tudo soubessem e tudo pudessem. Nesse caso — e principalmente nesse caso — uma estrutura hierárquica se impõe para dar à organização uma direção clara e garantir a divisão e a coordenação do trabalho.

A seleção vertical, ainda que pareça um método essencialmente qualitativo, implica um elemento quantitativo, numérico mesmo. Ela deve ser proporcionada. Um exército com generais em demasia e com muito poucos soldados é tão mau como um exército que tem soldados em abundância e que carece de chefes. A seleção vertical é, na prática, limitada pelo número de vagas que, contudo, não deverão ultrapassar as proporções entre os cargos de direção e subordinados previstos no quadro da estrutura hierárquica.

A seleção como princípio de organização é um procedimento intencional, uma escolha racional, um método racional. O fato mesmo de ficarem vagos por muito tempo lugares que exigem qualidades particulares, por falta de candidatos capazes, parece indicar que a oferta da natureza não corresponde à procura da razão. Não pensamos unicamente numa falta de especialistas devida à insuficiência de instrução técnica, nem na procura extraordinária de certos técnicos qualificados em tempo de guerra. As dificuldades de seleção existem também nos países e nas circunstâncias em que motivos particulares não podem agir.

Quanto mais altas são as exigências, mais difícil é a seleção. A escolha se torna extremamente difícil quando, principalmente, a seleção se efetua periodicamente para um número constante de lugares ou de distinções. Tomemos como exemplo os grandes prêmios científicos e literários. Tornou-se quase regra que os prêmios Nobel não possam ser distribuídos todos os anos de uma ma-

(1) Ver PAULO LOPES CORRÊA, *O Problema da Direção*, "Revista do Serviço Público", outubro de 1941.

neira igual. Num ano, não há candidatos suficientemente qualificados; noutro, há demais e os prêmios devem ser divididos. Para os prêmios que são distribuídos regularmente, como Prêmio Goncourt, é evidente que essa regularidade não pode ser mantida senão em detrimento do nível. Em suma, as capacidades, os esforços e os produtos, em todos os domínios da atividade humana, parecem acusar tamanha variação e tal irregularidade no espaço e no tempo, que uma seleção que queira se basear em critérios estaveis e rigorosos não passará de um ideal irrealizável.

E' preciso, entretanto, confrontar essa verificação empírica com um axioma da sociologia que diz: A seleção não é uma invenção dos organizadores, um instrumento artificial construído para tal ou tal fim, mas um princípio perfeitamente natural. A própria natureza "trabalha" continuamente segundo esse princípio, não apenas em um sentido geral, como o afirma a teoria de Darwin. A seleção é muito mais que o elemento regulador na luta dos seres vivos pela sua existência; é um princípio de ordem, que funciona com precisão absoluta e imutável. Como um verdadeiro princípio natural e universal, ela se manifesta em todos os setores da vida social.

Aquilo a que chamamos a desigualdade das qualidades individuais, das capacidades físicas, intelectuais, morais, não é uma simples desigualdade devida ao puro acaso. Essa desigualdade é sempre distribuída da mesma maneira. Constitue uma hierarquia natural, por assim dizer, uma escala cujos graus podem ser distinguidos numericamente. Entre um milhão de homens, encontraremos sempre um número muito pequeno de indivíduos extremamente dotados para as belas artes, ou para trabalhos técnicos, ou para a administração pública, ou para a arte de fazer fortuna; e, no outro extremo da escala, veremos um certo número de imbecis completos, despidos de quaisquer qualidades manuais e espirituais. Entre esses dois polos, existe um grande número de pessoas de capacidades médias e, se examinarmos essa classe média mais de perto, podemos ainda distinguir qualidades superiores e inferiores, de sorte que temos diante de nós um sortimento de capacidades, indo do mais alto ao mais baixo.

Até esse ponto, a "lei da desigualdade universal" (2) é uma verdade geralmente conheci-

da. O admirável, porém, é que se conseguiu dar-lhe uma fórmula algébrica muito precisa e uma expressão geométrica correspondente, as quais, ao menos para certos fenômenos econômicos e sociais dos mais importantes, mostraram-se válidas para épocas e países os mais diversos. O descobridor dessa lei, em sua estrita forma matemática, foi o sociólogo e economista Vilfredo Pareto.

II — A DISTRIBUIÇÃO DAS RENDAS

Pareto é um pensador dedutivo: conclue do geral para o particular. Às profundas diferenças individuais entre os homens correspondem desigualdades econômicas e sociais, de sorte que se pode definir a sociedade humana como uma "coletividade hierárquica". (3)

Uma hierarquia é um sistema de desigualdades ordenadas e proporcionadas. As proporções que caracterizam a ordem das qualidades humanas não são — diz Pareto — senão um caso particular de um fenômeno ainda mais geral. Elas parecem obedecer ao mesmo princípio que domina o cálculo das probabilidades e fornece a famosa "curva de Gauss" ou "curva dos erros", que indica a frequência e a grandeza das divergências em relação a um tipo médio, por exemplo os erros que se verificam quando se mede muitas vezes uma mesma quantidade.

Procedendo com muita prudência e afastando analogias cômodas mas falaciosas, Pareto estudou sob esse ponto de vista a distribuição das rendas segundo as estatísticas fiscais de diversos países. Já por muito tempo se supusera que a distribuição da renda nacional em rendas individuais mostra sempre uma grande semelhança, quer se trate de um país rico ou de um país pobre. Leroy-Beaulieu (4) já estudara a distribuição das rendas baseado nas estatísticas do século XIX, havendo chegado à conclusão de que a divergência das rendas tende a diminuir com o aumento da renda nacional. Em outras palavras: entre os povos de um alto padrão de vida a desigualdade das rendas não é tão acentuada como nos povos menos prósperos.

Tal observação, ainda que puramente empírica, correspondia perfeitamente à doutrina do liberalismo social da segunda metade do século

(3) VILFREDO PARETO, *Manuel d'Economie Politique* (Paris 1909), pág. 380.

(4) PAUL LEROY-BEAULIEU, *Essai sur la répartition des richesses et sur la tendance à une moindre inégalité des conditions* (4.^a edição, Paris 1897).

(2) A expressão é do economista norte-americano CARL SNYDER.

passado, a qual afirmava que o sistema liberal da economia é não somente um motor poderoso e incomparavel para produzir riquezas, mas que acarreta também, pouco a pouco, automaticamente, um nivelamento dos contrastes sociais. Pareto, engenheiro pela formação, e, como a maior parte dos engenheiros economistas, convencido de que a estrutura da sociedade humana está sujeita a certas leis estáticas imutáveis, tal como a construção dum imóvel ou duma máquina, examinou a tese de Leroy-Beaulieu com o aparelhamento científico de um bom matemático e o espírito de um crítico severo. Os resultados a que chegou não desmentiram os de Leroy-Beaulieu, mas modificaram-nos e deram-lhes significação mais geral.

Não queremos descrever aqui em detalhes o método matemático aplicado por Pareto e por ele mesmo exposto no seu "Cours d'Economie Politique" (5) e mais sumariamente em seu "Manuel". (6) Mostremos apenas o princípio e o resultado obtido. Estabelece-se um simples sistema de coordenadas retilíneas. Se se marca sobre a abscissa, em proporção ao total, o número de pessoas pertencentes às mesmas classes de rendas e, sobre a ordenada, os totais dos diversos grupos de rendas, estas formam uma curva (hipérbole) que apresenta sempre o mesmo aspecto e que se chama "curva de Pareto". Transpondo o diagrama para uma dupla escala logarítmica, pode-se reduzir a curva a uma linha reta interpolatriz, determinada pela fórmula.

$$y = \frac{A}{x^{\alpha}}$$

Nessa equação, "y" representa número de pessoas que teem uma renda "x" ou mais, "A" uma constante dependente da renda total e do número total das rendas individuais em questão. Todos esses elementos são dados pela estatística ou podem ser deduzidos dela aritmeticamente. Ora, a descoberta de Pareto é que o coeficiente "α" tem sempre o valor de 1,45, ou, expresso de maneira menos imperiosa, tende sempre a apresentar o valor de 1,50. E' este coeficiente que determina a inclinação da reta interpolatória, isto é, a distribuição das rendas. Gráficamente a reta interpolatória forma com a abscissa um ângulo de cerca de 53°.

O próprio Pareto baseou sua tese num número muito pequeno de fatos estatísticos que, parcialmente, se referem ainda a épocas muito afastadas e são mais pitorescos que indiscutíveis. Ele cita, por exemplo, uma coleta obrigatória feita no Perú em fins do século XVIII. O governo colonial necessitava de meios para combater uma epidemia. Para isso, tratou de vender "bulla", espécie de amuletos que cada habitante devia adquirir ao preço fixado pelas autoridades conforme a categoria do comprador. O número de compradores de cada categoria, ou seja de cada classe de rendas, mostra também uma distribuição das rendas próxima do coeficiente $\alpha = 1,45$. Outras estatísticas reunidas por Pareto e seus primeiros êmulos fornecem para "a" os valores seguintes: (7)

Inglaterra (1879)	1,35
Prússia (1894)	1,60
Saxônia (1886)	1,51
Basiléa (1887)	1,24
23 cidades italianas (1887) ..	1,45
Paris (1902)	1,42
Paris (1292)	1,32
Augsburgo (1498)	1,47

Outros inquéritos ulteriores deram resultados similares. Para a Inglaterra A. L. Bowley (8) e Josiah Stamp (9) examinaram a validade da "Lei de Pareto" e encontraram coeficientes tão próximos de 1,45 que podem ser considerados como uma plena confirmação. Uma análise recente das rendas na Inglaterra, feita por Macgregor (10), deu o coeficiente de 1,43.

Lord Stamp, em particular, que foi sem dúvida uma das autoridades mais eminentes em matéria de rendas, estava firmemente convencido da exatidão da "Lei de Pareto" e utilizou-a para investigações fiscais com sucesso surpreendente. Possuindo-se dados já comprovados para uma classe de rendas e o coeficiente para o total, pode-se daí tirar conclusões sobre o número de contribuintes de outras classes de rendas. Com base nesse princípio, Stamp verificou que a reta interpolatriz estabele-

(7) RODOLFO BENINI, *Principii di Statistica Metodologica* (Turim, 1906). pág. 188.

(8) A. L. BOWLEY, *Measurement of Social Phenomena*, Cap. V — "The Changes in the Distribution of the National Income 1880-1913", pág. 27 — *The British Super-Tax and the Distribution of Incomes*, "Quarterly Review of Economics", fevereiro, 1914.

(9) JOSIAH STAMP, *Wealth and Taxable Capacity*, pág. 83 e segs.

(10) D. H. MACGREGOR, *Pareto's Law*, "Economic Journal", março, 1936.

(5) VILFREDO PARETO, *Cours d'Economie Politique* (Lausanne, 1897), Vol. II, Livro III, Cap. I.

(6) *Op. cit.*, cap. VII, §§ 1-31.

cida para a "Super-Tax" britânica não era inteiramente reta; mostrava uma inclinação, contra a regra, para a classe dos contribuintes de renda compreendida entre 1.000 e 5.000 libras esterlinas o que parecia indicar que mais de mil pessoas dessa categoria não haviam pago corretamente seus impostos. Stamp apresentou sua observação ao Tesouro e os funcionários da Administração fiscal descobriram logo os contribuintes pouco conscienciosos.

Recentemente, a Lei de Pareto conquistou também os Estados Unidos. Toda uma literatura (11) surgiu no curso dos últimos anos, a qual, sem contribuir muito para a doutrina, forneceu rica documentação estatística. O imposto sobre a renda nos Estados Unidos é ainda relativamente novo. Entretanto, já existiu no período seguinte à guerra civil, durante 8 anos. Rufus Tucker (12) examinou em relação a esse período, particularmente movimentado, a distribuição das rendas segundo a fórmula de Pareto e encontrou "belas linhas retas, com exceção de ligeiras irregularidades em 1867 e uma muito ligeira convexidade em 1870 e 1871".

Em relação ao novo período do imposto sobre a renda, N. O. Johnson (13) fez um estudo minucioso e verificou que, durante 20 anos, de 1914 a 1933, o ângulo formado pela reta interpolatriz e a abscissa só variava entre 53° e 62° e, 16 vezes em 20, entre 54° e 60°. Dando-se que este período cobre as enormes transformações das rendas durante a primeira guerra mundial, a crise de após-guerra, de 1920 a 1922, o período de prosperidade de 1922 a 1929, e a grande crise de 1929 a 1933, ou seja quatro conjunturas econômicas muito diferentes, a constância da distribuição das rendas é das mais impressionantes.

III — A ESCALA DOS VENCIMENTOS

Seria sem dúvida muito interessante e de algum valor prático aplicar a fórmula de Pareto

(11) Entre outros: W. L. CRUM, *Individual Shares in the National Income*, "Review of Economic Statistics", novembro, 1935. — CARL SNYDER, *The Pareto Curve and its Significance for our Time*, "Report of Third Annual Research Conference on Economics and Statistics", 1937. — LUIGI AMOROSO, *Vilfredo Pareto*, "Econometrica", fevereiro, 1938. — C. BRESCIANI-TURRONI, *Annual Survey of Statistical Data: Pareto's Law and the Index of Inequality of Incomes*, "Econometrica" abril, 1939.

(12) RUFUS S. TUCKER, *The Distribution of Income among Income Tax-payers in the United States 1863 — 1935*, "Quarterly Journal of Economics", agosto, 1938.

(13) N. O. JOHNSON, *The Pareto Law*, "Review of Economic Statistics", fevereiro, 1937.

também aos resultados do imposto de renda no Brasil. Mas a estatística fiscal que permitiria uma tal análise acha-se ainda em *stadio nascendi*.

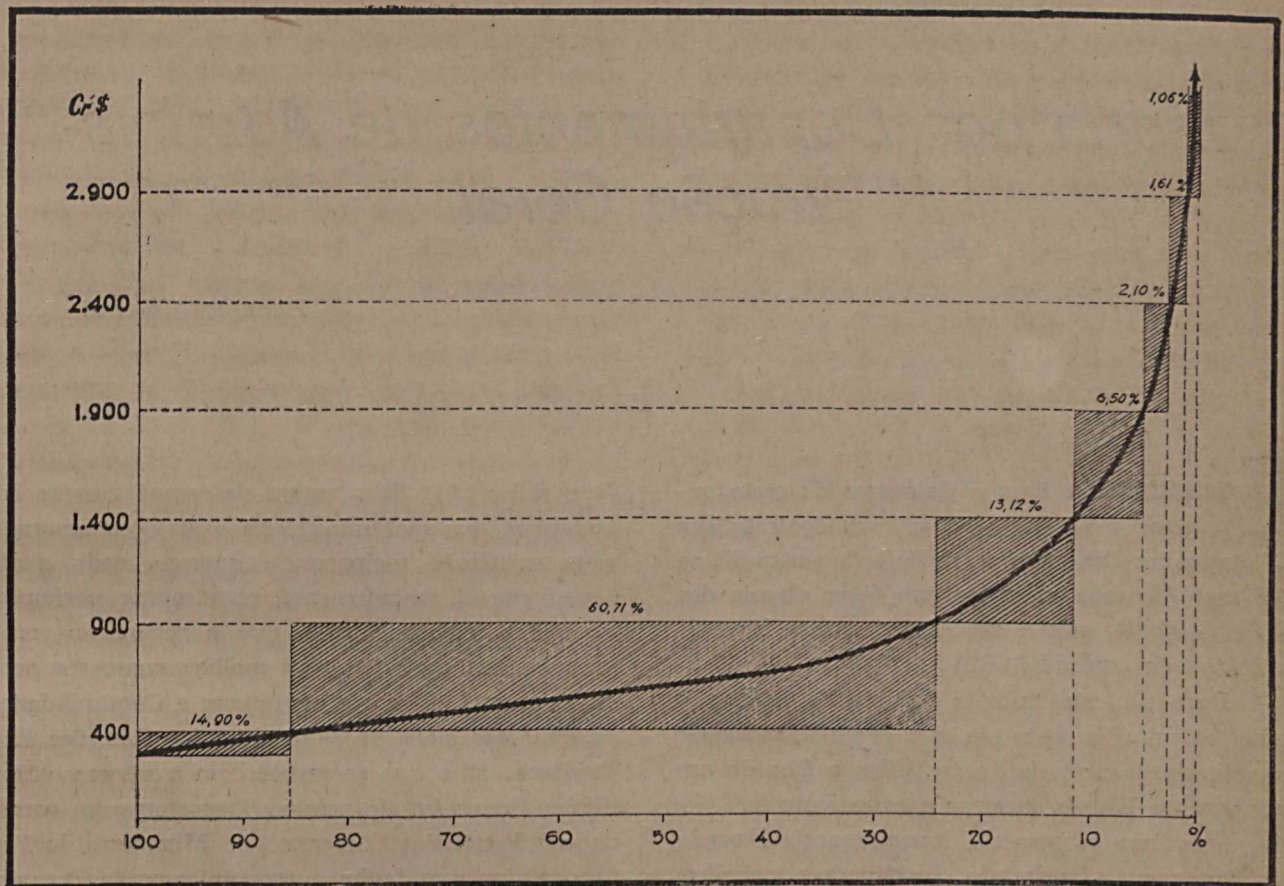
Todavia, existe também no Brasil uma parcela das rendas perfeitamente conhecida e pública em todos os seus detalhes. São as remunerações dos servidores do Estado. A estatística desses vencimentos e salários tem uma grande vantagem sobre a estatística fiscal: dá a medida exata e direta das rendas, sem as múltiplas fontes de erros que oferece o recenseamento das mesmas por meio dos impostos.

A estatística das remunerações dos servidores do Estado tem ainda outra vantagem: compreende, em grande número, pequenas rendas que estão isentas do imposto e, por conseguinte, não figuram nas estatísticas fiscais. E' evidentemente um dos defeitos das estatísticas estrangeiras já citadas o não medirem elas senão uma parte da renda nacional, isto é, as rendas mais elevadas, aquelas que estão sujeitas à tributação direta. Pareto mesmo não deixou de observar essa imperfeição e insistiu no fato de que grande parte da curva das rendas "permanece puramente hipotética". (14) No fundo, o seu coeficiente 1,45 não indica a distribuição da renda nacional, mas apenas a distribuição das rendas altas e médias, até o limite daquelas que, segundo o ponto de vista do legislador, não suportam mais nenhuma diminuição pelo fisco.

E' verdade que o limite de exoneração do imposto era muito baixo na época em que Pareto estabeleceu sua fórmula. Nos quarenta anos seguintes, esse limite foi elevado em diversos países, para baixar novamente a partir da guerra atual. O fato de essas mudanças não terem tido influência considerável sobre o coeficiente da distribuição das rendas tributáveis poderia ser interpretado como um argumento em favor da tese de Pareto.

Entretanto, qualquer que seja o limite de exoneração, em todos os países a grande maioria das rendas individuais fica, pelo menos em tempo de paz, abaixo desse limite. Nos Estados Unidos, por exemplo, as rendas individuais submetidas à tributação não alcançaram em 1939 mais do que 22.290 milhões de dólares, enquanto a renda nacional, no mesmo ano, foi avaliada em 70.674 milhões de dólares. A proporção entre a parte tributável e a parte não tributável, nos diversos

(14) PARETO, *Manuel d'Economie Politique*, pág. 384.



Distribuição dos vencimentos dos cargos públicos federais em porcentagens do total

países e nas diversas épocas — levando-se em conta, bem entendido, o limite de exoneração — é certamente tão importante para o conhecimento da distribuição das rendas como o coeficiente constante de Pareto.

A Lei de Pareto necessita, pois, de complementos, e o estudo das remunerações dos servidores do Estado é um método dos mais seguros para completá-la. É certo que as remunerações das pessoas que exercem o serviço público não abrangem toda a escala da renda nacional. Mesmo os vencimentos mais altos ficam longe das classes mais elevadas do imposto sobre a renda. Na outra extremidade da escala, os salários dos servidores do Estado tampouco se estendem tão longe quanto as rendas particulares, porque o governo paga, na maior parte dos países, e sobretudo no Brasil, aos funcionários menos qualificados mais do que a indústria particular. Essa verificação é válida mesmo para os Estados Unidos, com seus altos salários particulares. (15)

As remunerações dos servidores do Estado

constituem pois uma escala relativamente estreita, tornando-se ainda mais estreita se se restringir o inquérito aos vencimentos dos cargos públicos federais. A extensão da escala era, até o ano passado quando foram aumentadas as remunerações dos funcionários norte-americanos das classes inferiores, quase igual no Brasil e nos Estados Unidos. No Brasil, o desvio entre os vencimentos mais baixos em vigor na Capital Federal (Classe B = Cr\$ 300,00 por mês) e os vencimentos mais altos, como os dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (Cr\$ 9.000,00) é de 1:30. Em Washington, o desvio ia de 600 dólares por ano, para o "grade" Cu-1, a 20.000 dólares para os membros da Suprema Corte dos Estados Unidos, na proporção de 1:33.

O gráfico junto mostra a distribuição dos vencimentos dos cargos públicos federais, em 1941, segundo o método de Pareto, sem redução à escala logarítmica. O resultado é bastante curioso: a curva obtida acusa grande semelhança com o protótipo da "curva de Pareto". Parece pois que, mesmo no microcosmo dos vencimentos dos funcionários públicos, se manifesta o grande princípio regulador da "Lei de Pareto".

(15) Ver o *Quadro Comparativo dos Salários Médios nos Estados Unidos*, "Relatório 1941" do D.A.S.P., pág. 202.

Teoria dos Departamentos de Administração Geral

BENEDICTO SILVA.

II

ESCARNECIA Pandiá Calógeras de certo ministro da Guerra que, em vez de trabalhar 24 horas por dia, “numa atividade incansável”, se gabava “de nada mais ter que fazer depois das 2 ½ da tarde, pois o expediente, a essa hora, já estava todo assinado” (1).

Para ele, que tinha a volúpia da ação e o amor da minúcia; para ele, que, como Rio Branco, amanhecia e anoitecia no trabalho, o fato de um ministro de Estado encerrar o expediente às 2 ½ da tarde não só parecia incompreensível senão também soava a escândalo. Habitado a trabalhar desde madrugada, mal lhe chegando o tempo para inspecionar pessoalmente as dependências ministeriais, inclusive as oficinas e os arsenais, em cujas fainas muitas vezes tomava parte direta, “vendo, ensinando, executando e concluindo”, Calógeras acabou por formar uma concepção peculiar dos deveres dos ministros de Estado (2). Era-lhe, pois, penoso compreender que os outros não se ajustassem a essa concepção.

Incapaz de delegar inteiramente a seus subordinados quaisquer tarefas, inclusive as menos importantes, como se deu no caso da apreensão dos navios alemães, Pandiá Calógeras sentia, entretanto, que a *teoria* certa contrariava a sua *prática* habitual.

Criticando, com efeito, em seu relatório confidencial de 1918, escrito a pedido de Rodrigues Alves, certas reformas introduzidas no Ministério das Relações Exteriores, Calógeras alinhava razões que, hoje analisadas, prontamente se convertem em outros tantos argumentos em favor dos departamentos de administração geral. Eis algu-

mas delas (3): “E’ o regime da compartimentação estanque, no qual ministérios e serviços ignoram sua existência recíproca, e querem, cada qual, fazer por si, isoladamente, com menor perfeição e gastos maiores, aquilo que a repartição competente faz, mais barato e melhor, como seu serviço normal. E’ o que se dá com a Contabilidade, rudimentar aliás, do Ministério das Relações Exteriores. E’ o que se repete com o pitoresco Boletim financeiro do mesmo Departamento, cousa que a Estatística Comercial, do Ministério da Fazenda, faz sem bulha e economicamente, quando a iniciativa do Itamaratí, no caso, vale apenas por um desperdício de dinheiro, uma improvisação do que se não improvisa — a competência — e uma duplicata dispensável de esforço na hipótese mais benévola”.

Ao transcrever essa passagem do famoso relatório, desejo apenas que a atenção se volte para o fato de que mesmo os administradores mais absorventes, tipo Calógeras, que se escravizam ao desejo de *ver tudo* e de *fazer tudo*, consagrando assim muito tempo a minúcias e particularidades de que a repartição competente se poderia incumbir, “mais barato e melhor, como seu serviço normal”, não condenam, antes preconizam, em teoria, os departamentos de administração geral.

Fica assim abalado, se não desfeito, o começo de crença circulante em certos meios oficiais brasileiros, de que o administrador, para ser eficiente, há de se imiscuir em todas as questões, inclusive nas pequenas e nas rotineiras. O intuito, porem, não é discutir aqui o que seja, ou o que não seja, um administrador eficiente. Abandonemos, pois, estas digressões marginais e voltemos ao tema central.

(1) *Problemas de Administração*, pág. 79.

(2) “Impenitente madrugador, inúmeras vezes, às cinco horas da manhã, (Calógeras) já estava despachando em seu gabinete uma avalanche de processos”. — GONTIJO DE CARVALHO, Calógeras, pág. 82.

(3) *Op. cit.*, pág. 55/6.

A documentação revista até aqui fortalece ou gera a suspeita de que a idéia dos departamentos de administração geral sempre esteve presente, em estado mais ou menos nebuloso, nas cogitações inspiradas ao homem pelos problemas que, afinal, deram ensejo ao recente aparecimento da organização científica do trabalho.

Imemorial embora, essa idéia só muito recentemente se canalizou para um *engaste teórico*, onde permanece mal *enquadrada*. Em outras palavras: ainda não foi objeto de uma elaboração propriamente científica, idônea e verificada, que a transformasse em verdadeira teoria.

Como quase todos os demais esforços intelectuais, modernamente desenvolvidos para o fim de melhorar e aperfeiçoar os métodos de trabalho correntes no serviço público, a organização de idéias em torno dos departamentos de administração geral filia-se à *Corrida da Eficiência*, designação que bem se pode dar ao movimento desencadeado nos Estados Unidos, há cerca de 30 anos, pelas idéias e feitos de Taylor.

Traços avulsos e esporádicos, precursores desse movimento, são encontráveis a partir do último terço do século XIX na história administrativa e, especialmente, na literatura americana sobre teoria política e administração pública (4).

Mas os primeiros esforços realmente organizados, que se verificaram naquele país, para o fim de ensejar a implantação, nos serviços públicos, de métodos adequados de trabalho, datam de 1907, quando surgiu, na cidade de Nova York, o *Bureau of Municipal Research*. O Taylorismo, que então já começava a inflamar, graças à espetacular obra prática de seu fundador, a imaginação das classes industriais, contribuiu poderosamente para que se generalizasse a noção de que os serviços públicos também eram susceptíveis de organização científica.

A partir do momento em que o *Bureau of Municipal Research* iniciou a sua campanha, o problema dos departamentos de administração geral passou a figurar, com grande assiduidade, nas ordens do dia, nos debates, assim como nas colunas dos jornais e, notadamente, nas publicações especializadas daquela entidade. O exame das primeiras publicações editadas pelo B. M.

R. revela, efetivamente, que os interesses dos reformadores se concentraram em sete elementos essenciais da arte e ciência da administração pública (5), todos eles convergindo para o advento dos departamentos de administração geral, a saber:

1) a instituição de um bureau de orçamento junto ao chefe do executivo e a transformação do orçamento em plano de trabalho governamental, expresso em termos de receitas e despesas;

2) a adoção de um sistema administrativo integrado, convenientemente departamentalizado e coordenado sob a chefia executiva;

3) a substituição do "spoils system" pelo "merit system" na administração de pessoal;

4) a adoção de um sistema de compras centralizadas, incumbido não apenas de adquirir, guardar e distribuir, mas ainda de padronizar o material permanente e de consumo, necessário às repartições governamentais;

5) o estabelecimento, no Legislativo, de meios de tratar o orçamento como programa de trabalho — resumo e expressão numérica, em termos monetários, de todas as políticas adotadas pelo governo relativamente às suas funções;

6) a criação de um sistema de estado-maior, especialmente adotado como órgão de planejamento e de consulta para o bureau de orçamento e para o chefe do executivo;

7) um esquema de contabilidade e de controle, segundo o qual se registrassem, para o Executivo e para o Legislativo, em sínteses numéricas, as transações do governo.

Ao cabo de alguns anos de duração, a campanha do *Bureau of Municipal Research*, originariamente destinada a melhorar os métodos de administração correntes nos governos locais, alastrou-se até o nível estadual, acabando por atingir a própria esfera federal, dando lugar ao aparecimento de ini-

(4) V. especialmente W. F. WILLOUGHBY, *The modern movement for efficiency in the administration of public affairs*, capítulo introdutório da obra de GUSTAVUS WEBER — "Organized efforts for the improvement of methods of administration", Nova York, 1919.

(5) SCHUYLER WALLACE, *Federal Departmentalization*, New York, 1941, pág. 15.

ciativas e providências semelhantes, como, por exemplo, a *President's Commission on Economy and Efficiency*, organizada em 1910.

Dessa Comissão, composta de 5 membros, entre os quais o citado W. F. Willoughby, emanou a primeira manifestação clara e direta em favor da criação, no Governo Federal americano, de um departamento de administração geral. Efetivamente, consta do relatório elaborado pela referida Comissão, sob o título "Um orçamento para o ano fiscal de 1911" e encaminhado ao Congresso, em 26 de fevereiro de 1913, pelo Presidente dos Estados Unidos, entre outros documentos, um memorandum "sobre a necessidade de ser organizado um departamento central de controle administrativo" (6).

Muitas outras recomendações, encarecendo ao Congresso a necessidade de franquear o ingresso, no serviço público federal, aos modernos métodos de trabalho, foram feitas e repetidas por numerosos especialistas, ora na qualidade de consultores oficiais, ora na de simples cidadãos. E a partir de 1913, quase todos os presidentes americanos teem, igualmente, pleiteado poderes para reorganizar a chefia executiva, afim de torná-la apta a exercer as funções que lhe são próprias.

E' natural que essa persistente agitação de idéias em torno do assunto repercutisse nas concepções existentes sobre o verdadeiro papel que deve caber ao governo de um Estado Nacional moderno. Examinando, em 1933, as tendências da administração pública, Leonard D. White, afirmava, estribado numa documentação impressionante pelo volume e pela autenticidade: "as duas décadas passadas, notadamente a última, assistiram a uma profunda modificação no sistema administrativo americano. Acharno-nos agora em face da questão de saber se os chefes executivos americanos devem ser precipuamente agentes políticos ou autoridades administrativas. E' anômalo, conquanto não impossível, confiar diretamente a um executivo político poderes administrativos de grande envergadura, como atualmente acontece em muitas jurisdições".

"Na Inglaterra — acrescentava White — o problema foi resolvido em escala nacional, mediante a atribuição do poder administrativo principalmente a funcionários permanentes do Tesouro, os

quais constituem, em verdade, um departamento de administração geral" (7).

E depois de informar que o mesmo problema se acha em vias de solução nos governos locais americanos, graças à adoção do chamado *council-manager plan*, em que toda a autoridade administrativa cabe ao administrador profissional, isto é, ao "city-manager", e ao conselho a liderança ou orientação política, e que, bem assim, os órgãos federais e estaduais de administração geral ainda não permitem, por demasiado jovens, a identificação de quaisquer tendências internas definitivas, White reconhece que o Bureau de Orçamento, hoje sob as vistas diretas e imediatas do Presidente, embora ainda não ocupe nos Estados Unidos, como departamento de administração geral, uma posição comparável, em solidez, à do Tesouro Britânico, tende claramente para essa situação (8).

Outros autores americanos, Lewis Merriam e Laurence Schmeckebier, tratando mais recente e muito mais extensivamente da reorganização do governo nacional americano (9), enumeram e analisam as dificuldades contrapostas a esse empreendimento e, em seguida, afirmam: "As dificuldades... indicam que o mais grave defeito do ramo executivo decorre da ausência de uma agência coordenadora, efetiva, permanente e completamente desenvolvida, que, diretamente subordinada ao Presidente, funcionasse como seu estado-maior e exercesse aqueles encargos pertinentes à administração dos órgãos executivos. O atual Bureau de Orçamento poderia ser transformado, por desenvolvimento, nessa agência" (10).

Como se vê, até aqui nenhuma teoria se depreende das opiniões citadas. Todas são unânimes em proclamar a necessidade e reconhecer a conveniência dos departamentos de administração geral. Falham, porem, em enquadrar esses elementos na contextura lógica de uma teoria.

Exatamente porque a teoria que deve reger a estrutura e o funcionamento de tais departamentos ainda se encontra, por assim dizer, nos estaleiros, embora já haja assumido contornos gerais, os

(6) GUSTAVUS WEBER — *Organized Efforts for the Improvement of methods of Administration in the United States*, New York, 1919, pág. 71.

(7) *Trends in Public Administration*, pág. 233.

(8) WHITE, *ibidem*.

(9) *Reorganization of the National Government — The Brookings Institution*, Washington, D.C., 1939, páginas 144-155.

(10) *Op. cit.*, pág. 147.

autores até agora não conseguiram, partindo de pontos diversos como partiram, chegar a um terreno comum, em que a doutrina excluísse, por já se haver purificado, as incertezas e as diferenças de opiniões.

Dentre os modernos cientistas políticos, que tem contribuído mais substancialmente para a formulação da doutrina dos departamentos de administração geral, Willoughby e Harvey Walker ocupam, com certeza, lugar proeminente, quando mais não seja, pela relativa amplitude com que trataram da matéria, o primeiro nos *Principles of Public Administration* e o segundo no *Public Administration in the United States*.

Os departamentos de administração geral são considerados por alguns autores como unidades administrativas especiais, incumbidas ora desta, ora daquela atividade comum a todos os órgãos da administração. Segundo essa corrente, os departamentos de administração geral realizam, para toda a administração, todas ou algumas das chamadas "housekeeping activities". Em vez de cada Ministério e, dentro de cada Ministério, cada departamento tratar, por exemplo, da aquisição de material, um só departamento centraliza esta função, reivindicando, assim, desde logo, a vantagem de poder exercê-la em escala muito maior, o que permite melhor divisão do trabalho, ocupação "full time" de compradores especializados, cuja permanência na função os torna cada dia mais familiarizados com todas as suas peculiaridades; assim como enseja o desenvolvimento dos melhores métodos de *contatar* os mercados vendedores, de administrar, conservar, distribuir e entregar os variados materiais que a administração pública usa e consome.

Trata-se, já se vê, da integração de uma atividade "doméstica" de todos os órgãos ou de todas as unidades administrativas. Essa integração, porém, pode operar-se fora da alta chefia executiva, subordinando-se o Departamento de Compras, por exemplo, ao Ministro da Fazenda, como ocorre com a Procurement Division do Governo Federal Americano.

Willoughby trata em capítulos diferentes das atribuições dos departamentos de administração geral e das atividades por ele chamadas "institucionais". A maneira por que abordou e expôs esse assunto faz supor que não possuía idéias claras sobre a constituição e o funcionamento dos depar-

tamentos de administração geral, tanto que não realça convenientemente as relações íntimas que existem entre as atividades institucionais e os referidos departamentos.

Analizando os deveres, ou melhor, as atividades ordinárias da administração pública, Willoughby verificou e proclamou que elas se dividem em duas grandes classes: as atividades que o serviço executa afim de assegurar a própria existência e funcionamento como organização ou instituição, e as atividades que executa afim de realizar o objetivo para que foi instituído e é mantido. *Atividades institucionais* e *atividades funcionais* — eis as designações que Willoughby lhes deu, com aprovação, de todos quantos, depois dele, tem tratado da matéria.

As atividades institucionais compreendem a conservação e limpeza da sede e dependências, o recrutamento e a administração de pessoal, a aquisição, a guarda e a distribuição de material, a arrecadação, a guarda e o desembolso de dinheiro, a contabilidade e a prestação de informes, o recebimento, o preparo e a expedição de correspondência, a organização e manutenção de arquivos, etc.

As atividades funcionais confundem-se com os deveres específicos inerentes à finalidade de cada serviço — isto é, o exame e tratamento de doentes no departamento de saúde, a prospeção e pesquisa mineralógica no departamento de geologia, a abertura de estradas e a construção de pontes no departamento de obras públicas, e assim por diante.

Conforme Willoughby salienta de modo tão percuciente, essas duas classes de atividades diferem entre si não apenas quanto aos propósitos, mas também quanto à sua própria natureza. Assim é que as atividades funcionais, técnicas e especiais, variam de serviço para serviço — um cuida de doentes, outro cultiva árvores, outro protege a fauna, outro policia o tráfego, etc.; ao passo que as atividades ditas institucionais são quase sempre similares, quando não absolutamente idênticas, em todos os serviços.

Tal similitude, ou tal identidade, torna desejável que as atividades institucionais sejam executadas segundo métodos e normas tanto quanto possível uniformes.

(Continua)

Metodos de estimativa das rendas públicas

UBALDO LOBO

O HOMEM de Estado que foi Bernardo de Vasconcelos, ao apresentar, como ministro da Fazenda, a proposta orçamentária para o exercício de 1834-35, indicava, quanto à receita, as arrecadações por procedência, realizadas nos últimos dois exercícios, e analisava o comportamento dos diversos impostos (entre os quais as sizas dos prédios, botequins, carne verde, as meias sizas dos escravos, etc.). Estimou, em seguida, a receita um pouco acima dos exercícios anteriores.

As arrecadações indicadas serviam apenas de orientação.

O Visconde de Abrantes, apresentando o orçamento para o exercício 1843-44, escrevia: — Pelo que toca à Receita Geral, esta foi orçada com circunspeção, seguindo-se o método de que vos dei conta no relatório anterior e que parece ser o menos sujeito a erro, isto é, *tendo-se atenção* à renda efetivamente arrecadada, constante dos dois últimos Balanços já organizados por exercícios, como o prova a tabela n. 1.

Anos	Total
1839-40 Receita arrecadada }	1.653:731\$0
1840-41 }	1.783:368\$0
1843-44 Receita orçada.	1.937:207\$0

Observe-se que a previsão para 1843-44 foi calculada *tendo-se atenção* às duas arrecadações anteriores. Tendo-se “atenção”.

A lei n. 327, de 21-10-1843, mandava que as futuras propostas orçamentárias trouxessem “a comparação do produto da arrecadação nos três últimos anos com o orçado para o ano futuro”.

Não falava em média.

Interpretações erradas dessa lei conferiam foros de legalidade às médias trienais, mas a prática as adotou somente em via excepcional.

Foi o que aconteceu em 1854 com o ministro Visconde do Paraná.

O Visconde baseou-se nas médias, não por “palpite”, como se alega às vezes, mas porque a isso o levou o seu esclarecido raciocínio. A previsão

pelas médias trienais pareceu-lhe prudente e por isso foi adotada. Julgou que devia ter prudência na estimativa, porque, apesar do “progressivo crescimento que tiveram as rendas de importação de 1849 a 1852”, previa uma diminuição na produção.

Está explicado o “palpite”. E tanto é verdade que as médias trienais, para esse estadista, só serviam de ponto de referência, que o Visconde, já Marquês do Paraná, apresentou a sua proposta para o exercício de 1857 a 1858 distanciando-se das médias das arrecadações do triênio 1853-4, 1854-5 e 1855-56. De fato, podemos ver no próprio quadro reproduzido à página 13 do número de novembro deste ano desta *Revista* o seguinte:

Receitas	Média Trienal	Previsão para 1857-58
Armazenagem.	210:000\$0	180:000\$0
Direitos de 5% de exportação.	4.198:000\$0	6.112:000\$0
Direitos de 2% de exportação.	4:000\$0	2:000\$0
Renda da tipografia nacional.	113:000\$0	150:000\$0
Renda da fábrica de pólvora.	24:000\$0	10:000\$0

Está confirmado, pois, que as médias trienais serviam apenas, como já disse, de ponto de referência, como não podia deixar de ser.

Interessante, porém, é verificar como o homem que avaliava a receita do Império *por palpite*, raciocinava para chegar ao cálculo da previsão. Do seu relatório de 8 de maio de 1856, transcrevo:

“O total das rendas arrecadadas nos primeiros meses do corrente ano, e de que havia informação no Tesouro até a data do quadro n. 4, eleva-se a Rs. 22.134:480\$526 (*). O cálculo da proporção dá para todo o exercício a soma de 37.001:191\$154, sem os depósitos.

Em presença deste progresso da receita pública não duvidei em orçar as rendas do futuro exercício (1857-1858) na quantia de 34.450:000\$0, que é um tanto menor que o termo médio da arrecadação efetuada nos três últimos anos”.

(*) Para o exercício de 1855-56.

Convém registrar, para comentários futuros, que o inventor do *palpite*, em matéria de avaliação de receita, adotava um processo ou método pelo qual aproveitava, para o seu raciocínio, os elementos ou dados que lhe forneciam :

- a) as arrecadações dos exercícios anteriores;
- b) as arrecadações do exercício em curso ;
- c) as variações nessas arrecadações.

O Visconde de Itaboraí orientou-se, na estimativa da receita para o exercício de 1870-71, pela arrecadação do exercício de 1869-70, ainda não terminado, tendo em vista a recente criação de impostos.

Não observou nenhuma média.

O Barão de Cotegipe, no seu relatório de 1877, tratando, como ministro da Fazenda, da previsão da receita para 1877-78 escrevia :

"Embora a nossa receita pública tenha tido marcha ascendente, mesmo com inesperada rapidez, é sabido como aos anos de grande produção e de mais vigor no movimento comercial, acontece seguir-se um ou alguns menos prósperos. A própria curva ascendente da receita pode, portanto, induzir a erro. A tabela n. 1 mostra que o termo médio da renda, nos três últimos exercícios encerrados (1873-74, 1874-75 e 1875-76), é de 101.454:383\$. Não obstante ser essa a base, que a lei de 21-10-1843 tem em vista, e, sem dúvida, a mais racional para o orçamento da futura receita, o Tesouro a tem muitas vezes excedido, oferecendo cálculos mais vantajosos, quando as rendas públicas se mostram prósperas e com tendência para subirem.

Na minha proposta, porem, para o exercício de 1877-78, considerando, por um lado, que a média dos três últimos exercícios era excessivamente alta, porque compreendia o ano de 1872-73, cuja renda por extraordinária não podia entrar em conta, e, por outro lado, que a receita do Estado declinava, já pela extinção de alguns impostos e redução de outros, já pela aplicação de algumas de suas verbas para serviços especiais, já pela escassez de colheitas em algumas Províncias e consequentemente enfraquecimento do comércio de importação e exportação, julguei prudente afastar-me daquela norma..."

Gaspar da Silveira Martins, em 1878, achava que, não sendo os impostos sempre os mesmos e o progresso do país sempre constante, devia ser tomada em consideração, no cálculo da receita, a renda do último exercício ou a do corrente.

O Conselheiro Saraiva, em 1881, não quis saber de *médias* e seguiu, como ele confessou, a *praxe*

ou o *costume* do Tesouro. A praxe (ou o costume) era não adotar tais médias.

Martinho de Campos, em 1882, apresentando a proposta orçamentária, sustentava que a receita devia ser prevista pelo seguinte processo de sua invenção :

"Acompanhar a receita no seu último exercício, confrontá-la com o termo médio (das receitas anteriores) e atender às circunstâncias que pudessem produzir o aumento ou a diminuição do produto dos impostos".

O Visconde de Paranaguá, em 1883, e o Conselheiro Lafayette, em 1884, observaram, na avaliação da receita, esse processo.

Durante o Império, antes da lei n. 327 de 1843, a regra das médias trienais não era aplicada. Depois daquela lei, apesar da interpretação errônea que lhe foi dada por muitos, acompanhando outros intérpretes apressados, os ministros da Fazenda tomavam-na como simples orientação ou ponto de partida, dando, porem, toda atenção às arrecadações do último exercício e do em curso e especialmente à marcha das entradas nos cofres do Estado.

Na República, a lei n. 2.083, de 30-7-1909, mandou que a proposta do Ministro da Fazenda à Câmara dos Deputados fosse acompanhada de quadros demonstrativos da receita, discriminando suas fontes e indicando a respectiva arrecadação no último exercício apurado e liquidado e seu confronto com a média da arrecadação nos três últimos exercícios anteriores.

Isto tinha sua razão de ser.

O art. 34 da então vigente Constituição dizia: "Compete *privativamente* ao Congresso Nacional :

- 1.º Orçar a receita etc. etc."

O que o ministro da Fazenda devia fazer era apresentar ao Congresso *dados* sobre os quais pudesse ser armado o orçamento, na parte da receita.

Apesar, porem, das disposições dessa lei, os próprios ministros da Fazenda se afastavam, nas suas "estimativas", das médias encontradas.

Em 1914, primeiro ano da Guerra Mundial, o ministro da Fazenda Rivadavia Corrêa baseou sua "estimativa" no produto da arrecadação de 1910, tendo em vista o apavorante decréscimo das rendas aduaneiras, consequência da paralisação do comércio internacional.

O relator da receita na Câmara dos Deputados, o eminente Carlos Peixoto, pôs de lado a "estimativa" do ministro e procedeu à avaliação da receita, recorrendo ao processo direto, que lhe permitiu manejar "elementos variados e numerosos", entre os quais os próprios dados da Fazenda, "para diminuir as probabilidades de erro". Estudou os elementos que pôde coligir sobre arrecadações anteriores, sobre a produção, sobre o desenvolvimento dessa produção, sobre o comércio, etc. — comparou, deduziu, induziu e, depois, estimou a receita.

Em 1915, Pandiá Calógeras, ministro da Fazenda, também não respeitou a lei de 1909 e, na sua exposição, justificou cabalmente o seu procedimento.

Mais tarde, em 1922, o Código de Contabilidade conservava a disposição da lei n. 2.083, de 30-7-1909, modificando-a ligeiramente.

O Governo, de acordo com essa lei, devia enviar à Câmara dos Deputados uma proposta, acompanhada de "quadros demonstrativos dos títulos da receita, com indicação das leis que os regerem, das rendas arrecadadas nos três últimos exercícios e a média dessas arrecadações, confrontada com o cálculo da receita".

Também, neste caso, se tratava de fornecer "dados" ao Congresso Nacional, para que pudesse orçar conscientemente a receita pública.

No Estado Novo, sendo ministro da Fazenda o Dr. Oswaldo Aranha, veio o decreto n. 23.150, de 15-9-1933, modificar as normas para a elaboração e execução do orçamento.

Quanto à elaboração orçamentária, esse decreto não erradicou, como alguns pensam, o critério das médias, *como ponto ou base de orientação*, antes, pelo contrário, veio confirmá-lo.

O art. 6.º do referido decreto prescreve:

"A secção competente do Ministério da Fazenda apresentará à Comissão do Orçamento do mesmo Ministério, quadros comparativos da receita arrecadada nos exercícios anteriores. Esses mapas indicarão as diferenças percentuais verificadas nos títulos orçamentários e as relações percentuais de cada imposto ou taxa em relação ao total da arrecadação em cada ano".

Esse mesmo artigo, confirmando o meu ponto de vista, pelo qual as comparações das receitas e as médias das arrecadações constituem, apenas, base de raciocínio, determinava:

"§ 2.º A estimativa (para o Congresso) da receita será efetuada título por título e não terá por base *necessária* a média aritmética do último triênio e sim o exame, tão minucioso quanto possível, da probabilidade da arrecadação".

A média das arrecadações não era base *necessária* (indispensável, fatal, essencial, precisa, taxativa, obrigatória, etc.) para a estimativa, mas, não deixava de constituir elemento precioso para "o exame, tão minucioso quanto possível, da probabilidade da arrecadação".

Atualmente, ainda na vigência da lei n. 23.150, de 1933, é observada na estimativa da receita, a *avaliação direta*, conforme está descrito no volume "Proposta orçamentária para 1942", da Comissão do Orçamento, do Ministério da Fazenda. Consiste essa avaliação no seguinte:

- a) Levantamento, análise e sistematização de informações estatísticas;
- b) Indicação da renda produzida em exercícios anteriores;
- c) Comparação da receita prevista e da arrecadada, em anos anteriores;
- d) Comparação da receita, por mês, nos quatro anos anteriores e nos meses do ano em curso;
- e) Verificação das variações de cada tributo ou fonte da receita.

O que se acha dito nessas cinco alíneas pode ser resumido assim:

Na avaliação da receita é preciso ter presente:

- 1) Estatísticas (letra a)
- 2) Quadros demonstrativos das arrecadações anteriores (letras b, c e d)
- 3) Exame das variações nas arrecadações (letra e).

No ante-projeto de um novo código de Contabilidade — redigido pelo meu distinto amigo e eminente contabilista Dr. Moraes Junior e por mim — está dito que o Ministério da Fazenda forneça ao D.A.S.P., para a previsão da receita pública:

- 1) Quadros demonstrativos de arrecadação nos três últimos exercícios;
- 2) Estatísticas;
- 3) Estudos referentes às variações verificadas.

Desta rápida excursão através os critérios de avaliação da receita pública, seguidos durante tantos anos, que conclusões podem surgir?

Na minha opinião, estas :

- 1) As indicações das arrecadações anteriores sempre foram utilizadas para início de estudo ;
- 2) As arrecadações conhecidas do ano em curso também o foram, diversas vezes ;
- 3) A marcha das arrecadações (*majoração* sucessiva dos produtos dos impostos) era tomada em consideração no cálculo das previsões da receita ;
- 4) As médias trienais das arrecadações, quando a elas se prestou atenção, serviram apenas como pontos de referência ou orientação ;
- 5) Na avaliação da receita sempre influuiu o exame das condições econômicas do momento.

E' evidente que estas conclusões se referem a *elementos*, até certo ponto materiais, a serem avaliados, analisados, controlados para se chegar, pelo raciocínio, e não por uma simples operação aritmética, à previsão da receita.

Nesta última fase dessa previsão é preciso que os elaboradores da proposta orçamentária tenham capacidade e sinceridade e, ainda, como escreve Street, qualidades de "prophet", clairvoyant, accountant, fiscal, juggler, econominal analyst".

*
* *

E quando esses elaboradores perceberem que a receita não cobrirá a despesa ou quando se convencerem de que há impostos prejudiciais ao desenvolvimento nacional, deverão limitar-se, como depositários de uma estranha doutrina fatalista, a indicar friamente a arrecadação prevista ou deve-

rão propor o que o seu patriotismo sugerir, a favor do Brasil? Sou pela segunda destas soluções. De outro modo seria regredir vergonhosamente, pois, no próprio Império havia uma lei — e esta de 1831 — que mandava ao Tesouro, na organização da proposta "observar os efeitos, que produzem ou vierem a produzir os tributos ora existentes ou que para o futuro se derramarem sobre os diversos ramos da riqueza nacional, e *propor a tais respeitos o que entender mais vantajoso à prosperidade nacional*".

Se, há mais de século, assim se procedia tão sábia e acertadamente, hoje, quando nos orgulhamos do nosso progresso, o D.A.S.P., o órgão constitucional que deve "organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados" deverá limitar-se a *calcular a receita*, no desconhecimento completo do que possa reclamar a "prosperidade nacional", ou deverá *sugerir* o que os seus estudos lhe mostrarem ser útil à Nação?

A resposta só pode ser uma única.

*
* *

Um as palavras finais.

O estudo do modo pelo qual eram elaborados os orçamentos do Império, para um país imenso, de escassa população habitando regiões descontínuas e pobres em vias de comunicações, quando qualquer notícia das estações arrecadadoras ou dos pequenos centros de produção *envelhecia* no caminho, antes de chegar à Corte, fez nascer em mim uma admiração respeitosa aos antigos estadistas, organizadores das propostas orçamentárias.

Esta admiração respeitosa aqui a deixo, mesmo porque, nas pesquisas a que procedi, encontrei nos relatórios empoeirados e esquecidos dos antigos ministros da Fazenda, idéias que, se fossem reproduzidas agora, seriam aplaudidas como novidades ou descobertas.

Amador versus profissional

ORDWAY TEAD

(Tradução de CELIA NEVES)

(IN "THE ANNALS OF THE AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE" — JANEIRO DE 1937)

O autor do presente artigo, bastante conhecido entre os estudiosos de assuntos de administração, especialmente de administração de pessoal, é professor desta última disciplina na Columbia University e foi presidente da Sociedade para o Progresso da Administração. Lecionou anteriormente na Escola de Pesquisa Social e na Escola de Trabalho Social, ambas de Nova York. Durante a primeira guerra mundial, foi contratado por vários departamentos governamentais para trabalhos de pesquisa e de ensino no campo das relações industriais. Entre as obras de sua autoria, destacam-se: "Personnel Administration — Its Principles and Practice" (em colaboração com Metcalf); "Human Nature and Management"; "The Art of Leadership"; e outras, além de numerosos artigos publicados em revistas especializadas. Ocupa, presentemente, o cargo de diretor da secção de livros econômicos, da casa editora Harper & Brothers.

UM CHEFE de vendas, de grande capacidade administrativa, ingressou recentemente numa importante empresa cujos produtos lhe eram completamente estranhos. Logo à chegada, o presidente da companhia chamou-o ao escritório; disse-lhe que lhe dava de doze a quinze meses para familiarizar-se com a empresa, para conhecer e dominar seus problemas gerais. Mal o chefe de vendas chegou a sua própria sala, recebeu o seguinte telefonema do presidente: "Vou submeter-lhe um problema que estamos procurando resolver. Leia os papéis que vou lhe mandar e dê-me sua opinião sobre o que devemos fazer".

Esta conversa e a tarefa dela resultante encerraram o período concedido ao chefe de vendas

para o exame preliminar dos problemas da companhia. Desse dia até agora, nunca teve dez minutos para estudar a situação geral da empresa. Ocupa-se em tomar decisões administrativas, baseando-se no conhecimento que pôde adquirir de pronto.

Esse chefe não era amador em administração. Mas seu ingresso no novo posto tinha que ser inevitavelmente dispendioso, sob todos os pontos de vista. Sua situação tem muitos pontos de identidade com a de administradores recém-nomeados para cargos públicos. E lembra um dos obstáculos com que sempre luta o amador, na administração. Este ingressa nas novas funções com as habilitações necessárias a outros ramos de atividade. Ou é político, ou advogado de alguma grande empresa, ou homem de negócios. Seu ingresso em novas tarefas constitui um processo educacional ousado, porém, dispendioso.

Seria certamente ocioso negar que, mesmo assim, o amador pode trazer para o cargo público algumas contribuições de valor. Pode muito bem trazer um ponto de vista novo, que resulte no útil abandono de praxes, de normas, de processos defeituosos. Injeta, nos quadros administrativos, o novo sangue de entusiasmo e energia que o novato competente, estranho à organização, costuma trazer para o serviço. Poderiam ser citados numerosos exemplos em que, pelo menos temporariamente, foram manifestos os benefícios decorrentes da "administração de um homem de negócios".

AS DEFICIÊNCIAS DO AMADOR

Em contraposição a esses possíveis mas nem sempre realizados benefícios, devem-se colocar os aspectos indesejáveis do amador, encarado do ponto de vista da organização. Há o fator tempo — o extenso período indispensável à aprendizagem do serviço. Em resposta a este argumento, não vale dizer que, frequentemente, o administrador-chefe

não precisa envolver-se com operações normais de rotina. Muitas vezes ele tem que imiscuir-se nelas e pronunciar decisões capitais, desde o início.

Em segundo lugar, vem o fator atitude, de importância sutil porém inegável. Se o administrador vem do comércio, sua atitude provável será a de trazer — para a execução de uma tarefa absolutamente pública — padrões aplicados no comércio para julgamento de eficiência. No entanto, quem quer que tenha exercido cargos públicos sabe que, de um determinado ponto para cima, os padrões de bom desempenho, nos negócios públicos, são, quantitativamente, tão diferentes dos padrões aplicados nos negócios particulares que chegam a ser virtualmente diferentes em qualidade. Refiro-me aqui menos às minúcias de execução do que a questões mais amplas, de determinação de política, quer quanto a funções, quer quanto a pessoal. Os critérios de sucesso, nas decisões comerciais, são em grande parte critérios monetários. Os critérios nos cargos públicos estão implícitos na satisfação dos requisitos sugeridos pelas duas palavras *serviço* e *público*.

Muitas vezes, uma situação que, do lado de fora, é julgada como relaxamento por parte do governo, é reputada, por muitos administradores familiarizados com o serviço público, como uma satisfação necessária aos interesses mais gerais do bem público, encarados de ângulo mais amplo.

De fato, é preciso não esquecer que pode haver, nos padrões de eficiência aplicados no comércio, um fator de pura sorte, que os expõe a dura prova, quando encarados de um ponto de vista social ou público, mais duradouro.

Também o fator moral boa vontade, dentro do departamento ou repartição, pode ficar comprometido, se o amador é um “protegido político”, admitido mais por razões de partidarismo do que por motivo de competência administrativa. Um chefe desta ordem não é capaz de exercer sua função administrativa de modo a impor respeito e lealdade.

Ainda relacionado com o aspecto moral, está o perigo sempre presente de que o amador se estafe e sobrecarregue a organização, afim de demonstrar sua competência e apresentar resultados satisfatórios. O esforço muito tenso que se chama “afobação”, em tenis, conduz a resultados contraproducentes no trabalho de chefia, tal como se dá nos desportos.

Finalmente, se o amador está habituado com os padrões usuais no comércio, de comandar dominando e pelo exercício autocrático do poder, há o perigo de nunca obter nem lealdade esclarecida de toda a escala descendente da hierarquia, nem boa coordenação entre os chefes de departamentos, seus subordinados.

Podemos assim resumir o que dissemos acima. O amador tem tendência para adotar os hábitos-padrão, próprios de um chefe competente, tal como considerado unanimemente nos círculos comerciais, no momento. Em vez de diminuir os perigos de uma execução burocrática, rígida e rotineira, nos órgãos governamentais, seus esforços tenderão para fixá-los ainda mais forte e profundamente, no departamento a seu cargo. Poderá perder de vista o fato de se tratar de uma nova modalidade de cargo de direção, em que são necessárias a visão e as técnicas de um líder democrático.

QUESTÕES BÁSICAS

As questões básicas que devem ser propostas, ao considerar-se o problema de uma boa administração dos órgãos governamentais, são: 1) Qual o conceito de administração pública idealmente conveniente? 2) Qual o tipo de chefe idealmente capaz de aplicar este conceito de administração?

Com as respostas a essas questões diante de nós, deve ser fácil determinar as prováveis vantagens relativas do amador e do profissional.

REVISÃO DO CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO

O conceito mais recente de administração dá igual importância a duas classes de elementos — os que podem ser geralmente identificados como de estrutura ou organização, e os que se referem a eficiência e ajustamento do pessoal. A administração é, em última análise, o esforço conciente que determina o que um grupo organizado se propõe a fazer, mais o esforço de estabelecer um plano geral, para a realização do propósito.

A consecução do objetivo, por sua vez, é uma questão de métodos corretos de organização, de emprego inteligente das necessárias técnicas e aptidões, e da aplicação espontânea e entusiástica do esforço humano, sob uma chefia estimulante.

Em outras palavras, a administração trata da fixação de objetivo, da definição da política, da

elaboração de planos, da fiscalização da execução e do estímulo pró realização do objetivo, no devido tempo e com os recursos disponíveis.

A administração é essencial às organizações, e estas são preeminentemente pessoais em sua essência. São grupos de seres humanos, cada um com desejos diferentes quanto a sua finalidade na vida, e todos reunidos de maneira mais ou menos arbitrária, na subordinação dos desejos individuais à realização do propósito comum. A adequada seleção e treinamento do pessoal necessário, a adoção de incentivos apropriados e o oferecimento de recompensas justas — tudo isso constitui, de certo, elementos vitais do problema. Mas, fundamentalmente, todos eles são secundários, em relação à força pessoal com que os chefes de empresas, quando são verdadeiros administradores, podem conquistar a lealdade de seus subordinados. Só assim se obtém o sentimento básico. Cada membro da organização é levado a sentir que tem papel importante num projeto útil, encontrando, pois, profunda satisfação em trabalhar da melhor maneira possível. A não ser que se tenha sempre em vista esta força unificadora, exemplificada na pessoa de um verdadeiro líder, o conceito de administração permanece em nível essencialmente baixo.

ELEMENTOS PECULIARES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração, nos órgãos do serviço público, funciona, ou pode funcionar, com grande superioridade sobre a oferecida por muitas organizações mantidas para fins lucrativos. Num mundo em que as principais recompensas são oferecidas ao sucesso material, medidas por padrões pecuniários, tendem a ser ignoradas as qualidades humanas normais e básicas, de solidariedade mútua, de cordialidade e de respeito aos direitos e ao bem do próximo. Mas é um mau estudante de natureza humana aquele que não compreender que a solidariedade e o ardente desejo de participar do que Royce chamou "a querida comunidade" são característicos fundamentais do homem, como animal social que é. E as organizações que podem realmente apelar para este anseio da natureza humana, e satisfazê-lo, restaurando o senso de unidade e bem assim o de comunidade, nas atividades profissionais de seus membros, têm potencialmente uma enorme superioridade em obter a sua cooperação.

Os órgãos do serviço público têm uma força potencial desta natureza. De fato, já possuem esta

adesão em proporções muito maiores do que imaginamos. Mas é provavelmente verdade que, sob administradores não profissionais, a tem em proporções muito menores do que deviam. E certamente a tem em quantidade muito inferior a que deviam ter, todas as vezes que o conceito animador da administração é autocrático e antiquado.

A administração do serviço público, em suas mais recentes perspectivas, abrange toda disposição legal estabelecida para a conduta dos órgãos públicos, em tais termos que as finalidades do bem público são economicamente atingidas, ao mesmo tempo que todos os membros participantes da organização são tomados em consideração, como cidadãos e sócios fundadores da empresa.

Em boa visão da administração pública exige, portanto, estruturalmente, uma nítida fixação de responsabilidades e uma explícita divisão de tarefas individuais. Mas, além disso, deve haver um esforço conciente, coletivo, no sentido de informar e entusiasmar todos os membros da organização quanto aos propósitos maiores a serem servidos, e quanto aos meios pelos quais seus interesses individuais podem ser ajustados à realização do bem público, com ele reconciliando-se.

E' óbvio que o exercício seguro da administração pública, assim concebida, não se obtém mediante esforços administrativos esporádicos, ou de amadores que não compreendem os requisitos básicos de uma chefia eficiente. Os bons resultados nascem de um esforço continuado despendido por administradores bem formados, imbuídos do propósito da organização, familiarizados com seus métodos, e desejosos de conseguir a participação de todos os seus membros, na elaboração de decisões que afetem de perto a natureza e as condições do trabalho a ser executado.

No primeiro exemplo a conclusão é clara: a administração no serviço público é, nas condições atuais, distinta, *sui generis*; para assegurar sucesso na execução, exigem-se administradores especialmente treinados.

A NECESSIDADE DE LÍDERES

A outra idéia correlata, na boa concepção do que representa a administração no serviço público, é uma perfeita compreensão da diferença que existe entre a liderança democrática, nas condições modernas, e as antigas concepções de liderança como dominação ou comando imposto. A essência da

idéia de liderança democrática reside na capacidade de levar o povo a ver, no bem público, o seu próprio bem individual. A pedra de toque do sucesso é despertar as justas aspirações populares, ajustando-as aos objetivos visados. Esta referência aplica-se menos à consecução de resultados, por parte do próprio líder, do que aos métodos de decidir quais os resultados desejados e quais os meios de obtê-los, tomando-se como critério essencial o interesse dos dirigidos.

A arte de dirigir não deve ser interpretada como o exercício de influência apenas no topo da organização. Há oportunidade de dirigir em todos os níveis administrativos em que os chefes são investidos de responsabilidade pela execução de trabalhos entregues a outrem. Em outras palavras, há, em ação, toda uma hierarquia de líderes no seio de qualquer organização que compreenda corretamente como se consegue um moral perfeito.

O exercício da arte de dirigir não é, de certo, um mero acidente. Depende de dois grandes tipos de fatores. Depende das qualidades da pessoa que dirige e das disposições estruturais de caráter coordenador, adotadas para facilitar as relações humanas e a realização dos propósitos comuns.

OPORTUNIDADES PERDIDAS

Uma de minhas máguas antigas é que, ao longo e ao largo das organizações modernas, públicas e privadas, temos até agora deixado de compreender a importância vitalizadora de uma boa chefia democrática, nos vários níveis administrativos. Mal temos percebido a agitação que ela pode provocar dentro de grupos. Podemos ter boa organização enquanto se trata de distribuição de responsabilidade, mas usualmente nos comparamos muito menos da necessidade de persuasão pessoal, no exercício da responsabilidade. A arte de dirigir pode ser uma verdadeira força criadora dentro das organizações, porque se esforça deliberadamente por capitalizar a compreensão, a iniciativa e a boa vontade dos que estão sendo dirigidos. Propriamente concebida, é um processo educacional para todos; é um processo democrático; é um processo capaz de dar um sentido nobre à vida dos dirigidos.

A idéia de que os cargos de chefia, em todas as organizações, podem adicionar, à competência na chefia executiva, a persuasão e o incitamento ao auto-aperfeiçoamento dos dirigidos, pode ser uma

força tremendamente estimulante, quando aplicada sistematicamente.

Mas a aplicação desta idéia não será tentada até que seja compreendida, até que seus valores criadores sejam apreciados, e até que certas técnicas simples, relativas à arte de dirigir, sejam estimadas; e que sejam feitos esforços no sentido de inculcá-las (1).

CHEFIA ORGANIZADA

Daríamos, todavia, uma noção errada da arte de dirigir, se não ressaltássemos os elementos de organização e estrutura, assim como o aperfeiçoamento das qualidades pessoais indispensáveis. Sem dúvida, pode-se dirigir um punhado de pessoas, com eficiência, mesmo sem uma organização administrativa regular. Mas em qualquer empresa destinada a tratar com grandes grupos humanos, o problema de coordenar esforços, obter consentimento ativo, informar e persuadir quanto a objetivos e métodos, nunca será resolvido sem que haja uma máquina administrativa regular.

Enfrentamos, agora novamente, problemas em relação aos quais o amador é singularmente despercebido. Entretanto, são problemas para os quais o administrador profissional sabe que há soluções — soluções que satisfarão tanto as exigências do controle democrático como as da chefia administrativa unificada e responsável. Eu, por exemplo, firmei alhures minha convicção sobre a possibilidade de aumentar a eficiência da chefia administrativa mediante a aplicação de dois princípios — o princípio da representação de grupos especiais e o princípio da coordenação (2).

Em resumo, uma exata concepção da chefia, somada à compreensão adequada do sentido da administração pública, leva inevitavelmente à conclusão de que o administrador não treinado trabalha, com uma terrível desvantagem, a cada passo.

E' POSSIVEL TREINAR ADMINISTRADORES?

A última questão que surge é saber se estes novos significados de conceitos familiares podem ser inculcados e postos em prática mediante uma forma qualquer de treinamento. Minha resposta à

(1) Já iniciei a elaboração desses métodos, em diversos capítulos de meu livro *The Art of Leadership*, MCGRAW-HILL, 1935.

(2) O leitor encontrará maiores esclarecimentos em meu *Creative Management*, Association Press, 1935.

questão é inequivocamente — sim. Estou convencido de que, atualmente, estamos em condições de aplicar, à prática pedagógica, os progressos verificados nos vários setores do conhecimento humano e dizer que, tecnicamente, não há razão por que grandes progressos não possam ser realizados, se se tiver o cuidado de selecionar cuidadosamente os indivíduos.

Minha observação, no que toca ao serviço público, é que a dificuldade está em outro ponto. Poderemos arranjar pessoas de boa fibra que estejam em condições de receber o treinamento? E poderemos mantê-las durante um período necessariamente bem longo de treinamento e aprendizagem, com o oferecimento de estímulos a uma recompensa final, tanto em situação material como em consideração social, de maneira a atrair o tipo ideal de indivíduos? Poderemos envolver a carreira profissional no serviço público de suficiente aplauso público e senso de auto-realização, de modo que personalidades realmente capazes aceitem a carreira com entusiasmo, considerando-a um ramo de atividade para o resto da vida?

Talvez uma das razões por que ainda existe até agora um número tão grande de amadores é que o serviço público tem sido um bálsamo suave para a consciência de muitos, devido à excessiva ganância nos empregos particulares.

O que é preciso criar, portanto, é um consenso generalizado de que a carreira no serviço público oferece distinção e prestígio. E' preciso tornar lugar comum entre a elite intelectual do país a certeza

de que as recompensas do esforço público são maiores que as do lucro privado.

CONCLUSÃO

Minha conclusão é que poderá haver, por muito tempo ainda, situações públicas eventuais, em que o amador cuidadosamente selecionado possa prestar serviços relevantes. Mas a compreensão mais amadurecida que hoje temos da natureza da ciência administrativa e dos elementos psicológicos que formam a arte de dirigir conduz inevitavelmente à afirmação de que nosso país deve criar um corpo de administradores treinados. E esses administradores não deverão ser técnicos no sentido usualmente restrito em que a palavra é atualmente empregada. Deverão ser "especialistas em generalização" e em aptidões especiais para a liderança democrática.

Há no momento uma promessa de que, à proporção que se desenvolva nosso senso da necessidade de ação governamental em maior número de setores da vida, requerendo uma prudente orientação pública, crescerá também a estima pública dispensada a este serviço necessário. Só assim homens de espírito e discernimento acharão cada vez mais atraentes as dificuldades que a tarefa impõe. Ficarão contentes de ingressar num processo de treinamento que interpreta a administração e a arte de dirigir como instrumentos de uma chefia organizada que liberta os talentos humanos e satisfaz a necessidade de aparelhar a vontade popular para realizar-se, afinal.

Da formação de organizadores

CUSTÓDIO SOBRAL MARTINS DE ALMEIDA,
Técnico de Administração

Resumo:

- a) Importância do problema;
- b) Medidas para a formação;
- c) Efeitos da formação.

a) IMPORTÂNCIA DO PROBLEMA

Entre as muitas responsabilidades que pesam sobre a Divisão de Organização e Coordenação do D. A. S. P., destaca-se, sem dúvida, pelo seu caráter fundamental, a formação de organizadores.

Não tendo sido possível a perfeita realização de seus objetivos legais senão há pouco tempo, a Divisão pode valer-se do trabalho de funcionários de diferentes especialidades, pois a natureza de funções, então desempenhadas, não exigia do pessoal maiores conhecimentos técnicos.

Ampliado agora o corpo de servidores da D. C., o momento se torna oportuno para início dos estudos de organização técnica, em maior escala, à espera do que estão os órgãos da administração pública, em sua maioria apresentando índices baixos de rendimento.

A passagem, porém, de uma para outra fase, onde se manifeste a iniciativa maior da Divisão, pede que determinadas providências sejam asseguradas com antecedência. Assim, inicialmente, convém que se planeje a ação, de tal sorte que haja um critério estabelecido, para evitar reformas de parcelas de órgãos, quando o todo continua desorganizado.

O plano, por sua vez, maior ou menor, depende em razão direta do corpo de técnicos disponíveis. A questão recai, portanto, na necessidade de formação de técnicos, já que a maioria dos casos exige solução urgente e a ação em maior escala possibilitaria o aparecimento mais cedo de resultados surpreendentes.

A formação de organizadores, sendo necessária, é porém de natureza lenta, dadas as características de complexidade de que se revestem as suas funções.

A princípio, poderíamos dizer, plagiando alguém, que “de médico e de organizador cada um tem um pouco”. De fato, a primeira dificuldade aparece nos contatos com as repartições, onde os charlatanismos se revelam nas fórmulas miríficas que cada qual tem para solução de todos os problemas. O cuidado, então, seria o de fazer sentir com habilidade, a quem disso necessitar, que o trabalho obedece a uma técnica própria e não se subordina ao rol das coisas empíricas, em cujo domínio todos podem falar.

Acresce, depois, que os servidores públicos, em geral, veem com desinteresse qualquer reforma, partindo do pressuposto de que realizam o seu trabalho do melhor modo possível e não há motivos para modificá-lo. O ceticismo que comumente se espalha em meio deles — produto, entre outras causas, de observações feitas sobre insucesso de reformas idealizadas nos regimes antigos, sem a orientação de pessoal técnico, — cria uma mentalidade indiferente que muito poderia prejudicar. Da habilidade maior ou menor em acordar estímulos amortecidos, evidenciando, quando for o caso, vantagens que a reforma poderá trazer para o funcionário, conseguir-se-á a indispensável adesão de espírito que predispõe ao sucesso do empreendimento.

Outra faceta não menos importante no trabalho complexo do organizador é a que se relaciona com a função educativa. Por falta de uma campanha sistemática de explicação, a obra do D. A. S. P. não conta ainda com a colaboração de todos os servidores.

Havendo, como há, razões para esta profunda transformação dos serviços públicos, seria natural que se ensaiasse um trabalho construtivo de persuasão, procurando vencer pelo domínio das idéias.

Quando o D. A. S. P. se projeta nos serviços públicos, através de seus técnicos de organização, que necessitam informes para um estudo cuidadoso, há mister trabalhar-se os espíritos, procurando evidenciar propósitos das medidas que forem contestadas. A oportunidade, porém, teria sido melhor se a campanha precedesse ou, ao menos, acompanhasse a adoção da medida, porque assim, antes de criar uma idéia falsa a respeito dela, o servidor disporia dos elementos todos para julgá-la acertadamente. Por isso, o técnico, mau grado suas qualidades, às vezes não consegue substituir, pela verdadeira idéia, a outra que deitou raízes profundas no espírito de funcionários, nos muitos momentos em que eles sozinhos, sem assistência pronta do D. A. S. P., procuravam explicar o fundamento de uma providência que os havia atingido.

Vemos, desse modo, que no trabalho do organizador não se trata, apenas, de observar princípios e métodos da técnica de organizar. Há uma série de funções correlatas a exigir atenção e de que, inexoravelmente, depende o sucesso de seu esforço.

Para essas responsabilidades grandes, sentimos, há que existir uma formação especial, de tal modo que fique assegurada a realização integral de seus objetivos.

b) MEDIDAS PARA A FORMAÇÃO

Tratando de medidas para a formação de organizadores, poderíamos dividi-las em duas partes:

- a) das que se relacionassem com o grupo de organizadores;
- b) das que dissessem respeito mais proximamente a cada organizador.

No primeiro grupo incluiríamos, por exemplo:

- 1) manual de métodos de trabalho;
- 2) arquivo de estudos realizados;
- 3) arquivo de elementos subsidiários;
- 4) reuniões periódicas de estudo;
- 5) visitas a organizações eficientes;

Quanto ao segundo grupo, poderíamos citar:

- 1) indicação de bibliografia indispensável;
- 2) cursos de aperfeiçoamento;
- 3) supervisão dos trabalhos por elementos com maior experiência.

Manual de métodos de trabalho — É um empreendimento de caráter utilíssimo para formação de organizadores, pois em estilo claro e condensado apresenta um golpe de vista geral sobre o trabalho da Divisão.

Não só indispensável em nossa repartição, poderia ser preparado, também, para cada órgão que se beneficiasse de reformas estudadas por nós.

Prescindindo de recorrer à leitura das exposições de motivos já feitas, o que levaria a grande perda de tempo sem um proveito correspondente, o funcionário novo teria uma fonte segura onde buscar esclarecimentos fundamentais para a sua orientação nos trabalhos.

Este manual deveria dar elementos sobre:

- a) Finalidade da Divisão;
- b) Competência;
- c) Organização;
- d) Funcionamento;
- e) Coordenação com o sistema de organização.

Atualmente estamos empenhados em redigir um manual que deverá conformar-se a esta distribuição geral de matéria.

Arquivo de estudos realizados — O arquivo, além de fator preponderante na formação de organizadores, é um elemento básico para o traçado da política de ação da Divisão. A coerência indispensável, que deve existir no tratamento de casos análogos, tem no arquivo a ligação do estudo novo a todo fundamento da experiência anterior.

Isto traria uma formidável economia de tempo e forças, aproveitando-se os casos já solucionados em benefício dos que surgissem.

Na organização do arquivo cumpriria não esquecer de incluir dados indispensáveis, do mesmo modo que afastar a inclusão de tudo que perturbasse uma visão clara e geral das reformas realizadas. A nosso ver, não só a análise e o planejamento, anexando-se gráficos elucidativos, mas, também, informações sobre resultados conseguidos com a reforma (estimativas do tempo médio consumido na nova rotina, estatísticas do rendimento, etc.) seriam utilíssimas, porque trariam em abono dos estudos feitos a confirmação segura da experiência.

Arquivo de elementos subsidiários — Outra fonte de valor para facilitar os trabalhos, bem

como formar organizadores, seria o arquivo de elementos subsidiários. Aí disporíamos estudos realizados em empresas particulares ou na administração pública, valendo-nos da experiência de nosso país ou do estrangeiro. O alcance da medida seria fácil de prever pois haveria à mão sugestões úteis para o planejamento das reformas.

Reuniões periódicas de estudo — As reuniões periódicas de estudo poriam em debate problemas de interesse real para a Divisão, ventilando sugestões dos servidores para solucioná-los. Estas reuniões, conforme últimos entendimentos, devem ser planejadas de tal forma que as questões nelas discutidas coincidam com as de maior interesse da Divisão. Além disso, os debates girariam em torno de crítica de idéias, sem o propósito de ferir pormenores sobre a forma por que elas foram apresentadas. Outra parte que pareceria razoável era o palestrador fornecer um esquema do assunto a todos os funcionários da Divisão, de maneira a ambientá-los nas discussões e facilitar a apresentação de pontos de vista.

Finalmente, guardadas as conclusões dos debates, tanto quanto possível em forma objetiva, de questões propostas e respectivas soluções, teríamos um manancial precioso de orientação para os estudos da Divisão.

Visitas a organizações eficientes — O método de promover visitas a organizações eficientes, quer sejam empresas privadas ou repartições públicas, daria ótimos resultados à formação de organizadores, desde que os elementos novos fossem orientados em suas observações por outros mais experimentados. A visão objetiva cria uma consciência nítida das vantagens da reforma, pelo que seria indiscutivelmente um ótimo fator de treinamento.

Indicação de bibliografia indispensável — Necessitando o estudioso de método para adquirir conhecimentos, a experiência dos que lidam com os problemas há mais tempo poderia ser valiosa na indicação de livros fundamentais para o desempenho de suas atividades. A falta de método na aproximação aos livros pode provocar até uma mentalidade nociva às necessidades reais, onde a confusão chegue a fazer supor que a ciência só vale para exibicionismos estereis, enquanto as repartições continuam a pedir remédios aos seus problemas.

Na formação de organizadores, a bibliografia *indispensável* deve ser entendida como o cabedal *imprescindível* ao desempenho criterioso das atribuições, impondo-se sempre, é claro, novas leituras de modo que o técnico se aperfeiçoe a todo momento.

Cursos de aperfeiçoamento — Nesta parte, limitar-nos-emos, apenas, a citar a possibilidade de formação por meio de cursos, desde que a idéia já foi há muito aceita e desenvolvida vantajosamente, conforme todos sabem.

Supervisão dos trabalhos por elementos com maior experiência — A lição da experiência, também em organização, é de grande valor, por isso os ensinamentos fornecidos pela realidade devem ser interpretados e guardados como guias de futuras ações. Outra forma teríamos o aperfeiçoamento dos trabalhos e não estaríamos agindo tecnicamente. A experiência dá equilíbrio à conduta e, pelo conhecimento da realidade que proporciona, evita perigosas extremações científicas que só têm o mérito de fugir dos nossos problemas. Já houve tempo em que o desconhecimento da nossa situação provocou até, em antigos governos do país, a criação de *problemas* para atender a *soluções* que foram apressadamente herdadas de climas estrangeiros e precisavam transpor as nossas fronteiras como prova de nosso alto estágio de civilização...

c) EFEITOS DA FORMAÇÃO

Poderíamos enunciar os seguintes efeitos principais:

- a) ação em maior escala e mais segura;
- b) criação de u'a mentalidade confiante nas reformas;
- c) preparo do terreno para trabalho de outros técnicos;
- d) diminuição de gastos dos serviços públicos;
- e) aceitação do D. A. S. P. como órgão indispensável.

Ação em maior escala e mais segura — Não sendo suficiente a equipe atual de trabalho para atender a todas as reformas solicitadas, a existência de um grupo grande e bem treinado de organizadores daria oportunidade a maior desenvolvimento da iniciativa da Divisão, atacando-se os

problemas em seu nascedouro. Por outro lado, a formação cuidadosa de técnicos os imporia à confiança geral, havendo incomparavelmente mais facilidade em sua ação. O trabalho em maior escala proporcionaria tamanhos benefícios à administração pública que o D. A. S. P. não seria mais sofismado diante da evidência palpável dos resultados de suas reformas.

Criação de u'a mentalidade confiante nas reformas — Dependendo essencialmente da obra já realizada e da preparação psicológica a cargo do organizador, a existência de uma mentalidade confiante nas reformas é um passo decisivo para o seu sucesso. A cuidadosa formação de organizadores traria fatalmente esta mentalidade, tanto mais necessária quanto, sendo novos os empreendimentos dessa natureza nos serviços públicos, há uma indiferença grande nos seus propósitos, o que constitue obstáculo quasi invencível para organizadores pouco treinados. As críticas, encontrando campo fácil no insucesso de reformas, poderiam levar a um tal desprestígio os organizadores, a ponto de não ser possível qualquer realização ulterior.

Preparo do terreno para trabalho de outros técnicos — A função do organizador é de natureza fundamental. Só depois — sabemos todos — de sua passagem pelo órgão, onde corrigiu duplicidade de funções, retificou rotinas viciadas, etc., é que vem a parte do técnico em pessoal, agrupando atividades homogêneas e do mesmo grau de responsabilidade para caracterização de cargos. Conhecidas as funções típicas dos cargos e carreiras, o técnico em seleção encontraria uma base segura para orientar-se. Os concursos versariam matérias de interesse real das funções que depois o

candidato iria desempenhar. O orçamento teria como origem o conhecimento das necessidades das repartições, assumindo o seu verdadeiro papel de programa de administração. Por fim, o técnico em material cuidaria da padronização, esclarecido pela consciência nítida das necessidades dos serviços públicos.

Diminuição de gastos no serviço público — O procedimento técnico, levando ao máximo de eficiência com o mínimo de gastos, traria uma grande economia de fundos públicos, de acordo com as necessidades que tem o Estado Social de aumento cada vez maior de seu campo de interferência.

Aceitação do D. A. S. P. como órgão indispensável — O público sentiria de perto os efeitos benéficos das reformas, através de facilidades que encontrasse em suas relações com a administração. Aduzindo a isto o bom aproveitamento de fundos, não haveria necessidade de aumentos sucessivos em taxas e impostos para atender ao crescimento dos serviços, o que vinha ao encontro das aspirações de todos.

Criada uma mentalidade geral favorável ao nosso Departamento, os seus reflexos, mesmo sem o preparo psicológico a cargo do organizador, teriam expressão nos ambientes dos serviços públicos, facilitando grandemente a introdução de boas medidas.

Substituir o receio que o nome do D. A. S. P. infundiu e procurar impô-lo na consciência pública como órgão de profunda utilidade deve ser o nosso lema, a nós que podemos vencer porque temos idéias e queremos vencer porque estas idéias são uteis à nossa Pátria.

A organização da produção industrial britânica na guerra atual

DR. H. FRANKE

Da Comissão Permanente de Ação Social,
São Paulo

APESAR da crescente tendência universal, durante os últimos 20 anos, no sentido da intervenção do Estado na economia privada, permanecia nos grandes centros do liberalismo econômico, isto é, na Inglaterra e nos E.E.UU., a corrente de opinião infensa a tal "modernismo". Entretanto, o instinto de defesa obrigou também as nações mais democráticas a lançar mão dos métodos da economia dirigida, pelo menos durante a guerra atual. Tendo em vista que antes desta conflagração mundial era, especialmente na Grã-Bretanha, insignificante a interferência do governo na indústria nacional, a eficiência já atingida pelas medidas administrativas postas em prática é deveras notável. O último relatório, intitulado "A organização da produção", do *Select Committee on National Expenditure*, da comissão nomeada pelo parlamento inglês, dá ótimas informações a respeito do grande trabalho realizado, relatório esse que serve de base para nossa exposição do assunto.

As autoridades administrativas encarregadas da fiscalização da produção

Até o mês de março de 1942, a fiscalização suprema da produção britânica coube a um órgão coletivo, à "Executiva da Produção", formada pelos ministros das pastas interessadas, pelas mais altas patentes das forças armadas e pelos representantes das organizações profissionais patronais e operárias.

Desde então, o Ministro da Produção assumiu a responsabilidade exclusiva. Cabe-lhe fiscalizar o emprego de todas as matérias primas e traçar o programa geral para a fabricação e distribuição das máquinas industriais (*machine tools*) — ficando os pormenores de sua realização a cargo do Ministério do Abastecimento; as suas outras tarefas principais consistem em estabelecer o sistema de prioridades, cuidar do máximo aproveitamento da capacidade industrial do país (menos da dos esta-

leiros) e garantir a eficiência dos órgãos regionais subordinados ao Ministério da Produção. Um papel de importância primordial está desempenhando o "Estado Maior da Produção Bélica" (*General Staff of War Production*), órgão de ligação estreita entre os vários departamentos militares e os ministérios civis, cuja incumbência consiste também na coordenação da produção nacional com a produção das outras nações aliadas. No Ministério da Produção foi instituída a Divisão Industrial que, ajudada por peritos na indústria, está tratando de todos os problemas centrais referentes à produção. As experiências e sugestões, que proveem dos empregadores e empregados como de outros setores das várias regiões do país, fazem-se ouvir na Junta Consultiva da Produção Nacional (*National Production Advisory Committee*).

Entretanto a fiscalização da produção não se limita às atividades de uma organização central. Para torná-la mais eficiente foram estabelecidas, no mês de julho de 1941, onze Juntas Regionais, cada uma composta de representantes dos empregadores e empregados, de delegados dos Ministérios e do Almirantado e do diretor do Comité Regional da "Machine Tool Area-Committee". Os poderes das Juntas Regionais são bem amplos. Dentro da sua área territorial tem de resolver todos os problemas regionais referentes às matérias primas, ao transporte de operários e produtos, à concentração da indústria, às adaptações de fábricas, às trocas de aparelhagem, à expansão da produção e também os problemas ligados à distribuição apropriada da produção dentro das várias empresas, considerando a capacidade de cada uma. O diretor de cada Junta Regional é escolhido dentre os seus membros pertencentes à classe dos empregadores e empregados. Enquanto exercer essa função, é vedado ao diretor de Junta Regional empregar sua atividade em outra profissão.

A descentralização é ainda mais desenvolvida pelo fato de abranger o território de uma Junta diferentes "*Capacity Clearing Centers*". As atividades de cada um destes centros, por sua vez, são distribuídas entre os seus comités consultivos dos distritos subordinados ao centro, encarregados de tratar diretamente com as empresas dos problemas relativos à produção.

*As figuras jurídicas referentes
à propriedade das empresas na produção
bélica*

A produção industrial do país abrange a indústria bélica e a indústria dedicada à produção civil.

Quanto à indústria bélica, sua estrutura apresenta três grandes grupos :

1.º o Estado é o proprietário e mantém a produção por sua conta própria ;

2.º o Estado é proprietário da empresa e a entrega a um particular para a exploração. Este contribui com o seu capital para as despesas correntes da produção, ficando para si o lucro total ou então o lucro limita-se a uma porcentagem determinada do valor da produção, na hipótese de que o Estado se encarregue de pagar todas as despesas da produção. No último caso, o particular desempenha a mesma função de um gerente nas empresas particulares ;

3.º as empresas pertencem aos particulares. Afim de estimular a expansão destas, o Estado pode conceder várias facilidades ; as grandes empresas receberão autorização no sentido de recorrerem ao mercado financeiro para aumentarem o seu capital disponível. Em outros casos, os bancos serão intimados a facilitar créditos destinados às empresas de importância para a produção bélica. O Estado mesmo pode diretamente favorecer tais empresas concedendo-lhes, se for necessário, reduções de taxas e impostos ou outorgando-lhes uma amortização acelerada do valor do estabelecimento e das instalações técnicas, ou dando garantias no que diz respeito ao vulto e à duração das encomendas governamentais.

O papel das pequenas empresas na produção

Um problema especial surgiu, decorrente da multidão das pequenas empresas que geralmente não correspondem às exigências da produção racio-

nalizada. Das vinte e sete mil empresas dedicadas à construção mecânica (*engineering firms*), vinte e seis mil tinham, cada uma, menos de quinhentos operários, abrangendo o número destes 37% do operariado industrial no setor em apreço (*engineering labor force*). Apresentou-se a alternativa seguinte, depois do início da guerra : deixar continuar as atividades das pequenas empresas existentes, apesar de ser a sua produção mais dispendiosa, ou fechá-las, construindo novas grandes fábricas que produziriam muito mais economicamente. Deu-se preferência à primeira alternativa, tendo em vista que adotando a segunda uma diminuição da produção bélica teria sido inevitável durante o longo período da construção de novos estabelecimentos de grande envergadura.

A descentralização local das numerosas pequenas empresas, vantajosa sob o ponto de vista militar, evita também a mudança de operários para alguns centros industriais e facilita, além disso, o aproveitamento de muitas donas de casa na produção bélica, as quais, em consequência de suas obrigações no lar, só podem trabalhar perto de sua morada e talvez somente durante a metade do dia. Frequentemente as pequenas empresas servem como estabelecimentos de ensino industrial para os operários ou como estações de experiência para novos processos técnicos.

Entretanto, a maioria das empresas mencionadas está trabalhando por conta dos grandes importadores. Cabe aos "*Capacity Clearing Centers*", dentro do território de cada Junta Regional, facilitar o aproveitamento integral da capacidade das pequenas empresas, trabalho bastante penoso em face da tendência existente nas fábricas de grande vulto, que visam acumular todas as encomendas e absorver os pequenos estabelecimentos. Resultaria disso um atraso prejudicial na produção, o que se deve evitar a todo custo.

Embora valendo-se das pequenas empresas em grande escala, o Governo não faz os contratos referentes aos fornecimentos com um grupo de empresas, mas sim com uma só. As autoridades públicas procedem assim : contratam com a maior empresa do grupo, a qual representa as outras, porém efetuam os pagamentos separadamente a cada empregador, conforme os fornecimentos dele. Muitas vezes, as autoridades fornecem todo o material técnico à empresa, cuja tarefa consiste na sua montagem. (Tal sistema está sendo adotado principalmente pelo Ministério da Aviação).

*A base para os preços a serem fixadas pelas
pelas autoridades públicas*

Na época atual de guerra, está dominando o critério do máximo aumento da produção. Isto não se conseguiria se se insistisse sempre nos métodos mais econômicos no processo industrial; todavia, o problema do barateamento da produção foi estudado intensivamente. Concentraram-se os estudos particularmente em encontrar o melhor sistema de cálculo para os preços dos fornecimentos, isto é, um sistema que não afete o máximo rendimento da produção.

E' questão pacífica que, para as compras das repartições públicas, são mais aconselháveis os contratos que estabelecem preços fixos. Após o começo da guerra, porém, tal tipo de contrato muitas vezes não pode ser adotado, pois faltava a experiência na calculação dos artigos ou serviços peculiares às circunstâncias da guerra atual. Sendo assim, tornou-se amiúde inevitável fazer o serviço ou acabar a produção de um novo artigo importante, antes de calcular o preço respectivo. Naquela época, quatro sistemas eram usados na Inglaterra, afim de calcular os preços :

- 1.º — o custo da produção acrescido de uma porcentagem determinada ;
- 2.º — o custo da produção acrescido de uma importância determinada que correspondia ao lucro ou à remuneração concedida ;
- 3.º — o custo da produção calculado, à razão do sistema 1.º ou 2.º, mas limitado por um preço máximo ;
- 4.º — o sistema dos "Target costs", isto é, a combinação dum preço interino determinando-se o definitivo pelos custos reais, verificados depois de terminada a encomenda. Se estes ficarem abaixo do preço interino, a diferença é dividida entre o Governo e a empresa ; se ultrapassarem o preço interino, o Governo paga a diferença a mais, até um limite estipulado no contrato.

Os sistemas em apreço estavam longe de satisfazer, faltando-lhes o estímulo eficiente no sentido de uma produção econômica elevando, o primeiro sistema, ao desperdício. A falta principal, entretanto, resultava da disparidade de processos adotados pelas várias empresas para computar os custos, tornando quase impossível a sua comparação.

Assim sendo, aumentou sempre mais a aplicação do sistema dos preços fixos, facilitado pela experiência crescente nos custos dos fatores da produção bélica, como pode afirmar o ministro britânico das Finanças, já no dia 1 de outubro de 1941. Afim de facilitar a comparação dos custos nas várias empresas, as "*Defense Regulations*" lhes impuseram a obrigação de adotar, quando trabalhassem para a indústria bélica, as simplificações e unificações estabelecidas para o cálculo do custo da produção.

*O controle minucioso exercido sobre a indústria
bélica*

Tendo em vista o interesse nacional de todos os ramos da indústria ligada à produção bélica, foi introduzida pelo "*Emergency Powers Act*" (decreto-lei sobre os poderes em tempos de emergência) uma fiscalização rigorosa, que abrange a produção, o armazenamento, a distribuição, o consumo e o preço de todos os artigos destinados ao comércio, não excluindo os outros fatores da produção.

Um sem número de medidas visa garantir a máxima eficiência da produção econômica do país : Vários recenseamentos referentes às instalações fabris e ao grau de sua exploração foram realizados. Comprovada a exploração incompleta da capacidade num estabelecimento, levam-se as suas instalações para um outro onde são aproveitadas com mais rendimento. Cabe a um serviço especial, composto de 200 funcionários, procurar máquinas, que não se acham em uso apesar de serem utilizáveis, afim de as pôr à disposição de estabelecimentos que delas necessitem. Fiscalização rigorosa acompanha o aproveitamento eficiente dos empregados disponíveis, estendendo-se até aos gerentes ; se o interesse nacional o exigir, os possuidores das ações ou sócios de uma empresa podem ser obrigados a transferir suas ações ou direitos de propriedade a outras pessoas determinadas, fixando o Governo a indenização destinada aos proprietários anteriores. O Governo tomou a si a gerência de todas as estradas de ferro e da navegação marítima comercial pelo tempo de duração da guerra atual. A influência exercida sobre os transportes nas estradas de rodagem limita-se a uma fiscalização rigorosa.

*O êxito das medidas adotadas em prol
da produção bélica*

E' impressionante o êxito no que diz respeito ao aumento da produção, que, entre os meses de setembro de 1941 e março de 1942, aumentou mais

de 40%. Uma declaração oficial feita no mês de abril de 1942 salientou ter atingido a produção de munição de 85% da capacidade total das fábricas, apesar de todas as dificuldades; deve-se 40% da intensificação obtida à transformação de estabelecimentos anteriormente destinados a satisfazer as exigências da população civil.

As restrições na produção da indústria civil

A escassez das matérias primas na Inglaterra tornou-se mais sensível, pelo grande aumento da sua procura em consequência das necessidades militares. Sendo assim, a administração pública não tardou a intervir, afim de estabelecer um equilíbrio entre as exigências da indústria bélica, da exportação e do consumo civil nacional. Mormente o último foi submetido a restrições bem severas, através do sistema do racionamento, da restrição da produção sem importância militar, e da limitação dos fornecimentos pelos industriais e atacadistas aos varejistas, baseando-se tal limitação nas compras destes realizadas num período anterior a conflagração atual. Indireta e forçosamente o consumo civil reduziu-se pelo novo imposto sobre as compras, introduzido em outubro de 1940, cuja porcentagem varia, conforme a mercadoria, entre 16 e 43% do valor, atingindo 66,6% desde o mês de abril de 1942 para os objetos de luxo. O aumento considerável das taxas e do imposto de renda contribuíram para absorver o poder aquisitivo adicional, medidas estas que foram tomadas também nos outros países beligerantes (1).

A maioria das fábricas, que trabalhavam antigamente para o consumo civil e a exportação, não puderam aproveitar inteiramente a sua capacidade. As autoridades britânicas procederam a uma medida drástica, afim de acabar com o desperdício da mão de obra e das máquinas, que poderiam prestar serviços muito mais eficientes na produção bélica.

Em março de 1942 começou a concentração decretada nos dois setores mencionados da produção, em cujos ramos industriais está trabalhando desde então só um número limitado de estabelecimentos, aos quais o fornecimento das matérias primas e da mão de obra é garantido pelo Governo. Os outros estabelecimentos deviam parar, enquanto durar a guerra atual, pondo à disposição da produção bélica todas as suas instalações e os seus empregados.

Entretanto o Governo limitou-se a estabelecer o princípio de concentração, deixando ao entendimento dos industriais em apreço, a indicação a respeito das fábricas que deveriam fechar. Estas últimas ficavam com direito a uma indenização pelas cutras, que estão continuando suas atividades num ritmo acelerado e com maior rendimento depois de terem recebido todas as encomendas da freguezia dos estabelecimentos fechados. Acabada a guerra, o Governo concederá facilidades às empresas que desejarem voltar à mesma produção industrial a que se dedicavam antes da segunda guerra mundial.

O processo de concentração realizou-se em grande escala, abrangendo um número sempre crescente de ramos industriais na produção não-bélica; os primeiros afetados pela nova medida foram as indústrias de meias, calçados, moveis, olaria, etc. A concentração referiu-se a mais ou menos 6.600 empresas. Destas, 1.400 foram excluídas sem maiores indagações, dado seu pequeno vulto; 2.300 foram fechadas; 650 se achavam em poder do Governo ou não foram afetadas pelo sistema de concentração; mais ou menos 2.250 continuavam as suas atividades. Nas 6.600 empresas trabalhavam em 1939, antes da guerra, quase 1 milhão de operários. Escasseando as matérias primas para a produção civil, em consequência do regulamento referente à distribuição das matérias primas, caiu o número de operários de um milhão para 550.000. Em 1 de abril de 1942, isto é, um ano depois da introdução do sistema de concentração, esse número diminuiu novamente de quase 200.000 operários, na maior parte incorporados na produção bélica, que aproveitou também 1/3 da área coberta pelas fábricas fechadas para sua atividade industrial, enquanto os restantes 2/3 da área lhe servem para o armazenamento.

Os esforços gigantescos no sentido de atingir o máximo desenvolvimento da produção bélica se refletem claramente na comparação dos orçamentos referentes aos exercícios de 1938-39 e 1941-42. As despesas com a defesa nacional importaram, em 1938-39, em 272 milhões de libras esterlinas e, em 1941-42, em 4.085 milhões, isto é, 19 e 66% respectivamente da renda nacional. Ao mesmo tempo, o fisco teve de aumentar tão consideravelmente as taxas de impostos que, em 1941, absorveram 40% da renda nacional; os maiores lucros são completamente consumidos pelos impostos, só ficando reservado ao contribuinte o direito à restituição de 20% dos impostos pagos após o fim da guerra.

(1) Ver os artigos "A luta anti-inflacionista no Canadá e nos EE.UU." do Dr. H. FRANKE, no mensário "Economia", São Paulo, setembro e outubro de 1942.

A técnica da criação das autarquias

CELSE DE MAGALHÃES.
Técnico de Administração

"L'autarquia è la attribuzione legale di funzioni amministrative ad organi i quali la esercitano per diritto proprio, liberamente, con mezzi personali e materiali propri".

(A. SALANDRA — *Diritto Amministrativo*)

“A AUTARQUIA é a atribuição legal de função administrativa a um órgão que a exerce por direito próprio, livremente, com pessoal e material próprios”.

Esta me parece uma das melhores definições do instituto das autarquias, porque:

- a) indica que ela é uma criação do Estado
- b) para exercer função de interesse público
- c) com patrimônio e meios próprios.

O saber que as autarquias existem, que são pessoas jurídicas de direito público, que exercem uma função do Estado, etc... é coisa ao alcance de qualquer estudante de direito e, por conseguinte, nos dispensamos aqui de nova conceituação desnecessária. A referência inicial às palavras do tratadista italiano serve apenas para situar o problema a debater.

As autarquias existem e são necessárias; o difícil está em saber quando devem ser criadas, qual o critério de apreciação para cada caso concreto, coisas que transcendem as órbitas do direito administrativo e se projetam já no âmbito da ciência da administração.

Não nos consta que alguém já se tenha lembrado de fazer um ensaio a respeito e, por isso, cá estamos para o tentar.

Todos sabemos que o Estado tem por finalidade promover o bem estar público. Outrora esse “bem” consistia numa segurança interna imperfeita, em transportes rudimentares, comunicações defei-

tuosas e, por vezes, alguma justiça. Nesse tempo, a preocupação maior do Estado era fazer a guerra; seus funcionários cuidavam das coisas militares por dever precípua e, no pouco tempo que lhes sobrava, atendiam os reclamos do bem estar das populações.

Então, o Estado fazia diretamente tudo, porque pouco tinha para fazer.

Acontece, porém, que as indústrias foram crescendo, fazendo crescer também o perigo de guerra, pois indústria revela riqueza e, quanto mais rico um país, tanto mais ameaçado de conflitos externos. Aumentada essa possibilidade, tiveram de crescer os meios de agressão e defesa, formando-se as grandes forças militares.

Para custear as despesas elevadas daí decorrentes, criaram-se novas tributações que obrigaram o Estado a observar as indústrias sob ângulo então exclusivamente fiscal.

O parque industrial forçou a ampliação do cultivo dos campos e, conjuntamente, agricultura e indústria foram penetrando em todas as atividades públicas de modo a influir nos complexos setores da vida estatal.

Não era possível permitir então que se continuasse o regime do *laissez faire*, do *laissez aller*; cumpria ao Estado intervir para orientar e fiscalizar a vida econômica do país, evitando dispersões de esforços e rumos prejudiciais aos interesses comuns.

Para atender a esses múltiplos encargos, novos órgãos administrativos se deveriam juntar à máquina estatal. Esses novos órgãos, todavia, exigiam acréscimos exagerados em pessoal e material, que aumentariam os setores de ação, de modo a prejudicar o próprio influxo da autoridade direta.

Um organismo administrativo que, ao chegar a certo limite de volume, não obedece à lei da cissiparidade, adoece e morre; o Estado, para não morrer, fragmentou seu organismo funcional, descentralizou atividades, delegou poderes afim de que outros fizessem por ele, o que lhe cumpria fazer — *criou autarquias*,

1) para descongestionar os próprios serviços públicos por ele diretamente realizados.

Mas não é esta a única razão que levaria o Estado a delegar poderes seus. Há casos em que determinados serviços, sob a responsabilidade do Estado, tem seu desenvolvimento retardado por força da rigidez administrativa indispensável na gestão da fazenda pública. Seria então útil permitir a esses serviços uma elasticidade administrativa maior, semelhante àquela das organizações particulares; é necessário descentralizá-los, criando-se autarquias, não mais para descongestionar a máquina do Estado, mas

2) para dar maior flexibilidade administrativa a determinados serviços cuja eficiência disso depende.

Os imperativos de ordem social, as questões de previdência, de assistência, de arregimentação de classe e outras, exigem do Estado a prestação de serviços para os quais não lhe sobram recursos financeiros. Nem lhe seria permitido criar novos tributos de ordem geral, por serem particulares os setores de aplicação da renda auferida. Há como que a necessidade de buscar entre os próprios elementos beneficiados o concurso indispensável à concessão do benefício. Nasce uma cooperação entre o Estado e as pessoas que vão receber os favores, concorrendo cada qual com uma parte para a formação dos fundos mobilizáveis.

Essa cooperação financeira exige uma cooperação administrativa que se não poderia verificar senão pelo estabelecimento de uma autarquia, não mais para descongestionar os serviços do Es-

tado; não mais para lhes dar flexibilidade administrativa, porém

3) para permitir a aquisição de recursos financeiros adequados e suficientes a empreendimentos de interesse restrito.

Todos dizem, com alguns foros de certeza, que o Estado é mau administrador. E' mau administrador porque não pode fugir de solucionar questões administrativas, ficando estranho aos imperativos de ordem política. Por política se compreende aqui a necessidade de acomodar os desejos e as aspirações individuais.

Não há Estado sem opinião organizada, ainda que possa haver Estado sem partidos políticos. A opinião pública sustenta o Estado, como as estacas sustentam os arranha-céus.

Ora, a opinião é feita a troco de compensações, e as compensações costumam ser feitas no desvirtuamento de normas administrativas sãs. Isto acontece em toda parte, em todos os países, grandes ou pequenos, fracos ou poderosos.

Quando a exigência de favores se faz sentir duramente num determinado setor da vida pública, o Estado lança mão do recurso de descentralizar esses serviços, libertando-se assim das imposições da opinião que o sustenta, e daí nasce uma autarquia, não para descongestionar os serviços do Estado; não para lhes dar flexibilidade administrativa; não ainda para permitir a aquisição de recursos financeiros adequados, mas

4) para impedir reflexos políticos prejudiciais à boa administração da coisa pública.

Quando o técnico de administração estuda, portanto, o caso concreto da criação de uma autarquia, seja pela descentralização de um serviço anteriormente executado pelo Estado, seja pela centralização, sob a autoridade do Estado, de serviços então dispersos, deve proceder da forma seguinte:

a) examinar o serviço para ver se ele não pertence à categoria daqueles que só podem ser executados *diretamente* pelo Estado: defesa nacional, segurança pública, justiça, alfândegas... caso em que não se admite autarquia;

b) examinar se a importância do serviço justifica realmente a interferência do Estado na sua execução, ou se, pelo contrário — dada a pequena projeção social ou econômica — não seria preferível manter o *statu quo*;

c) examinar se a execução *direta* do serviço vai congestionar ou já congestiona a máquina administrativa do Estado, prejudicando o rendimento;

d) examinar se a natureza do serviço exige flexibilidade administrativa incompatível com a rigidez das normas adotadas nos serviços diretos do Estado;

e) examinar se os recursos financeiros para execução do serviço são obtidos por cooperação, exigindo por isso administração mixta de agentes do governo e de particulares;

f) examinar se o serviço já executado ou a executar sofre ou poderá sofrer sérios prejuízos motivados por favoritismos políticos.

Verificado então que não se trata de serviço da natureza dos indelegáveis, a resposta afirmativa a qualquer dos itens citados autoriza a criação da

autarquia; caso contrário, mantém-se o *statu quo*, isto é, não se concederá a criação.

Resolvido que seja criar a autarquia, cumpre verificar como lhe será constituído o respectivo patrimônio, indagar se ele será bastante para dar à nova entidade uma vida financeira independente do tesouro público, ou se *haverá necessidade de uma subvenção*.

Neste último caso, cumpre indagar se essa subvenção será necessária apenas durante um certo tempo, ou deverá ter caráter permanente. Num ou noutro caso, far-se-á o exame das possibilidades do tesouro afim de ver se o Estado tem capacidade para atender a esse novo encargo.

Tendo-se aprendido em direito administrativo que a autarquia deve ter independência financeira e econômica, com orçamento à parte do orçamento do Estado, parecerá aberrante a muita gente que se aconselhe agora verificar a possibilidade da subvenção. É que a subvenção não altera o princípio da independência financeira, que só se revela na movimentação e aplicação dos dinheiros, sem se restringir às suas fontes de proveniência.

As autarquias podem ser subvencionadas temporária ou permanentemente. Isto apenas alterará o regime da tutela legal, a saber, o controle a que elas terão de ficar subordinadas, mas não lhes tira a independência no uso e emprego de seus capitais.

A falta dos descontos obrigatórios criados pelo Decreto-lei n. 3.347 e suas consequências

IVO FAMILIAR,

Atuário com exercício no D.A.S.P.

EM TODA operação de seguro, social ou privado, a condição fundamental para o cálculo dos direitos e obrigações, assumidos pelo segurado e pelo segurador, é a equivalência dos encargos de ambas as partes no tempo.

Não escapa a esta condição o seguro obrigatório adotado pelo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, com as bases técnicas do ante-projeto apresentado por sua Comissão Organizadora.

Foi proposto pelo ante-projeto, como encargo dos segurados, o pagamento, por intermédio do Tesouro, de uma percentagem da remuneração que serviria de base para o cálculo dos benefícios previstos.

Decorreria da forma de pagamento arbitrada, calculadas as percentagens em função dos créditos abertos para o pagamento do pessoal, que o encargo do desconto individual caberia ao Tesouro. Por outro lado, desde que recebida a remuneração, jamais deixaria o servidor de ser creditado pelo I. P. A. S. E., em suas contribuições.

Assim, a obrigatoriedade do seguro era uma consequência do exercício do cargo e não poderiam existir irregularidades individuais no recolhimento das contribuições fixadas em lei.

Este sistema, não adotado pelo Decreto-lei n. 3.347, traria vantagens muito importantes para o Instituto. Em primeiro lugar, teria resolvido o problema da arrecadação, existente em todos os institutos de previdência social, com o máximo de economia.

Analisando-se as despesas administrativas dos institutos, observa-se que elas consomem uma grande parte das contribuições e, em particular, somente a despesa de arrecadação pode ser estimada em 5 % das importâncias recolhidas.

O ante-projeto apresentado evitava esse desperdício já que, automaticamente, ao exercício da função corresponderia o pagamento.

Evitando a medida proposta, estabeleceu o Decreto-lei n. 3.347 o desconto individual do prêmio por intermédio dos órgãos pagadores, obrigados a recolher a soma dos descontos ao Banco do Brasil até o último dia do mês seguinte àquele a que corresponder a folha de pagamento, acompanhado, de cópia da aludida folha, ou de relação discriminativa que a supra.

Evitando a medida simples proposta, incidiu o Decreto-lei n. 3.347 no erro dos anteriores.

O sistema adotado obriga o Instituto a uma despesa elevada, e de organização bastante complexa, quer na fase de arrecadação, quer na fase de liquidação dos contratos.

Para ter um serviço em ordem é necessário, pelo menos, para cada um dos segurados, conhecer o prêmio devido e o descontado, mês a mês, enquanto viver.

Qualquer engano ou omissão de desconto por parte da repartição pagadora irá repercutir no I. P. A. S. E., dificultando a liquidação dos contratos, ou gerando processos de retificação.

Como consequência da política adotada, e procurando fugir dessas correções inevitáveis, estabeleceu o Decreto citado:

.....

Art. 5.º — A importância dos benefícios de família será a constante da tabela I, anexa ao presente decreto-lei, calculada de acordo com o salário-base, e com a idade do segurado, assim considerada a correspondente ao aniversário mais próximo, no momento da sua inscrição.

§ 1.º — As variações do salário base, sejam acréscimos ou decréscimos, inclusive por aposentadoria, motivam alterações correspondentes em benefícios, calculadas de acordo com a importância das mesmas variações e com a idade do segurado no momento em que elas se verificarem.

§ 2.º — Considerar-se-á salário base, para efeito de cálculo dos benefícios, o que corresponder aos descontos efetuados na forma do art. 7.º.

Art. 7.º —

§ 1.º — Para os fins deste artigo, (que estabelece a contribuição de 5% sobre o salário-base) considera-se salário-base:

- a) para o funcionário — o correspondente ao padrão ou classe, inclusive gratificação de função e quotas;
- b) para o extranumerário mensalista — o salário mensal;
- c) para o extranumerário diarista — o salário correspondente a vinte e cinco diárias;
- d) para o extranumerário tarefeiro ou o segurado que tenha forma particular de retribuição — o que for fixado em tabela aprovada pelo Presidente da República ou, enquanto não o seja, pelo diretor ou chefe do serviço de pessoal respectivo, de acordo com a média mensal verificada no último ano.

§ 2.º — Na hipótese de não ser feito, pela repartição competente, em um ou mais meses, o desconto obrigatório de que trata este artigo, deverá o segurado pagar a importância devida diretamente ao I.P.A.S.E., dentro do mês seguinte àquele em que o desconto deveria ser efetuado, sob *pena de sofrer o beneficiário a redução correspondente nos termos dos §§ 1.º e 2.º do art. 5.º*.

Deixa a lei muito a desejar nestes artigos, por infringir os fundamentos do sistema de seguro projetado.

A obrigatoriedade de inscrição é um dos princípios essenciais da forma de previdência adotada.

Não se pode neste sistema admitir que o servidor tenha a faculdade de optar, ou não, pela condição de segurado. E este princípio, o da obrigatoriedade, é adotado no art. 2.º do próprio decreto-lei citado.

Fracassaria inteiramente um sistema de previdência como este, que tem como uma de suas características — a concessão de benefícios desiguais de acordo com o número e a espécie de beneficiários, se deixasse ao contribuinte o arbítrio de contribuir ou não.

Estabelecendo o decreto, como penalidade, a liquidação do seguro — a tanto vale a condição imposta pelo § 1.º do art. 5.º — no caso de ausência de desconto, por parte da repartição pagadora, permitiu ele que o segurado *escolha*, caso de

fato essa ausência se tenha verificado, se quer pagar ou não.

Alem deste fato, é mau o princípio invocado pelo Decreto-lei n. 3.347, de que a penalidade será aplicada ao beneficiário, que sofrerá a redução nos benefícios de acordo com os §§ 1.º e 2.º do art. 5.º.

Efetivamente é incompreensível que em um seguro, criado obrigatoriamente pelo Estado para o amparo das famílias dos servidores, as faltas dos servidores venham recair exatamente, não sobre os faltosos, mas sobre suas famílias.

Estes aspectos são bastantes para condenação formal dos dispositivos citados.

Há, porém, mais.

Vejamos a importância das *penas estabelecidas para os beneficiários*.

Suponhamos um segurado inscrito com a idade de 30 anos, descontando mensalmente Cr\$50,00.

São os seguintes os benefícios assegurados:

Cr\$ 177,00 — pensão mensal vitalícia à viúva,

Cr\$ 36,00 — pensão mensal temporária ao filho até 6 anos de idade,

Cr\$ 53,00 — pensão mensal temporária ao filho de 6 até 12 anos,

Cr\$ 71,00 — pensão mensal temporária ao filho de 12 até 21 anos,

Cr\$ 4.254,00 — pecúlio a beneficiário designado livremente.

Admitamos que um ano após a inscrição tenha havido omissão do desconto, na relação apresentada pela repartição ao I. P. A. S. E.

No período seguinte à omissão do desconto, caso se desse o falecimento do segurado, os benefícios seriam reduzidos das importâncias seguintes, conforme o estabelecido no § 2.º do art. 5.º:

Cr\$ 173,00 — a pensão mensal da viúva,

Cr\$ 35,00 — a pensão mensal dos filhos menores de 6 anos,

Cr\$ 52,00 — a pensão mensal dos filhos menores de 12 e maiores de 6,

Cr\$ 69,00 — a pensão mensal dos filhos menores de 21 e maiores de 12,

Cr\$ 4.058,00 — o pecúlio.

Teriam os benefícios, em consequência da aplicação da lei, os seguintes valores, — obtidos por diferença:

Cr\$ 4,00 — a pensão mensal da viuva,

Cr\$ 1,00 — a pensão mensal dos filhos menores de 6 anos,

Cr\$ 1,00 — a pensão mensal dos filhos menores de 12 e maiores de 6,

Cr\$ 2,00 — a pensão mensal dos filhos menores de 21 e maiores de 12,

Cr\$ 195,00 — o pecúlio.

Admitir a possibilidade da existência destes benefícios é aberrante.

Entretanto é a isto que conduz a aplicação fiel do disposto no decreto-lei n. 3.347.

Convem salientar que a ausência dos descontos, mesmo obrigatórios, é mais comum do que parece e ocorre muitas vezes nos casos de transferências, reformas de folhas de pagamentos, etc.

Caso não se verificasse o falecimento do segurado, vamos admitir que o mesmo passasse novamente, após o período de interrupção de três meses, a descontar novamente.

À vista da lei como deveria proceder o I. P. A. S. E.?

Deveria ser novamente inscrito com a idade correspondente ao aniversário mais próximo?

Se aceita esta hipótese, para um pequeno período de interrupção, em geral a penalidade seria nula. A nova inscrição conduziria exatamente a uma adição de benefícios igual aos correspondentes a redução.

Não seria isto um absurdo?

Não se adotando este critério, seria necessário criar um outro, não muito defensável à vista

da letra da lei: adotar como valores para os novos benefícios, não os correspondentes ao aniversário mais próximo, mas os correspondentes ao tempo decorrido desde a data da inscrição, fazendo-se uma interpolação na tabela I para defini-los.

Caso fosse esse o sistema adotado, haveria então uma redução de caráter permanente em todos os benefícios. No exemplo que citamos, se feita uma interpolação linear, os benefícios teriam as seguintes reduções — Cr\$ 1,25 a pensão da viuva, Cr\$ 0,50 a pensão de menor de 6 anos, Cr\$ 0,25 a pensão do menor de 12, maior de 6, Cr\$ 0,50 a do maior de 12 e menor de 21 e, finalmente, Cr\$ 50,80 o pecúlio.

Mostra a exposição como os artigos criticados não obedeceram aos critérios que nortearam a criação do sistema de benefícios e não lhe são aplicáveis conduzindo a verdadeiras incoerências.

Em uma lei feita para amparar a família, deixando o servidor de descontar o prêmio obrigatório, em vez de se debitar a importância do prêmio e de se tentar regularizar a situação, diminui-se a importância do benefício, burlando-se deste modo a intenção principal da lei.

Necessário é reformar o decreto-lei citado. Não poucas vezes tem o Presidente da República evidenciado o seu modo de pensar a respeito, dando providências a recursos de viúvas de servidores do Estado que, desamparadas pela legislação, encontram na sua compreensão nítida das obrigações do instituto o necessário apoio.

Foi por despacho do Presidente da República que se fez a primeira inscrição *ex-officio* de contribuinte do antigo Instituto Nacional de Previdência, pagando-se o pecúlio, *descontadas as contribuições devidas*.

Um critério justo e sobretudo humano.

A função do crédito público

EDUARDO LOPES RODRIGUES.

O USO DO CRÉDITO público para financiamento, em parte, das atividades governamentais, depende muito da organização industrial existente.

Se, por exemplo, o Estado contrai empréstimos para aquisição de bens que são destinados a fins produtivos, a despesa correspondente não constitui uma perda de riqueza, mas, ao contrário, contribui para o seu engrandecimento econômico.

Ainda que tais bens devam ser importados, drenando para o estrangeiro ouro do país, isso será verdadeiro.

Quando, entretanto, se adquirem fora do país, mediante empréstimos, *bens de consumo*, que se não destinam à produção, há conseqüentemente uma diminuição de riqueza.

Admite-se, contudo, a importação de bens dessa natureza em certos casos especiais, como acontece com o material bélico indispensável à defesa do país, pois, como sustenta Fritz Karl Mann, “mesmo a bancarrota — que é a negação do governo financeiramente organizado — não seria um preço muito alto para preservação do Estado ou da existência nacional”.

Não se deve perder de vista aquela distinção, visto que a política do crédito público tem que ser norteadada, em cada país, pela sua peculiar organização econômica.

Este princípio está de acordo com a advertência do economista alemão Lorenz von Stein, de que “a administração pública bem ordenada é o primeiro princípio de qualquer economia estatal. Cada desvio causa imediatamente distúrbios em todas as funções do Estado, podendo eventualmente levá-lo à completa destruição”.

Outra distinção importantíssima e oportuna, ligada ao tema que vimos desenvolvendo — uso do crédito público em face da organização econô-

mica — é a da política dos empréstimos para financiamento de guerra, em relação a países que possuem a chamada indústria pesada. Nos Estados Unidos, por exemplo, as despesas com a aquisição de material bélico, que é produzido inteiramente no país, determinam conseqüências bem diversas. Embora do consumo daquele material, ali ou em qualquer parte, nenhum benefício direto resulte — a não ser para os Estados expansionistas, quando bem sucedidos —, para produzi-lo são criados empregos, que reduzem o número dos desocupados, e utilizadas matérias primas, em grande parte nacionais.

Desse modo, o uso do crédito público, mesmo para a produção de tais bens de consumo, gera, naquele país, conseqüências econômicas, como a transferência de poder aquisitivo de umas classes para outras da mesma coletividade, o que, em face do caráter inelutável de tais despesas, constitui, até certo ponto, uma compensação, de vez que a diminuição da riqueza dos contribuintes, em virtude dos impostos que pagam para atender ao serviço da dívida pública é mais ou menos contrabalançada pelo aumento da renda nacional, sob a forma de novos salários e acréscimos da produção.

Se tal princípio não fosse verdadeiro, em relação ao referido país, seria inconcebível seu plano de defesa nacional, que já está consumindo mensalmente mais de 5.000.000.000 de dólares, isto é, 15 vezes mais que a receita tributária federal, em tempo de paz.

Por isso é que o professor Alberto Lepawsky, de Chicago, após citar, em interessante artigo, as quantias necessárias para matar um soldado, desde Julio Cesar aos nossos dias, pondera que nas despesas do atual conflito talvez encontremos a

razão para acabar com as guerras, pois tais gastos indicam que é mais caro matar um homem do que mantê-lo vivo, com decência e dignidade.

Somente aqueles que conhecem os problemas políticos superficialmente podem ter dúvidas sobre a indiscutível necessidade do crédito público, porquanto, em regra, os empreendimentos de vulto, que tantos benefícios oferecem e que caracterizam a nossa civilização industrial, não podem ser custeados pela simples arrecadação dos impostos. Além disso, não havendo normalidade constante no ritmo do desenvolvimento de um país, em virtude dos fenômenos e acontecimentos imprevistos que devem ser enfrentados, os recursos ordinários seriam insuficientes.

Os empréstimos externos, como salienta Ruzo, são geralmente usados nos países de economia em formação. O princípio de que, só após terem sido esgotadas as fontes da tributação, se deve recorrer ao crédito público sofre restrições em relação a um país novo e de pouca riqueza acumulada, embora possuindo grande território e recursos naturais inexplorados. Os países em tais condições carecem do crédito público e para o seu rápido desenvolvimento precisam recorrer, ao menos em parte, aos mercados estrangeiros. Nesse caso, os inconvenientes da dívida externa são, de certo modo, compensados pela aplicação do capital dos respectivos empréstimos para expansão econômica do país.

Se é certo que, no caso de uma dívida externa, os efeitos dos impostos que se destinam ao serviço dessa dívida não podem traduzir uma transferência de poder aquisitivo dos contribuintes para o Estado devedor, porque os juros pagos aumentam apenas a capacidade econômica dos credores externos, não há dúvida que os contribuintes do país devedor recebem os benefícios indiretos, decorrentes do enriquecimento da Nação pelo aumento das suas fontes produtoras.

Por isso é que Hugh Dalton, referindo-se a tais benefícios, diz que são eles a mais completa justificação das dívidas externas dos Domínios Britânicos e das Repúblicas Sul Americanas, por-

que a tributação, que é muitas vezes preferível a um empréstimo externo, não é uma alternativa praticável em relação a esse empréstimo.

Além disso, em tempo de guerra, o empréstimo externo é muitas vezes o único meio para financiar a importação na escala necessária e, outras vezes, o mais fácil, senão o único meio de restabelecer, em uma base tolerável, o sistema monetário e as finanças públicas, que a guerra haja destruído.

E' claro que, possuindo o país suficiente capacidade de financiamento, deve preferir o empréstimo interno ao empréstimo externo, especialmente se as perspectivas dos saldos da sua balança comercial não forem muito animadoras.

De outra forma, o empréstimo externo, desde que dele não resulte dependência política, oferece vantagens para os países que precisam cuidar da sua industrialização.

O problema da opção pelo empréstimo interno ou externo é, como ensinava o professor e depois Ministro das Finanças de Portugal — Costa Leite — “resolvido pelas condições da taxa de juro”.

Se a taxa de juro do mercado interno é mais elevada do que nos mercados estrangeiros, é claro que não pode haver abundância de capital no mercado nacional. Esta circunstância, se não houver outras razões poderosas em favor do empréstimo interno, deve constituir, ao menos, justificativa para a autorização do empréstimo externo, desde que haja possibilidade de cobertura para o mesmo.

Em casos comuns de financiamento das atividades econômicas do Estado, não resta dúvida que a dívida interna é preferível à externa, pois já se reconhece que as transações relacionadas com essa dívida se reduzem a uma série de transferências de riqueza dentro do país.

Isto acontece porque A, de um lado, paga impostos que se destinam a juros e amortização da dívida, enquanto B, do outro lado, como possuidor de títulos, recebe tais quantias, reduzidas apenas de uma pequena parte para despesas de administração do empréstimo. Além disso, frequentemente, A e B são a mesma pessoa.

Sabendo-se, porem, que em quase todos os países os títulos da dívida pública pertencem às classes mais ricas, torna-se necessário promover uma distribuição mais equitativa dos títulos da dívida pública e dos impostos.

Tem-se admitido que a tributação progressiva, por mais elevados que sejam os seus escalões, dificilmente pode contrabalançar essas desigualdades.

A solução, é claro, dependerá do exame de todo o sistema tributário do país. Nos países de maior riqueza acumulada, a tributação afeta mais as classes ricas e médias, cuja diminuição de consumo é compensada pelo aumento do consumo das classes mais pobres que, em virtude da expansão das despesas públicas, obtem mais e maiores salários.

Já em países como o nosso, sendo as classes pobres as que suportam o maior peso da tributação, pois as demais classes não são suficientemente numerosas para que haja grande produtividade tributária, convirá ampliar na medida do possível as despesas de caráter social, que possam contribuir direta e indiretamente para aumentar o poder aquisitivo das classes menos favorecidas.

Assim, em face do nosso sistema tributário, reconhecidamente regressivo, e da impossibilidade de obter receita apreciável por meio do imposto progressivo, ter-se-á de recorrer ao crédito público, em certa escala, utilizando, ao mesmo tempo, alguns impostos adequados à presente conjuntura econômica, pois, como salienta Lutz, a importância do crédito público repousa em suas relações com a tributação, visto que aquele distribue o encargo tributário, no tempo, diminuindo-o para o presente e aumentando-o para o futuro, em virtude do serviço da dívida.

Só assim poderemos enfrentar a atual emergência e impedir que, por falta de iniciativa governamental, se possam agravar os distúrbios econômicos e prejudicar, portanto, as condições financeiras do país no futuro.

Pretender que a renda e a riqueza nacionais só possam ser fortalecidas pelas atividades da economia privada é esquecer, além de outros, o

exemplo ainda bem vivo da salvadora política do *New Deal*.

Essa "nova forma de vida americana", como a definiu Roosevelt, lançada com tanta coragem para debelar a mais séria crise experimentada pelo grande país desde a guerra civil de 1861 a 1865, é, sem dúvida alguma, a prova mais robusta da eficácia da política financeira adotada.

Em março de 1933, segundo o testemunho do professor cubano Zamora, os Estados Unidos eram teatro de profundo sofrimento popular que ameaçava a manutenção das instituições tradicionais. Da paralisação das grandes indústrias de exportação e da saturação do mercado interno resultou a estagnação da expansão industrial, com as suas inevitáveis consequências: o desemprego, a redução dos preços e a diminuição dos salários, cuja média, em 1932, não ultrapassava de 60 % do salário médio 1929.

A perda da capacidade aquisitiva pelas massas urbanas, consequência da paralisação das indústrias de exportação, refletia-se fortemente nos distritos rurais.

Os milhões de desempregados eram campo fértil para a sementeira de todas as doutrinas extremistas. A miséria e a fome do homem sem emprego começavam a quebrantar-lhe a fé na capacidade do governo democrático para solucionar satisfatoriamente seus problemas.

A receita pública, minguando cada vez mais, descera de \$4,700,000,000, em 1929, para 2,700,000,000 em 1932.

A produção de automóveis, de mais de 5 milhões por ano, baixara a menos de 1.500.000.

E, por fim, ocorreu a tremenda crise bancária, acompanhada de pânico geral.

Parecia o começo do fim de uma civilização cujo esplendor assombrara o mundo.

Felizmente, quis o destino que fosse elevado à mais alta magistratura daquele país um grande estadista, cujo invulgar senso de humanidade é a característica marcante de sua personalidade.

Enfrentando resolutamente a situação de iminente catástrofe nacional, estabeleceu um pro-

grama no qual criava nova ordem econômica e social, capaz de suportar o vendaval que ameaçava solapar os próprios alicerces da democracia que assegurara ao país 150 anos de liberdade, justiça e prosperidade.

Iniciada, sem delongas, a sua formidável obra de reconstrução nacional, dentro do plano de uma política financeira firme e ousada, em pouco tempo o país retomava o ritmo de prosperidade, interrompido abruptamente pela *débâcle* de 1929.

Surgiram, é verdade, os inimigos do *New Deal*, dentre os quais se encontravam muitos que, na jocosa expressão do próprio Presidente Roosevelt, podiam ser equiparados àquele velho que, tendo sido salvo de afogamento por alguém que mergulhara para trazê-lo outra vez à tona, louvou e agradeceu efusivamente a atitude de seu benfeitor, conquanto, algum tempo mais tarde, o repreendesse porque não lhe salvara também a cartola.

Mesmo aqueles que fizeram uma acusação verdadeira — a duplicação da dívida pública — esqueceram-se, entretanto, de que as diretrizes financeiras impunham, necessariamente, uma política tributária prudente, e, por consequência, o financiamento de grande parte das amplíssimas despesas públicas por meio de empréstimos, uma vez que esse era o único processo compatível com a recuperação econômica objetivada.

Deixando, portanto, de parte alguns erros inerentes à própria complexidade de tão vasto pro-

grama político-econômico, os fatos demonstraram que, não obstante os *deficits* orçamentários terem acarretado a duplicação da dívida pública, a política do *New Deal* foi benéfica, sob qualquer ponto de vista.

E' preciso, antes de tudo, atentar para o fato de que o complexo de medidas econômicas e sociais que então foram postas em prática, representava uma política de salvação nacional.

Ao aumento da dívida pública — perfeitamente justificável — correspondeu quase equivalente aumento de riqueza, porquanto a renda nacional se elevou, no mesmo período, de \$ 41,300,000,000 para \$68,000,000,000.

Sem essa recuperação econômica não seria possível aos Estados Unidos realizar, agora, seu impressionante programa de defesa nacional.

Este é um exemplo que não podemos olvidar.

O Estado Novo sacudiu o Brasil de norte a sul e de leste a oeste. Há, presentemente, sinais inconfundíveis de vitalidade econômica em todo o vasto território nacional. E' preciso, contudo, facilitar a tarefa daqueles que se esforçam por um Brasil mais rico, mais unido e que propicie a todos abundância, conforto e felicidade.

O mais importante dentre os elementos de que precisamos para atingir tão almejada situação é, não há dúvida, o trabalho organizado — fonte da riqueza nacional. Para incrementá-la é indispensável, todavia, valorizar o homem, tornando-o capaz de contribuir para a grandeza do país.

O Orçamento do Estado de Goiaz para 1943

ODORICO COSTA

*Diretor-geral do Departamento do Serviço Público
do E. de Goiaz*

A ELABORAÇÃO dos orçamentos públicos, no Brasil, sofreu extraordinárias transformações nestes últimos tempos.

A Constituição de 1891, saturada da exaltada essência liberal-democrata, importada dos Estados Unidos, procurou, por todas as formas possíveis, afastar o Poder Executivo da elaboração da lei de meios. A tarefa foi atribuída ao Poder Legislativo e este, desgraçadamente, procurou, sempre, desempenhá-la mais ao sabor dos interesses pessoais, dos interesses políticos e menos mediante uma cuidadosa consulta aos altos interesses da Nação.

Aberta a discussão do orçamento, na Câmara, abriam-se as mais estranhas negociações a respeito. Votos e assinaturas eram negociados em troca de compensações... Todos esses inconvenientes foram reconhecidos desde muito cedo, mas, naqueles tempos, inconvenientes e erros não eram empecilhos relevantes, capazes de forçar a mudança de uma orientação política ou de uma política administrativa...

O orçamento continuou a ser elaborado por essa forma, mau grado surgissem, de quando em vez, vozes corajosas que se levantavam contra essa orientação lesiva ao progresso do país. Homero Batista, em 1914, manifestava-se contrário à elaboração do orçamento pelo Congresso, demonstrando que ao governo, melhor conhecedor da situação geral dos serviços e dos negócios públicos, é que a incumbência deveria competir. Em 1918, o grande Calógeras, criticando a química da elaboração da lei de meios do Brasil, dizia que, em nosso país, todo orçamento traduz uma política.

A Constituição de 1934, de fundo mais brasileiro, procurando fornecer ao país elementos originais para fomentar o seu desenvolvimento e garantir aos brasileiros a posse e o exercício de direitos e prerrogativas que até então lhes tinham

sido negados, restringiu a interferência do Legislativo na elaboração dos orçamentos e armou o governo, no setor financeiro, de poderes que resvalavam por uma verdadeira ditadura.

A Constituição de 1937, mais sábia, mais brasileira, elaborada em face de uma consulta aos pendoros, necessidades, tendências e aspirações brasileiras, deu à elaboração dos orçamentos o aspecto de uma dignidade como não se havia visto no país. Retirou a tarefa dos políticos e atribuiu-a aos técnicos. E foi mais além, ao ponto de transformar o orçamento em um planeamento administrativo. A elaboração da lei de meios foi atribuída ao Poder Executivo, através de órgãos técnicos, sob assistência imediata do chefe do governo.

Os orçamentos estaduais, até então elaborados sob o mesmo estreitíssimo critério político, subordinados às conveniências mais dos partidos e menos do progresso das unidades estaduais brasileiras, aprovados em troca de favores ou de compensações, foram padronizados, como os orçamentos municipais, pelo decreto-lei n. 2.416, de 17 de julho de 1940, decreto que, introduzindo radicais reformas na matéria, fixou as vigas mestras sobre as quais deveriam e devem ser assentadas as bases dos cálculos e estudos para a elaboração da lei de meios.

De um modo geral, podemos dizer que a Constituição de 1937 dignificou a tarefa da elaboração dos orçamentos brasileiros, dando a estes a sua essência legítima, a sua fisionomia verdadeira: cogitação meramente administrativa. Por isso é que os técnicos e economistas, hoje, não teem dúvida em afirmar que o orçamento, em nosso país, representa, mais do que uma política, um roteiro administrativo.

O ORÇAMENTO DO ESTADO DE GOIAZ

Coube ao presidente José Rodrigues Jardim, em 1835, a iniciativa de fazer publicar, em letras

de forma, pela primeira vez, o orçamento da Província de Goiás. Esse orçamento remoto, aprovado pela resolução n. 23, de 31 de julho, fixava a despesa provincial para o exercício de 1835-1836, em 51:135\$000. Naqueles bons tempos, o governo era, apenas, autorizado a despendar certas e determinadas quantias com as necessidades mais prementes da administração. A receita não era calculada. Somente, na lei de meios, o presidente da Província era autorizado a arrecadar tais e tais tributos, sem lhes fixar o provável montante...

Goiás não ficou imune aos vícios e defeitos que caracterizavam a elaboração dos orçamentos no passado. Antes, parece que tais vícios e tais defeitos chegaram ao ponto de verdadeira sublimação no grande Estado brasileiro.

De 1931 para cá, entretanto, a elaboração da lei de meios de Goiás foi condicionada a um desejo de fazer progresso, de fazer obra boa e valiosa que fizesse o progresso da terra e a felicidade da gente goianas. Dessa data em diante, a elaboração do orçamento geral do Estado foi dignificada, foi tarefa realizada mediante uma severa consulta às realidades de Goiás. E, aqui, podemos frisar, sem receio de contestações, que foi essa elevada preocupação do governo goiano um dos fatores mais evidentes do admirável êxito que a administração dirigida pelo Sr. Pedro Ludovico Teixeira conseguiu conquistar. O orçamento goiano passou, dignificado, a ser uma consulta às aspirações do povo goiano, passou a ser um roteiro seguro da administração, um fator de progresso dos negócios públicos e um acorçador do desenvolvimento da iniciativa particular.

Para o exercício de 1943, a elaboração do orçamento do Estado foi atribuída à Diretoria Geral da Fazenda e à Divisão de Organização e Orçamento do Departamento do Serviço Público, esta ainda não regulamentada para o exercício de suas funções específicas.

Atribuindo a elaboração da proposta orçamentária a essas duas repartições, o governo goiano procurou cercar a realização dessa tarefa de todas as garantias. E as duas repartições conseguiram dar cabal desempenho ao encargo recebido, conseguiram fazer um trabalho tão perfeito que o orçamento de Goiás para 1943 pode e deve ser encarado como uma cristalização daquela frase de

Francesco Nitti: "um livro documentado das receitas previstas e das despesas acreditadas".

A RECEITA

A guerra que dilacera o mundo, exigindo matérias primas e cabedais indispensáveis à sua continuação, trouxe notáveis influências no processo de desenvolvimento de Goiás. O Estado inteiro foi estruturalmente sacudido, foi estruturalmente empolgado por um ritmo trepidante de atividades, com todas as suas energias despertadas e mobilizadas para uma caminhada ascensional.

Embora o caráter altamente promissor dos destinos de Goiás, com a sua produção admiravelmente bem situada, ainda assim, o cálculo de sua receita não foi feito sob exagerado otimismo. A receita foi estimada em 30.225 contos.

O decreto 2.416, que regula a elaboração dos orçamentos estaduais e municipais no Brasil, determina que a receita seja calculada tendo-se em vista a arrecadação do último exercício encerrado, bem como as possibilidades econômicas do Estado ou do município. Examinada a arrecadação de Goiás, nos últimos exercícios, encontramos os seguintes elementos:

1938.....	16.672:325\$
1939.....	17.704:993\$
1940.....	19.156:872\$
1941.....	24.450:586\$
1942 (previsão).....	26.561:000\$

Examinados esses algarismos relativos à arrecadação estadual, não há necessidade de outro elemento, de outros argumentos para demonstrar o acerto da previsão de 30.225 contos para a receita do Estado em 1943. Pelos resultados verificados até agora, pode-se prever que o presente exercício será encerrado com a arrecadação superando a casa dos trinta mil contos.

A coluna vertebral do sistema tributário de Goiás era, até recentemente, o imposto de exportação. Sem indústrias em atividade em seu amplíssimo território, dedicando-se quase que exclusivamente aos cuidados da agricultura e da pecuária, Goiás baseava a sua maior força de arrecadação nos tributos que oneravam a exportação de seus produtos.

A arrecadação desse imposto, no quinquênio 1937-1941, apresenta o seguinte resultado:

Anos	Contos de réis
1937.....	5.256
1938.....	4.828
1939.....	3.836
1940.....	3.543
1941.....	3.412

Esses totais, sobre a arrecadação geral, no mesmo período, representam uma média de 24 ½ %. E, no mesmo período, o imposto cobrado pela exportação de bovinos, representou uma média de 54,8% sobre os impostos de exportação arrecadados.

Esse imposto, de feição anti-econômica e obstaculador do desenvolvimento geral de todas as atividades, felizmente, foi mandado extinguir por lei federal e, agora, em 1942, comparece, pela última vez, no orçamento da receita dos Estados. De 1 de janeiro em diante, as fronteiras goianas serão abertas à livre exportação dos produtos de Goiaz, sem que sobre estes recaiam tributos ou onus pela sua exportação.

Em substituição, surgiu o imposto de vendas e consignações, mais racional e mais humano. A arrecadação desse tributo, em Goiaz, é feita de maneira suave, sem os aspectos drásticos, que dão margem a tantas reclamações em outros Estados.

A arrecadação do imposto de vendas e consignações, em Goiaz, no quinquênio 1937-1941, foi a seguinte:

Anos	Contos de réis
1937.....	736
1938.....	2.241
1939.....	2.927
1940.....	3.906
1941.....	4.990

Para o exercício de 1943, a arrecadação desse imposto foi estimada em 7.600 contos, cálculo sem exagero, muito de acordo com as auspiciosas condições em que se desenvolvem todos os negócios comerciais no Estado.

A receita de 30.225 contos, estimada para 1943, representa uma contribuição de 36\$4 de cada goiano para o erário estadual e representa, mais, um gravame de 45\$5 sobre cada quilômetro

quadrado do território de Goiaz. Essa receita assim se particulariza, pela sua incidência:

Receita ordinária:

Impostos..	22.550:000\$0	
Taxas	1.748:000\$0	24.298:000\$0
<hr/>		
Receita Patrimonial	76:132\$0	
Receita Industrial	1.005:500\$0	
Receitas Diversas	500:000\$0	
Renda Extraordinária	4.345:368\$0	
<hr/>		
Total da receita prevista...	30.225:000\$0	

Analisando, ainda, os algarismos da receita prevista, poderemos verificar que os totais acima representam as seguintes porcentagens sobre o total da mesma receita:

Renda Industrial.....	3,33 %
Receitas Diversas.....	1,65 %
Renda Extraordinária.....	14,38 %
Renda Patrimonial.....	0,25 %
Renda Ordinária.....	80,39 %

A DESPESA

Com rendas minguadas e com um imenso território de 660.193 quilômetros quadrados, em que tudo mais ou menos está por fazer, exigindo toda a sorte de atenções e favores do governo, Goiaz representa um milagre administrativo, um prodígio de boa aplicação dos dinheiros públicos. Com uma arrecadação diminuta, Goiaz construiu uma cidade admirável, realizou notáveis etapas de progresso, manteve rigorosamente em dia todos os seus compromissos, atendeu a todos os imperativos de seu desenvolvimento e não se valeu, para essa esplêndida caminhada de progresso, do recurso de onerar o seu crédito com obrigações comprometedoras de seu futuro. Tudo o que se fez foi feito com os recursos normais da administração, com o cabedal fornecido por uma arrecadação exígua.

A fixação da despesa pública de Goiaz para 1943 obedeceu ao mais alto critério, foi feita com a preocupação de distribuir verbas necessárias para atender todas as exigências do progresso geral do Estado. Essa tarefa foi realizada mediante estudos particularizados e pormenorizados de todas as unidades administrativas, de acordo com as necessidades mais prementes dos serviços

e das obras a serem executadas na vigência do exercício de 1943. Essa parte da elaboração do orçamento de Goiás recebeu a mais cuidadosa atenção do ilustre Sr. Pedro Ludovico Teixeira, honrado interventor federal no Estado, que acompanhou interessadamente todos os cálculos realizados.

A despesa de Goiás, para 1943, foi fixada em 29.808:644\$, resultando, dessarte, um "superavit" orçamentário de 416:355\$6.

Esse aspecto do orçamento de Goiás, só ele, vale por um elogio à ação do governo do Estado. Em uma época presaga como esta em que vamos vivendo, o orçamento equilibrado deixou de ser uma preocupação de administração para ser um imperativo de patriotismo. O excesso da receita sobre a despesa representa, assim, uma compreensão muito nítida da hora em que vamos vivendo, uma preocupação de não comprometer todos os recursos do Estado, reservando precatamente porção para atender questões e problemas que podem surgir de um instante para outro, questões e problemas de que nem sequer podemos calcular a natureza, o vulto, a extensão e a profundidade...

A despesa de Goiás, para o próximo exercício, assim se distribue, pelos vários órgãos administrativos:

Interventoria Federal:

Gabinete do Interventor	351:160\$0	
Departamento do S. Público	933:400\$0	
Conselho Técnico de Economia e Finanças	30:100\$0	
Força Policial do Estado	3.493:045\$0	
Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda	225:260\$0	
Departamento das Municipalidades	158:440\$0	
Departamento Estadual de Estatística	232:100\$0	
Procuradoria Geral do Estado	361:668\$0	5.785:173\$0

Secretaria Geral do Estado:

Gabinete do Secretário Geral ..	145:540\$0	
Escritório de Venda de Terras em Goiânia	554:800\$0	
Imprensa Oficial do Estado	504:560\$0	
Departamento de Geografia e Cadastro	288:000\$0	1.492:900\$0
Diretoria Geral de Produção e Trânsito	6.874:616\$4	
Diretoria Geral da Fazenda	8.247:700\$0	
Diretoria Geral da Educação	2.905:392\$0	
Diretoria Geral da Saude	1.396:700\$0	
Chefatura de Polícia	1.556:824\$0	
Tribunal de Apelação do Estado ..	1.345:759\$0	
Departamento Administrativo	203:600\$0	

Total da despesa

Os totais acima, em relação ao montante geral da despesa, representam as seguintes porcentagens:

Interventoria Federal	19,41 %
Secretaria Geral do Estado	5,00 %
Diretoria Geral de P. e Trânsito	23,60 %
Diretoria Geral da Fazenda	27,67 %
Diretoria Geral da Educação	9,76 %
Diretoria Geral da Saude	4,69 %
Chefatura de Polícia	5,22 %
Tribunal de Apelação do Estado	4,51 %
Departamento Administrativo	0,68 %

Tais são, em pinceladas largas, as principais particularidades apresentadas pela proposta orçamentária do Estado de Goiás, para o exercício de 1943.

Essa proposta, como se disse, foi elaborada sob os preceitos técnicos mais intransigentes, mediante uma consulta sistemática e constante à realidade goiana e às possibilidades econômicas do Estado. É um documento sincero e verdadeiro. É um planejamento administrativo completo, contendo todos os elementos para acelerar a marcha do progresso em todos os quadrantes da terra goiana.

O instinto de poder na ordem social

ARMANDO GODOY FILHO

(Eng. cl. L do Q. P. do Ministério da Fazenda)

III

VII — O INDIVÍDUO, SEU MEIO, SUAS ASPIRAÇÕES

(Continuação)

DEPOIS de toda essa longa preparação psicológica, achamo-nos em condições de entrar no estudo de casos mais objetivos dessa matéria, aplicada à ordem social.

Primeiramente, vamos procurar definir a posição psicológica do servidor do Estado, em relação a outros trabalhadores, ao homem do comércio, por exemplo, para, daí, tirarmos algumas conclusões interessantes à nossa finalidade.

Assim, podemos dizer que a diferença psicológica mais acentuada (de uma maneira geral, bem entendido) entre um servidor do Estado e um indivíduo do comércio, é que este vive da iniciativa própria ou da expansão da sua individualidade no sentido do êxito ou do seu objetivo. Em todas as suas ações está quasi sempre presente a força íntima, emanada do "ego", do interesse imediato. As suas energias vitais se expandem, por conseguinte, pela forma biologicamente certa, regadas de sentimento ou de entusiasmo, diante do êxito imediato do negócio ou da operação a realizar. Nesse processo psicológico a sua atenção e as manobras da sua inteligência não podem falhar, porque, em todas as operações que realiza, está sempre em jogo o prestígio econômico da individualidade, da mesma forma que, no esporte, no duro da peleja, a mentalidade acha-se dominada pela idéia viva da vitória ou da reputação esportiva da pessoa. Por isso, segundo parece, o ser biológico concentra nas suas operações psico-fisiológicas toda a energia indispensável ao êxito. Ao passo que, para o servidor do Estado, toda a sua atividade decorre, principalmente, de uma responsabilidade ou de um fato moral e conciente. Para o servidor, a iniciativa quase nunca está presente nas suas ações e,

muitas vezes, ele precisa restringi-la ou recalá-la para conformar-se ao ritmo da harmonia geral. Assim, a individualidade sente-se presa, magoada nas suas aspirações egoístas de êxito, e, pouco a pouco, vai a mentalidade sofrendo as consequências biológicas desse fato procurando compensações ou novas formas de equilíbrio interno.

Quando, porem, a atividade desenvolvida pelo servidor é de natureza mais material, exigindo mais atenção objetiva que subjetiva, os prejuizos desse fato são menores ou quase nulos. Isto, porque a energia vital fica bastante obrigada, pela atenção, a expandir-se normalmente, aplicando-se ao trabalho, e não deixa margem ao estabelecimento de conflitos imaginativos. (Os psiquiatras conhecem a importância dos trabalhos manuais, no tratamento de certas alterações do equilíbrio psíquico). (11) (12).

No caso, porem, da atividade mais intelectual, a falta de uma associação vitalizante entre a coisa a realizar e a iniciativa individual ou as aspirações emanadas do "ego", pode dar ao trabalho um caráter penoso e exaustivo para a mentalidade. (Estas considerações servem, em parte, para justificar a medida administrativa que o Governo tem adotado, de estabelecer, nos horários de trabalho das repartições, tempo menor para as atividades burocráticas ou de ordem mais intelectual. Seria, no entretanto, bastante útil para os servidores desse grupo, que pudessem, como higiene mental, aplicar pelo menos uma hora do seu tempo restante em atividades esportivas ou trabalhos manuais).

A falta de sabor para o "ego", na atividade em mira, determina um retraimento natural da

(11) BORIS BLAI — *A Alegria pelos Trabalhos Manuais* — "Sel. Reader's Digest" — Julho de 1942.

(12) WILLIAM SEABROOK — *Minha Vida Entre Loucos* — "Seleções do Reader's Digest" — Junho de 1942.

energia biológica, limitando a ação do indivíduo, quase sempre, ao mínimo indispensável para cumprir a responsabilidade ou as determinações morais. A consequência mais nefasta desse fato, para o serviço ou do ponto de vista econômico, é a improdutividade ou a ineficiência, e, para os entes humanos que trabalham, o aborrecimento ou a infelicidade.

Tendo-se, portanto, na organização, como principais finalidades a produção elevada e a alegria salutar do pessoal no trabalho, parece indispensável que se encontre um processo de associação permanente entre as aspirações individuais e o êxito da produção. Torna-se necessário que se procure alimentar, na mentalidade de cada servidor, certa dose de ideal relacionado à obra que realize.

Estamos, agora, habilitados a entrar no exame de alguns aspectos interessantes da personalidade, que podem, também, por vezes, ser observados no meio social dos servidores do Estado.

Como premissa dessa análise, devemos admitir que, normalmente, todo indivíduo, levado pelo instinto de poder procura projetar sob formas diversas, bem entendido, a sua individualidade no meio social. Uns encontram a chave do êxito, vencem, adquirindo prestígio ou posição. Outros naufragam em relação aos seus objetivos, por falta de sorte, por incapacidade e até mesmo pela incompreensão social dos seus méritos reais.

Na mentalidade destes, podem, então, chegar a processar-se grandes transformações, biologicamente compensativas que atingem o caráter ou a personalidade. E a coisa parece obedecer, quase sempre, à seguinte sucessão de fases:

a) visão do objetivo de vantagem pessoal, de melhoria ou de progresso, pela individualidade, o qual, na grande maioria dos casos depende das inspirações do meio próximo ou da sociedade que mais imediatamente envolve a pessoa; essas inspirações se dão pela apreciação dos fatos observados nesse meio (ou, mais raramente, pela influência puramente imaginativa, que implica quase sempre num conhecimento anterior de alguma coisa parecida) e relativos ao bem estar ou à felicidade, ao prestígio social ou ao mando, ao luxo ou à riqueza, à energia ou à coragem, à cultura ou à produção intelectual, ao culto do belo ou à produção artística, à velhacaria ou à desonestidade, etc, dos seus semelhantes;

b) inspiração do "ego" ou choque emotivo do seu *écran* de sensibilidade, determinando o nascimento do desejo ou da aspiração que, desde logo, sob a influência da lembrança emotiva a ele associada, passa a tomar posição de destaque na memória; daí por diante, começa a desempenhar, durante o passeio da imaginação pela memória, uma certa influência atrativa sobre a atenção dirigida do "ego", isto é, a atenção passa a ter sempre em mira, como imagem ou idéia principal de suas cogitações, o objetivo a ser atingido pela individualidade; fica assim estabelecida na mentalidade, a base de uma relativa obcecação (felizmente, porém, nos indivíduos normais, em geral não há um só desejo, há diversos com o predomínio de uns sobre os outros; mas, pode dar-se o caso de predomínio intransigente de um deles, começando, então, o período anormal da personalidade, que se denomina obcecação);

c) depois de instalada, na memória, a idéia do desejo, ou da aspiração, as primeiras barreiras encontradas pelo indivíduo ante os seus objetivos, determinam logo, da parte do "ego", reações sentimentais que podem chegar até à paixão pela conquista visada (devemos, assim, admitir, de acordo com esse esquema, *que as paixões decorrem da dificuldade ou da impossibilidade de conquista da coisa fortemente desejada*);

d) durante esse processo, desenvolve-se, então, o aspecto mais interessante da vida do indivíduo em sociedade, isto é, na generalidade dos casos, a pessoa quase inconscientemente, passa a procurar, a admirar e estimar, no grupo de suas relações sociais, todos aqueles que possam, de qualquer maneira, servir de amparo, de apoio ou de ajuda a ela, direta ou indiretamente, para o alcance do objetivo idealizado (neste caso, não há, verdadeiramente, hipocrisia nas aproximações afetivas ou simpáticas dos indivíduos, mas, sim, espontaneidade ou afinidade psicológica, de ordem sentimental; é a idéia ou imagem do objetivo no seu plano principal da memória a desenvolver a sua influência atrativa sobre todas as demais que a ela se possam associativamente ligar, afim de formarem a grande pirâmide do êxito, a ser presenteada, algum dia, pela imaginação ao rei "ego");

e) na luta pela satisfação do desejo ou conquista da posição almejada, as primeiras dificuldades, muitas vezes, contra as quais se debate a energia individual, são de ordem interna; (por exemplo: condições de caráter ou morais, falhas educa-

tivas ou maus hábitos, aparência desagradável ou incapacidade física, pouca inteligência ou incapacidade cultural; devemos considerar que essas forças, contrárias ao êxito e em luta dentro da individualidade, atuam severamente no grande drama social dos nossos dias, da inadaptação dos objetivos ou do trabalho aos característicos individuais básicos, de ordem biológica e educativa, predominantes ou específicos para cada pessoa e indispensáveis ao sucesso e à felicidade na carreira profissional);

f) a outra parte, então, também áspera e temível na batalha do progresso da individualidade, vem de todas as resistências contrárias a esse, nascidas ou desenvolvidas no curso da competição social ou social-econômica;

g) durante todos esses embates, apesar, mesmo, da sucessão de derrotas, enquanto porem, ainda consegue viver na imaginação a estrela da esperança, que leva ao "ego", permanentemente, uma ilusão de contentamento, diante da ventura a ser vivida no futuro (algumas vezes felizmente para a segurança da individualidade, a esperança pode persistir mesmo no auge do fracasso) — a personalidade mantém-se em guarda, continuando a despendar a energia vital, normalmente, na luta pelo progresso ou pela conquista do objetivo, variando apenas, em geral, a *forma da iniciativa, que é a estratégia da ação*;

h) nessa luta, por vezes, em horas perigosas para a individualidade, devido a fraquezas orgânicas, ocasionais ou mesmo permanentes, graves ocorrências se podem dar na mentalidade, afetando, quase sempre, o caráter;

i) a ação permanente do sentimento, forçando com insistência a individualidade na marcha para o objetivo, diante de um meio onde os exemplos de dignidade, de lealdade ou de valor não sejam os mais premiados na ordem social, pode, no duro da peleja pelo êxito, reforçada pelas sugestões ou insinuações malévolas das pessoas interessadas na corrupção alheia, vencer, pouco a pouco, as resistências morais, desorganizando o caráter ou conformando-o exclusivamente às necessidades das aspirações do indivíduo, sem qualquer atenção ao mérito e à felicidade alheios (surgem, assim, os hipócritas, intrigantes, mentirosos, desleais, etc.);

j) noutros casos, porem, conforme a sensibilidade dos indivíduos e a força das suas resistências morais, ou diante do mérito da sua educação, as alterações da mentalidade podem ir mais

longe, ocasionando anomalias profundas na situação de equilíbrio interno da individualidade (surgem as angústias, as depressões, os derrotismos ou pessimismos, as displicências e, em geral outras psicoses mais graves que podem até levar o indivíduo ao suicídio);

l) nestes casos, de consequências sempre sérias para a personalidade, a coisa pode começar a partir de um choque emotivo maior, associado à idéia do fracasso, do impossível ou do desastre sentimental; neste instante morre a esperança e uma desilusão profunda invade o campo da imaginação, chega até ao "ego", e impressiona-o de tal forma, que, do choque havido contra a sua membrana de sensibilidade sérias alterações podem resultar para o todo orgânico, iniciando-se, então, a verdadeira derrocada da individualidade;

m) numa grande maioria de casos, felizmente, o indivíduo chega a reanimar-se, curando-se dos seus desequilíbrios ou anomalias psico-fisiológicas; noutros, porem, o desastre adquire uma posição, mais ou menos estacionária, de depressão permanente; o psiquismo procura uma nova situação de equilíbrio interno mais conveniente ao bem estar do "ego", invertendo os fatos e procurando dar ao derrotado o melhor papel, de nível superior, na ordem social; cria, assim, novas formas de sensibilidade, um tanto ilusórias, para o "ego", passando ele a apreciar os fatos reais de forma invertida, de maneira a colocar-se na posição superior rebaixando ou procurando destruir o mérito dos seus semelhantes; para esses indivíduos, que são os *derrotistas*, tudo está errado e só eles são os donos da verdade e da justiça!

n) outras vezes, ainda, o "ego" passa a não se sensibilizar pelas influências externas que chegam à imaginação, principalmente no que interessam à posição social do indivíduo, tornando-se indiferente às mesmas, e a personalidade toma, assim, a forma da *displicência*. Para tais indivíduos, tanto faz o rio correr para baixo ou para cima, que a sua sensibilidade não se altera; são, quase sempre, incapazes de modificar o ritmo dos seus hábitos e se deixam governar, semi-automaticamente, em todas as suas atitudes, pelo *princípio geral da economia interna ou lei do menor esforço*.

Apreciando, agora, o mérito dessas anomalias, devemos reconhecer que, em todos esses casos, as falhas reais decorrem da falta de elasticidade, ou da incapacidade psíquica do indivíduo, para adaptar suas esperanças ou suas aspirações, permanen-

temente, às situações sempre variáveis e contraditórias do meio social.

Podem ter origem latente, muitas vezes, em defeitos de educação, quando os pais, numa verdadeira extensão de suas próprias aspirações de progresso pintam para os filhos, diariamente, quadros belíssimos de êxitos ou posições, muito além dos recursos reais da capacidade biológica dos mesmos.

Parece-nos, assim, boa norma de sanidade mental fazer com que os indivíduos se habituem a encontrar a felicidade, principalmente, nos pequenos êxitos, simples e imediatos, da vida quotidiana, e a colocar os ideais dentro dos limites de uma visão sensata dos próprios recursos. Nunca nos devemos esquecer que os grandes êxitos são, na maioria dos casos, resultantes de pequenos êxitos sucessivos.

A propósito desses fatos, vamos, ainda, fazer algumas considerações que abrangem três aspectos importantes da existência individual: *ambiente, educação e felicidade*.

Entre esses três elementos existe tamanha relação que, se fosse possível medi-los, em circunstâncias especiais, talvez pudessem ser representados sob a forma de uma equação geral da mecânica, orientadora da trajetória social do indivíduo.

Nesse caso, uma das fórmulas uteis que, certamente, poderíamos tirar da solução dessa equação imaginada, seria a seguinte: educar o indivíduo, principalmente, para o meio de sua provável existência, isto é, educá-lo de maneira a poder, diante de um equilibrado sentido de progresso e em face das suas características biológicas ou psico-fisiológicas, encontrar a felicidade com os recursos do seu próprio ambiente social.

Naturalmente, o leitor há de compreender que não pensamos aqui na restrição ou limitação da cultura, no que ela tem de mais belo, que é o seu aspecto liberal ou democrático. Não, o nosso pensamento a propósito de uma racionalização dos processos educativos de modo algum visa impedir o desenvolvimento amplo da cultura, mas, sim, promover, antes de tudo, a cultura utilitária, isto é, a preparação de cada indivíduo para o êxito e para a felicidade dentro do seu provável ambiente social-econômico.

Esse sistema deveria partir, com o auxílio da psicotécnica, tanto quanto possível, do conhecimento dos característicos psico-fisiológicos respectivamente indispensáveis a um razoável sucesso nos vários empreendimentos. Além disso, partin-

do da análise cuidadosa do trabalho, seria estabelecida a base cultural mínima, apropriada a cada caso, da atividade especializada que se costuma denominar profissão. (Por estarmos falando em tese não faremos, aqui, qualquer referência ao que que muito já se tem feito nesse sentido, em nosso país, sob a orientação de diversos institutos, dentre eles, desempenhando um papel de grande destaque, devemos salientar os trabalhos realizados pelo I. N. E. P.).

O cumprimento dessa importantíssima missão estatal, poderia ser confiado a centros de orientação profissional, atuando diretamente nos estabelecimentos de ensino do país, sob a orientação e coordenação técnica de um órgão central. (Este órgão funcionaria sempre como instituto de readaptação permanente do ensino às necessidades evolutivas do meio social-econômico).

Dentro do sistema econômico, racionalmente planejado para o aproveitamento e exploração convenientes dos recursos naturais de cada região do país, seriam destacadas as funções específicas de pessoal, para os casos do trabalho especializado, ou para as funções gerais, cabendo aos aludidos centros guiar a cultura e a aprendizagem da mocidade no sentido do aproveitamento adequado e feliz dos indivíduos no plano geral de produção.

A propaganda educativa, de ordem social-econômica, nas escolas, visaria, nesse plano, desde o curso primário, fornecer aos jovens um panorama real das vantagens e dificuldades inerentes a cada profissão, afim de despertar neles o gosto espontâneo ou preferencial por qualquer carreira.

A vocação ou inspiração profissional, nesse caso, ao invés de partir da arbitrariedade, grandemente perigosa ao êxito e à felicidade dos indivíduos no trabalho, nasceria, pelo menos, de uma apresentação sincera da verdade, sob a orientação dos centros de psicotécnica a que nos referimos.

Nessa propaganda educativa (de interesse social-econômico da nacionalidade), os atrativos psicológicos, cuidadosamente escolhidos para cada caso, deveriam ser estabelecidos, principalmente, de acordo com as necessidades regionais ou nacionais de pessoal habilitado, tendo-se em mira a exploração eficiente de todos os recursos naturais do país. A própria organização do ensino nacional, poderia ser compreendida mais como uma consequência das necessidades profissionais do plano social-econômico do Brasil, do que como um princípio educativo, liberal, preso às obrigações que tem o Estado de promover a cultura do seu povo. (A

consequência mais comum desse erro, do tradicionalismo liberal da cultura, são os milhares de inadaptados ao trabalho, bem como os muitos doutores, dos nossos dias, infelizes e sem ocupação.)

Devemos compreender que o princípio democrata, do liberalismo profissional ou cultural, no que interessa às responsabilidades do Estado no campo das atividades reais da ordem coletiva, não deve ser estendido a tal ponto de se permitir a formação de um grande número de pretensos sábios, infelizes e improdutivos. Dentro da filosofia que nos parece boa, pelo contrário, a aprendizagem e a cultura devem ser entendidas, na ordem social, como instrumentos de ação no sentido da eficiência profissional e da satisfação da mentalidade dos homens. Esta, por sua vez, depende não só das tendências naturais, de ordem biológica, de cada indivíduo, mas, também, em grande parte, da preparação psicológica a que se tenha submetido, desde a primeira infância, visando o desenvolvimento, na sua mentalidade, dos germens das aspirações de progresso e da admiração do belo, do justo e do verdadeiro.

Parece, portanto, pouco razoável, no caso do Brasil, por exemplo, apanhar-se o filho de um fazendeiro do interior (quando infra-dotado das condições psicológicas indispensáveis ao êxito em certas profissões liberais), afim de educá-lo, num regime de inferioridade moral em relação aos colegas, aos trancos e barrancos e empurrado pelo dinheiro dos pais, até o dia primeiro da sua maior desgraça, isto é, no momento em que lhe é fornecida, pelo Estado, a carta da sua infelicidade, num pesadíssimo diploma!

No rolar dos fatos, esse homem, que iniciou a sua vida produtiva, partindo dos hábitos (à custa dos pais), muitas vezes, de um rico habitante das grandes cidades, não mais se conforma em voltar à vida laboriosa e áspera do interior do Brasil, preferindo, na maioria dos casos, exercer a profissão na cidade. Na dura competição que a carreira lhe impôs, a sua inferioridade mental desde logo se destaca, e o barco da ineficiência profissional começa dentro em pouco a naufragar. Mas, o diploma que o papai lhe deu envolve uma responsabilidade muito grande que não pode abandonar, e torna-se preciso continuar a batalha da existência com ele às costas. Então, se o pai ainda tem dinheiro, continua, da cidade, a sugar-lhe o sangue do trabalho, para queimá-lo na gasolina, por vezes inútil, dos prazeres citadinos. Se,

porem, o papai lhe retira a chave do cofre, então, algumas vezes apela para os recursos do matrimônio. Lembra-se, por exemplo, da filha do fazendeiro fulano, de sua terra, menina de dinheiro, que, diante da fascinação do anel de doutor, não se negará a servir de táboa de salvação ao naufrago da incompetência.

Acontece, ainda, que, depois da morte dos coitados doadores de sangue do interior, o doutor da cidade vende ou arrenda a alguém da sua terra, por qualquer preço, a propriedade recebida em herança, para continuar residindo na cidade. O tempo passa e essa vítima da incapacidade profissional, na sua rota da descrença das venturas deste mundo, levado pelo seu terrível engano inicial, dia a dia, pessimista, neurastênico e até doente, sem amor, sem saudade e sem esperança, vai arrastando o seu diploma da miséria, enquanto aguarda, muita vez, a morte bendita, que lhe venha aliviar a carga da existência.

Serve este exemplo para mostrar a importância do reflexo dos hábitos adquiridos na mocidade sobre toda a existência do indivíduo. Procura destacar, também, com cores vivas, o prejuízo das falsas convicções morais — por nós denominadas: “forças de inércia da continuidade dos fatos errados”, bem caracterizadas em frases como esta: “querer é poder” — que pregam a persistência ativa, quase irracional, da pessoa, no sentido da diretriz traçada pela carreira escolhida, em muitos casos, durante a mocidade inexperiente.

Seria, portanto, mais interessante, diante da sucessão de fracassos, desconfiar a pessoa ou acreditar um pouco que as causas desses desastres profissionais podem, também, estar ligadas à conduta social imprópria do derrotado, por incapacidade psicológica, hábitos prejudiciais, etc. Nesses casos, então, ao invés do revólver do desespero, parecer-nos-ia mais sensato que o indivíduo, logo no começo da *débâcle*, procurasse submeter-se a exames psicológicos, por especialistas nesse ramo da psicologia aplicada (13), afim de encontrar e seguir, ainda em tempo, um rumo de atividade social mais compatível com os seus recursos pessoais.

Esse exemplo serve, em parte, ainda, para lembrar como pode se tornar prejudicial, do ponto de vista da colonização do território brasileiro, o

(13) MORIS FISHBEIN e WILLIAM A. WITE — *Porque os Homens Falham* — (Estudo de Onze Psiquiatras Americanos). Ed. Nacional.

afluxo, para as grandes cidades, do pessoal do interior, que passa, desde logo, a adquirir hábitos citadinos, não pensando em retornar à vida rural ou das pequenas localidades espalhadas pelo Brasil. Algumas vezes, tais personagens, logo depois de instalados na cidade, preferem, mesmo na penúria, residir nesta, sem pensar na volta para a localidade de sua origem, afim de não destacarem aos olhos dos parentes e conhecidos a angústia do fracasso da aventura encetada (influência do instinto do poder). Assim, esses e outros, dentre os numerosos habitantes das cidades, muitos dos quais subalimentados e servindo de pasto saboroso à tuberculose, passam pela vida arrastando a sua miséria íntima e concorrendo para reduzir a natalidade a cifras mínimas assustadoras. Mas, apesar disso, seguem os costumes da gente da cidade, procuram manter as relações elegantes nesta adquiridas e alimentam em si próprios, acima de tudo, uma falsa impressão de grandeza ou de poder.

Há jovens, por exemplo, que deixam de alimentar-se satisfatoriamente, por algum tempo, mas encontram dinheiro para as meias de seda e para os vestidos da moda.

Ainda importa falar aqui sobre as responsabilidades das insinuações do meio, da propaganda comercial e do cinema, no desenvolvimento dos desejos ou aspirações na mentalidade dos povos, bem como de alguns prejuízos que desses fatos possam advir para a felicidade dos homens.

Pensamos que, na vida social, para que as coisas marchassem dentro de um razoável equilíbrio entre a felicidade dos indivíduos e a harmonia da coletividade, em primeiro lugar, uma ordem moral evoluida e resistente deveria imperar à altura do sistema social-econômico em andamento (representando o direito, nesse caso, na sua maior parte, uma simples expressão normativa do senso moral dos fatos da vida coletiva); em segundo lugar, as ordens econômica e artística deveriam estar habilitadas a satisfazer, da melhor forma possível, e em situação próxima do ótimo, paulatinamente, em face do progresso, as necessidades dos homens no campo material ou intelectual.

Nesse caso, o fenômeno sociológico, ocasionado pela propaganda, deveria guardar a sua justa relação de oportunidade para com a capacidade de abastecimento do povo pelo sistema industrial conveniente.

Infelizmente, porem, para a maioria das nações, com alguma exceção dos Estados Unidos,

onde o padrão médio de conforto é elevado, tal não vem acontecendo.

Assim, a propaganda, o cinema, etc. plantam na mentalidade dos homens a idéia do bom ou do superior, ao passo que o sistema econômico, inadequado, obriga-os, constantemente, a recalcar os seus desejos de posse das coisas boas conhecidas, os quais são ainda instigados, a todo instante, pelo exemplo social do prazer alheio.

Esse fato, então, mais do que qualquer outro, talvez, concorra para o sacrifício da ordem moral, na tentativa biológica de uma evolução, imposta pela natureza aos homens, no sentido de adaptar o seu caráter às contingências do meio, sob a influência dos sentimentos nascidos do instinto de poder.

Devemos reconhecer que esse grande recalque social dos desejos da coletividade, fruto, como dissemos, do instinto de poder, não deixa de ser um dos maiores responsáveis pelo dinamismo incessante da produção e do progresso industrial, mas, diante da moral, da harmonia coletiva ou da solidariedade humana, não podemos deixar de culpá-lo, também, por boa dose das infelicidades ocorrentes.

Dentro da filosofia que nos inspira a redação deste modesto trabalho, julgamos que, para a felicidade dos homens, talvez fosse mais certo que a propaganda guardasse, um pouco mais, a sua relação parcimoniosa no desenvolvimento dos desejos populares, enquanto a evolução econômica não capacitasse a maioria dos homens a obter as coisas boas por eles desejadas. *Parece, assim, do ponto de vista psicológico mais sensato, não experimentar ou não conhecer o melhor, atim de que o bom possa contentar as aspirações dos indivíduos.*

Há, ainda, a considerar, que os recalcados ou descontentes da ordem social constituem o material sempre fácil de ser trabalhado na propaganda de qualquer doutrina, desde que seja esta diferente daquela sob o jugo da qual estejam eles vivendo no momento.

As campanhas políticas das democracias são esperanças que alimentam os anseios populares, favorecendo, assim, as agitações cívicas. Nestes movimentos, o povo procura expandir, em parte, os seus recalques de poder, numa impressão política de prestígio ou de cooperação com o Governo. E cada individuo age, de per si, diante

sempre de uma expectativa de progresso, tendo em vista a satisfação dos próprios desejos ou aspirações.

Do ponto de vista médico, parece sensato acreditar que esse drama dos recalques do poder, favoreça, ainda, por vezes, o desenvolvimento das neuroses que aumentam dia a dia, o número de leitos dos doentes mentais de quase todos os países do globo. (14)

No ambiente das atividades sociais, sempre mais vibrantes na vida das grandes cidades, a moda, como fenômeno sociológico desempenha o seu papel de destaque no governo dos fatos que interessam à satisfação e à apresentação dos indivíduos na sociedade.

Ela decorre da propaganda ou das insinuações do meio social, agindo sobre os indivíduos, e afeta, primeiro, o desejo de imitação dos homens para, logo a seguir, atingir neles o instinto de poder, que determina a ação combativa dos mesmos no sentido da conquista dos requintes da moda.

Quando outros desejos mais fortes não tomam posição principal no campo da mentalidade humana, a moda (quase sempre de importância capital na vida dos ociosos), costuma entrar em cena para fomentar as preocupações dos frequentadores das rodas elegantes. Mas, também como arte, ela não deixa de ter o seu valor, em benefício do prazer e da felicidade, pelo que serve de incentivo aos produtores do belo e pelo que consegue evitar na monotonia permanente das coisas. (Isto, porque a experiência nos indica que a monotonia desagrada e cansa a apreciação dos indivíduos, desde que não haja certa interrupção na presença duradoura dos mesmos objetos.). Como fator econômico, a moda fomenta a indústria e serve, também, de incentivo às variações e aperfeiçoamentos da produção.

Nos estados mórbidos das mentalidades dominadas pela preocupação da moda, ela transforma, comumente, as criaturas em escravas de si mesmas.

Algumas senhoras, por exemplo, que se dizem elegantes, renegam constantemente os seus filhos, confiando, tanto quanto possível, a educação dos mesmos a qualquer empregada que possa descansar-las desse fardo, porque tem o sentido da apre-

ciação ou da imitação voltado mais para as atitudes ou o comportamento da artista fulana da fita X, verdadeiro molde ideal das suas aspirações superiores, do que para a criação dedicada dos filhos.

Certos pais, da mesma forma, se regosijam porque a prole não aumenta e, assim, pode haver mais sobra de dinheiro para a sagrada gasolina, capaz de proporcionar-lhes prazeres notáveis nos adorados passeios automobilísticos das rodas elegantes. Para estes, em geral, quase sempre são mais importantes as horas das reuniões sociais do seu grupo de *grantinos*, do que a convivência sadia e nobre dos seus filhos, na harmonia familiar.

E' possível, talvez, que a moda um dia pense em seguir novos caminhos, despertando o amor paternal do seu sono demorado e perigoso à vida e felicidade da espécie humana.

Nessa época, ainda, quando aqueles que costumam se enfeitar com os louros da palavra "economista" se dignarem de pensar um pouco menos na nobreza da sua posição de destaque, voltando-se mais para a análise e a apreciação dedicada e sincera dos fatos social-econômicos, é bem possível que haja menos carneiros queimados, mais harmonia social e mais satisfação entre os homens no desenvolvimento da família e educação metódica e inteligente dos filhos.

Se esta moda viesse, a população do Brasil poderia, então, crescer mais rapidamente, sendo forte e digna para vencer, pelo número e pela qualidade dos seus homens, a grandeza territorial da nossa Pátria!

(Convem, neste ponto, para evitar dúvidas quanto à orientação filosófica que nos inspira na redação deste trabalho, salientarmos o seguinte:

a) a ordem humana, em todos os seus aspectos, só pode se aproximar de um estado ótimo de organização, quando tomar precisamente por base o conhecimento das leis biológicas que governam a vida e a atividade dos homens;

b) dentro dessas leis, se a felicidade foi a forma escolhida por Deus para motivo principal das esperanças e da razão de viver, ela deve ser considerada como ponto de partida para toda e qualquer doutrina, que vise, como instrumento, facilitar a existência da Humanidade;

c) com essa orientação, as doutrinas filosóficas, as ciências, a organização do trabalho, o direito e a organização administrativa dos povos devem guardar, para com a felicidade do homem e da coletividade, a mesma relação — observada no processo mental — das funções psíquicas auxiliares para a satisfação principal do “ego” ou do todo biológico;

d) por conseguinte, as doutrinas, os conhecimentos ou a aprendizagem dos indivíduos e a organização devem, permanentemente, à medida da evolução das coisas, se reajustarem, em primeiro lugar, ao serviço do bem ou da felicidade geral;

e) a economia, como parte de magna importância do sistema social, precisa conformar-se ao interesse primeiro de servir ao bem estar da coletividade; diante disso, a sua condição doutrinária básica deve ser: *produzir muito*, para servir a todos; *o bom*, para ser mais útil, e *barato*, para trazer fartura e alegria de poder ao maior número possível de indivíduos;

f) a solução conveniente de todo problema social-econômico, em face das leis biológicas que agem na mentalidade dos homens, determinando o tradicionalismo, só pode ser encontrada a partir, principalmente, da educação e da propaganda)

O § 7.º do art. 162 do Estatuto

LUIS CARLOS JUNIOR

DE JANEIRO DE 1940 a julho de 1942 mantive na *Revista do Serviço Público* colaboração ininterrupta. A assiduidade com que meu nome e meus trabalhos apareciam nestas colunas era para mim motivo de permanente desvanecimento.

Bem podem, assim, os leitores calcular o meu desgosto quando me vi, por alguns meses, obrigado a depor a pena e interromper a publicação dos meus artigos na *Revista*, em razão de insólita enfermidade que me afastou das atividades funcionais.

A bem dizer, não foi a doença a responsável direta pela interrupção da minha colaboração já quase tradicional. A verdadeira responsável foi a licença para tratamento de saúde que me vi obrigado a solicitar.

Embora seja aos leigos difícil compreender a distinção existente entre a moléstia e a licença como causa determinante da cessação de minha colaboração na *Revista*, essa distinção é muito nítida para os conhecedores da legislação atual e é em torno dela que resolvi tecer os despretensiosos comentários que se vão seguir, reencetando assim uma série interrompida, com um trabalho inspirado na própria interrupção.

Como é fácil compreender, não é qualquer moléstia, sobretudo em todas as suas fases, que inibe o indivíduo das suas atividades intelectuais. Fora dos períodos de crise e de prostração podem os doentes, na maioria dos casos, até a bem do próprio estado de saúde, recrear e exercitar o espírito, lendo ou produzindo intelectualmente.

O Estatuto dos Funcionários veda, porem, que a produção intelectual dos funcionários em período de licenciamento redunde em vantagens pecuniárias, ameaçando os recalcitrantes com a cassação da licença e até com a instauração de processo por abandono do cargo. Vejamos, em suas próprias palavras, o dispositivo que estabelece essa exagerada proibição. Trata-se do § 7.º do art. 162, assim concebido :

“o funcionário licenciado para tratamento de saúde não poderá dedicar-se a qualquer outra ocupação de que aufera vantagens pecuniárias, sob pena de ter cassada a licença e de ser processado por abandono do cargo”.

Esse dispositivo apresenta graves inconvenientes, de forma e fundo, que exigem revisão.

Apreciarei, de passagem, as deficiências de forma, das quais cumpre ressaltar, antes de tudo, *qualquer outra ocupação*.

O funcionário licenciado não pode *dedicar-se a qualquer outra ocupação*? Que *outra*? A licença será uma ocupação? A licença não constitui, precisamente, uma autorização legal para que o servidor abandone sua ocupação costumeira? Nesse caso, qual é a *outra* ocupação a que os licenciados não poderão dedicar-se no momento em que estão dispensados da sua ocupação funcional? A palavra *outra*, segundo me parece, nada tem a fazer no lugar em que está colocada. O que o dispositivo pretende estipular é *qualquer ocupação* e não *qualquer outra ocupação*, onde não se cogitou de nenhuma.

Inconveniente de forma e também de fundo é a expressão final — *ser processado por abandono do cargo*.

Que significa abandono do cargo? — O § 2.º do art. 238 do Estatuto assim o define :

“Considera-se abandono do cargo o não comparecimento do funcionário por mais de trinta dias consecutivos”.

determinando o art. 39 do mesmo Estatuto que

“Salvo os casos previstos no presente Estatuto, o funcionário que interromper o exercício por trinta dias consecutivos será demitido por abandono do cargo”.

O licenciamento do funcionário constitui justamente um dos “casos previstos” de interrupção permitida do exercício. Dentro do prazo da licença *não pode ocorrer*, de acordo com o início do art. 39 transcrito, a figura do abandono do cargo. Tanto assim é que o art. 155 determina :

“Finda a licença, o funcionário deverá reassumir, imediatamente, o exercício do cargo, salvo prorrogação.

Parágrafo único. A infração deste artigo importará na perda total do vencimento ou remuneração e, se a ausência exceder a trinta dias, na demissão por abandono do cargo”.

Aí está novamente caracterizado o *abandono do cargo* com outra alusão a ausência superior a trinta dias.

Como se vê — é o próprio Estatuto que esclarece — o abandono decorre de continuadas faltas à repartição. Assim, como processar por abandono de emprego quem está legalmente afastado de exercício, aguardando a data da reassunção?

Parece evidente ter havido equívoco de redação. Em vez de “ser processado por abandono do cargo” teria sido, a meu ver, intenção do legislador dizer ser demitido por infração deste dispositivo.

O funcionário que, licenciado, se dedicasse “a qualquer outra ocupação” poderia, sem nenhuma dúvida, ser demitido com fundamento no n. III do art. 238, isto é, por procedimento irregular, devidamente comprovado. Por abandono do cargo não me parece defensável nem creio que fosse esse o pensamento do legislador.

O pensamento do legislador transparece, aliás, através da redação defeituosa do § 7.º do art. 162. Por detrás do mau aspecto do que está escrito é fácil vislumbrar a boa intenção que presidiu a concepção do dispositivo. Parece claro que o que se procura impedir e vedar é que, sob pretexto de moléstia, obtenham os funcionários um período de afastamento remunerado durante o qual se dediquem a outros misteres, em horário correspondente ao de suas ocupações funcionais.

Esse é o espírito indiscutível do dispositivo, que, assim encarado, não pode merecer quaisquer restrições.

A letra não corresponde, porém, a essa intenção e, diante do que está escrito, forçoso é reconhecer que a produção intelectual dos funcionários licenciados não lhes pode trazer vantagens pecuniárias, entrando a questão, neste ponto, em pleno terreno do tempo integral.

Sob esse aspecto, convém passar além das ocupações de ordem intelectual e examinar ainda outras que podem ser exercidas por criaturas enfermas durante o período de licenciamento sem qualquer lesão dos cofres públicos. Já não me quero referir somente aos artigos, monografias, contos, novelas, peças teatrais ou partituras musicais, quadros, etc. que os funcionários licenciados podem produzir durante uma longa convalescença ou durante um prolongado período de imobilidade parcial decorrente de intervenções cirúrgicas. Refiro-me, também, aos trabalhos manuais que podem ser executados no próprio leito, como, por exemplo, as costuras e bordados a que as servidoras enfermas podem dedicar-se, com o fito até de custear o próprio tratamento.

Que incompatibilidade existe entre todas essas ocupações e o licenciamento? Se, antes da saúde os abandonar, podem os funcionários, em plena atividade funcional, dedicar-se, simultaneamente, a essas ocupações e delas auferir vantagens que contribuam para a melhoria do seu padrão de vida, por que, no momento em que passam a dispor de todas as horas de seu dia e em que a própria reclusão decorrente da enfermidade convida a maior produção nas suas ocupações suplementares, tornando-se as vantagens pecuniárias ainda mais necessárias do que em tempos normais, por que — repito — em nome de uma invalidez temporária, cercear um direito que será restabelecido até pela própria invalidez definitiva?

Diante do fato de que os funcionários aposentados podem dedicar-se a todas essas ocupações, vedadas aos que estejam apenas licenciados, forçoso é reconhecer que o legislador do Estatuto não encarou esse aspecto da questão ou foi traído por uma redação que desvirtuou as suas intenções.

A segunda hipótese deve ser a verdadeira e é por isso que trago o assunto para as colunas da *Revista do Serviço Público*, na esperança de que o § 7.º do art. 162 do Estatuto possa passar a ter nova redação, coerente com a intenção do legislador e com o espírito que inspirou a elaboração de outros dispositivos referentes à matéria.

Pensa uma considerável corrente de servidores do Estado que os seus deveres são estritamente aqueles a que se refere o art. 224 do Estatuto.

A mim me parece que o funcionário sempre deve ir além desse mínimo de obrigações que a lei lhe impõe e procurar colaborar nos assuntos da administração, oferecendo o contingente de suas idéias próprias e a contribuição da sua experiência pessoal.

Dentro desse princípio é que me animo a apontar o caso do § 7.º do art. 162 do Estatuto, usando, aliás, da prerrogativa que me concede o n. I do art. 225 do mesmo Estatuto, assim concebido:

“Art. 225. Ao funcionário é proibido:

I — Censurar, pela imprensa ou outro qualquer meio, as autoridades constituídas, ou criticar os atos da administração, *podendo, todavia, em trabalho devidamente assinado, apreciá-los*, do ponto de vista doutrinário, com o fito de colaboração e cooperação”.

A Divisão de Estatística da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos

Tradução de GUILHERME AUGUSTO DOS ANJOS

(In DIVISION ORGANIZATION MANUAL — Vol. 3, parte 2 — Publicado pela Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos — 3.^a edição — Março de 1940).

ANTES da criação da Divisão de Estatística, os trabalhos de natureza estatística da Comissão do Serviço Civil foram por muitos anos executados pela Divisão de Nomeação e mais tarde pela Divisão de Situação e Registo de Serviço. Até ultimamente, a principal informação estatística se referia apenas ao emprego no Serviço Federal. Umas poucas tabelas mostrando o número de empregados nos respectivos estabelecimentos, com estatísticas adicionais, eram publicadas periodicamente e a maior parte da tarefa estatística consistia na tabulação dos empregados segundo o sexo e no registo do número de cargos e funções classificados e não classificados.

Em 1933, o número de empregados federais começou a crescer, havendo também um grande aumento de complexidade nos trabalhos executados por estes empregados. Quase ao mesmo tempo, houve um crescimento pronunciado do interesse público pelas realizações do Governo dos Estados Unidos. Todos esses fatores, combinados, forçaram a Comissão do Serviço Civil a responder a centenas de pedidos de informação estatística relativa ao serviço civil federal.

A Divisão de Estatística foi criada em 1938 afim de atender à procura, por parte do público, de muitos tipos de informação estatística referentes aos *estabelecimentos* federais. Hoje, com o uso de métodos modernos e máquinas de tabulação, a Divisão de Estatística torna possível à Comissão fornecer dados estatísticos muito mais extensivos e exatos do que antigamente.

A tarefa da Divisão tem um carater duplo. Prepara informação estatística acerca dos empregados do Governo e também executa os trabalhos de tabulação mecânica para a Comissão. Fornece dados sobre registos de emprego e folhas de paga-

mento no serviço federal; prepara informação sobre o número e espécie de cargos e funções, salários pagos, sexo de empregados, veteranos no serviço, idade, e informação análoga à do tipo censitário; compila dados estatísticos sobre seleção e nomeação e outras tabelas necessárias ao Relatório Anual da Comissão; faz estudos especiais sobre assuntos como o número de nomeações e afastamentos por anos e repartições, a taxa de mobilidade de pessoal do serviço público civil federal e as razões das demissões a pedido.

Emprega-se largamente a tabulação mecânica. Grande quantidade de registos detalhados de pessoal são mantidos em dia desse modo, e o seu uso tem demonstrado ser especialmente satisfatório na compilação de informações extensas. O equipamento de tabulação mecânica também é usado para elaboração de estudos e manutenção dos registos das outras divisões da Comissão.

Os trabalhos das três secções da Divisão se inter-relacionam grandemente. A tarefa preliminar da maior parte das tabelas estatísticas é feita nas Secções de Codificação e Tabulação, sendo depois mandada para a Secção de Estudos Administrativos e de Pessoal afim de ser consolidada em tabelas e boletins completos.

Uma boa parte das atribuições das diversas secções é bem definida. Assim acontece ao assentamento das mudanças de pessoal nas fichas de registo de serviço dos empregados, que constitue a principal tarefa das Secções de Codificação e Tabulação. Este registo em fichas se faz independentemente da Secção de Estudos, que por outro lado prepara, por processo manual, certas tabelas de informações fornecidas por várias repartições do governo. O pequeno número de informações, neste caso, não aconselha o uso de máquinas tabuladoras.

SECÇÕES DE CODIFICAÇÃO E DE TABULAÇÃO MECÂNICA

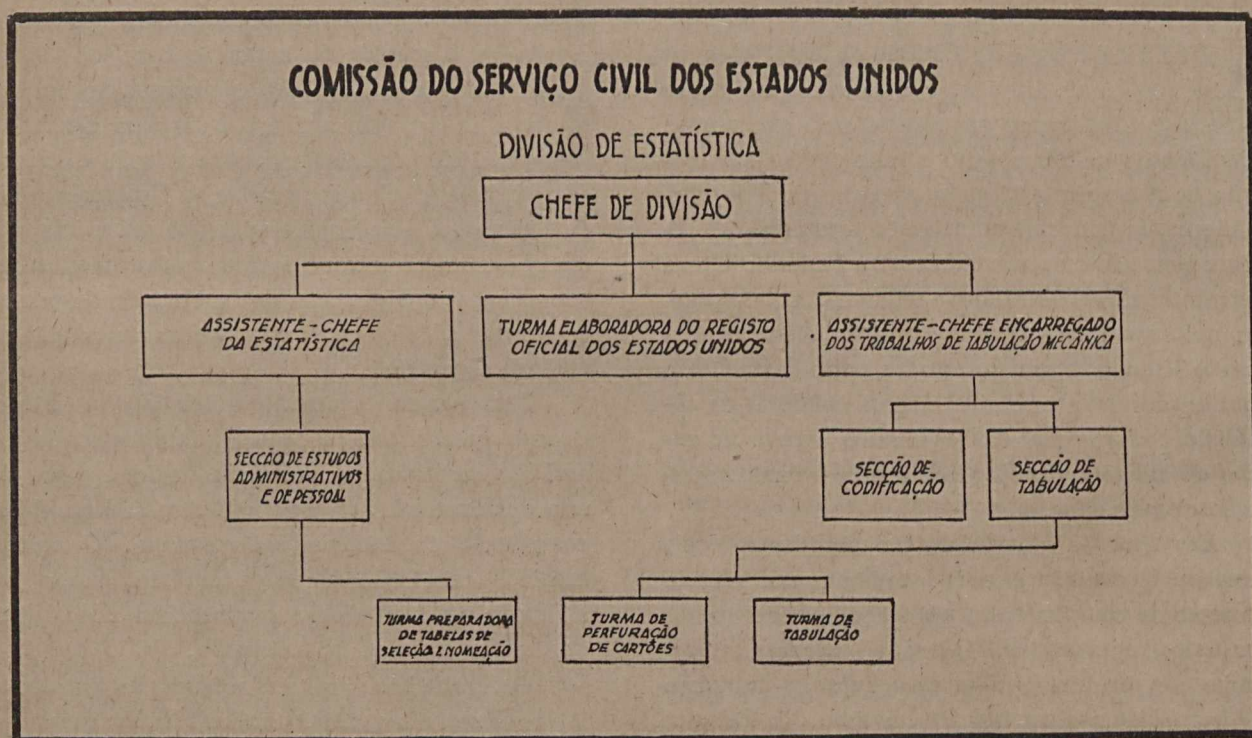
Generalidades

Os métodos de tabulação mecânica foram desenvolvidos entre 1880 e 1890 e foram usados, pela primeira vez no Governo Federal, por ocasião do 11º Recenseamento, em 1890.

Este sistema consiste essencialmente em transmitir a desejada informação, em cartões especialmente desenhados, por meio de orifícios feitos em posições pre-determinadas. A informação pode ser

sistem em nomeações, afastamentos, promoções, rebaixamentos, transferências, reintegrações, etc. As informações sobre estes atos são chamadas "journals" e, às vezes, se apresentam sob a forma de simples folhas e, outras vezes, sob a forma de grandes folhas contendo trinta ou mais atos por página.

Os "journals" são codificados primeiramente na Secção de Codificação, onde se registam a data de recebimento e o período abrangido pelos mesmos. Cada item da folha é sublinhado para perfuração na forma em que está no "journal", ou recebe



registada por extenso ou em código. Uma significação distinta se atribue a cada posição separada no cartão, e mecanismos operados eletricamente, atuados pelos orifícios feitos nos cartões, separam, contam e tabulam as informações perfuradas.

Atualmente cerca de vinte tarefas diferentes são executadas por métodos de tabulação mecânica na Divisão, inclusive a manipulação de mais de 800.000 fichas de registro de serviço, mantidas pela Comissão.

Registro de Serviço

Cerca de 12.000 atos referentes ao pessoal são recebidos semanalmente dos diversos departamentos e repartições do Governo. Tais atos con-

tem um número de código para perfuração. Dois grandes códigos se usam: — o código de cargos e funções, no qual cerca de 20.000 cargos se acham enumerados, e o código de localização, que enumera quase 50.000 locais.

Após a codificação, os "journals" codificados são conferidos por um verificador e mandados para a Unidade de Perfuração de Cartões da Seção de Tabulação, onde se regista o seu recebimento. Aí, os "journals" são distribuídos aos operadores de perfuração de cartões, por ordem alfabética, e a informação existente nos "journals" é transmitida aos cartões por meio das máquinas perfuradoras. A informação assim perfurada inclui o nome do indivíduo, a natureza do ato (nomeação, pro-

moção etc.), cargo e funções, salário, repartição em que está empregado, sede oficial, data do ato, data de nascimento, etc.

Depois de completada a perfuração, os cartões tornam a passar através de uma máquina *interpretadora* que imprime no tope do cartão a mesma informação que já se acha nele perfurada. Esta operação, à razão de aproximadamente 100 cartões por minuto, acelera a tarefa de verificação pois a perfuração alfabética é mais fácil de verificar à vista do que por outro qualquer processo. A parte numérica do cartão de perfuração é conferida por uma máquina de verificação. Isto é praticamente uma repetição do processo de perfuração. Quaisquer cartões incorretamente perfurados voltam aos operadores de perfuração para serem corrigidos.

A próxima fase do processo de registo é separar os cartões alfabeticamente e segundo a data do ato, por meio de uma máquina separadora. A separação se faz à razão de cerca de 300 cartões por minuto. Depois da separação, os cartões são empilhados na máquina tabuladora, deles se extraindo listas à razão de cerca de 80 cartões por minuto, contendo a seguinte informação: — nome, residência legal, data de nascimento, cargo ou função, data do ato, estado e cidade, número da folha do "journal", departamento, bureau e natureza do ato. Estas listas são remetidas à Unidade de Arquivo da Divisão de Registo de Serviço onde são utilizados pelos encarregados de arquivo para localizar os cartões adequados de registo de serviço ou, em caso de nova nomeação, o cartão de seleção.

Os registos de serviço são retirados dos arquivos e mandados à Secção de Codificação onde se acrescentam as informações sobre residência legal, serviço militar, preferência, sexo e raça, caso não tenham sido codificadas na ocasião do recebimento do "journal" para registo. Quando isto está completo, a Secção de Codificação manda as listas e os cartões de registo de serviço para a Secção de Tabulação.

Os cartões de registo de serviço agora estão prontos para o assentamento. Os cartões são colocados na tabuladora e os cartões de assentamentos de serviço introduzidos na máquina manualmente. A informação existente em cada cartão é automaticamente lançada no cartão de registo de serviço à razão de 80 cartões por minuto. No caso de haver mais de uma referência funcional, a má-

quina regista-as todas sem exigir uma atenção adicional por parte do operador. Os cartões de assentamentos de serviço já impressos voltam à Divisão de Registo de Serviço. Os cartões impressos incorretamente voltam à Secção de Tabulação para emenda. A margem de erro é menor do que meio por cento. Exceção feita dos afastamentos, todas as modificações de pessoal são feitas no novo cartão de assentamento de serviço.

A informação existente no cartão de assentamento de serviço é depois transferida a um cartão perfurável ("punch card") por meio de uma duplicadora chamada *reprodutora*. Os cartões perfurados referentes aos assentamentos de serviço, tendo servido ao seu propósito, são colocados alfabeticamente num arquivo permanente. O uso de cartões perfurados para propósitos estatísticos será descrito a seguir.

Índice dos Empregados

Um índice visível dos empregados está em via de elaboração para uso da Divisão de Assentamentos do Serviço. Este índice é preparado com os cartões perfurados referentes ao assentamento de serviço, já descritos. Os cartões alfabéticos correm através de uma tabuladora e certas informações contidas nos mesmos são lançadas numa cartolina perfurada. Cada nome e a informação que o acompanha são registados horizontalmente em intervalos de aproximadamente uma polegada. As listas então vão a uma cortadora que separa as faixas do índice.

Outras Tabulações

Além da impressão e classificação de cartões de assentamentos de serviços, muitas outras operações de contabilidade são feitas eletricamente. As mais importantes são:

— Tabulação quinzenal do pessoal e folhas de pagamento da Comissão do Serviço Civil e outros trabalhos análogos, tais como boletins sobre licenças sem vencimento; sumários da vida funcional dos servidores; resumos orçamentários trimestrais, semestrais e anuais, etc.;

— Tabulação de nomeações, exames, aposentadorias e outros dados para o Relatório Anual da Comissão; elaboração de vários relatórios especiais, tais como preferência de veteranos, avaliações da

lei de aposentadoria, idades das pessoas nomeadas, etc.

Embora diferentes formas de cartões sejam usadas para esses trabalhos, a descrição das fases de tabulação é praticamente a mesma que foi feita páginas acima.

TRABALHOS ESTATÍSTICOS

Boletins de Pessoal e Folhas de Pagamento

O objetivo da Divisão de Estatística é fornecer, com presteza, todas as informações possíveis acerca do emprego no Governo dos Estados Unidos, que sejam valiosas para fins de recrutamento ou de administração.

A informação existente nos cartões perfurados feitos para imprimir os cartões de assentamentos constitui importante fonte de informação sobre os empregados públicos. Outras informações se obtêm mediante o uso do equipamento de tabulação mecânica e os métodos de amostragem estatística.

Boletins periódicos sobre o emprego e as folhas de pagamento são preparados pela Secção de Estudos de Pessoal e Administração conforme informações recebidas, mensal, trimestral e anualmente dos quarenta e cinco órgãos (departamentos e repartições) do ramo executivo do Governo Federal. Os boletins mensais mostram o emprego e pagamentos totais no ramo executivo, por repartição, dentro e fora do Distrito de Columbia. Os boletins semestrais fornecem a mesma informação, porém em maior detalhe, para indicar o número de empregados classificados e não classificados. O boletim semestral publicado em 30 de junho também mostra o número de homens e mulheres no ramo executivo. O boletim preparado em 31 de dezembro publica o número de empregados por Estados. Julgaram prático usar métodos de tabulação mecânica para o relatório anual de emprego por Estado, mas este é o único que autoriza o uso de equipamento elétrico.

A compilação e a informação dos dados sobre emprego e pagamentos têm sido feitas desde 1932. Contudo, as cifras sobre emprego no ramo executivo de empregados classificados e não classificados existem desde 1883. A informação mensal sobre pagamentos, por outro lado, começou somente em junho de 1937. Uma série mais longa de pagamen-

tos de pessoal está sendo elaborada, a qual remontará segundo se espera, ao ano de 1920 pelo menos.

Uma série de dados estatísticos sobre o emprego, para todo o serviço do Governo, está sendo apurada e compilada a partir de 1900 até à presente data. Os ramos executivo, legislativo, judiciário e militares serão abrangidos. Espera-se obter, oportunamente uma série de cifras sobre o emprego governamental abrangendo pelo menos 100 anos, mediante a qual se façam certos estudos sobre o emprego público.

Registro Oficial

O primeiro exemplar do Registro Oficial dos Estados Unidos foi publicado em 1816 e desde 1933 tem sido preparado pela Comissão do Serviço Civil. Este almanaque contém uma lista de todas as pessoas que ocupam importantes cargos administrativos e de chefia nos ramos legislativo, executivo e judiciário do Governo Federal, incluindo o Governo do Distrito de Columbia, mas excetuando os funcionários do serviço de relações exteriores do Departamento de Estado e certos cargos do Departamento de Correios e oficiais do Exército, Marinha e Corpo de Fuzileiros.

O Registro dá o nome, título oficial, ordenado, vencimentos e emolumentos, residência legal e local de emprego de cada pessoa registrada. É compilado de informações fornecidas pelos departamentos e repartições e constitui uma importante fonte de informação estatística. O texto principal do registro é preparado no *Staff Office* da Divisão de Estatística, sendo o índice preparado na Secção de Tabulação Mecânica.

Tabelas para o Relatório Anual

Durante o verão e começo do outono de cada ano, dedica-se grande parte do tempo à preparação das inúmeras tabelas usadas no Relatório Anual da Comissão. São as seguintes as tabelas preparadas para este fim:

1) A tabela de exames, que mostra o número de pessoas examinadas e aprovadas, segundo a situação de preferência, e o número das que foram inhabilitadas, por espécie de exame e sexo.

2) A tabela de nomeação, que dá o número de pessoas nomeadas, por espécie de exame, serviço, sexo, situação de preferência e salário inicial.

3) Número de empregados civis, por sexo, e repartição do ramo executivo do Governo Federal.

4) Número de empregados civis, por serviço (classificado e não-classificado), por repartição no ramo executivo.

5) Sumário do emprego civil no ramo executivo dentro e fora do Distrito de Columbia.

6) Sumário dos exames e nomeações.

7) Exames efetuados para certos cargos do Serviço Postal.

8) Estatísticas demonstrativas da extensão de certas fases dos trabalhos da Comissão.

9) Uma tabela demonstrativa da ação sobre modificações de pessoal não-competitivo nos últimos 4 anos.

10) O número de pessoas propostas segundo a preferência e não preferência, escolhidas ou não para o ramo executivo.

11) Número de nomeações para o serviço classificado de pessoas que obtiveram preferência como veterano.

12) Modificações no número de cargos distribuídos no serviço departamental em Washington, D. C., por Estados e Territórios.

13) Número de cargos classificados providos por concurso e um sumário, para o serviço classificado, de estatísticas de seleção e nomeação.

As tabelas 1, 2, 6, 7, 10 e 11 são preparadas classificado, de estatísticas de seleção e nomeação. da Secção de Estudos. A preparação da tabela de nomeação se faz o ano inteiro. A tabela é compilada de fichas de seleção, certificados de nomeação, reintegração e transferência, que são encaminhadas àquela Turma para contagem. A informação é codificada, perfurada e compilada por métodos de tabulação mecânica. As outras tabelas são preparadas por outros membros da Secção de Estudos.

Relatórios e tabulações especiais são preparados, de tempos em tempos, sobre assuntos referentes aos trabalhos da Comissão, para atender aos pedidos do Congresso, funcionários públicos, organizações e indivíduos. Está aumentando regularmente o número de pedidos que exigem estudos especiais.

Censo Anual dos Cargos e Funções

A preparação completa do fichário dos 800.000 servidores cujas fichas de assentamentos de serviços são mantidas pela Comissão possibilitam a compilação de uma vasta quantidade de informações censitárias acerca dos empregados do governo. A primeira tabulação deve consistir de cargos por repartição, sexo e Estado. Não será possível mostrar os 20.000 diferentes cargos do Governo Federal, mas será possível mostrar os grupos mais importantes, tais como doutores, advogados, economistas e físicos, no grupo profissional; estenógrafos, datilógrafos, contadores e guardalivros, no grupo de trabalhos de escritório e contabilidade; mecânicos, carpinteiros, eletricitistas, no grupo dos ofícios; e os guardas, mensageiros, porteiros, etc., no grupo custodial.

Outra informação que se pode obter é o número total de servidores por níveis de salários (remuneração) distribuídos por exemplo, por Estados, repartições, sexo, etc. Também se podem fazer tabulações de servidores por lugar de nascimento, salários básicos, situação no serviço civil e preferência de veteranos. A distinção entre este tipo de estudo e os estudos mencionados nas páginas seguintes é a de que aqueles podem ser completados com as informações existentes nas fichas perfuradas, ao passo que os estudos seguintes não podem ser feitos com essas informações.

ESTUDOS ESPECIAIS

O Presidente, os Comissários, o Congresso, vários comités, organizações e indivíduos, dirigem frequentes pedidos de tabulações especiais. As tabulações assim preparadas incluem o estudo das nomeações e afastamentos durante os anos civis de 1937 e 1938; tabelas demonstrativas dos níveis de salários no serviço do governo federal, por Estados; e tabelas referentes a nomeações excepcionais por cargos, salário, idade na época da nomeação, sexo e preferência de veteranos para os quatro anos fiscais terminados em 3 de junho de 1938. Tais estudos foram preparados com os métodos de tabulação mecânica.

ESTUDOS FUTUROS

Outros estudos administrativos em perspectiva incluem as causas dos afastamentos e demissões a pedido; número e motivos de licenças sem paga-

mento; nomeações segundo as instituições educacionais em que os servidores se diplomaram; e as espécies de instrução que os servidores públicos tiveram após a admissão.

Outro grupo de estudos especialmente valiosos seria o que envolvesse uma *pesquisa histórica*. Os que poderiam ser feitos por métodos de amostra, são os seguintes: a) relação da promoção com a educação, no serviço federal; b) probabilidade média de acesso, por sexo; c) coeficiente de promoção por repartição, distribuído pelos serviços departamentais e regionais.

Outro estudo importante seria o das probabilidades de acesso das pessoas que se submetem a exames conjuntos. Seria útil um estudo comparativo entre a remuneração da indústria particular e a do Governo dos Estados Unidos. Outros projetos incluem a coleta de informação sobre folhas de pagamento e o emprego nas municipalidades, condados e Estados, bem como estudos análogos referentes ao emprego nos países estrangeiros.

CÓDIGO OCUPACIONAL

A Divisão de Estatística, em cooperação com uma junta estabelecida para esse propósito, preparou um código ocupacional detalhado, abrangendo as ocupações profissionais, semi-profissionais e gerenciais, inclusive as do serviço federal. Pode ser usado para os trabalhos de seleção de pessoal, bem como para uma classificação rápida dos 20.000 cargos do serviço civil federal, para fins de tabulação. Pode também ser usado para registrar, em fichas perfuráveis, o grau de instrução e experiência dos indivíduos, tanto no serviço civil como fora dele. Os métodos de tabulação mecânica também podiam ser assim usados com referência aos processos de promoção, inscrição, habilitação e provimento em cargos. Se forem preparadas fichas perfuráveis para todos os ocupantes de cargos e todos os que desejam inscrever-se em concursos para preenchimento de vagas, muitas informações estatísticas suplementares poderão ser obtidas.

PRESCRIÇÃO

J. A. DE CARVALHO E MELLO

VI

TUDO que em artigos anteriores deixamos escrito sobre prescrição parece ter sabor puramente histórico ou, talvez, prehistórico, na opinião de iconoclastas.

De feito, *prima facie* pelo menos, características apresenta de simples compilação de atos e fatos passados que, sabemos, não mais interessam a corrente reformista dos tempos que correm.

Paciência... *De gustibus et coloribus non est disputandum*.

Pode, é certo, quanto dissemos ter aspecto de mera reprodução de antigos documentos entregues já à voracidade das traças dos arquivos. Seja, mas as aparências enganam.

Ademais, não foi nem poderia ter sido esse o nosso intento único. Tal não fizemos pelo prazer, que de fato seria exdrúxulo, de revolver velhos papéis por muitos considerados imprestáveis e sem qualquer significação ou proveito. Outro foi nosso objetivo. Outro, e diverso, o propósito que orientou todo aquele trabalho interessante, estamos certos, para os que conhecem a ciência jurídica.

Registando, uma a uma, as diferentes disposições de antanho, disciplinadoras da matéria em estudo, tivemos, em mira fixar as várias fases por que, entre nós, passou o instituto da prescrição, notadamente a quinquenal.

Remontando ao quase fóssil Regimento da Fazenda, de 1516, inspiramo-nos no desejo de esclarecer a remissão feita a essas ordenações.

Referindo-nos a múltiplas leis, decretos, regulamentos e decisões atinentes ao assunto, pretendemos facilitar o confronto das suas regras entre si e ainda, o que é bem mais importante, com as normas atualmente em vigor.

Recapitulando a legislação revogada e indicando o modo por que foi aplicada, visamos, à mão de semear, fornecer elementos, a nosso ver, de

maior alcance prático para a exata compreensão dos dispositivos vigentes.

Isto porque, a nosso juízo, a segurança de interpretação dos preceitos de hoje está necessariamente subordinada ao conhecimento, que todos devemos ter, da maneira pela qual foram entendidos os princípios de ontem, reguladores, no tempo e no espaço, de relações do mesmo gênero, ou de espécie semelhante.

Aí, portanto, um axioma que resistirá à análise, às investigações, às investidas e às objeções da sofistaria impenitente.

E' que *nihil novi sub sole*, porquanto,

"o que hoje vigora, abrolhou de germes existentes no passado; o Direito não se inventa; é um produto lento da evolução, adaptado ao meio; com acompanhar o desenvolvimento desta, descobrir a origem e as transformações históricas de um instituto, obter-se alguma luz para o compreender bem" (*Black, Handbook of the Construction and Interpretation of the Laws*, 2.^a ed., págs. 345, *apud C. Max. Hermenêutica e Aplicação do Direito*, pág. 144).

"Consiste o Direito atual em reproduções, ora integrais, ora ligeiramente modificadas, de preceitos preexistentes" (*Félix Berriat Saint-Prix, Manuel de Logique Juridique*, 2.^a ed., n. 96; *Coviello, Manuale di Diritto Civile Italiano*, 2.^a ed. vol. I, páginas 70-71, *apud C. Max. op. cit.*).

"...se o presente é um simples desdobramento do passado, o conhecer este parece indispensável para compreender aquele..." (*Saredo, apud C. Max. op. cit.*).

Temos assim, com os melhores autores, revivido a recriminação de quantos arguem de velharia todo o precioso arquivo da nossa legislação anterior.

Na verdade, doutrina Carlos Maximiliano, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 1925, páginas 144, "só as pessoas estranhas à ciência jurídica

acreditam na possibilidade de se fazerem leis inteiramente novas”.

E sobram razões ao douto publicista, porquanto, se é certo que “cumpre não se aferrar em demasia ao passado”, não é menos evidente que “do repúdio sistemático do passado resulta, por sua vez, um grande mal: o salto nas trevas, o excesso de modernismo, abandono da tradição compatível, pelo menos até certo ponto, com as normas em vigor”.

Atendendo, pois, como demonstraremos, a que, na essência e mesmo na forma extrínseca, pouco ou nada diferem os dispositivos de ontem e os de hoje relativos à prescrição quinquenal, temos que o entendimento daqueles princípios melhor indica o caminho a percorrer em busca do verdadeiro sentido das normas vigentes.

* * *

Dentro desse critério, passaremos, em seguida, ao exame do decreto n. 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que dispõe sobre esse instituto, objeto de nossos comentários.

Não o apreciaremos isoladamente, já se vê, nas à luz de outros diplomas legais que interessam a matéria. E, quando necessário, basearemos nossa opinião no entendimento dado a preceitos anteriores, senão literalmente reproduzidos, pelo menos de igual sentido, apesar de expressos em frases e termos diferentes.

Para maior clareza do trabalho que nos propomos executar, estudaremos a referida lei, fixando-lhe os principais elementos orgânicos, ou sejam:

- a) a compreensibilidade dos seus dispositivos;
- b) os prazos estabelecidos, seu limite, marco inicial, contagem, expiração e consequências;
- c) a suspensão desses prazos e seu sentido; e
- d) a interrupção desses mesmos prazos e seus efeitos.

* * *

Do ponto de vista da compreensibilidade da matéria e das relações jurídicas reguladas, o mencionado decreto n. 20.910, de 6 de janeiro de 1932, apreciado em conjunto com o decreto-lei n. 4.597, de 19 de agosto de 1942, e o decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939 (Estatuto dos Funcionários), abrange:

1) as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios (art. 1.º do decreto n. 20.910, de 1932).

2) as dívidas passivas das autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais (art. 2.º do decreto-lei n. 4.597, de 1942, D.O. 20-8-42, pág. 12.851).

3) todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal (art. 1.º do decreto n. 20.910, cit.).

4) todo e qualquer direito e ação contra as autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais (artigo 2.º do decreto-lei n. 4.597 cit.).

5) todo o direito e as prestações correspondentes:

- a) a pensões vencidas;
- b) a pensões por vencerem;
- c) ao meio soldo;
- d) ao montepio civil;
- e) ao montepio militar;
- f) a quaisquer restituições; e
- g) a quaisquer diferenças (art. 2.º do decreto n. 20.910, cit.).

6) progressivamente as prestações, à medida que completarem os prazos estabelecidos neste decreto, quando o pagamento se dividir por dias, meses ou anos (art. 3.º do decreto n. 20.910 cit.).

7) os atos de que decorrerem:

- a) a demissão;
- b) a aposentadoria; e
- c) a disponibilidade (n. I do art. 222 do Estatuto dos Funcionários).

Quanto ao prazo prescricional, seu limite, marco inicial, contagem, expiração e consequências, tem-se que:

1) é de cinco anos:

a) para as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios (art. 1.º do decreto n. 20.910, de 1932);

b) para as dívidas passivas das autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais, criados por lei e mantidos mediante impostos, taxas ou quaisquer contribuições exigidas em virtude de lei federal, estadual ou municipal (art. 2.º do decreto-lei número 4.597, de 1942);

c) para todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza (art. 1.º do decreto n. 20.910 cit.);

d) para todo e qualquer direito e ação contra as autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais (art. 2.º do decreto-lei n. 4.597 cit.);

e) para todo o direito e prestações correspondentes a pensões vencidas ou por vencerem (art. 2.º do decreto n. 20.910 cit.);

f) para todo o direito e prestações correspondentes ao montepio civil e militar (art. 2.º do decreto n. 20.910 cit.);

g) para todo o direito e prestações correspondentes ao meio soldo (art. 2.º do decreto número 20.910 citado);

h) para todo o direito e prestações correspondentes a quaisquer restituições (art. 2.º do decreto n. 20.910, cit.);

i) para todo o direito e prestações correspondentes a quaisquer diferenças (art. 2.º do decreto n. 20.910, cit.);

j) progressivamente, para cada prestação, quando o pagamento assim se dividir por dias, meses ou anos (art. 3.º do decreto n. 20.910 cit.); e

l) para pleitear, quanto aos atos de que decorrerem a demissão, a aposentadoria ou disponibilidade do funcionário público federal, estadual ou municipal (n. I do art. 222 do Estatuto dos Funcionários).

2) é de um ano para a reclamação administrativa, que não tiver prazo fixado em disposição de lei para ser formulada (art. 6.º do decreto n. 20.910 cit.);

3) é de metade do prazo originário, isto é, de dois anos e meio, ou de seis meses, quando interrompida a prescrição pelos meios legais (artigo 9.º do decreto n. 20.910 citado).

Em referência ao marco inicial do prazo, ou seja ao dia de seu início, fixa-o a lei:

a) na data do ato ou fato do qual se originar a dívida passiva, o direito e a ação (art. 1.º do decreto n. 20.910 citado; art. 2.º do decreto-lei n. 4.597, de 1942 citado), a prestação periódica (artigo 3.º do decreto n. 20.910 citado), ou não (art. 2.º do decreto n. 20.910 citado) e o direito à reclamação administrativa (art. 6.º do decreto n. 20.910 citado); na data da publicação, no órgão oficial, do ato impugnado ou, quando este de natureza reservada, da data em que dele tiver conhecimento o funcionário (Estatuto dos Funcionários, art. 222);

b) na data do ato que interromper a prescrição (art. 9.º do decreto n. 20.910 cit., art. 3.º do decreto-lei n. 4.597 citado), ou do último ato ou termo do respectivo processo (art. 9.º do decreto n. 20.910 citado; art. 3.º do decreto-lei n. 4.597, cit.);

c) na data do último ato ou termo da lide, inclusive da sentença nela proferida (art. 3.º do decreto-lei n. 4.597 citado).

x x x

Em relação ao cômputo do prazo, não se leva em conta o tempo consumido pela repartição ou funcionário no estudo, no reconhecimento ou no pagamento de dívida, considerada líquida (art. 4.º do decreto n. 20.910, de 1932).

Computam-se os prazos, excluindo o dia do começo, e incluindo o do vencimento: *dies a quo non computatur in termino*; *dies termini computatur in termino*.

x x x

Expirado o prazo originário, ou o novo prazo, que pela metade se conta quando houver interrupção por meio legal, a consequência imediata e irremediável, qualquer que seja o motivo alegado, é a perda do direito de pleitear na esfera administrativa, e bem assim na judiciária.

* * *

A prescrição, ou, melhor, o prazo prescricional suspende-se ou interrompe-se.

Em que pese à semelhança que apresentam, diferença existe acentuada e formal entre a suspensão e a interrupção, não havendo, portanto, como confundí-las.

Na verdade, conquanto importem em descontinuidade do prazo, que se desenvolve, constituem uma e outra fatos absolutamente distintos nas suas origens, extensibilidades e efeitos.

Assim é que:

a) a suspensão decorre de causa ou causas excludentes de qualquer intervenção do credor ou titular do direito; a interrupção é unilateral, e resulta sempre de expressa manifestação da vontade desse mesmo titular;

b) a suspensão assenta comumente na demora por parte da repartição, ou do funcionário em dar andamento ao processo de estudo e reconhecimento da dívida e de seu pagamento; a interrupção independe de motivo ou motivos dessa

ou de ordem congênere, e afasta qualquer intromissão, deliberada ou involuntária, do devedor;

c) a suspensão revela preexistência de parte, maior ou menor, já vencida do prazo prescricional; a interrupção presume, de hábito, a iminente expiração desse mesmo prazo;

d) a suspensão encerra a noção, que lhe é inerente, de retomada do prazo em que ocorre; a interrupção importa em cancelamento dos dias, meses ou anos até então decorridos antes da extinção do referido prazo;

e) a suspensão supõe prazo em desenvolvimento; a interrupção, prazo que expira;

f) a suspensão pode surgir uma ou mais vezes no transcurso do prazo; a interrupção, por sua própria natureza, só uma vez pode ser utilizada, o que geralmente se verifica no último ou nos últimos dias do aludido prazo;

g) a suspensão não afeta nem prejudica o direito pleiteado; a interrupção, se não é processada em tempo hábil, extingue o direito e a ação;

h) a suspensão produz apenas simples solução de continuidade no prazo prescricional, e, por isto mesmo, vincula o tempo vencido ao tempo por vencer; a interrupção dá início a novo prazo, menor em dias, mas de efeitos inteiramente iguais aos do prazo transcorrido.

Não corre a prescrição durante a demora da repartição, ou de funcionários:

a) no estudo da dívida;

b) no reconhecimento da dívida e sua apuração;

c) no pagamento da dívida, considerada líquida.

Aí estão enfileiradas hipóteses de suspensão, verificáveis:

a) pela entrada do requerimento do titular do direito nos livros ou protocolos das repartições públicas, com designação dos respectivos dia, mês e ano;

b) pela entrada do requerimento do credor nos livros ou protocolos das repartições públicas, com designação dos respectivos dias, mês e ano, na conformidade do disposto no parágrafo único do art. 4.º do mencionado decreto n. 20.910, de 1932, *verbis*:

“A suspensão da prescrição, neste caso, verificar-se-á pela entrada do requerimento do titular do direito ou do credor nos livros ou protocolos das repartições públicas, com designação de dia, mês e ano”.

Não tem, entretanto, efeito de suspender a prescrição, isto é, o prazo prescricional:

a) a demora do titular do direito ou de seu representante em prestar os esclarecimentos que lhe forem reclamados durante os prazos respectivamente estabelecidos para extinção do seu direito ou ação (art. 5.º do decreto n. 20.910, de 1932);

b) a demora do titular do crédito ou de seu representante em prestar os esclarecimentos que lhe forem pedidos durante os prazos respectivamente estabelecidos para a extinção do seu direito à reclamação (art. 5.º do decreto n. 20.910, cit.);

c) o fato de não promover o andamento do feito judicial durante os prazos respectivamente estabelecidos para a extinção do seu direito à ação, ou à reclamação (art. 5.º do decreto n. 20.910 cit.; art. 3.º do decreto-lei n. 4.597, de 1942);

d) o fato de não promover o andamento do processo administrativo durante os prazos respectivamente estabelecidos para a extinção do seu direito à ação, ou à reclamação (art. 5.º do decreto n. 20.910 cit.).

A interrupção somente uma vez é admissível (art. 8.º do decreto n. 20.910 cit.; art. 3.º do decreto-lei n. 4.597 cit.), e, regularmente processada, dá lugar a novo prazo correspondente à metade do prazo originário (art. 9.º do decreto número 20.910 cit.; art. 3.º do decreto-lei n. 4.597 citado).

Interrompe-se a prescrição pela citação inicial feita ao devedor, e pelo protesto judicial.

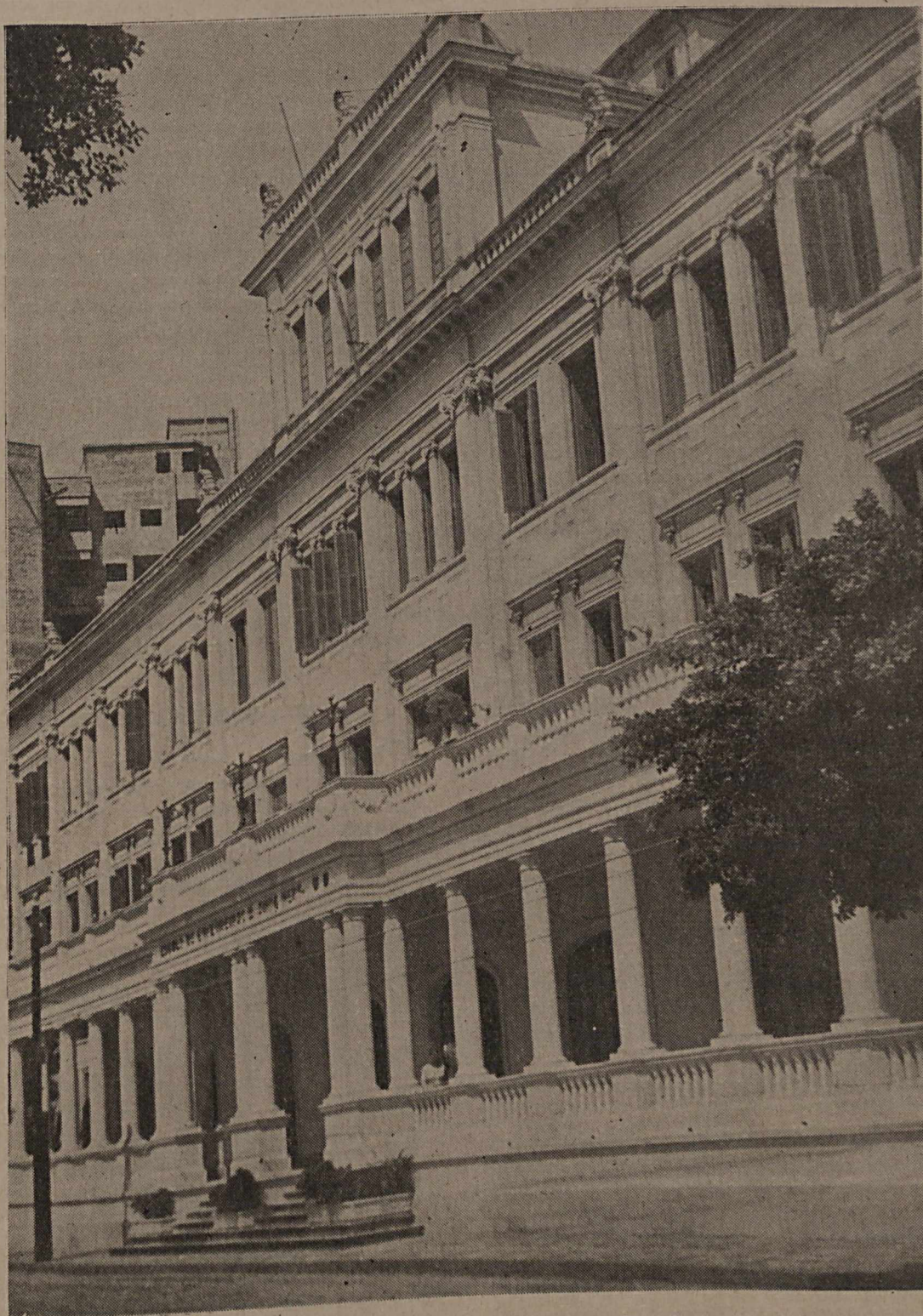
Releva notar, porém, que a citação inicial não produzirá esse efeito, se por qualquer motivo, for anulado o respectivo processo (art. 7.º do decreto n. 20.910 cit.), e, bem assim, que consumir-se-á a prescrição no curso da lide sempre que a partir do último ato ou termo da mesma, inclusive da sentença nela proferida, embora passada em julgado, decorrer o prazo de dois anos e meio (artigo 3.º do decreto-lei n. 4.597 cit.).

Conta-se o novo prazo decorrente da interrupção da data do ato ou fato que a produziu ou do último ato ou termo do processo de protesto para aquele efeito, ou da lide (art. 9.º do decreto n. 20.910 citado; art. 3.º do decreto-lei n. 4.597 citado).

Retoma-se o prazo, no caso de suspensão, desde que cessem ou desapareçam os motivos que a determinaram.

A ESCOLA ANNA NERY

Reportagem de ADALBERTO MARIO RIBEIRO



Escola Anna Nery — Sede do Internato, à avenida Ruy Barbosa n. 762

Que bonita história a de Florence Nightingale!

Sua vida foi todo um romance de ternura, abnegação e sacrifício.

Lytton Strackey dela nos fala em *Eminent Victorians*, em exposição simples, clara e precisa, que nos permite, com tão belo exemplo, apreciar como é realmente delicada e valiosa a contribuição da mulher em encargo que só ela pode exercer, de forma justa e adequada: o de enfermeira.

O escritor inglês, valendo-se da técnica de que foi precursor, nos mostra o que fez Florence para tornar ainda mais proveitosa e eficiente a assistência a doentes: deu à nobre tarefa orientação adequada e inteligente, com absoluta disciplina e com a introdução de novos recursos, de novos processos, que, como se sabe, passaram depois a constituir a base atual dos serviços de enfermagem.

Os resultados dessa reforma fizeram-se logo sentir nos hospitais ingleses e, depois, fora da Inglaterra, como se observou na guerra da Criméia, em Scutari, na Índia e em toda parte a que acorria Florence, com sua equipe de enfermeiras adestradas, afim de tratar de milhares de feridos e mutilados, nos campos de batalha, e de vítimas de devastadoras epidemias de cólera e de tifo.

Que bonita história a de Florence Nightingale!

Como ficaríamos contente se todas as moças do Brasil a conhecessem! Se a tivessem bem viva na lembrança, como teem aquelas outras histórias ouvidas na infância, de príncipes encantados e tímidas princesas sonhadoras, fechadas em castelos misteriosos, cercados de densas e sombrias florestas ou perdidos em areiais sem fim, lá para as bandas do Oriente, dessa Bagdá encantadora de que nos fala Malba Tahan nos seus lindos contos, impregnados de estranha e suave poesia...

Ainda agora pudemos novamente apreciar a vida grandiosa de Nightingale, lendo o livro de Minnie Goodnow, *Outlines of Nursing History*. Sentimos a mesma satisfação, o mesmo conforto moral que experimentamos pela primeira vez, ao conhecer a história da grande enfermeira inglesa.

Não é uma biografia romanceada, mas o registro, acompanhado de documentos e fotografias, de todas as fases da vida de Florence, desde a infância, quando contava apenas cinco anos, à velhice, e que velhice! — até à sua morte, em 1910, aos 90 anos.

Dir-se-ia que a natureza requintou em alongar-lhe a vida porque a sabia de fato preciosa...

E Goodnow nos mostra em fotografia a nossa Nightingale aos 86 anos. Interessante: observamos-lhe semelhança, nos traços, com essa outra grande inglesa: a rainha Victoria.

Sabe-se porque Florence era chamada a "Dama da Lâmpada".

À noite, no Hospital de Scutari, ela saía a percorrer as enfermarias, parando de leito em leito, no afan de inteirar-se do estado de cada soldado ferido. Como não havia iluminação geral, levava ela uma vela acesa, que lhe realçava a figura, no meio das trevas, em que o silêncio só era quebrado pelos gemidos dos que mais sofriam, torturados pela dor.

Que bonita história a de Florence Nightingale!

Hoje toda a humanidade lhe sente a influência através dos ensinamentos que deixou e que vão sendo difundidos no mundo inteiro por meio de escolas de enfermeiras. E, assim, com o banimento completo do empirismo no trabalho da enfermagem e com a prática de constantes lições de salutar moralidade exigida aos seus profissionais, vai sendo afastada aquela malsinada prevenção contra uma nobre carreira, prevenção essa de que a própria Florence Nightingale foi vítima, conforme se acha registrado em todas as suas biografias.

Infelizmente ainda se observa essa reserva em pessoas que, falhas de sensibilidade e pobres de sentimentos, não podem na verdade perceber o valor, a significação social e humana do trabalho da enfermeira.

No Rio de Janeiro, entretanto, o ambiente não é muito propício a semelhantes preconceitos...

Os leitores da *Revista do Serviço Público* vão verificar a razão dessa nossa assertiva depois que lhes dissermos do entusiasmo, da íntima satisfação — verdadeiro sacerdócio mesmo — com que estudam as futuras enfermeiras brasileiras e trabalham as já diplomadas, nos serviços que lhes estão afetos na

ESCOLA ANNA NERY

Quando tratamos nesta mesma *Revista*, do "Instituto Benjamin Constant e os nossos cegos", tivemos ensejo de ressaltar a valiosa contribuição de senhoras de nossa sociedade a várias organizações de assistência social desta cidade e de todo o Brasil, mencionando então, entre outros, os nomes das Sras. Lais Netto dos Reys e Ruth Barcellos.

Vamos agora mostrar como fomos encontrá-las trabalhando no seu setor. Antes, porém, de fazê-lo hão de nos permitir ligeiro parêntesis para tratarmos de um outra

REPORTAGEM QUE FALHOU

Iamos prosseguir neste número da *Revista do Serviço Público* nossa reportagem sobre os serviços a cargo do Departamento Nacional de Estradas de Ferro, descrevendo a construção do novo trecho da Leste Brasileiro até Contendas, início da ligação interior do sul com o norte do país, obra grandiosa e benemérita do Governo do Senhor Getúlio Vargas. Fomos convidados para a inauguração.

Pretendíamos registrá-la devidamente em ampla reportagem, ilustrada de fotografias, como a anterior. Entretanto, não pudemos ir a Contendas, como esperávamos, porque surgiram dificuldades naturalmente sérias, que até agora ignoramos, mas suficientes talvez para justificar a falta de cumprimento de um convite, que nos surpreendeu pela gentileza e espontaneidade com que foi feito.

Daí, pois, trocamos o tema da reportagem, oferecendo esta outra aos leitores da *Revista do Serviço Público*, e que julgamos oportuna, sobretudo para pessoas que se interessam por assuntos de assistência social.

INÍCIO DESTA REPORTAGEM

Lista telefônica. Vamos folheando-a até à letra M, à procura do Ministério da Educação, a que sabemos estar



Escola Anna Nery — A sede central ou, melhor, o “pavilhão”, como é chamada pelas alunas. Acha-se situada à rua Afonso Cavalcanti, fundos do Hospital São Francisco de Assis

subordinada a Escola Anna Nery, que nesse indicador assim figura:

*Escola de Enfermeiras Anna Nery.
Administração 275 B. Hipólito 42.9317.*

Mais tarde verificamos que é apenas *Escola Anna Nery* e que se acha instalada à rua Afonso Cavalcanti e não como está na lista telefônica.

Telefonamos para lá e, no dia seguinte, às 2 horas da tarde, comparecíamos ao pavilhão em que tem sede a escola.

Logo à entrada um contínuo, sentado diante de pequena mesa, prestou-se a indicar-nos a secretaria como a secção que talvez nos pudesse atender.

Entramos numa sala de teto baixo e sombria. Funcionários, sobretudo moças, a trabalhar de verdade. Não tivemos a clássica hesitação do visitante indeciso. Fomos direito a uma senhora, que logo nos pareceu estar chefiando a turma.

— Corre depressa! Talvez apanhe ainda o ônibus.

— Essas fichas já estão prontas?

— E as meninas da praça da Bandeira já vieram?

Santo Deus! Em cinco minutos aquela senhora deu um mundo de ordens. E, logo que apanhamos uma brecha, entramos com o melhor dos sorrisos para dizer-lhe que

eramos o redator da *Revista do Serviço Público*, que telefonara na véspera.

— Ah! pois não! Vou levá-lo ao gabinete de Dona Lais, que deve estar chegando.

Enquanto esperávamos um pouco naquele recanto do “pavilhão”, pusemo-nos a observar o recinto. A mesa de D. Lais com umas flores vermelhas, a dar ao ambiente esse tom característico do espírito delicado das mulheres. Livros dispostos em estante baixinha ao alcance da mão, como fazem os americanos nas suas bibliotecas. De frente, outra mesa e à parede um retrato de uma senhora estrangeira, provavelmente inglesa ou americana. Tudo sóbrio; tudo distinto.

Pouco depois, a senhora que com tanta distinção nos atendera, advertiu-nos da chegada de D. Lais, a quem fomos por ela apresentado.

— Vocês se lembram daquele modo suave e carinhoso de falar da grande Apolônia Pinto quando nos deliciava em “Flores de Sombra”, no antigo Trianon? Pois olhem, a Sra. Lais Netto dos Reis desperta-nos a mesma simpatia, o mesmo respeito afetuoso, cheio de doçura e bondade. Seu sorriso é uma indulgente reticência, com que sublinha as frases, ao aconselhar, em vez de recriminar alguém. Observamos-lhe esse tic quando falava a uma servente,

que procurava justificar-se de má criação feita a uma funcionária da casa.

— Pois é. Ela disse que eu não queria dar laranja pra ela, mas ela sabia que não tinha mais laranja nenhuma. E eu peguei chamei ela de mentirosa e ela pegou achou ruim.

— Mas você a chamou de mentirosa? Oh! Isso é um grande insulto!

E a reticência do sorriso indulgente aflorou à fisionomia bondosa de D. Lais.

Despachada a pequena da laranja, D. Lais passou a nos dar atenção, inteirando-se primeiro do que pretendíamos para depois nos dizer mais ou menos o seguinte:

— Deve-se a criação da Escola Anna Nery ao saudoso professor Carlos Chagas, quando diretor de Saúde Pública. Aquele retrato que ali está é de Miss Louise Kienninger. Fui sua aluna e sinto quanto ela nos quer bem, a nós e a esta escola que organizou. Ainda agora Miss Kienninger está aqui no Rio, no desempenho de nova e alta missão. Sentimo-nos orgulhosos, eu e todos desta casa, em a termos como nossa hóspede. Terei prazer em apresentá-la ao senhor, lá no Internato, em Botafogo, onde Miss Kienninger se acha.

Depois falamos à Sra. Lais sobre Florence Nightingale.

— D. Ruth, aquele livro sobre Florence está aí?

Aproveitamos o ensejo para demonstrar a D. Lais a satisfação que nos causara a diretora da secretaria, que

distribuía providências para tudo e para toda parte e, sempre, com excelente bom humor, sem se ralar, como diria Fidelino Figueiredo.

— Esta senhora é D. Ruth Barcellos, diretora da Secretaria. Realmente, sua capacidade de trabalho é admirável.

E, assim, ficamos conhecendo pessoalmente D. Ruth Barcellos, a quem já havíamos feito justa referência na nossa reportagem sobre os cegos e sabíamos ser uma intelectual e brilhante conferencista.

De posse do livro sobre Nightingale, D. Lais procurou o capítulo referente à grande enfermeira inglesa, passando-nos em seguida, com a mão espalmada sobre a página.

— Aqui está a história de Florence.

Ficamos lendo *Outlines of Nursing History*, enquanto D. Lais saía um instante a providenciar sobre coisas da casa.

Depois passamos a conversar com D. Ruth Barcellos, que tomou nota do que desejávamos sobre os programas da escola e outras informações interessantes para esta reportagem.

No dia seguinte voltamos à sua presença e encontramos o material já dactilografado. A parte referente ao processamento de matrícula e organização do currículo es-



A sede primitiva do Internato da Escola Anna Nery, à rua Visconde de Itauna, ao lado do Hospital S. Francisco de Assis

colar, nós a deixamos para o fim deste trabalho. Preferimos dar de início nossas impressões.

ESCOLA ANNA NERY

Criada pelo decreto n. 16.300, de 21 de dezembro de 1923, deve-se a fundação da Escola Anna Nery, como nos disse D. Laís Netto dos Reis, ao professor Carlos Chagas que, de volta de uma viagem aos Estados Unidos, sentiu a necessidade de organização no Brasil de um serviço de visitadoras sanitárias capazes de levar avante um programa de higiene preventiva e de profilaxia à altura do desenvolvimento que vinha tendo o Rio de Janeiro.



Miss Clara Louise Kienninger ao lado de D. Laís Netto dos Reis

Mas desde 19 de fevereiro de 1923 já se tinham aberto oficialmente as portas da escola para sua inauguração, sendo sua organizadora Miss Clara Louise Kienninger.

O pavilhão de aulas e o primeiro internato foram instalados à rua Visconde de Itauna n. 399, ao lado do Hospital S. Francisco de Assís, campo de experiência prática da nova escola.

Fazendo-se necessário um alojamento melhor para o Internato, receberam as alunas a esplêndida vivenda da rua Valparaíso n. 40-A, na Tijuca, e ali permaneceram até abril de 1926, sendo então transferidas para a instalação da avenida Ruy Barbosa n. 762, na enseada de Botafogo.

Ainda em 1926, por decreto do presidente Arthur Bernardes, foi dado o nome de Anna Nery à escola, em

homenagem à grande brasileira voluntária da guerra do Paraguai.

Em 28 de setembro de 1927 inaugurava-se o pavilhão de aulas, dotado de aparelhamento moderno, doado pela Fundação Rockefeller, quando ainda a escola estava na dependência do Ministério da Justiça, sendo ministro o Dr. Vianna do Castello, e diretor do Departamento Nacional de Saúde Pública o Dr. Clementino Fraga.

Em 1926 foi assinado pelo ministro da Justiça, doutor Affonso Penna Junior, o regimento interno da escola.

Várias disposições legais mudaram a subordinação do estabelecimento. De 1923 a 1934 esteve ele dependente da Superintendência do Serviço de Enfermagem e subordinado ao Departamento Nacional de Saúde Pública. Em 1934, com a criação do Ministério da Educação e Saúde, a escola passou à jurisdição deste ministério.

Mais tarde, em 1934, por ato do ministro da Educação, deixava a escola de atuar em colaboração com a Superintendência do Serviço de Enfermagem para ficar subordinada à Diretoria da Defesa Sanitária da Capital da República.

Nova reforma ministerial, estabelecida pela lei 378, de janeiro de 1937, transformava a Diretoria de Defesa Sanitária em Divisão de Saúde Pública do Distrito Federal, a cuja autoridade passou a escola a ficar subordinada.

Em 15 de junho de 1931, pelo decreto n. 20.109, a Escola Anna Nery foi considerada escola padrão para as suas congêneres no Brasil.

Finalmente, em virtude da lei 452, de 5 de julho de 1937, foi a escola incluída na Universidade do Brasil, como instituto de ensino complementar, com a responsabilidade também do ensino de assistência social.

QUEM FOI ANNA NERY

Anna Justina Ferreira Nery, que pertencia a uma família de patriotas, nasceu a 13 de dezembro de 1814, na antiga vila da Cachoeira do Paraguassú, na Baía.

Quando irrompeu a guerra do Paraguai, Anna Nery morava na cidade do Salvador e vivia com os filhos, que foram os primeiros a seguir para o teatro da luta.

Desejando acompanhá-los e ao mesmo tempo prestar serviços à pátria, Anna Nery escreveu a seguinte carta ao Dr. Manuel Pinto de Souza Dantas, então presidente da Província da Baía:

"Ilmo. Exmo. Sr. — Tendo já marchado para o Exército dois de meus filhos, além de um irmão e outros parentes, e havendo-se oferecido o que me restava nesta cidade, aluno do 6.º ano de medicina, para também seguir a sorte de seus irmãos e parentes, na defesa do país, oferecendo seus serviços médicos, — como brasileira, não podendo ser indiferente aos sofrimentos dos meus compatriotas e, como mãe, não podendo resistir à separação dos objetos que me são caros, e por uma longa distância, desejava acompanhá-los por toda parte, mesmo no teatro da guerra, se isso me fosse permitido; mas, opondo-se a este meu desejo a minha posição e o meu sexo, não impedem, todavia, estes dois motivos que eu ofereça os meus serviços em qualquer dos hospitais do Rio Grande

do Sul, onde se façam precisos, com o que satisfarei ao mesmo tempo os impulsos de mãe e os deveres de humanidade para com aqueles que ora sacrificam suas vidas pela honra e brio nacionais e integridade do Império. Digne-se V. Ex. de acolher benigno este meu espontâneo oferecimento, ditado tão somente pela voz do coração”.

Souza Dantas, aceitando o oferecimento de Anna Nery, enviou-lhe uma carta na qual lhe ressaltava o gesto patriótico, afirmando:

“Aceito, pois, tão espontâneo oferecimento, e vão ser expedidas ordens ao conselheiro comandante das Armas, com quem se entenderá v. m. para ser contratada como 1.^a enfermeira e brevemente seguir para o Rio de Janeiro”.

Da Baía partiu Anna Nery, a nossa primeira enfermeira voluntária, no dia 13 de agosto de 1865, dirigindo-se sem demora para os acampamentos brasileiros nas terras platinas.

Por cinco anos esteve ela ao lado de nossas tropas, trabalhando nos hospitais de sangue improvisados na retaguarda das tropas e das cidades ocupadas pelos exércitos aliados, de Corrientes até Assunção.

E Anna Nery passou então a ser chamada “Mãe dos Brasileiros”, pela sua grande bondade e espírito de sacrifício e abnegação.

Partindo do Paraguai em fins de março de 1870, logo que aqui chegou, senhoras baianas ofereceram-lhe custoso album guarnecido de madrepérola e prata, tendo na parte superior as iniciais A.J.F.N., e dentro a seguinte dedicatória:

“Tributo de admiração à caridosa baiana, por algumas patricias”.

A colônia baiana desta capital mandou fazer pelo pintor Victor Meirelles o seu retrato, em tamanho natural, oferecendo-o, depois, à Província da Baía, cujo governo o colocou no edifício do Paço Municipal, onde ainda hoje se encontra.

A municipalidade da cidade do Rio de Janeiro, em resolução de 15 de abril de 1857, perpetuou-lhe o nome denominando “Anna Nery” a rua Engenho Novo, do largo do Pedregulho até à estação do Riachuelo.

O Governo Imperial concedeu-lhe a pensão anual de um conto e duzentos mil réis, condecorando-a com as medalhas “Humanitária” de 2.^a Classe e de “Campanha”, com passador de ouro n. 5.

A 5 de junho de 1870 desembarcava na Baía, do vapor “Arinos”, a gloriosa enfermeira. Deixava sepultados nas terras ensanguentadas do Paraguai um filho e um sobrinho (Alferes Arthur Ferreira) e voltava à sua terra natal com quatro orfãos de soldados brasileiros que haviam tombado nos campos de batalha.

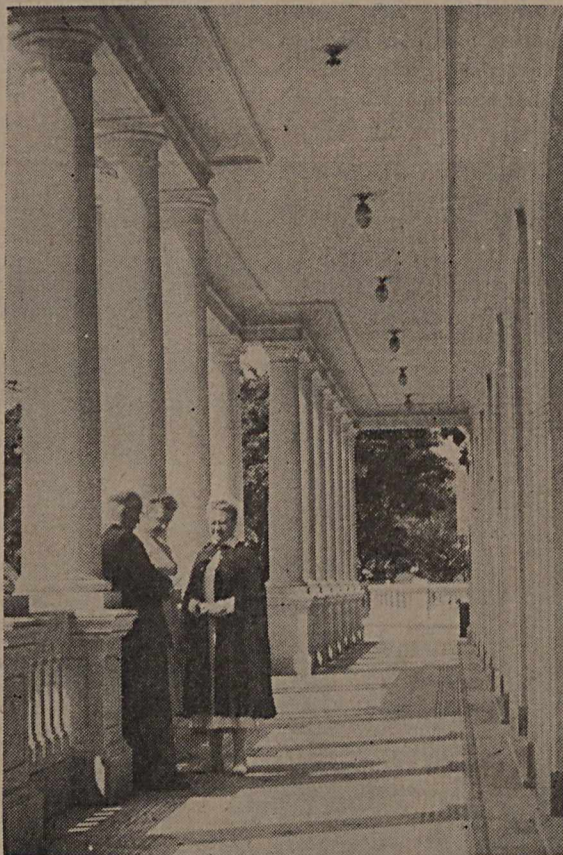
A 6 de junho as senhoras da alta sociedade de Salvador fizeram-lhe expressiva manifestação, entregando-lhe uma riquíssima coroa de louros, cravejada de brilhantes.

APRECIANDO A GRANDE INICIATIVA DO SAUDOSO PROFESSOR CARLOS CHAGAS

Extraímos dos “Anais de Enfermagem”, órgão oficial da Associação Nacional de Enfermeiras Diplomadas Bra-

sileiras, de seu número de julho de 1934, o seguinte artigo sob o título “Histórico do Serviço de Enfermeiras do Departamento Nacional de Saúde Pública”:

“Havia já bastante tempo que alguns médicos do Departamento Nacional de Saúde Pública, principalmente os da Inspetoria de Profilaxia da Tuberculose, sentiam que seu trabalho não alcançava o êxito desejado, por lhes



Na varanda do Internato da Escola Anna Nery. O redator da Revista do Serviço Público conversando com Miss Clara Louise Kienninger, fundadora da Escola Anna Nery, e com D. Laís Netto dos Reis, atual diretora

faltar um elo entre os dispensários e os lares dos doentes. Este elo almejado — indispensável em toda organização sanitária — era a enfermeira de saúde pública.

Não existindo ainda no nosso país profissionais preparadas para esse fim, nem escola capaz de formá-las, procurou a Inspetoria de Profilaxia da Tuberculose preencher essa lacuna, criando um corpo provisório de visitadoras, praticamente instruídas pelos médicos da mesma inspetoria, nas noções teóricas e na técnica da profilaxia da tuberculose. O preparo dessas visitadoras esteve a cargo do inspetor da Profilaxia de Tuberculose, Dr. Plácido Barbosa, e do seu assistente Dr. J. P. Fontenelle, auxiliados pelos médicos da inspetoria.

Animados de grande desejo de servir, começaram essas moças, em janeiro de 1921, a exercer vigilância em domicílio sobre os casos contagiantes de tuberculose. Mas, embora quisessem fazer muito, faltavam-lhes os conheci-

mentos básicos de enfermagem, sendo por esse motivo o seu trabalho pouco produtivo.

Esse serviço, iniciado de modo assim primitivo, não podia deixar de ser puramente de emergência, pois o Dr. Carlos Chagas, então diretor do Departamento Nacional de Saúde Pública, conhecedor profundo dos resultados de um serviço técnico de enfermagem moderna de saúde pública, grande patriota e idealista, sonhava introduzir aqui o que vira na Europa e acompanhava com interesse nos Estados Unidos, onde se encontrava naquela ocasião.

Afim de poder levar avante o seu desejo, pediu auxílio ao *International Health Board*, o qual, atendendo ao seu apelo, enviou Mrs. Ethel Parsons, técnica especializada no assunto, e que aqui chegou a 2 de setembro de 1921, com o intuito de estudar o problema de enfermagem no Brasil e apresentar uma solução adequada.

Em poucas semanas de estudo verificou a precariedade da situação; o povo tinha das enfermeiras uma concepção atrasada de um século; igualava à da Inglaterra antes da Florence Nightingale, isto é, mais ou menos em 1820,



Na Maternidade do Instituto Nacional de Puericultura.
Um prematuro recebendo cuidados na incubadora

época em que essa profissão era ainda de tipo servil. Poucas pessoas no Brasil conheciam e compreendiam o desenvolvimento e o progresso da enfermagem.

Foi assim que, de acordo com o Dr. Carlos Chagas e atendendo às necessidades prementes da ocasião, se elaborou um plano de ação, visando a solução dos dois grandes problemas que se apresentavam: a falta de uma escola

moderna e a deficiência de preparo das visitadoras que se achavam em trabalho ativo.

Organizou-se assim, em 1922, o Serviço de Enfermeiras no Departamento Nacional de Saúde Pública, de categoria igual às inspetorias existentes e destinado a cooperar com elas em todos os ramos de enfermagem e à medida do seu desenvolvimento. Mas a sua criação oficial só se efetuou a 31 de dezembro de 1923, pelo decreto n. 16.300, sendo a sua sede estabelecida numa grande sala do pavilhão anexo ao próprio departamento.

Escolas de Enfermeiras

Não existindo em todo o país, nem na América do Sul, uma escola capaz de preparar enfermeiras profissionais, o primeiro passo não podia deixar de ser o estabelecimento de uma escola padrão, nos moldes das mais modernas existentes nos Estados Unidos. Da eficiência do serviço das enfermeiras, preparadas por esta escola, dependeria o sucesso do magnífico empreendimento.

O Hospital S. Francisco de Assis, em via de adaptação, oferecia pela variedade dos seus serviços e fins instrutivos a que se destinava ótimo campo de ação para o preparo teórico e prático das novas profissionais, tendo sido, por esse motivo, instalada a escola anexa a esse hospital.

O plano grandioso do estabelecimento da enfermagem técnica no Brasil não poderia, porém, ter sido levado avante sem o auxílio da benemérita Fundação Rockefeller. Por um acordo entre o diretor do Departamento Nacional de Saúde Pública e essa instituição, foi-nos enviada uma missão de enfermeiras americanas contratadas, das quais umas se destinavam a auxiliar a organização da escola e outras chefiariam os serviços de enfermagem sanitária até poderem ser substituídas por brasileiras, especialmente preparadas para os diversos cargos.

Começou então um trabalho ativo de propaganda, afim de recrutar alunas para a escola a abrir, tendo sido cláusula estabelecida desde o início que se exigiriam, como requisitos indispensáveis à matrícula, uma sólida educação, a par de idoneidade moral.

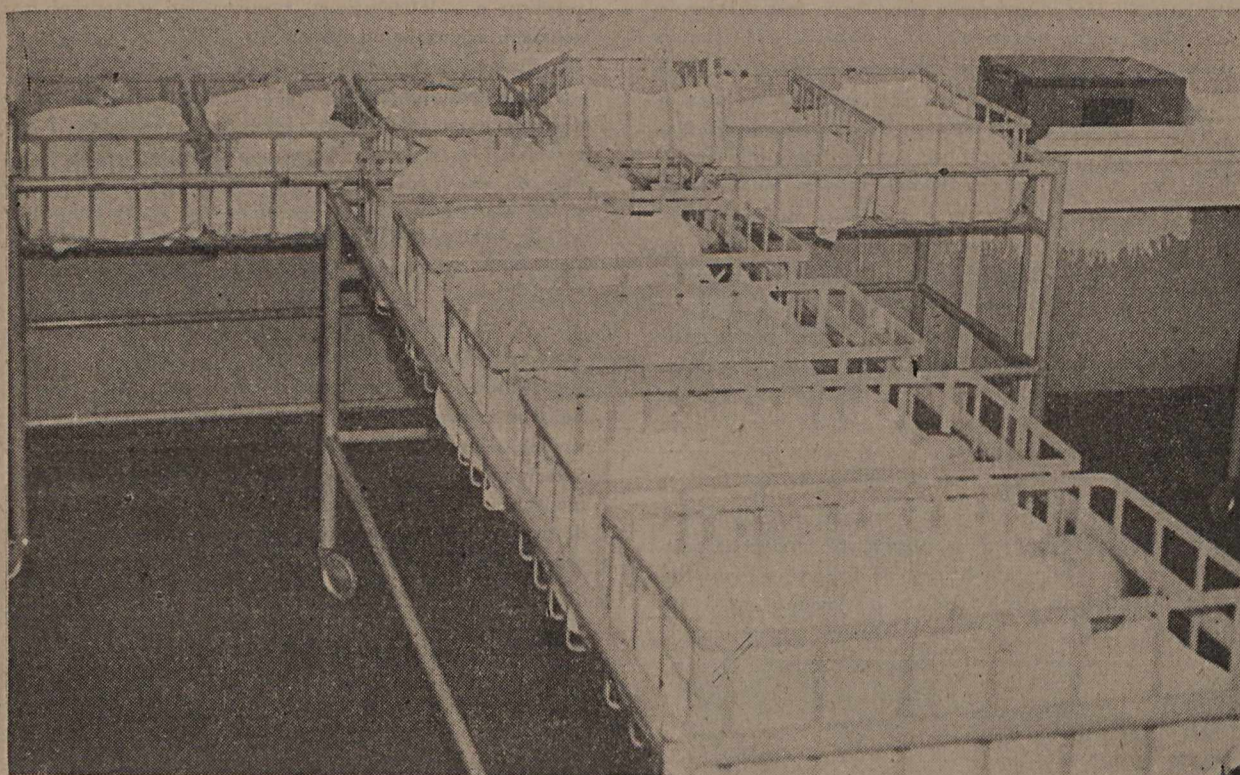
A luta contra os preconceitos foi grande: as moças brasileiras desconheciam a nobreza da nova profissão, que nada tem de servil, e proporciona, além da independência econômica, a satisfação de ser útil e a oportunidade de trabalhar pelo engrandecimento da nossa pátria!

Em fevereiro de 1922 chegaram ao Rio de Janeiro as primeiras enfermeiras americanas, das quais duas se destinavam a dirigir a escola e as outras aos serviços de Saúde Pública. Achava-se entre elas, Miss Louise Kieninger, que foi a primeira diretora da escola.

No fim do ano foi alugado um prédio inadequado, porém contíguo ao Hospital São Francisco de Assis e a título provisório, para a instalação da escola e residência das alunas.

Foi vencendo mil dificuldades que o Serviço de Enfermeiras chegou a esse ponto, pois, não tendo então verba própria, procurava firmar-se à custa de auxílio das inspetorias do Departamento Nacional de Saúde Pública.

Em 19 de fevereiro de 1923 foi aberta finalmente a Escola de Enfermeiras, muito modesta, com 13 alunas internas. O curso era de dois anos e quatro meses. As



Na Maternidade do Instituto Nacional de Puericultura — Aspecto do berçário de crianças nascidas a termo

alunas, além de casa, comida e roupa lavada, percebiam 90\$0 mensais, sendo aberta a matrícula duas vezes por ano. A disciplina interna da escola se obtinha, como ainda se obtem, por meio de uma associação de alunas, baseada num princípio de honra e à qual compete fiscalizar o Internato, estatuir sobre penalidades, estreitar relações, promover festas, etc. No exercício dos diversos cargos da associação, tem as alunas ocasião de demonstrar e desenvolver as suas habilidades executivas.

Ia assim a escola em franco progresso e, em pouco tempo, excedeu a capacidade da pequena casa alugada ao lado do hospital, tornando-se necessário procurar outra maior, sendo escolhida a da rua Valparaíso n. 40-A, com acomodações para mais 26 alunas.

Conquanto estivesse assim temporariamente resolvido o problema da habitação, continuava a escola tolhida no seu desenvolvimento por falta de salas de aulas e de material indispensável ao ensino.

As aulas eram dadas no porão do prédio, onde estava também a sala de demonstrações. As lições de bacteriologia faltava quase sempre a parte prática, por falta de laboratório, pois só era possível utilizar o de hospital, nas horas em que estivesse desocupado.

Lutando contra obstáculos, vencendo dificuldades, a missão das enfermeiras americanas não desanimava dos seus propósitos e, em 19 de junho de 1925, teve lugar a formatura da 1.^a classe de enfermeiras brasileiras, em número de 16.

Como é fácil de imaginar, a Escola de Enfermeiras não podia ser completa e perfeita no início, por falta

mesmo de pessoal habilitado, sendo essa também a razão de durar o seu curso somente dois anos e quatro meses.

Tornava-se necessário proporcionar às alunas experiência em doenças infecto-contagiosas, obstetrícia e pediatria, matérias básicas do curso.

Em abril, foi organizado o Distrito de Prática anexo à escola, no qual as alunas aprendem os princípios básicos da enfermagem de saúde pública, tendo oportunidade para apreciar a diferença que existe entre o trabalho feito no hospital, com material adequado, e o que é feito em domicílios particulares, onde a enfermeira tem de lançar mão do material impróprio que encontra, para improvisar o indispensável, tendo ainda de resolver sozinha as situações difíceis que se apresentam.

Em julho de 1925, apareceu no Rio de Janeiro um surto de varíola, tendo sido feito o isolamento no Hospital Paula Cândido. A pedido do inspetor da Defesa Sanitária Marítima, foram enviadas para ali uma enfermeira-chefe americana, quatro diplomadas brasileiras, algumas visitadoras e alunas da escola. A epidemia estendeu-se até fins do ano e o diretor do Hospital Paula Cândido verificou, pelo estudo das estatísticas de epidemias anteriores durante as quais a mortalidade fora de 50%, haver baixado a 15% a das enfermarias confiadas às novas enfermeiras.

Era desejo do diretor da Marítima que o Hospital Paula Cândido continuasse como campo de experiência para as alunas da escola, mas as dificuldades de transporte e fiscalização eram grandes, sendo também pequeno demais o número de doentes aí recolhidos, para oferecer a variedade necessária ao estudo das doenças infecto-contagiosas.

Em julho do mesmo ano, havendo terminado o contrato da diretora da escola, foi ela substituída por Miss Loraine de Geneviève Dennhardt.

Como o Hospital São Francisco de Assis não possuísse ainda maternidade, foi mister, para o aprendizado da enfermagem dessa especialidade, fazer com a diretoria da Pro-Matre um acordo que facultava à escola tomar conta da sala de partos e enfermarias de puérperas e de gestantes, desse hospital, durante os meses de outubro e novembro de 1925. Embora o estágio fosse curto, houve ocasião para as diplomadas e alunas assistirem a 96 partos normais, sete a forceps e 10 abortos.

Em novembro, foi substituída a primeira enfermeira chefe americana Miss Annita Lander, que exercia as funções de instrutora, por D. Edith Fraenkel, que fora enviada em 1922, pela Comissão Rockefeller, aos Estados Unidos para ali fazer um curso completo de enfermagem.

Continuava a escola a desenvolver-se rapidamente, ganhando prestígio e bom nome. Pelo decreto n. 17.268, de 31 de março de 1926, passou a chamar-se "Anna Nery" e, desejosos de colocá-la em lugar apropriado, o Dr. Carlos Chagas, diretor do Departamento Nacional de Saúde Pública, e o Dr. Affonso Penna Junior, ministro da Justiça, procuravam obter o prédio do ex-hotel Sete de Setembro, pertencente ao Governo, para servir de internato. O local era ótimo, oferecendo às alunas, depois de horas de trabalho árduo e estudo, uma mudança completa de ambiente, repouso de espírito e conforto.

Propôs a Comissão Rockefeller um acordo ao Governo Brasileiro, pelo qual ela se comprometia, caso fosse concedido o prédio, a fazer-lhe as adaptações necessárias, assim como também a mandar edificar um pavilhão para

a escola, com toda as instalações indispensáveis ao ensino prático e teórico da enfermagem.

Cedido o prédio, inaugurava-se a 7 de abril de 1926 a nova residência, com acomodações para 100 alunas, e em 28 de setembro de 1927 era instalado o pavilhão de aulas doado à Escola de Enfermeiras pela Fundação Rockefeller, com duas salas para aulas, sala de demonstrações, laboratórios de física e química e bacteriologia, laboratório de dietética, sala para o ensino da enfermagem de saúde pública, salas de almoço e de repouso, etc. Somente aqueles que lecionaram e estudaram no começo, lutando contra mil dificuldades, compreendem a significação que teve, no desenvolvimento da escola, todo este aparelhamento moderno de ensino.

Conjuntamente foi melhorando também a experiência de trabalho. Com o acréscimo de uma pequena enfermaria de obstetrícia ao Hospital São Francisco de Assis, em 1926, foi prolongado o curso para dois anos e oito meses. A experiência em doenças infecto-contagiosas foi obtida no Hospital São Sebastião em 1917, no pavilhão "Affonso Penna", adaptado para esse fim. Atualmente ela é feita no pavilhão "Miguel Couto", já construído com todos os requisitos modernos dos hospitais mais adiantados do mundo, graças à feliz iniciativa do professor Clementino Fraga, quando à testa do Departamento Nacional de Saúde Pública.

Em agosto de 1928, havendo terminado o contrato da diretora da escola, foi ela substituída por Miss Bertha L. Pullen.

Em março de 1930 foi cedida, para residência das enfermeiras que trabalham no S. Sebastião, uma pequena casa que acabava de ser reconstruída, próxima à Secre-



No Curso de Socorristas — Aula prática ministrada no Internato da Escola



Aula de química no pavilhão da rua Affonso Cavalcanti

taria. Embora ainda inadequada essa residência, pois ficam separadas as alunas das diplomadas por falta de espaço, já a situação é mais satisfatória.

Faltava ainda às alunas da escola experiência em pediatria, a qual lhes foi proporcionada de fins de 1928 a princípios de 1930, em quatro enfermarias e laboratório de dietética do Abrigo Hospital Arthur Bernardes, por interferência do inspetor de Higiene Infantil. Tendo, porém, o Hospital São Francisco de Assis resolvido abrir uma enfermaria de pediatria, para ela foram transferidas as enfermeiras e alunas do Hospital Arthur Bernardes, por oferecer esta última enfermaria maiores vantagens, pois além de receber lactantes, recebe crianças até 12 anos.

Com o acréscimo dos diversos serviços, impossíveis de obter no início da escola, foi o curso aumentando para três anos, oferecendo atualmente, além das aulas teóricas, prática em enfermarias de medicina, cirurgia, sala de operações, obstetrícia e maternidade, pediatria, oftalmologia, otorino-laringologia, dietética e doenças infecto-contagiosas, saúde pública e ambulatorios diversos.

No dia 30 de junho de 1931, deixou a direção da Escola de Enfermeiras a Sra. Bertha L. Pullen, última enfermeira americana que trabalhava na Divisão de Instrução do Serviço de Enfermeiras, sendo substituída por D. Rachel Haddock Lobo, que voltara do curso de aperfeiçoamento nos Estados Unidos, em princípios de 1930".

Entretanto, por espírito de justiça, é justo que relembremos o funcionamento de outras escolas de enfermeiras, algumas delas anteriores à Escola Anna Nery.

No fim desta reportagem se encontra a relação dessas escolas.

A COOPERAÇÃO NORTE-AMERICANA

Quando se escrever um dia a história dos serviços de assistência social e das obras de saneamento no Brasil, ver-se-á como tem sido notável a contribuição dos Estados Unidos.

Só a Missão Rockefeller constituirá belo capítulo na parte referente ao combate à malária e a outras endemias no nosso país. Há a assinalar também o auxílio que essa missão tem prestado à instalação de serviços de alto custo e inestimável valor social.

Com frequência, universidades norte-americanas proporcionam a estudantes e cientistas brasileiros bolsas de estudos, possibilitando-lhes estágios proveitosíssimos nos centros culturais e científicos norte-americanos.

O desenvolvimento do serviço de enfermagem no país deve-se, sem dúvida, aos ensinamentos dessas duas missões que aqui trabalharam, vindas ao Brasil por solicitação do saudoso professor Carlos Chagas, quando diretor da Saúde Pública, como ficou dito anteriormente.

Desejamos, pois, que os leitores da *Revista do Serviço Público* fixem bem os nomes das enfermeiras da Missão

Americana que trabalharam no Serviço de Enfermeiras do D.N.S.P., de 2 de setembro de 1921 a 3 de setembro de 1931, sob a chefia de Mrs. Ethel Parsons, superintendente geral.

NA DIVISÃO DE SAÚDE PÚBLICA

Erna Kuhn, Johanna Julia Schwarte, Agnes Elizabeth Smith, Margueritte Cunningham, Anne Shaw, Alice Herbert Cooper, Winifred Dawson (canadense), Clara Walther Curtis, Freda Johnson, Synneve Yvonne Eikum e Bertie Meekins Rice.

NA DIVISÃO DE INSTRUÇÃO DE ENFERMEIRAS

Clara Louise Kienninger, Loraine Dennhardt, Bertha L. Pullen, Annita Lander, Louise Pitz, Lillian Trotteur (inglesa), Anna Wetterhunhs (norueguesa), Elise Atkinson, Florence Thurber, Patronella Witzenberg, Louise Murray (holandesa), Marie Haney (holandesa), Charlotte Colton (inglesa), Lillian Mackinnon, Evangeline Landes, Ruth Burkett, Mary Carmody, Frances Baird, Josette Ledoux (belga) e Dorothy Morse.

MISS CLARA LOUISE KIENNINGER

Após desessete anos de ausência, acha-se novamente no Rio de Janeiro a organizadora da Escola Anna Nery, Miss Clara Louise Kienninger.

Várias homenagens lhe têm sido tributadas entre nós, destacando-se a do dia 19 de junho último, por ocasião da

colação de grau da turma de enfermeiras de 1942 e da qual Miss Kienninger foi paraninfa. Nessa ocasião, a escritora Maria Eugenia Celso proferiu uma conferência sobre "A enfermeira e o momento presente", na qual fez referências, de um modo geral, ao papel da enfermeira na sociedade e exaltou, particularmente, a atuação de Miss Kienninger na sua missão ao Brasil. Damos a seguir o trecho final dessa conferência :

"Colaboradora do médico, mobilizada na disciplina dum dever mais alto e mais sagrado — o dever de "servir", a enfermeira forma esta admirável retaguarda de amparo e salvação, doçura única entrevista na dureza implacável da guerra. Anima-a, como deve animar a todos nós, este espírito de altruísmo desinteressado, exaltando até o supremo holocausto da própria vida, se for preciso, a capacidade de dar o máximo de seu esforço pessoal em prol da coletividade sofredora. Espírito de sacrifício, sem o qual nada de proveitoso se pode fazer ; força de ânimo enfrentando serenamente dores, rudes tarefas e privações, neste despojamento voluntário do comodismo egoísta e da tibiez hesitante, o único que desperta o heroísmo e é capaz de levar à vitória. O papel da enfermeira resume-se todo na corajosa aceitação, aplicação inteligente deste espírito de sacrifício. Adquiriu, aliás, nos tempos modernos, capital magnitude, porquanto não é só à cabeceira de doentes e feridos que a sua presença é requerida. Em serviços de assistência, cantinal, evacuação de cidades, alertas de bombardeios, transportes, em tudo e por tudo a cooperação da enfermeira e da assistente é solicitada.

Miss Louise Kienninger, pondo novamente em prática este serviço de boa vizinhança, de que o grande Roosevelt



Curso de Enfermagem — Aula prática. Um boneco servindo de paciente

simboliza no Continente a suprema expressão, vem a nós num sério e delicado momento, e de braços abertos e efusivo coração. As suas lições nos são outra vez necessárias.

O Brasil, dum minuto para outro, pode reclamar o auxílio de suas filhas. Urge prepará-las.

As democracias ameaçadas cerram fileiras em torno dum mesmo ideal de liberdade a defender e a preservar. E' pela enfermagem e pela assistência que a mulher melhor pode pagar à pátria em vigília o tributo dos seus serviços, do seu amor e da sua abnegação. O vulto de Anna Nery, os olhos fitos nesse grande modelo, estarão sempre prontas a cumprir o seu dever. Foi isto que lhes ensinou Miss Louise Kienninger, mestra sempre lembrada e querida desta escola. Elas não o esqueceram e, para acolher-vos nesta noite festiva nesta casa, que é tão vossa, lembram-no ainda como o mais belo elogio que possam fazer aos vossos ensinamentos e à vossa pessoa.

Como há dezessete anos atrás, entre as enfermeiras brasileiras que tanto vos devem, Miss Kienninger, neste Brasil do qual sabemos que sois amiga, mais uma vez, sede bemvinda!"

Longa folha de serviços ao bem público

Longa é a folha de serviços dedicados por Miss Kienninger ao bem público. Constituem, sem dúvida, excelente material para ser trabalhado por um Maurois, numa biografia rica de episódios empolgantes de beleza e sedução.

Miss Kienninger, participando da Força Expedicionária Britânica e da Força Americana, serviu durante 26 meses na Grande Guerra de 1914-1918, tendo sido citada pelo Governo inglês pelos serviços então prestados aos aliados. E ocorre-nos citar o aproveitamento de sua grande experiência profissional nos trabalhos de guerra. Foi supervisora da Divisão Médica do Hospital Base n. 12 e anestesista na Estação 47, ambas da B.E.F. na França; enfermeira chefe, no Treinamento Hospitalar n. 49, também na França, e do navio-hospital-transporte "Rijaldam", entre a França e os Estados Unidos.

Teve Miss Kienninger numerosas bolsas de estudos e organizou cursos de observação e de enfermagem em Toronto, no Canadá, em Massachusetts, em Cleveland, em Topeka, no Brasil, na organização de enfermagem moderna por intermédio da Fundação Rockefeller, em 1922, e como assistente na organização do Serviço de Saúde Pública, junto ao Governo brasileiro. Foi diretora da Escola de Enfermeiras Anna Nery de 1922 a 1925; da Escola de Enfermagem, na Universidade de Colorado, durante quinze anos, e diretora do Hospital Psicopático de Colorado, em Denver. Tomou parte em inúmeras organizações estaduais nos Estados Unidos e desempenhou outras tantas comissões nesse país.

A COMISSÃO DE ORÇAMENTO E A ESCOLA ANNA NERY

O orçamento geral da União é elaborado por uma comissão presidida pelo presidente do D.A.S.P., Sr. Luiz Simões Lopes.

A Comissão de Orçamento, como é chamada, foi instalada em 1939.

Estabeleceu ela como norma, logo de início, ouvir pessoalmente os diretores de repartições ou serviços federais antes de ultimar a elaboração dos orçamentos.

O resultado dessa medida tem sido bem apreciável.

Aliás, já o sentimos quando de visita a repartições e serviços do Estado, dos quais nos ocupamos depois em reportagens publicadas na *Revista do Serviço Público*. E ainda não houve uma exceção: em toda parte ouvimos referências muito lisonjeiras ao D.A.S.P. e à Comissão do Orçamento, cujos trabalhos se processam na sede desse departamento.

Assim foi quando tratamos dos Institutos Oswaldo Cruz, Benjamin Constant, I.N.E.P. (Estudos Pedagógicos).



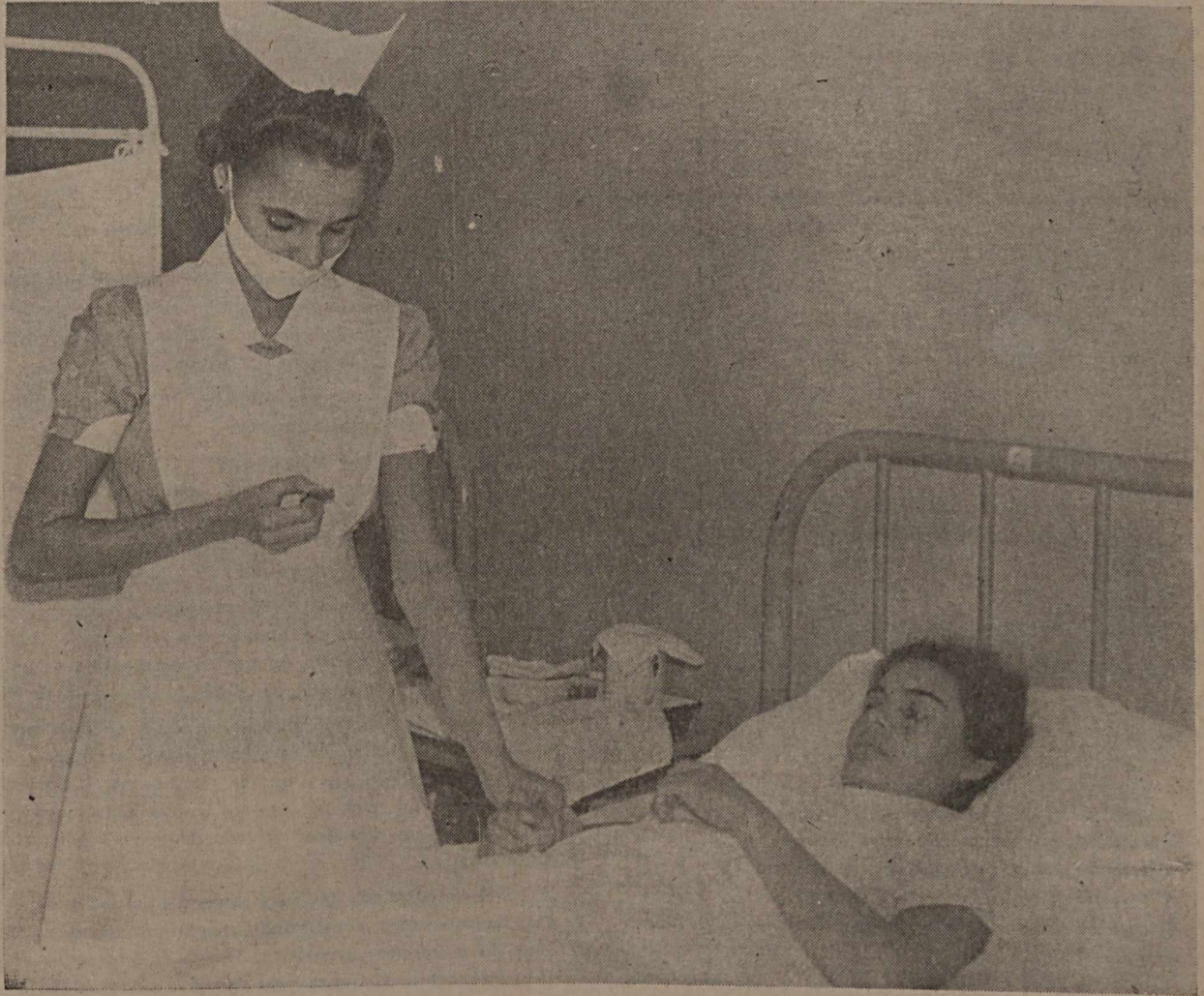
No Hospital Arthur Bernardes — Enfermaria do Serviço de Pediatria, do Departamento Nacional da Criança — Uma aluna da Escola Anna Nery dando vitamina a uma criança doente

cos), de Surdos Mudos e, mais recentemente, do novo Departamento Nacional de Estradas de Ferro.

Notamos a satisfação dos diretores desses institutos ao se referirem à maneira simples, prática e inteligente de procurar a Comissão de Orçamento saber se tais ou quais verbas são realmente suficientes ao custeio dos serviços a que se destinam.

Há um entendimento direto entre o diretor de repartição e a Comissão de Orçamento. Nada de longas exposições por escrito sobre as verbas necessárias. Nada disso.

O interessado senta-se ao lado dos membros da Comissão e conversa calmamente, de forma amistosa e cordial, podendo responder logo às perguntas que lhe fizerem sobre



Na Maternidade do Instituto Nacional de Puericultura — Uma aluna da Escola Anna Nery prestando cuidados a uma puérpera

qualquer verba. Fornece-lhes esclarecimentos que, se fossem por escrito, demandariam sem dúvida perda de precioso tempo para ambas as partes.

Como se vê, é uma bela e útil demonstração de cordialidade!

E muitas vezes os próprios membros da Comissão visitam as repartições, afim de colher impressões mais objetivas de seus serviços, o que importa dizer, vão observar de perto suas necessidades, afim de provê-los suficientemente de recursos orçamentários.

Já temos visto a Sra. Laís Netto dos Reis comparecer perante a Comissão de Orçamento e conversar com aquele seu geitinho tão cativante e bondoso. E hoje a Escola Anna Nery vai sendo bem atendida quanto a verbas para seus serviços. E' possível que, com o tempo, desapareçam, se houver, pequenas falhas ou deficiências no orçamento dessa nobre instituição. Assim, pois, estamos caminhando de um modo geral para a elaboração de orçamentos *reais*, equilibrados e seguros, coisa que, noutros tempos, no tumultuar do "apagar das luzes" do Congresso, constituía verdadeiro pandemônio...

Verbas concedidas à Escola Anna Nery

	Pessoal extra-numerário	Material	Auxílio para alunas	Total
1938....		236:694\$0		236:694\$0
1939....		256:800\$0		256:800\$0
1940....	72:000\$0	288:000\$0	120:000\$0	480:000\$0
1941....	100:600\$0	472:500\$0	120:000\$0	693:100\$0
1942....	288:800\$0	492:200\$0	240:000\$0	1.021:000\$0

NOTA : No ano de 1941 houve uma dotação suplementar de 28:800\$0 que, somada a 693:100\$0, perfaz o total de 721:900\$0.

Observa-se, pelas dotações orçamentárias acima discriminadas, que a Comissão de Orçamento tem procurado atender ao desenvolvimento da Escola Anna Nery, fornecendo-lhe os meios necessários com a majoração das verbas anuais para os seus serviços.

DIRETORAS QUE TEM TIDO A ESCOLA ANNA NERY

- 1.^a — Clara Louise Kienninger
- 2.^a — Loraine G. Dannhardt
- 3.^a — Bertha Lucile Pullen

- 4.^a — Rachel Haddock Lobo (1.^a brasileira e já falecida)
 5.^a — Bertha Lucile Pullen
 6.^a — Laís Moura Netto dos Reis, que assumiu o cargo em novembro de 1938 e está em exercício.

MOVIMENTO DA ESCOLA ANNA NERY

Até novembro de 1942 já tinham sido matriculadas na escola 963 alunas, das quais completaram os respectivos cursos 394.

ALUNAS ATUALMENTE MATRICULADAS

Trabalhando nos hospitais	101 (internas)
No curso de guerra	75 (externas)
No curso de assistência social.....	8 (externas)
Em estágio preliminar	28 (internas)

ENFERMEIRAS DIPLOMADAS NA ESCOLA ANNA NERY QUE FIZERAM VIAGEM DE ESTUDO AO ESTRANGEIRO

Nos Estados Unidos :

Classe de 1925 : Laís Netto dos Reis, Luiza B. Thenn, Maria do Carmo Pamphiro, Maria do Carmo Prado, Olga Salinas Lacorte e Zulema Amado.

Classe de 1926 : Sylvia Arcoverde de Albuquerque Maranhão e Zaira Cintra Vidal.

Classe de 1927 : Alayde Lott, Aurora G.A. Costa, Celia P. Alves e Iracema Guarany Melo.

Classe de 1928 : Maria Regis do Amaral.

Classe de 1935 : Haydée G. Dourado.

Classe de 1936 : Alayde Borges Carneiro e Delizeth O. Cabral.

Classe de 1937 : Hilda A. Krisch e Yolanda Lindenberg Lima.

Na Argentina :

As Enfermeiras Firmina Sant'Anna e Lieselotte Hoeschl, também da Classe 1937, estão terminando em Buenos Aires um estágio de três anos no Instituto de Nutrição do eminente professor Escudero, que lhes ofereceu uma bolsa de estudos.

O INTERNATO DA ESCOLA ANNA NERY

O Internato da Escola Anna Nery acha-se instalado no corpo principal do edifício do antigo Hotel Sete de Setembro, à avenida Ruy Barbosa n. 762, na enseada de Botafogo e no contorno do morro da Viuva.

Damos nestas páginas, entre as fotografias publicadas, a da fachada do estabelecimento.

Por uma entrada lateral, fomos ter à portaria do Internato. Um balcão fechando um ângulo da sala, no interior mesa telefonica e, à parede, grande quadro a que são afixados papeluchos com ordens de serviço, convites, avisos, escala de trabalho das alunas etc.

Enquanto a telefonista completava algumas ligações, impossibilitada assim de atender-nos, ficamos a assuntar preguiçosamente. Aquele quadro talvez contivesse alguma coisa que nos pudesse distrair. Fomos observá-lo de perto.

Vimos uma carta à direção da casa, enviada por um doente de hospital a que servem as moças da Escola Anna Nery, como enfermeiras e alunas. Expressiva. O pobre homem pedia que não lhe dessem outras enfermeiras, pois ouvira dizer que iria ficar privado daquelas que o estavam tratando.

Na simplicidade das suas expressões e nos erros honestos, honestíssimos, constituindo magníficas topadas na pretensiosa e irritante gramática, aquele doente soube revelar de forma muito eloquente seu apreço e sua gratidão às serventúrias da Escola Anna Nery.



Alunas preliminares a caminho do Internato



No Hospital Miguel Couto — Serviço de enfermagem da Escola Anna Nery. Aplicação de uma tenda de oxigênio

Um convite rezava assim :

"A Comissão de Cultura do Conselho de Alunas tem o prazer de convidar as chefes, diplomadas, alunas e preliminares para assistirem a uma conferência que será feita pelo Dr. Messias do Carmo, no salão nobre da escola, quinta-feira, dia 26, às 20 horas.

O tema da conferência será "Avitaminoses de guerra". — Pela Comissão, Isabel Cardoso".

Passamos em seguida para elegante sala de espera. Maples confortáveis, cadeiras amplas de vime, dispondo de assentos alcochoados a convidar a gente a nelas se esparramar deselegantemente, enquanto não vem ninguém...

Num dunquerque o retrato do professor Leitão da Cunha, demonstração do justo apreço em que é tido pela Escola Anna Nery, o reitor da Universidade do Brasil.

Voltamos à portaria. Dissemos o que desejávamos à telefonista.

— D. Laís não está.

Que massada! Pensamos apenas, mas não dissemos. Lembramo-nos da irmã do nosso amigo Dr. Alfredo Nasser e que sabíamos enfermeira diplomada e instrutora de alunas.

— E a senhorita Nasser?

— D. Maria Nasser está. Vou telefonar lá p'ra cima.

E a senhorita Nasser veio ao nosso encontro pouco depois.

Há pessoas, há fisionomias que nos dão impressão de que as vimos antes, tal a perfeita compreensão e o recíproco entendimento revelado. Mestre Ribot dá, a essa ilusão do já visto, nome complicado, a tal paramnésia, pretensiosa e arrevesada na sua alta linhagem de raiz grega... E dona Maria Nasser — nem há dúvida! — estávamos ali

encontrando novamente. O seu sorriso era aquele mesmo. Ora se era!

Supondo que desejávamos notas para uma reportagem apressada, fez-nos ver a joven enfermeira que na Escola Anna Nery havia vários cursos diferentes, assim como se quisesse nos advertir do peso da tarefa que nos propusemos executar.

— Sim, bem sabemos que num só dia é impossível coletar todas as informações necessárias. Também não pretendemos registá-las como se estivéssemos diante de um organograma da escola, em ordem absoluta, levando em conta a importância gradativa das secções. Para nós ou, melhor, para os leitores da *Revista do Serviço Público*, o que importa é a revelação objetiva dos grandes serviços que as senhoras prestam à sociedade.

— Bem, se é assim, podemos começar pelos trabalhos a cargo do Departamento Nacional da Criança, que mantem aqui ao lado várias secções, onde trabalham enfermeiras e alunas da Escola Anna Nery.

E quando falávamos à senhorita Nasser, chegou a senhora Laís Netto dos Reys, a diretora, que se fazia acompanhar de outra senhora, a quem fomos apresentado.

Era Miss Louise Kienninger, organizadora da Escola Anna Nery. Agora regressando novamente ao Brasil, vinha rever a sua escola e observar-lhe o desenvolvimento, demonstração bem eloquente de que os alicerces foram realmente lançados por mãos de mestre...

Aproveitando então a oportunidade, solicitamos à ilustre dama a gentileza de permitir ao nosso fotógrafo bater um seu instantâneo, ao que a fundadora da Escola Anna Nery acedeu, posando em companhia de sua antiga aluna dona

Laís Netto dos Reis. A fotografia foi tirada à entrada do "hall" do grande edifício, onde nos detivemos por algum tempo.

NO "HALL" DO INTERNATO

O "hall" do Internato recebeu decoração sóbria e elegante.

À esquerda da entrada principal, num canto, vê-se uma estátua de mármore. Na base esta inscrição :

FLORENCE NIGHTINGALE

A Dama da Lâmpada lançou as bases da moderna profissão de enfermeira nas barracas do hospital militar da Crimeia

Junto a essa estátua, encontra-se à parede uma placa de bronze com esta inscrição :

A MRS. ETHEL PARSON,

a grande organizadora do serviço de enfermagem moderna no Brasil, homenagem da primeira turma de enfermeiras brasileiras
19 - 6 - 1925

À direita também da entrada principal, e na mesma disposição, outra estátua de mármore, do mesmo tamanho da anterior.

Lê-se na base :

D. ANNA NERY,

*Voluntária da Caridade,
Immortalizou na guerra do Paraguay o espírito de dedicação e de patriotismo da mulher brasileira*

Ao lado, na parede, outra placa de bronze e com esta inscrição :

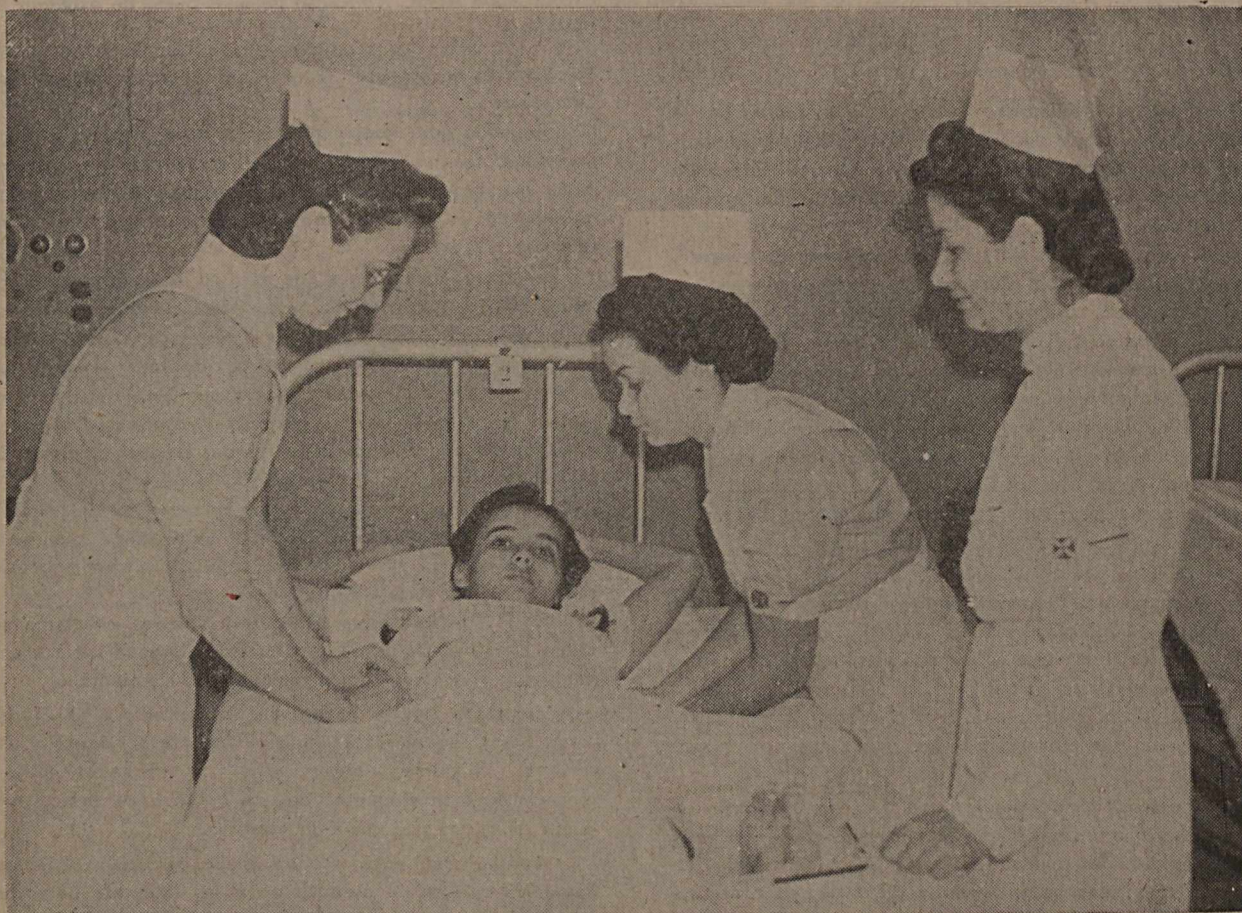
A ESCOLA DE ENFERMEIRAS

D. Anna Nery, sinceramente agradecida, manifesta sua gratidão ao Exmo. Sr. Dr. Affonso Penna Junior, o Ministro da Justiça e Negócios Interiores que tão eficazmente amparou seu desenvolvimento
1926

AS MANHÃS NO INTERNATO

Há atualmente na Escola Anna Nery 128 alunas internas.

Às 5½ da manhã uma grande campainha soa, marcando-lhes o início das atividades, da labuta diária. Tomando o café, começa a dispersão. Cada grupo de alunas para seu lado. A maioria deixa o Internato em demanda dos Hospitais Miguel Couto, na Gávea, São Francisco de Assis, no Mangue, Arthur Bernardes, ali ao lado do Internato, Policlínica Geral e Sexto Distrito Sanitário, próximo da praça da Bandeira.

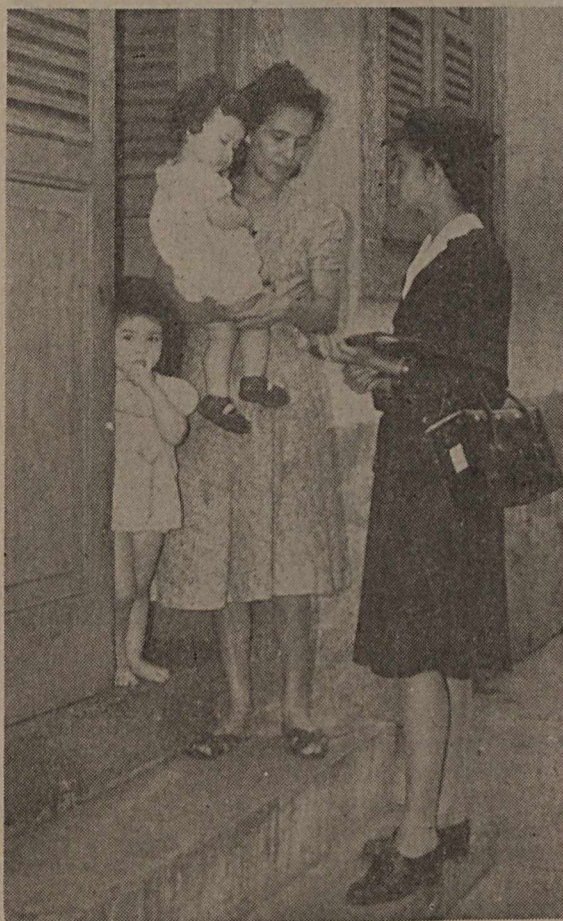


No Hospital Miguel Couto — Alunas fazendo curativo numa enferma

Há dois ônibus para conduzi-las.

A primeira turma segue para o Hospital Miguel Couto, onde deve se apresentar faltando 15 minutos para as 7 horas da manhã. O ônibus apanha ali as alunas que passaram a noite toda trabalhando nas diversas secções desse hospital e as traz para o internato para repousar e dormir.

Um outro ônibus leva as alunas preliminares, que moram também na escola, para o pavilhão da rua Affonso Cavalcanti, onde teem todas as suas aulas. Regressam às 3 horas da tarde, depois de terem almoçado lá mesmo.



Uma visitadora da Escola Anna Nery na sua labuta diária, em zona do Sexto Distrito Sanitário

O ônibus que havia trazido as plantonistas da noite do Hospital Miguel Couto conduz uma outra turma para o 6.º Distrito Sanitário, onde existem um ambulatório e o serviço de visitas domiciliares. Às 11 horas almoçam no pavilhão da rua Affonso Cavalcanti e ali ficam assistindo a aulas até 3 e 4 horas da tarde. Terminadas estas, regressam ao Internato, sendo-lhes servido o jantar às 6 horas da tarde, menos às que estão de serviço entre 15 e 22 horas nos hospitais Arthur Bernardes e Miguel Couto.

Como se vê, é intensa a atividade das alunas da Escola Anna Nery, que já de manhã muito cedo iniciam os estudos e a prática em hospitais e ambulatórios, em turmas sucessivas.

Há três horários de trabalho para as alunas que fazem estágio nos hospitais e que assim se distribuem: Das 7 da manhã às 15 horas; das 15 horas às 22 e das 22 às 7 horas da manhã.

AS ATIVIDADES NO INTERNATO

Vários cursos da escola, discriminados minuciosamente no fim desta reportagem, são ministrados na sede do Internato e deles se acha incumbida uma instrutora, a enfermeira diplomada Maria Nasser, com sua auxiliar D. Ena Zofolli. As aulas são ministradas em dois turnos: um das 7 às 10 horas da manhã e outro das 14 às 17 horas.

Ha cerca de 80 alunas matriculadas nesses cursos chamados de extensão.

A ECONOMIA INTERNA

A economia interna do Internato está a cargo da zeladora-ecônoma D. Ignacia Côrtes, que zela também pela disciplina dos empregados no estabelecimento.

UMA ORGANIZAÇÃO "SUI-GENERIS"

A Associação de Alunas tem organização "sui-generis". Não podemos nos furtar ao prazer de dar-lhe as linhas gerais, conforme ouvimos da senhorita Anna Maria Dias.

Tem a associação um diretório composto dos seguintes membros: presidente (no momento a senhorita Anna Maria Dias), uma vice-presidente, uma inspetora, duas secretárias, duas tesoureiras e seis comissões auxiliares. Essas comissões são de cultura, ordem e economia, assistência social, jornal e biblioteca, compostas só de alunas da última turma do curso geral de enfermagem. A essas comissões estão entregues todos os negócios que dizem respeito, em particular, às alunas da escola.

Há até uma caixa que recebe contribuições mensais espontâneas das alunas e no valor de cinco cruzeiros.

A receita obtida é distribuída todos os meses pelas várias comissões, conforme suas necessidades.

O mandato do diretório é sempre renovado de seis em seis meses.

A disciplina na escola está entregue às próprias alunas.

"A LÂMPADA"

As alunas da Escola Anna Nery teem seu jornal: é "A Lâmpada", que veio à luz há muito tempo e se acende todos os meses regularmente.

Tem cinco redatoras, representando cada uma delas uma turma de alunas e uma redatora chefe que, no momento em que fizemos esta reportagem, era a senhorita Sebastiana Neves Ribeiro.

NO HOSPITAL ARTHUR BERNARDES

Como era natural, fomos ver o trabalho das alunas da escola no local mais próximo do Internato e que é o Hospital Arthur Bernardes, onde se acham várias e importantes secções do Instituto Nacional de Puericultura, do Departamento Nacional da Criança.

NA MATERNIDADE E NO BERÇÁRIO

A senhorita Gloria Dias, que chefia a enfermagem da Secção de Puericultura, primeiro nos levou à enfermaria, onde se acham as puérperas ou, melhor, as mães recentes. Tiramos ali uma fotografia, que ilustra esta reportagem. Instalação excelente. Higiene e ordem perfeitas. Passamos em seguida para o Berçário, onde se achavam sete crianças nascidas há dias, prematuramente. São chamados "os prematuros".



No Sexto Distrito Sanitário — Alunas visitadoras antes de iniciar a tarefa diária nas oito zonas do distrito

E D. Gloria Dias nos esclarece :

— Destas sete, três nasceram aqui no Hospital Arthur Bernardes, duas vieram da Policlínica de Botafogo e duas das casas das mães. As mães que vivem fora só podem ver os filhinhos uma vez por semana e, assim mesmo, de longe, porque só é permitido entrar-se neste recinto com máscaras e capote de linho.

No momento estavam duas alunas, as senhoritas Maria de Lourdes Santos e Honorina Santos, e uma diplomada, a senhorita Denise Santos.

— E à noite com quem ficam as criancinhas ?

— Bem, estas enfermeiras só não bastariam... Há três turmas, cada uma com o horário de oito horas de trabalho, assim distribuído : uma, das 7 horas da manhã às 15 ; outra, das 15 às 22 e a terceira das 22 às 7 horas da manhã. Os médicos também fazem esses plantões, conforme lhe poderá informar o Dr. Clovis Correia da Costa, chefe da Maternidade, que deve ter notas muito interessantes sobre os serviços em geral.

— O serviço à noite deve ser muito penoso...

— Sem dúvida. E ninguém pensa sequer em cochilar, pois todos nós temos muito em conta a responsabilidade do encargo.

E vimos naquela chocadeira elétrica — oh, que mas-sada! — naquela incubadeira, um cavalheiro nascido de

sete meses apenas. Firme, de olhos arregalados, quase nos disse adeusinho...

Se fôssemos *uma* reporter diríamos assim :

— Que gracinha !

Os outros recém-nascidos estavam em berços e cada um deles com duas garrafas d'água quente envoltas nas cobertas para o devido aquecimento.

Na incubadeira, esse aquecimento é elétrico e o ar condicionado. Por meio de duas escoteiras ou, melhor, dois buracos, a enfermeira mete os braços e lida com o pequeno e de tal forma que o ar e a temperatura externa não penetram na incubadeira, devido a um dispositivo de borracha de que esta se acha provida.

Santo Deus, quanto trabalho !

E na guerra hedionda e cruel, milhares de vidas são sacrificadas diariamente em holocausto à ambição desmedida e à insânia de alguns degenerados !

Passamos a outra sala contígua à dos prematuros e que é a dos nascidos a termo.

Havia nove pimpolhos. Tem-se melhor impressão destes últimos. Tiramos outra fotografia, que supre com vantagem qualquer descrição.

De três em três horas esses recém-nascidos são levados às mães, na enfermaria ao lado, para serem amamentados. Ao todo, são amamentados 6 vezes por dia e só de três em três horas.

NA SECÇÃO DE PEDIATRIA

Há oito enfermarias no Hospital Arthur Bernardes para crianças doentes até dois anos de idade. A capacidade de cada enfermaria é de 22 crianças. Assim, pois, lá devem estar internadas 176.

A Escola Anna Nery faz o serviço de enfermagem só de uma enfermaria; as outras estão a cargo do pessoal do Instituto Nacional de Puericultura.

Fomos lá com o fotógrafo.

Tudo bem instalado. Ordem perfeita. Ambiente agradável. Crianças louras, morenas e pretinhas e todas risinhas, brincando com a doença. Só uma "abriu o bico" quando viu a máquina fotográfica. Chorou, chorou, mas parou.

D. Francis Sampaio, diplomada pela Escola Anna Nery, é a responsável pelo serviço de enfermagem daquela pequena enfermaria, a que são recolhidas crianças para tratamento de moléstias não contagiosas, prática que também se observa nas sete outras enfermarias restantes.

No Berçário, os recém-nascidos geralmente ficam oito dias, quando as mães os retiram, caso não estejam doentes. Aqui o regime é diferente. Ficam elas até se restabelecerem das doenças que deram causa à internação, disse-nos dona Francis Sampaio, que assim continuou:

— Antes de ser internada, a criança passa por exame rigoroso no ambulatório de Pediatria do Instituto Nacional de Puericultura e são aceitas então as que apresentarem casos clínicos mais interessantes ou que exigirem mais urgência no tratamento.

E D. Francis Sampaio preparou em seguida uma dose de vitamina 4, isto é, uma agradável mistura de limão, laranja, cenoura e tomate, temperada com açúcar e levou a interessante garota de dois anos, Diranir Cabral, que a sorveu sem pestanejar. Por isso é que dissemos que a mistura era agradável...

— Quantas vezes a senhora dá esse refresco à Diranir?

— Duas vezes por dia e 50 gramas de cada vez.

Tiramos uma fotografia de Diranir se deliciando com a vitamina 4.

CONVERSANDO COM O DR. CLOVIS CORREIA DA COSTA

Depois de nossa visita à Maternidade e ao Berçário, sentimos que nos faltavam informações outras, de caráter geral e que só poderiam se achar consignadas em estatísticas de nossos serviços de pediatria.

Falamos então ao Dr. Clovis Correia da Costa, que é o chefe da Maternidade do Instituto Nacional de Puericultura, a qual acabávamos de visitar.

O Dr. Clovis Correia da Costa é a decisão em pessoa. Percebeu rapidamente o que poderia ser útil e oportuno à divulgação.

— Aqui está meu último relatório e vou lhe ditar algumas cifras interessantes.

— Muito obrigado. Gostaríamos que o senhor nos desse antes os nomes de seus assistentes neste magnífico serviço do Departamento Nacional da Criança, pois é necessário que toda gente sinta e compreenda uma obra como esta e lhe conheça e fixe bem os executores.

— Então tome nota de meus assistentes: Dr. João Mario da Silva Pereira, Dr. Ary Novis, Dr. Luiz Alfredo

Correia da Costa e Dr. Guilherme Penteado. Há um rodízio, de maneira que, dia e noite, seja nos dias úteis, seja nos domingos e feriados, há sempre um médico de plantão na Maternidade.

Os trabalhos do Consultório Pre-Natal

E o Dr. Correia da Costa assim prosseguiu:

— Anexo à Maternidade há um consultório pre-natal, que no ano passado foi frequentado por 1.025 gestantes, das quais apenas 78 no primeiro mês de gravidez.

— E por que o doutor acentuou particularmente essas 78?

— Sem dúvida que preciso acentuar. Natural seria que o senhor me perguntasse porque não vieram mais à consulta... As razões são estas: falta de serviço de propaganda e de instrução popular e também de serviço social. O número de matrículas pre-concepcionais foi apenas de 26, o que depõe no mesmo sentido. Vou lhe ditar o que em 1941 fizemos:

Exames obstétricos	2.981
Exames de urina	4.496
Consultas.	3.105
Tomadas de pressão arterial	3.056
Injeções de bismuto	5.063
Injeções de Neo-Salvarsan	1.532

Todas as gestantes matriculadas fizeram exame de bacia e dos aparelhos respiratório e circulatório.

Das gestantes matriculadas, 161 se extraviaram, não voltando mais ao ambulatório. Também se dá a assistência obstétrica em domicílio às mães de famílias numerosas, que encontrariam dificuldade em internar-se por causa dos filhos, impossibilitados de acompanhá-las. Nesse serviço a domicílio foram atendidas 34 parturientes em 1941, não se tendo perdido um só feto, nem se dado nenhuma morte materna.

Escola de mãezinhas

O Dr. Clovis Correia da Costa referiu-se ainda à Escola de Mãezinhas que funciona junto à Maternidade e na qual são ministradas às gestantes noções sobre higiene pre-natal, ensinando-lhes também o modo de se preparar leite, papas, mingaus para os seus filhos, e onde ainda se lhes ensina a maneira de preparar as vestes e de cuidar do recém-nascido.

Mortalidade infantil

Outras informações do chefe da Maternidade:

Em mil partos, $\frac{1}{2}$ % foi a mortalidade materna, cifra essa que se abaixa a 0,47%, levando-se em conta os partos ocorridos após a confecção da estatística.

As mortes foram: duas por eclâmpsia e três por acidentes de anestesia. Em comparação com outras maternidades cariocas, vê-se que estas compreendem dois grupos:

um de mortalidades de 1 a 1 ½ % e outro de 4,8 % a 12 %. Agora, o que se observou fora do Rio de Janeiro:

Porto Alegre	1, 9%
São Paulo	0,64%
Belo Horizonte	3, 3%
Recife	0,78%

No estrangeiro:

Nova York	0,67%
Alemanha	0,51%
Estados Unidos em geral	0,68%

Fetos mortos — O Dr. Clovis Correia nos deu os seguintes informes:

Em 1.000 partos morreram: 22 durante o trabalho de parto, 20 nati-mortos e 22 macerados.

A nati-mortalidade no Rio de Janeiro foi de 8,88 % em 1938 e na Maternidade do Hospital Arthur Bernardes foi de 4,4 %.

Intervenções obstétricas: 7,9 % em mil partos.

Nas outras maternidades cariocas, ela oscilou de 3,8 a 7,8. E em outras maternidades do Rio de Janeiro, o índice de intervenções vai de 15,4 % a 20,8 %. Fora do Rio: em Belo Horizonte, 12 a 14 % e em Recife, 9,3 %.

A observação dos parteiros, através dos tempos e das clínicas, verificou que o índice das intervenções não deve passar de 10 %.

Mortalidade por infecção puerperal: houve 44 casos sobre mil partos dos quais 14 foram tocadas fora da clínica e, por conseguinte, sem responsabilidades da Maternidade do Hospital Arthur Bernardes, que só se responsabilizou por 30 casos, isto é, 3 %.

Nas outras clínicas do Rio de Janeiro a incidência de infecção é de 0,77 a 2,3%.

Nos Estados:

Recife	0,4%
Belo Horizonte	8%
Porto Alegre	1,8%

Estrangeiro:

No Hospital John Hopkins 7,2%; Clínica de Bar, em Paris, 10 %; em Praga, 10,4%. Houve 124 casos de mastite e 46 de pielite.

Mais as negras do que as brancas

Afirmou o Dr. Clovis Correia da Costa:

— Interessante é a verificação de que a intoxicação gravídica incide preferencialmente nos indivíduos de raça negra, poupando de maneira relativa os de raça branca. Assim é que em mil partos o edema alto foi observado em 29 parturientes brancas, enquanto que em gestantes pretas se elevou a 43. A albuminúria atingiu 34 brancas e 59 negras. A hipertensão arterial afetou 36 brancas e 54 pretas. A eclâmpsia, 2 brancas e 8 pretas.

Da mesma maneira, a influência racial — acentuou o Dr. Clovis da Costa — foi verificada em relação à rutura do períneo. Assim é que, levando em conta as primíparas

(as que dão à luz pela primeira vez) e as múltiparas (as que já deram à luz mais de uma vez), os partos espontâneos e os operatórios, de feto prematuro e de feto a termo, verificou-se na mesma Maternidade, do Instituto Nacional da Criança, que a rutura perineal de 1.º grau atingiu a 23 brancas e 38 pretas; de 2.º grau, 35 brancas e 48 pretas e de 3.º grau, 1 branca e 9 pretas.

— Verificaram-se ainda outras particularidades dignas de menção:

Em 758 internadas, 138 apresentaram reação de Wassermann positiva. Destes 138 casos, 41,3% terminaram a gestação prematuramente e 6 ½ % deram fetos mortos. Ao passo que em 620 casos de Wassermann negativo, a prematuridade atingiu a 32 % e a nati-mortalidade foi de 5,1%.

À primeira vista há de parecer que nesta reportagem não deveríamos fixar semelhantes dados estatísticos, no pressuposto de que ficariam melhor em revista científica.

Mas fixamos, sim. Desejamos que este nosso modesto trabalho condense o maior número possível de informações úteis e proveitosas. Ao Dr. Clovis Correia da Costa ficamos, portanto, devendo estas notas que, por outro lado, revelam o valor, a riqueza do campo de experimentação, oferecido às alunas da Escola Anna Nery pelo Instituto Nacional de Puericultura e onde todas elas praticam, servindo-se da magnífica instalação e, mais do isso, sob as vistas de técnicas de valor, que lhes ministram preciosos ensinamentos, utilíssimos mais tarde ao se entregarem ao nobre mistér de enfermeiras, aqui no Rio e por esse Brasil afóra.

Falta de propaganda sanitária

Também devemos insistir neste outro ponto, que julgamos de capital importância; a falta de propaganda sanitária. Haja vista a deserção de gestantes das consultas dos ambulatórios de assistência pre-natal.

É por isso que olhamos com muita simpatia o trabalho das visitadoras domiciliárias da Escola Anna Nery. Bom seria que houvesse centenas, milhares dessas esforçadas servidoras da cidade. Aqueles algarismos referentes aos casos positivos da reação de Wassermann em gestantes e as horribes consequências da sífilis revelam a ignorância das futuras mães quanto à necessidade do tratamento aconselhado.

Quando fizemos nossa reportagem sobre as estradas de ferro, dissemos que costumamos distribuí-las depois em folhetos, endereçados a pessoas às quais possam realmente interessar. Vamos fazer isso ainda mais direitinho ao sair a separata deste trabalho, com o objetivo de difundir, da melhor forma que nos couber, as observações interessantes do Dr. Clovis Correia da Costa. Pena é que essa separata não seja de milhares e milhares de exemplares para que com sua distribuição, nos bairros pobres, sejam divulgados todos esses ensinamentos às futuras mães.

UMA AULA NO CURSO DE ASSISTENTE SOCIAL

Depois da visita à Maternidade, ao Berçário e à Seção de Pediatria, assistimos no dia seguinte a uma aula do Curso de Assistente Social, no andar térreo do Internato.

A professora deu primeiro a definição de "Serviço Social", acentuando que essa designação vem se prestando a interpretações diversas. Acentuou que a obra caritativa é essencialmente pessoal enquanto que o "Serviço Social" é eminentemente preventivo e radical. A assistência caritativa distribue cuidados ao indivíduo isoladamente e, quando muito, chega à sua família. O "Serviço Social" vai bem mais longe, pois procura atingir a origem do mal, prestando, assim, serviço à família, à sociedade, à Pátria. A professora faz sérias restrições às propaladas "obras de caridade", salientando-lhes a precariedade e passa a demonstrar a diferença existente entre obra caritativa e "Serviço Social".

Dá o exemplo de uma jovem mãe na iminência de abandonar o filho, falta de recursos e mostra, nesse caso, o que deve fazer o "Serviço Social". Sua ação, de um modo geral, deve se refletir sobre a sociedade e as instituições para que ofereçam aos indivíduos condições normais de vida, isto é, um mínimo de bem estar para o exercício normal de virtude. Age sobre o indivíduo, cujas condições econômicas, físicas ou morais não lhe permitem bastar-se a si próprio, procurando despertar e aproveitar seus esforços para readaptá-lo às condições normais da vida social.

O "Serviço Social", considerando a família como base da sociedade, dedica-se essencialmente a essa questão. E todos os problemas que atingem, direta ou indiretamente, à família, constituem possibilidades de realizações para um "Serviço Social" — natalidade, mortalidade, preservação dos filhos dos tuberculosos e dos lázaros, trabalho das mães a domicílio, habitação barata, férias anuais, tribunais de menores, fiscalização e proteção do trabalho de mulheres e menores, etc., etc.

Um "Serviço Social", qualquer que seja, para ser útil e realizar o fim que se propõe, deve ser maleável, flexível, isto é, deve fugir à rotina, à burocratização. Visando diretamente a família e o indivíduo, o "Serviço Social" deve possuir bastante elasticidade para se adaptar a cada situação, respeitando as condições do tempo, lugar, oportunidade e sobretudo a *personalidade* do assistido. O "Serviço Social" não pode, portanto, prender-se a normas anteriormente estabelecidas, mas tão pouco, se improvisa na ocasião. Tem que ser o resultado de experiência adquirida, de psicologia e de capacidade de apreensão e adaptação ao problema apresentado.

Continuamos a ouvir com muito prazer a jovem professora, que depois passou a fazer a história do "Serviço Social", remontando aos tempos primitivos. Referiu-se às ordens religiosas de S. Francisco de Sales e de S. Vicente de Paula, mostrando a semelhança entre a irmã desta última ordem e a assistente social que hoje exerce a missão.

O Serviço Social e a luta contra a tuberculose

A moderna instituição do "Serviço Social" visava, no início, apenas a luta contra a tuberculose. Nesse intuito, o Dr. Calmette procurou iniciar essa atividade em sua clínica, em Lille. A idéia não vingou em terra européia. Passou, porém, à América onde obteve um desenvolvimento extraordinário nos Estados Unidos. Graças ao espírito de adaptação, ordem e estandardização do americano, sintetizado na personalidade do Dr. Richard Cabot, obteve-

se, em pouco tempo, o que não fora obtido na Europa (1.905).

Por ocasião da Grande Guerra, a Cruz Vermelha Americana apresentou, modernizada e grandemente ampliada, a idéia do Dr. Calmette. Uma quantidade enorme de atividades sociais surgiram aplicadas a numerosos serviços de campanha.

Uma primeira tentativa feita em 1.913 no Hospital de Crianças, em Paris, após uma série de conferências em que a Dra. Nageotte-Wilbouchevith expôs os métodos americanos do Dr. Cabot, teve vida efêmera. Só mesmo, depois de terminada a guerra, foi o "Serviço Social" ganhando adeptos na Europa. Pouco a pouco, os hospitais e clínicas, as grandes empresas e estabelecimentos oficiais, vendo os resultados benéficos que tal iniciativa apresentava, a introduziram em sua organização.

O início do Serviço Social na América do Sul

Na América do Sul, a idéia de "Serviço Social" chegou primeiramente ao Chile, levada pelo Dr. René Sand, quando de uma série de conferências realizadas em 1942 na Universidade, sobre Medicina Social. Interessando-se os altos dirigentes chilenos pelos métodos modernos introduzidos pelo "Serviço Social", contrataram, em 1934, uma assistente social belga para fundar e dirigir, em Santiago, a primeira Escola de Serviço Social do continente sul americano.

A escola fundada correspondeu plenamente à expectativa, encontrando o "Serviço Social" no Chile excelente acolhimento e bastante compreensão por parte dos chefes das instituições públicas, particulares, médicos e funcionários com os quais a assistente social deve colaborar. Prova disso é que atualmente já 115 assistentes sociais exercem funções nesse país.

O Serviço Social no Brasil

No Brasil a história do "Serviço Social" é curta porque muito nova. As obras assistenciais, caritativas e filantrópicas há muito vicejam em nossa terra porque o espírito de solidariedade humana sempre dominou o coração dos brasileiros. Entretanto, o serviço de assistência bem orientado só há pouco tempo é que vem sendo realizado entre nós. Foi sonhado por Estela de Faro que, na impossibilidade de terminar sua especialização na Europa, convidou pessoas competentes e dedicadas a virem fundar no Rio de Janeiro uma Escola Social.

Mais ou menos na mesma época, duas jovens paulistas, Maria Kiehl e Albertina Ramos, partiram para Bruxelas afim de se especializarem. De volta ao Brasil, fundaram em S. Paulo, em 1936, a primeira Escola de Serviço Social no Brasil. Logo em seguida, foi fundado, a 1 de julho de 1937, no Rio, o Instituto de Educação Familiar e Social, hoje Instituto Social. Atualmente, o serviço social começa a interessar outros Estados do Brasil.

Outras notas sobre o Serviço Social

A senhorita Maria de Mesquita Sampaio, assistente social formada pela Escola do Serviço Social de S. Paulo, teve a gentileza de nos fornecer estes apontamentos:

As profissões em geral, quando surgem como objeto da aplicação da atividade humana, apresentam-se mal definidas e pouco diferenciadas, do ponto de vista do trabalho, e só depois do correr do tempo essencial à sua evolução assumem o característico de uma aplicação especial e particularizada, o que vale dizer, de uma verdadeira profissão.

Assim, as mais comuns, como a medicina, a advocacia, a engenharia, a agronomia, a educação, a enfermagem e outras, em seu desenvolvimento passaram de ocupações homogêneas indefinidas, para uma atividade perfeitamente especificada. O mesmo ocorreu com o Serviço Social, que constitui uma das mais antigas atividades humanas, conquanto até época recente se apresentasse sob forma de caridade-beneficente, filantropia, auxílios a necessitados, etc.

Como observa Arlien Johnson em artigo publicado no "Social Year Book" de 1941, uma das mais completas e importantes publicações informativas sobre Serviço Social dos EE. UU., a prática precede a teoria em todas as profissões e os problemas da pobreza, delinquência e desorganização social, atraíram a atenção, desde muito cedo, da Igreja, do Estado e dos filantropos eventuais, cuja ação, inspirada em intuítos puramente altruístas, se desenvolvia de modo empírico, sem objetivar fins determinados de organização social.

Com o progresso das ciências, especialmente das ciências biológicas e sociais, essas atividades tomaram nova orientação, começando-se a investigar as causas dos problemas e a tomar medidas não só paliativas, mas ainda curativas e preventivas, em relação às deficiências familiares, ao abandono da infância, à delinquência, às moléstias físicas e mentais e aos acidentes do trabalho.

Esse o caráter científico e preventivo que define, principalmente, o moderno Serviço Social, cujos métodos tendem a se tornar universais e cujo campo de atividade, dia a dia, vai se delineando mais firmemente.

A vastidão do campo de trabalho e a complexidade dos problemas sociais, bem como a aplicação dos novos métodos a que nos referimos, tornaram indispensável o preparo especializado das pessoas que se dedicam ao Serviço Social determinando, assim, o aparecimento do Assistente Social. Compreende-se, portanto, porque é tão nova a profissão do Assistente Social, apesar de tão antigos serem os problemas sociais e as necessidades individuais que constituem o objeto de suas atividades.

A medida que o Serviço Social foi tomando corpo como carreira definida, mediante um desenvolvimento linear e progressivo, sob o ponto de vista da ciência e da técnica, as escolas de Serviço Social foram naturalmente se multiplicando.

As bases do preparo para o Serviço Social foram aos poucos se uniformizando e se universalizando e a aceitação generalizada de um programa básico para as Escolas concorreu em grande parte para fixar melhor os característicos da profissão do Assistente Social.

VISITA AO HOSPITAL MIGUEL COUTO

Não conhecíamos o Hospital Miguel Couto. Como dissemos, nele trabalham também alunas e enfermeiras da Escola Anna Nery.

Ao lado do prado do Jokey Club, à rua Mario Ribeiro, na Gávea, se acha instalado o hospital em edifício de um só pavimento superior e que, à primeira vista, não dá impressão de ser grande.

Entretanto, é bem mais amplo do que se pensa, quando visto da rua.

Muito trabalho em todas as suas dependências.

O diretor, Dr. Durval Vianna, a quem fomos apresentado pela enfermeira Emilia Cré, teve referências lisonjeiras ao serviço das alunas e diplomadas da Escola Anna Nery. Afirmou mesmo que a enfermagem do Hospital que dirige melhorou 100 % depois que começaram a trabalhar na casa. E acentuou:

— Sempre notei de parte das enfermeiras da Escola Anna Nery perfeita compreensão da tarefa que lhes cabe, exata consciência profissional e essa mística, que não se improvisa e que só se adquire na prática de ensinamentos capazes de despertá-la e mantê-la de verdade e para sempre. E essa guerra que aí está veio despertar interesse de outras patricias nossas por uma profissão que antes não as atraía.

Assim, pois a enfermagem não foi ao encontro desses novos elementos; eles é que a procuraram espontaneamente.

O Dr. Durval Vianna pôs de manifesto a necessidade de ter a Escola Anna Nery hospital próprio, de tornar a proporcionar a suas alunas ensino ainda mais eficiente que o atual, com um corpo de professores exclusivamente dedicado a esse mistério e com material abundante.

Deixando o gabinete do Dr. Durval Vianna, percorremos algumas seções do Hospital, fazendo-o em companhia do nosso fotógrafo que fixou alguns aspectos do serviço das alunas da Anna Nery, conforme estampamos nesta reportagem.

D. Emilia Cré, que as chefia, reportou-se aos oito anos que passara anteriormente no Pavilhão Miguel Couto, no Hospital S. Sebastião, e também ao estágio que, como aluna ainda, fizera anteriormente no Hospital Paula Candido, com suas enfermarias então cheias de bexiguntos, na sua maioria negros.

— Confesso-lhe que, no primeiro dia, fiquei como que atordoada, tal a impressão que logo me deixaram aqueles doentes em estado grave. Quando ia tratá-los, proporcionando-lhes a primeira limpeza pela manhã, ou dar-lhes banho, muitos deles soltavam a pele que ficava colada ao lençol!

— Que horror!

— Pois, olha, tenho saudades desse tempo! Foram apenas 22 dias, que correram depressa. Agora no Hospital S. Sebastião permaneci oito anos e não me incomodava se para lá voltasse.

NO SEXTO DISTRITO SANITÁRIO

Há no Distrito Federal 15 Distritos Sanitários, subordinados ao Departamento de Assistência Social da Prefeitura.

No da rua Elpidio da Boamorte, próximo à praça da Bandeira, as alunas do 3.º ano do Curso de Enfermagem da Escola Anna Nery fazem seu último estágio do currículo escolar.

Não nos propomos agora fazer minuciosa descrição desse distrito, que comportaria, sem dúvida, outra reportagem. Nosso objetivo no momento é tratar das atividades das alunas da Escola Anna Nery no serviço externo.

A instalação do 6.º Distrito é boa, agrada mesmo pela disposição dos vários consultórios todos abertos para um pátio pequeno e ajardinado. São elas de: "Higiene da boca", "Serviço de olhos", Serviço de nariz e garganta", "Fisioterapia", "Higiene infantil", "Higiene pre-natal", "Raio X", "Vacinação" e "Carteiras de saúde".

O expediente diário começa às 8 horas da manhã. Fomos logo ao primeiro andar, afim de tomar algumas notas sobre os trabalhos das

VISITADORAS DA ESCOLA ANNA NERY

Tiramos uma fotografia dessas visitadoras na sala em que se reúnem todas as manhãs afim de receber ordens para a tarefa diária na rua.

O ambiente é agradável. Lembra o de uma escola: um quadro negro, um mapa à parede, mostrando as oito zonas do distrito, a mesa, em lugar de destaque, da professora ou, melhor, da assistente, um filtro, um fichário e um armário de guardar papéis.

As alunas de uniforme azul com gola branca são as visitadoras; as de branco e de touquinha, fazem serviço interno, nos consultórios.

A diretora da Divisão de Instrução da Escola Anna Nery, D. Rosaly Taborda, é representada no momento pela enfermeira diplomada D. Anna dos Jaguaribes da Silva Nava, sua assistente.

As visitadoras são oito. Uma para cada zona. O mapa nos mostra as oito zonas, com cores diferentes. Vemos o morro da Mangueira, o do Pendura Saia, etc. Só esse nome "Pendura Saia" basta para recomendá-lo muito bem...

D. Anna Nava está a calhar no seu papel de encarregada das visitadoras. Até aqueles óculos denunciavam-lhe a função diretora. E o modo de falar com a gente? Também. Calmo, sereno e simpático. Dissemos-lhe de nossa atrapalhão em pôr em ordem um mundo de informações já colhidas e que nos envolviam num torvelinho, tal a sua profusão. E ela sorriu com indulgência e quase pena...

Quando supúnhamos que a poderíamos deter por mais tempo, excusou-se delicadamente apresentando-nos à

ALUNA FLORIGNY CASTRO

É ainda uma menina. Está no fim do curso de enfermeira. De vivacidade que encanta, Florigny discorre com segurança sobre a tarefa penosa de entrar de casa em casa, a aconselhar a família de um tuberculoso a defender-se do contágio da moléstia ou a uma outra contra os perigos do tifo ou da escarlatina.

— E não é recebida com indiferentismo ou hostilidade.

— Não. Se na casa há crianças, na segunda visita pode-se facilmente saber da impressão que deixei da primeira.

— Mamãe, *evem* aí a enfermeira vê o papai...

— E a alegria da criança reflete a dos pais, concluiu Florigny.

— E a senhora não tem medo do contágio?

— Absolutamente. Somos instruídas para evitá-lo. Nunca, por exemplo, se deve dar a mão a qualquer pessoa da casa do doente, e há ainda estas outras cautelas: falar à distância; não aceitar nada na casa do doente; proteger o uniforme com o avental que leva na maleta e lavar depois as mãos, servindo-se de sabonete e toalha do seu próprio uso. Enfim, nada, absolutamente nada da casa do doente. Até o material de que se serve, deve ser posto sobre papel de que deve estar sempre munida, afim de evitar o contacto das peças com as coisas da casa visitada. Nos casos de difteria, muito cuidado com os perdigotos do doente.

A MALETA PRECIOSA

Florigny nos mostrou a maleta, igual à de todas as colegas visitadoras. Contem ela: vacinas contra difteria, tifo e varíola e vacina B.C.G.; aparelho de injeções completo, termômetro, material para curativos e de recém-nascido, como gase, iodo, álcool, ataduras, pacote de algodão, pinça, goma arábica para colar rótulos nos vidros de coleta de material, como fezes, urina e escarro, esta feita em pote apropriado. Fósforo, tesoura e injeções de emergência, como óleo canforado, hemetina (para os casos de hemoptises); pena e caneta para vacina anti-variólica.

— E às vezes somos levadas a dar um presente ao tuberculoso pobre que visitamos: uma escarradeira higiênica, de ágata, e um desinfetante para ele pôr no escarro. Geralmente é o lisol.

TUBERCULOSOS VETERANOS

As visitas aos tuberculosos, feitas de 15 em 15 dias ou mensalmente, só são suspensas quando se verifica a cura (nos casos incipientes) com a hospitalização do doente, morte ou mudança para destino ignorado. Quando se sabe o seu novo endereço, transfere-se a ficha que lhe diz respeito para outro distrito sanitário. Há casos de doentes que há 12 anos estão recebendo a visita mensal das visitadoras da Anna Nery.

Há registados atualmente, no 6.º Distrito, 270 tuberculosos externos, que não podem ir ao ambulatório, onde a assistência é dispensada a 70, em média, diariamente.

AUXÍLIO A TUBERCULOSOS POBRES

A Cruzada Nacional contra a Tuberculose, pelo seu ambulatório da rua Paulo de Frontin n. 75, fornece cartões para distribuição de gêneros e roupas aos tuberculosos registados nos 15 distritos sanitários da Prefeitura.

Supúnhamos que a cada distrito cabia a distribuição de uns duzentos cartões.

Puro engano.

Só recebe isto — e não se espante meu caro leitor: 25! Sendo 20 para gêneros e cinco para roupa.

E a quantidade dos gêneros?

— Três quilos por semana. A distribuição é feita às quintas-feiras. Geralmente assim: um quilo de feijão, um de arroz e um de batada ou macarrão. Não se dá café.

Sabemos que a tuberculose está aumentando. O hospital S. Sebastião se acha com todos os seus pavilhões tomados, e os pedidos não cessam, de internação de novos doentes.

Ignoramos o que revelam as estatísticas.

Outra informação: o 6.º Distrito Sanitário recebe para distribuição aos seus tuberculosos 30 litros de leite por dia.

NO HOSPITAL SÃO SEBASTIÃO

Reservamos o Hospital São Sebastião para o fim desta reportagem. Não nos sentíamos com muita disposição de tomar aquele ônibus "Cajú-Retiro" que parte da Praça Tiradentes e que, depois de deixar a avenida do Mangue, envereda por umas ruas horripantes até o Campo de São Cristovão. Aí, sim, o ar já é outro e tudo se apresenta atraente e risonho, só porque um belo jardim de vastos gramados se incumba de nos suavizar por instantes a viagem.

Mas também, atravessado o Campo de São Cristovão, a poeira, o calor e as sacudidas se encarregam de nos repor de novo naquele estado alma, que não chega a sei, nem ledor, nem cego, nem venturoso...

Nas proximidades da rua General Gurjão, quase perguntamos ao motorista:

— Mas ainda falta muito?

Afinal, logo depois de uma curva, o ônibus entrou na rua Carlos Seidl, onde em seu início se acha instalado, à esquerda, o Hospital São Sebastião.

Saltamos.

Que injustiça estávamos fazendo ao Hospital São Sebastião! Supúnhamos um casarão da fachada sinistra, própria para compor cenários de filmes de morros e ventos uivantes ou coisas assim tétricas, à Poe, de nos confranger o coração.

Nada disso! Parece até a sede de aristocrático clube campestre, onde se reúne gente elegante e feliz.

Parece.

— Onde podemos falar à Sra. Carmen Graça, chefe de enfermeiras da Escola Anna Nery?

— No Pavilhão Miguel Couto, de moléstias contagiosas.

Agora não podemos recuar. E o clube campestre, com seu belo jardim, é apenas uma doce miragem de nossa imaginação. Nariz ao ar, a ver se nos chega algum cheiro desagradável. Nada.

Um automóvel da Assistência Municipal desce com vagar pequena rampa.

— Veio trazer algum doente de moléstia braba...

Pensamos. Contraste chocante: maus, horripantes pensamentos em lugar tão aprazível!

.....
— D. Carmen Graça está?

— Foi agora almoçar no pavilhão das enfermeiras, lá perto daquelas árvores. Olhe, é o "Pavilhão Souza Aguiar".

— Que bom ela não estar aí! Consideramos e agradecemos a informação como se aquele funcionário nos tivesse feito imenso favor, afastando-nos naturalmente da enfermaria

dos doentes de moléstias infectocontagiosas agudas. Lambada, aliás bem agradável no nosso heroísmo silencioso... mas não muito firme.

— D. Carmen?

— Não, senhor. Mas pode entrar e esperar um pouquinho naquela sala.

Passamos pelo refeitório das enfermeiras.

Mesinhas rendondas, e jovens a tagarelar, de uniforme branco e touquinha.

Somos levados para pequena sala de visitas. Mobiliário simples e um piano vistoso.

— Não é mau. Isso mostra que a administração do hospital trata com consideração e carinho suas enfermeiras. Está certo.

Calorzinho regular. Janelas fechadas. As moças ali no refeitório continuam a conversar.

— Olhe, na rua Machado Coelho há um apartamento bem bonzinho e por trezentos e cinquenta mil réis: uma sala, dois quartos, banheiro e ainda tem uma arezinha lá fora.

Também está certo. Natural. Não há senhora que não goste de falar sobre apartamentos. É a febre.

Afinal, D. Carmen Graça vem ao nosso encontro. Dizemos-lhe o objetivo de nossa visita.

Perfeito acordo: Voltaria pouco depois. Iria almoçar primeiro.

E D. Graça voltou, conversou e disse o que se vai ler em seguida, resumidamente:

Há doze anos trabalha D. Carmen no Pavilhão Miguel Couto, o único no hospital destinado, a moléstias contagiosas agudas. Os demais são reservados aos tuberculosos. Desde abril de 1942 chefia o serviço de enfermagem, no qual trabalham, além de outras, seis enfermeiras diplomadas na Escola Anna Nery e doze alunas. As alunas, que fazem ali um estágio de quatro meses, têm um pavilhão de residência à parte e as diplomadas outro. Apenas o refeitório, instalado neste último, serve a todas elas.

No dia dessa nossa visita, que foi a 9 de dezembro, havia 20 doentes de desinteria, na maior parte procedentes da Penha; 15 de difteria, quase todos crianças pobres; 10 de febre tifoide e 16 de varicela, alastrim e sarampo. Há muito que não se interna aí um bexigoso. Há muito tempo mesmo. E peste, D. Graça nos informou que não viu nesses doze anos em que trabalha no hospital, qualquer caso.

Disse-nos da técnica adotada pelas enfermeiras para evitar o contágio, acrescentando ser dessas doenças a difteria a que se transmite com mais facilidade. Quase sempre pelo perdigoto.

O trabalho das enfermeiras e alunas se divide assim: De 7 da manhã às 14 horas, das 14 às 21 e das 21 às 7 da manhã.

As enfermeiras quase não podem se afastar dos doentes de febre tifoide, meningite e de crupe (das crianças traqueotomizadas). O diretor do Serviço de Moléstias contagiosas é o Dr. Francisco Laport, pediatra, que trata das crianças.

O Dr. Irineu Malagueta trata dos adultos.

Soubemos que há falta de leitos para tuberculosos.

FOI UM CASO ISOLADO E DOLOROSO

Maria da Conceição Lopes, diplomada pela Escola Anna Nery, era enfermeira do Pavilhão Miguel Couto. Todos lhe gabavam a técnica de trabalhar e a dedicação aos doentes.

Um dia foi internado um rapaz atacado de tifo. Isso foi em 1936. Caso sério. Pelo corpo do doente começaram a aparecer umas bolhas, que se não fossem tratadas a tempo se transformariam em chagas.

Conceição não se descuidava. Furava-as com mil cautelas. Secavam umas; surgiam outras. Mas de uma feita, feriu-se no dedo ao terminar o tratamento. Coisa de nada. Picada atôa.

A jovem enfermeira sabia o risco, o perigo a que ficaria exposta com tal ferimento. Os médicos, solícitos, desdobraram-se em esforços para evitar a transmissão da horrível moléstia.

E-D. Carmen Graça assim terminou:

— E Conceição morreu, vitimada também pelo tifo.

Vimos no Pavilhão Miguel Couto uma placa de bronze, homenagem das enfermeiras da Cruz Azul, da Argentina, à memória dessa grande continuadora da obra de Florence Nightingale.

OS TUBERCULOSOS ASSISTEM A CINEMA AO AR LIVRE E OUVEM RÁDIO

Os tuberculosos assistem a cinema ao ar livre e ouvem rádio. Os doentes do Pavilhão Miguel Couto, não. Não podem sair das camas. A gravidade e a natureza das doenças de que são vítimas exigem maior rigor, maiores cautelas. E, depois, o ambiente do pavilhão não é propício a passatempos.

NINGUEM ESQUECE A BONDADE

A história da enfermeira Conceição Lopes ficou.

— Mas já tem havido aqui muitos casos semelhantes ao de Conceição?

Foi um caso isolado nestes doze anos em que trabalho no Hospital S. Sebastião. Nem sei como foi aquilo. Olhe que ela teve todos os cuidados médicos. Nada lhe faltou. Só se o senhor visse como os médicos lutaram para salvá-la!

Como sentimos a angústia torturante de D. Graça em recordar a perda da companheira!

Dir-se-ia que havia sido ontem.

— Eu também tive um amigo que trabalhou durante muitos anos aqui. Morreu no ano passado. Não sei se a senhora o conheceu...

— Quem foi?

— O Dr. Leão de Aquino.

— Ah! O Dr. Leão de Aquino! Ainda hoje parece que ele está aqui ao nosso lado, tão perto o sentimos da gente. Impossível que ele tivesse morrido mesmo. Como ele era alegre e agradável! E que bondade a do Dr. Leão de Aquino! Era o nosso chefe do Serviço de Cirurgia. Sentíamos prazer em servi-lo, em receber as suas ordens, que eram sempre pedidos.

E assim, com essas referências a esse bom amigo, consideramos naturalmente quanto vale a força, a imensa força espiritual da bondade!

ESTEMDEM-SE A TODO O BRASIL OS ENSINAMENTOS DA ESCOLA ANNA NERY

Não fica adstrita ao Rio de Janeiro a ação benéfica da Escola Anna Nery.

Todos os governos estaduais, ao desejar fundar escolas e enfermeiras, procuram valer-se dos conhecimentos e da prática das diplomadas da Escola Anna Nery.

Damos em seguida os nomes das suas enfermeiras diplomadas que já serviram ou ainda estão servindo na organização e direção de escolas e serviços de enfermagem fora do Rio de Janeiro:

Saphira Gomes Pereira — Pará.

Carmen Gonçalves — Natal.

Maria Lima Torres — Espírito Santo e Maranhão.

Maria Luiza Lima — Sergipe, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, tendo participado da visita do Presidente Vargas ao Amazonas.

Izaura Barbosa Lima — Rio Grande do Sul.

Coralina Mattos — Alagoas.

Haydée Guanais Dourado — Maranhão e São Paulo. Agora participando do 1.º Congresso de Enfermeiras reunido no Chile, representando o E. de S. Paulo.

Rachel Haddock Lobo — Direção do Serviço de Campanha na revolução paulista de 1932 no setor de Bury.

Nadyr Coutinho — Paraíba.

Laís Netto dos Reis — Escola Carlos Chagas — Minas.

Mintza Zbarski — Paraná.

Estefania Barros — Bahia.

Everina Gomes — Serviço de Maternidade e Infância — Bahia — São Paulo — D. Federal — Paraná.

Honorata Gardin — Ceará.

Sylvia Maranhão — Comitativa Prestes aos Estados Unidos.

Cecy Clausen Lins — Comitativa de Saneamento do Nordeste.

Iracema Guarany Velho — Nordeste.

Marina Bandeira — Estado do Rio.

Zaira Vidal. — Serviço de Campanha no setor de Pinheiros, em 1932, da revolução paulista.

Nisia Grossmann — Paraná (Faleceu em serviço).

Nair Souza — Nordeste.

Gracinda Motta — Rio Grande do Sul.

Celia P. Alves — Nordeste, hoje na chefia do Serviço de Enfermagem Estadual.

Aurora Costa — Nordeste.

Berila P. Carvalho — Mato Grosso.

Margarida Rosa — Recife.

Deliseth Cabral — Espírito Santo.

Opelina Rollemberg — Sergipe e Alagoas.

Annita Dourado Teixeira — Ceará.

Maria do Carmo Moura Gomes — Ceará.

Rosaly R. Taborda — Recife e Amazonas.

Rosa P. Barbosa — Paraíba.

Hilda Ana Krisch — São Paulo — Escola de Enfermagem.

Zelia C. Carvalho — São Paulo — Escola de Enfermagem.

Iracema Niebler — Instituto de Higiene de São Paulo.

AS ALUNAS PRELIMINARES

Durante seis meses as alunas novatas (preliminares) são submetidas a um curso de experimentação vocacional, em que devem demonstrar sua verdadeira vocação e grau de cultura.

Vão recebendo notas mensais e fazem sabatinas sobre todas as matérias que estudam. Algumas dessas matérias são eliminatórias como: anatomia, técnica de enfermagem, ética, etc.

No exame final o seu esforço é apurado e se houver comprovação de sua capacidade, a preliminar será recompensada pelo recebimento de insígnias e touca.

JURAMENTO DAS PRELIMINARES

Ao receber as insígnias e a touca as alunas preliminares fazem um juramento. A cerimônia é assim: cada preliminar conduz uma vela apagada e caminha ao lado de sua madrinha, que conduz outra acesa. Ao lhe ser posta a touca, insígnia de sua responsabilidade sobre as vidas que lhe são confiadas, a madrinha acende-lhe a vela, o que significa que a chama do ideal de enfermeira, que então começa a realizar-se, deve permanecer sempre brilhante, iluminando com seus clarões as esperanças de cada ser que dela espera alívio para seus sofrimentos.

Agora vamos abrir um parêntesis explicativo: Isto que está aí dito nesse parágrafo não é nosso: foi-nos ditado por Florigny Castro, a joven enfermeira que nos encantou pela inteligência e pela bondade. E para que o nosso leitor a identifique melhor, impõe-se outro esclarecimento: Florigny Castro é a visitadora que se vê numa fotografia desta reportagem conversando com uma senhora que traz ao colo um filhinho e tem outro ao lado, à porta da casa.

A LÂMPADA SIMBÓLICA

Vamos dar novamente a palavra a Florigny Castro:

— Ao terminar o curso de enfermeira, a aluna entrega pela primeira vez o seu uniforme branco, símbolo da virgindade de seus sentimentos profissionais. A sua vela é substituída pela lâmpada, de sua patrona Florence Nightingale, que passa a ser a fonte da inspiração para todas as realizações de sua vida profissional. Essa lâmpada, que é de metal, constitui prêmio especial à aluna que mais se distinguir durante o curso e que receberá então a designação de "Dama da Lâmpada".

Essa lâmpada é entregue depois, no ano seguinte, à aluna mais distinta. E, assim, vai passando sucessivamente de turma a turma, na sua forma simbólica altamente expressiva.

JURAMENTO DE FLORENCE NIGHTINGALE

"Solenemente, em presença de Deus e desta assembléia, prometo viver uma vida honesta, praticando com fidelidade minha profissão. Abster-me-ei de tudo quanto

for prejudicial ou impróprio, e não administrarei, nem tomarei por minha iniciativa, medicamentos nocivos.

Procurarei auxiliar os médicos em seus trabalhos, com proficiência e lealdade, dedicando-me ao bem estar de todos os doentes confiados aos meus cuidados.

Farei tudo o que estiver a meu alcance para manter elevados os ideais da minha profissão, guardando fielmente o segredo profissional, durante toda minha vida".

JURAMENTO DA ALUNA

"Em face de Deus e perante esta assembléia, sobre os símbolos sagrados da Fé e da Pátria — ao ingressar no corpo de alunas desta escola, prometo: compreender, respeitar e honrar a bela e grande missão da enfermeira, dedicar-me com todo amor e todo zelo à minha formação profissional, que fará de mim verdadeira enfermeira — servidora da humanidade no serviço de Deus e da extremecida Pátria Brasileira".

JURAMENTO DA VOLUNTÁRIA

"Em face de Deus e perante esta assembléia, sobre os símbolos sagrados da Fé e da Pátria, prometo, como voluntária, servir sempre que for preciso, ou for chamada, na paz ou na guerra, a meu país, o querido Brasil".

ORAÇÃO DA ENFERMEIRA

"Meu Deus, meu Pai e meu Senhor,
Abençoa as novas enfermeiras de hoje,
Dá-lhe da tua luz e da tua força para o conhecimento
e a realização de tua
Vontade Divina no dever sublime de viver para
servir.
Faze de nós apóstolas do bem — servidoras da Pátria.
Não permitas jamais que a chama desse ideal bendito
se extinga em nossas almas.
Faze de nós instrumentos abençoados do Bem, anjos
da bondade.
Que o mal se afaste diante de nosso uniforme, que o
Bem se instale onde ele passe.
Faze da enfermeira a coluna de conforto e de ânimo
dos que precisam.
Que jamais ela desmereça do título que possui.
Faze dela edificante exemplo de quantos queiram
subir.
Abençoa, protege, defende, ilumina e guia, oh! Deus
Senhor Nosso, toda nossa vida de enfermeira.
Que com tua benção, oh! Pai, realizemos a nossa finalidade — Servir para elevar.
Nessa hora ouve nossa prece fervorosa, oh! Senhor,
afasta a guerra de nossa Pátria — dá paz ao mundo.

HINO DA ENFERMEIRA

A enfermeira brasileira tem seu hino, cuja letra foi escrita pela poetisa Maria Eugénia Celso, sendo a música do maestro Eduardo Souto, recentemente falecido.

Servas-irmãs do que padece,
Sem ver a quem, seja o que for,
Basta sofrer que nos merece
Auxílio e amparo o sofredor

Estrilho :

E toda enfermeira
Nos votos seus
Será mensageira
Do amor de Deus!

Pois dispensar guarida,
Consolação,
É lema de nossa vida
E glória de nossa profissão.

Em toda parte, a nosso mando,
O sofrimento, a morte até,
A pouco e pouco se abrandando
Faz um remido de um galé.

Diante da touca da enfermeira,
Branca de altruísmo e compaixão,
É que mais sente a verdadeira
Fraternidade o coração.

De nossas mãos, piedosamente,
Alívio dar fez-se mister,
Tornando em nós, a todo doente,
Um pouco mãe cada mulher.

OUTRAS ESCOLAS DE ENFERMAGEM

Como prometemos no início desta reportagem, damos a seguir outras escolas de enfermagem, funcionando no Rio de Janeiro e no interior. Talvez haja omissões, devidas naturalmente a dificuldades de momento na coleta de informações precisas.

Escola Profissional de Enfermeiras Alfredo Pinto, na Colônia de Psicopatas do Engenho de Dentro. — Foi criada em virtude do decreto n. 791, de 27 de setembro de 1890, com a denominação de Escola Profissional de Enfermeiras. Foi reformada pelo decreto n. 17.805, de 23 de maio de 1939.

Cruz Vermelha Brasileira. — Em 20 de março de 1936 foi criada e inaugurada a Escola Prática de Enfermeiras da Cruz Vermelha Brasileira, sob a direção técnica do Dr. Getúlio Florentino dos Santos.

O decreto n. 21.141, de 1.º de março de 1932, do Chefe do Governo Provisório da República, aprovou o regulamento para organização do quadro dos enfermeiros do Exército, estabelecendo entre outras disposições a seguinte (Art. 33):

"O diploma dos enfermeiros militares, bem como o das enfermeiras diplomadas pelas escolas de enfermeiras da Cruz Vermelha Brasileira, por sua legislação subordinada ao Ministério da Guerra, serão reconhecidos idôneos em qualquer outro departamento governamental, não ficando as respectivas escolas sujeitas à equiparação e fiscalização previstas no decreto n. 20.109, de 15 de junho de 1931.

§ 2.º: Os diplomas de enfermeiro militar, ou da Cruz Vermelha Brasileira, facultam o exercício da profissão, no meio civil, em qualquer parte do território nacional, uma vez registrados na Diretoria da Saúde da Guerra".

Escola de Enfermagem Carlos Chagas — Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte. — Regulamentada pelo decreto n. 11.384, de 12 de julho de 1934, do interventor federal do Estado de Minas Gerais, Benedito Valladares Ribeiro. Organizada de conformidade com a legislação federal relativa aos cursos de enfermagem, destinada ao ensino técnico profissional da arte de enfermagem, compreendendo todos os cursos necessários à formação de enfermeiras gerais e especializadas, hospitalares e da saúde pública, segundo o padrão oficial estabelecido pelo decreto n. 20.109, de 15 de junho de 1931, do Governo Provisório.

Escola de Enfermagem. — Oficial do Estado de S. Paulo. O decreto estadual n. 2.707, de 8 de novembro de 1939, lavrado pelo interventor Ademar Pereira de Barros, deu nova organização ao Serviço de Enfermagem do Departamento de Saúde do Estado de S. Paulo e estabeleceu no art. 3.º, item b), a organização de uma Escola de Enfermagem. A regulamentação da profissão foi feita pelo decreto estadual n. 10.068 de março de 1939. Essa escola funciona junto à Faculdade de Medicina da Universidade de S. Paulo. Na sua maioria, o seu corpo técnico é constituído de enfermeiras formadas na Escola Anna Nery.

ESCOLAS DE ENFERMAGEM EQUIPARADAS

Escola Luiza de Murillac. — Pelo decreto n. 9.100, de 24-3-42, foi concedida equiparação à Escola de Enfermeiras Luiza de Murillac, com sede nesta Capital, à rua Dr. Sattamini.

Escola Carlos Chagas. — Pelo decreto n. 9.102, de 24-3-42, foi concedida equiparação à Escola de Enfermagem Carlos Chagas com sede em B. Horizonte.

Escola de Enfermeiras de S. Paulo. — Pelo decreto n. 9.101, de 24-3-42, foi concedida equiparação à Escola de Enfermeiras do Hospital S. Paulo, com sede na Capital de E. de S. Paulo.

O TRABALHO DAS ENFERMEIRAS

A fixação dos limites máximos e mínimos dos horários de serviço das enfermeiras ainda não foi feita.

Há enfermeiras nos hospitais civis com excesso de horas de serviço.

Impõe-se também elevar o nível profissional das enfermeiras dos hospitais particulares, de modo a oferecerem aos doentes uma assistência competente, em correspondência com o que eles pagam pela sua permanência nos hospitais e casas de saúde desta Capital e dos Estados.

E' verdade que em junho de 1939 foi elaborado um ante-projeto de regulamentação da enfermagem, mas até hoje não se sabe que fim levou esse trabalho.

CRÍTICA CONSTRUTIVA

Mensalmente é feito um relatório da experiência prática da aluna, no qual são registadas as notas que lhe foram atribuídas em cada enfermagem.

Passadas que sejam as notas e observações feitas para o "relatório permanente", faz-se entrega do relatório

original à própria aluna visada. E, assim, ela pode saber como vai sendo apreciado o seu trabalho de enfermagem. As notas são estas: excelente (6) superior (5) boa (4), regular (3) suficiente (2) e má (1).

Achamos interessante transcrever aqui as condições essenciais de uma boa aluna de enfermagem.

ACEITABILIDADE AO DOENTE :

Os doentes apreciam a sua presença?.....
A voz e modos evidenciam cultura?.....

ADAPTABILIDADE :

Adapta-se: a) ao doente?
b) à rotina?
c) às emergências?

CORTEZIA :

Demonstra cortezia em modos e voz quando fala?....

DIGNIDADE :

E' digna e calma a) com os doentes?
b) com os médicos?
c) com as colegas?

INDÚSTRIA :

Demonstra ser diligente e constante no serviço?.....
Trabalha com rapidez, sem prejuizo da qualidade do trabalho?.....

NITIDEZ :

O uniforme é nítido, completo?

GÊNIO :

E' alegre, agradável?

SIMPATIA :

Demonstra simpatia e bondade para com os doentes e família?

SINCERIDADE :

E' sincera?
Honesta?

DOMÍNIO PRÓPRIO :

Domina-se em qualquer circunstância anormal?
E' calma?
Nervosa?
Impulsiva?
Infantil?

SAUDE :

E' forte e vigorosa, fisicamente?
mentalmente?

DESENVOLVIMENTO :

Tem se desenvolvido em serviço?
Sua: attitude?
trabalho?.....

EXATIDÃO :

Execução da técnica?
Relatórios escritos?

CONCIENCIOSA :

Assume responsabilidade de seus atos?
Assume responsabilidade do trabalho que lhe compete?.....
Atende aos pormenores do seu trabalho?
Procura obedecer às ordens dos Médicos e Chefes?....

REAÇÃO AO CRITICISMO :

Accepta criticismo das Chefes?
Aproveita o criticismo das Chefes?

CAPACIDADE EXECUTIVA :

Organiza e executa seus trabalhos eficientemente?...
E' capaz de dirigir os trabalhos das outras?

ECONOMIA :

Economiza material?.....
tempo?.....
energia?.....

INICIATIVA :

Tem capacidade inventiva em método e material quando há necessidade?

INTERESSE :

Utiliza as oportunidades para aumentar seus conhecimentos?.....
Tem entusiasmo pela enfermagem?

LEALDADE :

E' leal para com a Escola?
para com os doentes?
para com as colegas?

COOPERADORA ?

E' cooperadora?

NITIDEZ :

Seu trabalho é nítido e bem acabado?
Seu trabalho é bem escrito e legível?

MEMÓRIA :

Retem o que aprende?

PODER DE OBSERVAÇÃO :

Nota as ligeiras alterações no estado do doente, salientando-as?.....
Procura trabalho além do seu?

PONTUALIDADE :

E' pontual ao entrar em serviço?
Ao deixar o serviço?

CONFIANÇA :

Merece confiança o seu critério?
Merece confiança o seu trabalho?
Seus relatórios são verídicos?

TATO :

Tem uma apreciação intuitiva das particularidades de cada situação?
Foram estes assuntos discutidos com a aluna?.....

Há ainda outra fórmula para ser preenchida e que é estritamente confidencial. Deve ser respondida pelo diretor da escola ou pessoa por ele designada.

OS DIVERSOS CURSOS DA ESCOLA ANNA NERY

No desejo de orientar as candidatas à Escola Anna Nery, publicamos em seguida a relação dos diversos cursos ministrados nesse estabelecimento, bem como instruções necessárias ao preenchimento de formalidades burocráticas de inscrição. Visamos, sobretudo, as moças do interior, que não dispõem das mesmas facilidades das do Rio de Janeiro para se informarem suficientemente a respeito.

CURSO PROFISSIONAL**Requisitos para matrícula :**

Diploma ou certificado de conclusão de curso secundário ou ginasial; certidão de registro civil, provando idade entre 18 e 36 anos e cidadania brasileira; atestado de idoneidade ou bons antecedentes; atestado de sanidade física e mental completa; prova de identidade; atestado odontológico; atestado de vacinação anti-variolica; requerimento de matrícula com estampilhas federais; ficha de inscrição devidamente preenchida; quatro fotografias, tipo passaporte, de 3 x 4.

NOTA : Todos os documentos devem ser selados e com firmas reconhecidas.

Inscrição :

As inscrições estão abertas de 1.º de janeiro a 14 de fevereiro e de 1.º de junho a 14 de julho.

A matrícula ficará condicionada ao resultado do exame social e vestibular e da inspeção de saúde, que terão lugar em fevereiro e julho.

Curso :

O curso cobre um período de três anos, incluindo cinco meses de estágio preliminar.

As aulas teóricas para os cursos adiantados são dadas em dias alternados, entre 13 e 17 horas. Os estágios práticos acompanham todas as especialidades médicas em três rodízios durante as 24 horas.

O tempo perdido durante o curso, por qualquer motivo, deverá ser compensado antes de receber o diploma.

Durante o estágio preliminar observa-se se a aluna tem vocação e qualidades peculiares a uma enfermeira. Caso contrário, deverá deixar a escola.

Férias:

As alunas têm 20 dias de férias anuais, folga de um dia todo, de 15 em 15 dias, e de uma tarde por semana.

Enxoval:

Ao se matricular, as alunas devem trazer as seguintes peças: seis lençóis de cretone, de 2 1/2 x 1,60, e

três colchas de fustão, de 1,80 x 1,1/2, três toalhas de banho de felpa, de 80x1,5, seis toalhas de rosto, de 70x50, três fronhas de cretone, de 75x50, abertas atrás, um relógio com quadrante de segundo, uma caneta tinteiro, um termômetro, uma tesoura de ponta redonda, 1 estojo de costura.

Para as despesas de uniforme as alunas farão um depósito de Cr\$ 800,00.

ASSISTENTE SOCIAL

Extensão : 3 anos.

Horários : das 8 às 11 e das 14 às 17 horas.

Taxa de matrícula : Cr\$ 50,00 e mensalidade de Cr\$ 80,000 para o adiantamento.

Exigências : Instrução secundária. Registro civil, idade de 18 a 36 anos. Atestados de vacina, de idoneidade moral e de sanidade, quatro fotografias 3 x 4, tipo passaporte, e exame de admissão.

CURSOS DE EXTENSÃO**CURSO DE VOLUNTÁRIAS**

Duração : oito meses. Exigências : Capacidade intelectual e idoneidade moral.

Idade : Máxima, 45 anos e mínima 16.

Documentos : Registro civil, prova de instrução, quatro fotografias, atestado de vacina, atestado de saúde e atestado de idoneidade.

Método de admissão : Teste de capacidade intelectual.

Épocas de inscrição : fevereiro e julho.

Taxas : Cr\$ 50,00.

Mensalidade : Cr\$ 50,00.

Programa em três séries : oito meses.

Noções de anatomia, fisiologia, microbiologia, higiene individual e higiene social.

Patologia geral, médica, cirúrgica e pequenas pesquisas clínicas.

Ética de enfermagem, profilaxia de doenças infecto-contagiosas, socorros de urgência, puericultura, problemas de maternidade, psicologia aplicada à educação da criança, nutrição e dietética e problemas de alimentação.

Técnica de enfermagem : no lar, no hospital, social e de guerra.

Serviço e ação social, princípios de família, direito, legislação, sociologia e psicologia social.

Facultativos : Religião — Cultura física — Canto coral.

AUXILIAR DE ENFERMEIRA

Extensão — 18 meses.

Horários — das 7 às 10 e das 14 às 17 horas.

Taxas : de matrícula — Cr\$ 25,00 e mensal Cr\$ 10,00, pagos adiantadamente.

Exigências : — Curso primário completo.

Registro civil e idade de 18 a 36 anos. Atestados de vacina, de idoneidade moral, de sanidade e de instrução. Exame de admissão e quatro fotografias 3 x 4, tipo passaporte.

VOLUNTÁRIAS DE ENFERMAGEM E SERVIÇO SOCIAL

Extensão : oito meses.

Horários: das 14 às 18 horas.

Taxas de matrícula : Cr\$ 50,00 e mensal de Cr\$ 50,00.

Exigências : Capacidade intelectual. Atestados de registo civil, de vacina, de idoneidade moral e de sanidade, quatro fotografias de 3 x 4, tipo passaporte, e prova de habilitação.

CURSO INTENSIVO DE SOCORRO DE GUERRA

Extensão — quatro meses.

Exigências — Documentos : Registo civil ou carteira de identidade, atestado de idoneidade, prova de capacidade intelectual, quatro fotografias 3 x 4, tipo passaporte, e

atestados de saúde (recente) e de vacina (recente e da Saúde Pública).

Idade : — Máxima de 45 anos e mínima de 16 anos.

Teste de admissão.

Épocas de inscrição : de 1.º a 25 de fevereiro e de 1.º a 25 de julho.

Taxa única : Cr\$ 50,00.

Programa : Ética e técnica de enfermagem.

Noções de anatomia e fisiologia humanas, microbiologia e pesquisas clínicas mais comuns, higiene e profilaxia das doenças infecto-contagiosas, patologia cirúrgica, cirurgia de guerra e socorro de urgência, patologia médica e primeiro socorro médico.

Serviço sanitário de campanha, de saúde pública e social em tempo de guerra.

ADMINISTRAÇÃO E DIREITO

DOCTRINA

A interpretação como parte integrante do processo legislativo

C. A. LUCIO BITTENCOURT

Consultor Jurídico do D. A. S. P.

II

"I recognize without hesitation that judges *do and must* legislate, but they do so interstitially; they are confined from molar and molecular motions" (*Justice HOLMES, Southern Pacific Co. v. Jensen, 244 U.S. 221*).

Ergue-se crítica implacável contra o que sustentamos no artigo anterior. Ruge o vento, na colossalidade de sua força, para partir ao meio a nau de nossa tese. É o sopro de Golias, que tudo convulsiona e revolteia. Não lhe bastou, ao gigante armado, a primeira pedra que lhe mandou a funda do pegureiro. Não falta, por certo, a quem a arremessou, a fé inabalável no princípio que defende e a segurança, no coração, de que avança em nome da Verdade; mingua-lhe, porém, a perícia no arremesso e a precisão na pontaria. E, todavia, porque tem fé, mesmo "sem elmo, nem espada, nem armas", há de investir ainda.

Há de custar muito destruir a "ficção infantil" (*Childish fiction*, no dizer de AUSTIN), que informou toda a nossa tradição jurídica e se incorporou ao nosso equipamento mental. Não é de um dia para o outro que nos conseguiremos livrar de princípios ou fórmulas, que ouvimos, repetidos, desde a juventude. Por isso mesmo é que JOHN C. GRAY só escreveu o seu livro sobre o assunto, após cinquenta anos de meditação — "*after fifty years of thinking about it*". Nós latinos, porém, não precisamos de cinquenta anos para meditar sobre uma tese; dois ou três minutos bastam, após leitura parcial ou apressada, para que cheguemos a conclusões definitivas.

A realidade, porém, aí está, clara, palpável. Toda a nossa argumentação tem girado em torno de fatos concretos, positivos, objetivamente verifi-

cados. Sem embargo, regeitam-se *in limine* as conclusões, repetindo-se a observação do Eclesiastes: "os olhos não se satisfazem com o que veem; nem os ouvidos se enchem do que ouvem".

Preferimos, sempre, completar *com a imaginação* o que vemos e ouvimos. Por isso mesmo é que já se disse que a tese por nós sustentada importa reconhecer ao juiz ou ao intérprete o poder de "*fazer a lei*", dando-lhe inteligência oposta à que normalmente dimana de suas palavras ou da intenção que as ditou.

Em absoluto, não é esse o nosso ponto de vista. Não reconhecemos ao intérprete semelhante faculdade, por isso que consideramos a interpretação uma *simples parte* do processo legislativo. Os exemplos citados em artigo anterior foram enumerados apenas *para demonstrar*, de modo claro e preciso, até que ponto, *na realidade*, pode ir a ação do intérprete, mas não tinham por fim defender a interpretação *contra legem* ou a doutrina do direito livre de KANTOROVICZ.

Limitamo-nos à constatação do *fenômeno*, sem procurar saber se é bom ou mau. Não buscou Newton a caracterização das vantagens ou desvantagens da lei da gravidade, senão apenas a verificação da existência dessa força, nem outro objetivo inspirou Galileu na descoberta do movimento da terra.

Nem por isso, no entanto, é menos palpitante e solene a tese que discutimos, dado que tendo conhecimento do fenômeno poderemos adotar atitudes uteis e proveitosas, uma das quais poderia se traduzir na própria constituição de uma "jurisprudência", que hoje nos falta, pois o dia em que os juizes se convencerem de que, ao interpretar a lei, estão colaborando na feitura desta,

é provável que percebam a sua grande responsabilidade em frente às relações jurídicas e resolvam torná-las mais estaveis, pela consistência das interpretações.

Cingimo-nos a indicar a ação do intérprete como *complementar*, mas *não exclusiva*, e isto porque entendemos que o processo de formação da lei é um *processo coletivo*, mesmo nos países de regime ditatorial. É que a lei é sempre o resultado da *pressão* de grupo ou grupos sociais, pressão essa a que alguns autores atribuem o nome bem característico de "*Governo Invisível*".

É, em verdade, essa força "invisível", que nasce do entrelaço de interesses, se avoluma e se alteia até impor-se aos dirigentes, que acaba "governando" o país. Não há, porém, nela, via de regra, nada de violência material: age pela persuasão ou pela ameaça, utilizando somente meios de caráter psicológico, formando caudais de opinião ou filetes de idéias, que acabam por transformar-se em lei. O próprio ditador, cuja palavra é lei — *quod principis placuit legis habet vigorem* — age, conciente ou inconcientemente, sob a pressão dos grupos. (*)

(*) Vede: R. M. MAC IVER — *Pressures*, Social. in "Encyclopaedia of the Social Sciences", WILLIAM BENNET MUNRO, *The Invisible Government*, New York, 1928.

Mas, esse processo da formação da lei vai desde o momento em que alguém tem uma *idéia* e a lança à publicidade ou procura impulsioná-la, fazendo-a crescer como a bola de neve a que alude TAINE, até o momento em que o juiz ou a autoridade competente interpreta o preceito já promulgado pelo órgão legislativo. Todas essas fases são fases de *formação da lei*, apresentando naturalmente aspectos formais e não formais. Enquanto a *idéia* não brota no cérebro de alguém, não se inicia o processo; enquanto a autoridade competente não dá vida à letra dos Códigos, o processo não termina.

Obviamente as várias fases se sucedem, formando elos de uma só cadeia, não sendo lícito a quem intervém nas fases posteriores olvidar o que se fez nas precedentes. O intérprete está ligado ao preceito, como o legislador está subordinado aos fatos sociais. Nós já vimos que, por vezes, essa regra é desobedecida, seja pelo propósito de decidir contra o preceito, seja pela diferença individual no sentir e pesar as palavras do mandamento, mas a *constatação do fenômeno*, não significa defendê-lo ou louvá-lo, senão apenas mostrá-lo e a existência.

PARECERES

FUNCIONÁRIA DESQUITADA — USO DO NOME DE SOLTEIRA

— *A mulher assiste a faculdade de re-tomar seu nome de solteira em consequência da ruptura da sociedade conjugal e sem embargo de subsistir o vínculo matrimonial.*

— *Essa faculdade lhe deve ser reconhecida, inclusive para o efeito de serem apostilados os seus títulos de funcionária.*

MINISTÉRIO DO TRABALHO INDÚSTRIA E COMÉRCIO

1. Ensina CLOVIS BEVILAQUA, sem dúvida um dos mais autorizados comentadores do nosso Código Civil, que:

"O desquite consiste na separação dos cônjuges e na cessação do regime matrimonial dos bens. Dissolve-se a sociedade conjugal; mas subsiste o vínculo do casamento, que impede outra união legal.

Separados os cônjuges, tornam-se eles, um em relação ao outro, pessoas estranhas, desaparecendo as obrigações recíprocas, criadas pelo casamento, e subsistindo, apenas, as que nasceram do desquite. Assim é que a mulher adquire domicílio próprio, dirige a sua pessoa, administra e aliena os seus bens, como pessoa plenamente capaz, sem necessidade da intervenção de outrem. Ainda que não tenha atingido aos vinte e um anos, não volve à condição de incapaz, sob o pátrio poder ou sob a tutela, poderes dos quais o casamento a libertou. O mesmo acontece com o homem". (*Código Civil*, vol. 2, pág. 275).

2. Se assim sucede, a questão do nome da desquitada deve ser resolvida tendo em vista sua situação de plena capacidade civil como consequência da sentença de desquite, embora omisso seja o Código nesse particular.

3. Quanto a esse aspecto, é de se observar que no seu art. 240 dispõe o Código:

"A mulher assume, pelo casamento, com os apelidos do marido, a condição de sua companheira, consorte e auxiliar nos encargos da família."

E, mais adiante, no art. 324 prescreve:

"A mulher condenada na ação de desquite perde o direito a usar o nome do marido."

Silencia, porem, o texto legal quanto à situação decorrente do desquite amigável, embora seja comum o uso de estabelecerem os cônjuges, entre as condições do desquite, a de voltar a mulher a usar seu nome de solteira. Pergunta-se porem: essa faculdade decorre apenas de acordo, ou poderá ser exercida mesmo sem que a sentença de desquite a preveja?

4. Parece-nos, como acima dissemos, que a resposta é de ser dada no sentido afirmativo, isto é, que à mulher assiste a faculdade de retomar seu nome de solteira como um corolário da ruptura da sociedade conjugal, e sem embargo de subsistir o *vínculo matrimonial*. Este perdura unicamente para o efeito de impedir novo matrimônio, voltando porem a mulher a adquirir sua plena capacidade civil e tornando-se os cônjuges, na expressão de CLOVIS BEVILAQUA, pessoas estranhas, sem obrigações recíprocas. É óbvio, portanto, que em semelhante situação seria incongruente impor à mulher a continuidade do uso do nome do marido quando, ligando-a a este, só existe a relação negativa, impeditiva de outras núpcias. Examinando a situação da mulher inocente no desquite litigioso ou daquela que se desquite amigavelmente, entende o invocado jurista que ela continua com o *direito* de usar o nome do marido (*obr. cit.* pág. 278) de onde, a *contrario*, se infere que não será *obrigada* a usar esse nome. Da mesma forma se exprime CARVALHO DOS SANTOS:

"A mulher condenada... O artigo pressupõe o desquite litigioso, no qual a mulher seja reconhecida culpada. Porque só aí se verifica prejuízo para o marido ao ver seu nome ligado à mulher que não o soube honrar."

O que se deduz, a *contrario sensu*, é que se a mulher, no desquite litigioso, é o cônjuge inocente, ou se se trata de desquite por mútuo consentimento, pode ela continuar a usar o nome do marido, de vez que o vínculo do casamento subsiste." (*Código Civil Brasileiro Interpretado*, vol. V, pág. 292).

Como se vê, os ilustres civilistas consideram a hipótese da possibilidade de usar a mulher o nome do marido como um direito; não ligam, porem, a esse direito, nenhuma obrigação.

5. Isto posto, e aplicando a doutrina ao caso em exame, parece-nos que, embora no caso em apreço não houvesse constado das condições do desquite referência à

questão do nome de esposa, essa faculdade de que pretende agora a interessada valer-se decorre, como consequência do texto legal, e lhe deve ser reconhecida, inclusive para o efeito de serem apostilados, como pede, seus títulos de funcionária.

Rio, 12-6-942. — Oscar Saraiva, Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

ABANDONO DE CARGO OU FUNÇÃO — PROCESSO CRIMINAL — REGIME DISCIPLINAR

— A responsabilidade disciplinar e a penal são independentes, regendo-se por princípios autônomos e inconfundíveis.

— O reconhecimento da responsabilidade disciplinar do funcionário, pelo abandono do cargo, não importa necessariamente a instauração de processo criminal pelo delito do art. 323 do Código Penal.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

(Processo 7.174-42)

Nada a opor à exposição de motivos quando à aplicação da penalidade administrativa. Tendo faltado ao serviço por período superior a 30 dias, é o funcionário passível da pena de demissão por abandono do cargo, prevista nos arts. 39 e 238, n. I, do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

Não posso concordar, porem, com a instauração de processo contra o referido funcionário, pelo crime previsto no art. 323 do Código Penal, porque não me parece caracterizada responsabilidade criminal, que autorize a providência determinada pelo art. 258 do referido Estatuto.

De feito, a responsabilidade penal e a disciplinar independem uma da outra, regendo-se por princípios autônomos e inconfundíveis (PETROZZIELLO, *Il Rapporto di Pubblico Impiego*, Milão, 1.935; WALINE, *Manuel Elementaire de Droit Administratif*, Paris, 1.939; VON LISZT, *Traité de Droit Pénal Allemand*, trad. franc. de Lobstein, tomo I, 1.911; MANZINI, *Trattato di Diritto Penale Italiano*, Turim, 1.920, vol. I; MARCELO CAETANO, *Do Poder Disciplinar*, Coimbra, 1.932). E, assim, não há concluir que, pelo fato de ser passível de punição disciplinar, deva o funcionário, necessariamente, ser responsável perante a lei penal.

Trata-se de funcionário provido interinamente, que para acompanhar ao Rio a progenitora enferma, foi forçado a ausentar-se da sede da repartição, conservando-se afastado do cargo por tempo superior ao tolerado por lei.

Comunicou, porem, ao respectivo Chefe que iria faltar ao serviço, indicando-lhe a razão de seu proceder e esclarecendo que não solicitava o benefício previsto no artigo

151, n. IV, do Estatuto, por ser funcionário interino, ao qual só se concede licença para tratamento da própria saúde (*Estatuto* citado, art. 152).

A leitura pura e simples ou a interpretação meramente literal do art. 323 do Código Penal pode, sem dúvida, levar à conclusão de que se impõe a instauração de processo crime contra o indigitado funcionário, pois o texto, na objetividade de sua forma, é preciso e claro: "Abandonar cargo público fora dos casos permitidos em lei". Mas, é bem de ver, que não basta o fato *em si mesmo* para se ter por configurado o delito, sendo mister a existência do *elemento* subjetivo, que se traduz no dolo ou na culpa.

A simples tipicidade penal objetiva (*Tatbestandmäßigkeit*, dos alemães) constitui *mera presunção* da injuricidade do ato, mas não basta, por si, para determinar a responsabilidade do autor. É a aplicação do velho e sábio princípio: *actus non facit reum, nisi mens sit rea*. Como bem salienta NELSON HUNGRIA, "ninguém contesta a licitude da intervenção cirúrgica malograda, que, ao invés de preservar a vida do paciente, resulta na sua prematura extinção, gerando uma situação jurídica correspondente a um tipo legal de crime, o homicídio (*A Legítima Defesa Putativa*, Rio, 1.936, pág. 9)".

É que ao autor desta ação falta a "culpabilidade", sem a qual — como adverte JOSÉ HIGINO — a pena não passaria de um movimento reflexo do Estado, uma reação destituída de todo fundamento de justiça e humanidade. Por isso mesmo, BISHOP ensina que não pode haver crime, "grande ou pequeno", sem um estado mental reprovável:

"There can be no crime, large or small, without an evil mind. In other words, punishment is the sequence of without which it cannot be. And neither in philosophical speculation, nor in religious or moral sentiment, would any people in any age allow that a man should be deemed unless his mind was so. It is therefore a principle of our legal system, as probably it of every other, that the essence of an offence is the wrongful intent, without which it cannot exist". (*New Criminal Law*).

Assim sempre se entendeu, entre nós, na vigência dos Códigos Penais anteriores e essa orientação foi mantida pelo Código vigente, que se filiou ao velho princípio, cuja força tem desafiado a ação do tempo e vem resistindo ao embate de todas as escolas: "*Nulla poena sine culpa*". Foi o que o Ministro FRANCISCO CAMPOS deixou bem claro na exposição de motivos com que encaminhou ao Presidente da República o projeto que se converteu no Código:

"No tocante à culpabilidade (ou elemento subjetivo do crime), o projeto não conhece outras formas além do dolo ou da culpa *stricto sensu*. Sem o pressuposto do dolo ou da culpa "*stricto sensu*", nenhuma pena será irrogada.

É óbvio que, no caso, esse elemento subjetivo está inteiramente ausente: Faltando ao serviço, o funcionário fê-lo para cumprir o dever de assistir à progenitora enferma, que necessitava de seu auxílio, situação que o próprio

Estatuto dos Funcionários considera justificativa da falta do servidor, a ponto de facultar, aos funcionários efetivos, licença com vencimento ou remuneração (art. 172). Essa "atitude boa" em relação à progenitora, e que a própria lei procura estimular, é incompatível com a "intenção malévola" caracterizadora do dolo, como bem salienta PAOLI:

"In tal caso, di reato non si potrà parlare, perché la intenzione buona, evidentemente incompatibile con la intenzione prava, esclude il dolo". (*Principii di Diritto Penale*, vol. III, 52/53).

Ademais, como se infere do art. 15 do Código Penal, é mister para a configuração de crime a existência de um "resultado", ou seja um dano, um prejuízo, uma lesão, embora potencial. Essa injuricidade do fato é que constitui a *ratio essendi* do injusto penal, no dizer de MEZGER. Interpretando o termo "resultado", de que se valeu o Código, assim se manifesta o SR. FRANCISCO CAMPOS, na premencionada exposição de motivos:

"Com o vocábulo "resultado", o citado artigo designa o efeito da ação ou omissão criminosa, isto é, o dano efetivo ou potencial, a lesão ou perigo de lesão de um bem ou interesse penalmente tutelado. O projeto acolhe o conceito de que "não há crime sem resultado".

Ora, na hipótese, não houve nem poderia haver qualquer resultado maléfico, qualquer dano ou perigo de dano para o serviço público, dada a comunicação feita pelo funcionário *oportuno tempore*. Faltam, assim, os dois elementos essenciais, em cuja ausência não permite o nosso Código se tenha por configurado qualquer delito: — a culpabilidade e resultado.

Opino, pois, por que se excluam da exposição de motivos em análise os itens referentes à instauração de processo criminal contra o funcionário.

É o meu parecer. — C. A. Lucio Bittencourt, Consultor Jurídico. — Aprovado — Moacyr Briggs, Presidente Substituto.

ISENÇÃO TRIBUTÁRIA — EMPRESAS INCORPORADAS À UNIÃO

— As isenções devem ser entendidas strictissimo sensu, não só por serem exceção à regra geral, como porque se referem a matéria fiscal.

— A isenção tributária limita-se aos impostos, não compreendendo as taxas.

COMISSÃO DE ESTUDOS DOS NEGÓCIOS ESTADUAIS

(Processo 1.308-42)

I

Propõe a Superintendência do Acervo da Brasil Railway Co. e Empresas Incorporadas ao Patrimônio da União seja promulgado um decreto-lei, declarando que as empresas

do patrimônio nacional estão isentas de quaisquer impostos, taxas, emolumentos e selos, exceto o imposto de consumo sobre seus produtos industriais.

A matéria deve ser encarada sob este triplice aspecto:

- a) tributação federal;
- b) tributação estadual e municipal;
- c) isenção de taxas de serviços.

II

Embora não esteja claramente definida, a natureza autárquica da Superintendência deflue do preceituado nos decretos-leis ns. 2.073 e 2.436 de 1940, bem como das instruções baixadas pelo Ministério da Fazenda em cumprimento ao art. 9 da última dessas leis. De fato, as empresas são dirigidas por um delegado do Superintendente, ao qual compete a representação ativa e passiva da entidade, o que esboça a sua personalidade.

Por outro lado, cabe-lhes dispor dos saldos apurados, o que induz autonomia patrimonial.

Mas a integração das empresas no patrimônio nacional não implica necessariamente na imunidade pleiteada.

As isenções devem ser entendidas *strictissimo sensu*, não só por serem exceção à regra geral, como porque se referem à matéria fiscal (arg. ex *Cod. Civ.* art. 2, § 2 da Lei de Introd.; Clovis Bevilacqua, *Cód. Civ.* Vol. I; Conselho de Est. *Voto Lafayette* de 16-12-1884; *Acc. do Sup. Trib.* n. 2.438 de 9-6-1940 no D. Oficial de 18-2-21 etc.; Carlos Maximiliano, *Herm. e Apl. do Dir.*).

Tanto os órgãos públicos centralizados, como os descentralizados, podem ser atingidos pela incidência fiscal (*Ingresso, Ist. de diritto finanziario*, 1935, vol. I, pág. 16).

Especialmente em relação às entidades públicas menores ou autárquicas, a tributação pode justificar-se por motivos jurídicos relevantes (*Gianini, Ist. di diritto tributario*, 1938, págs. 84 e 85).

É essa também a opinião de Jêze, que a ampara em vários argumentos: a utilidade de dar a conhecer os resultados financeiros dos patrimônios industriais e a conveniência de não prejudicar as explorações particulares (*Cours des finances publiques*, 1927-1928, pág. 117).

Nesse sentido se tem manifestado reiteradamente o Ministério da Fazenda, nos casos especiais da Superintendência e das empresas filiadas (*D. Oficial* de 14-6-41, de 28-3-41, de 14-7-41, de 14-10-41 etc.).

As organizações autárquicas gozam tão só das franquias que lhes são asseguradas por lei expressa. É o que ocorre com o imposto de selo, como se vê, não mais do art. 51 do decreto-lei n. 4.274 de 1942, mas do art. 51, § 2 do decreto-lei n. 4.655 do mesmo ano.

III

Em relação aos tributos dos Estados e Municípios ou é constitucional a isenção, ou não é. Em qualquer caso, não cabe à lei ordinária regular a matéria. E no sentido de imunidade, pede-se vênua para fazer remissão ao brilhante trabalho apresentado à Comissão pelo Sr. Simões Lopes, defendendo à impossibilidade de tributação muni-

cipal sobre os bens do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (arg. ex art. 32, letra c da Const. Fed.).

IV

Finalmente, no que concerne à isenção de taxas, quer federais, quer estaduais ou municipais, nada há que a justifique. Até mesmo os serviços centralizados da União

S sobre eles não recai o impedimento constitucional e das dotações orçamentárias sob a rubrica de serviços industriais do Estado.

E sobre eles não recai o impedimento constitucional (art. 32 letra c).

Efetivamente, segundo a doutrina e a jurisprudência, na vedação à União, aos Estados e Municípios, de tributarem bens, rendas e serviços uns dos outros, não se compreendem as taxas.

“O que for propriamente taxa, a União pode cobrá-la dos Estados e dos Municípios e reciprocamente. O verbo tributar tem, no dito artigo, uma significação técnica: lançar tributos, isto é impostos. O exemplo mais simples está no uso dos Correios e Telégrafos da República pelos Estados e Municípios, que lhes pagam as devidas taxas”. (*A Leal, Técnica e prática da Const. Fed.*, vol. I, pág. 152; cf. A. Castro, *A Const. de 1937*, pág. 137, e *Acc. do Sup. Tribunal cit.*).

O projeto, portanto, não se afigura merecedor de aprovação.

Sala da Comissão, 4 de dezembro de 1942. — Sá Filho.

CEMITÉRIOS — ADMINISTRAÇÃO PELOS MUNICÍPIOS — INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 122, N. 5, DA CONSTITUIÇÃO

— O art. 122, n. 5, da Constituição aplica-se aos cemitérios já existentes em 10 de novembro de 1937, mas nada impede que os municípios adquiram os cemitérios particulares atuais e os façam funcionar mediante concessão.

— Podem adquiri-los por contrato ou desapropriação, não lhes sendo lícito incorporá-los ao seu patrimônio, sem indenização aos proprietários.

COMISSÃO DE ESTUDOS DOS NEGÓCIOS ESTADUAIS

(Processo 3.003-41)

1. O interventor do Rio Grande do Sul faz a seguinte consulta: — O art. 122, n. 5, da Constituição, segundo o

qual "os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal", aplica-se aos cemitérios que já existiam quando entrou a vigorar esse estatuto político?

2. Já nos pronunciámos a este respeito. Há, porém, no seio da Comissão, opiniões contrárias à nossa, e o apreço que lhes devemos, bem como o interesse jurídico da questão, levou-nos a considerá-la de novo. No que passamos a dizer está o resultado desse reexame, que nos confirmou as conclusões anteriores.

II

3. A consulta, a que respondemos *afirmativamente*, envolve mais de uma questão.

4. Formulá-la é inquirir o que devemos entender, no dispositivo constitucional citado, por cemitérios *administrados* pela municipalidade. Os cemitérios poderão ser de propriedade *particular*, contanto que seja de municipalidade a *administração*, ou deverão ser bens *públicos*? Se devem ser bens públicos, por que terá o dispositivo aludido à administração, e não à propriedade dos municípios? Qual deve ser a situação dos cemitérios particulares que já existiam ao ser promulgada a Constituição vigente? Devemos considerá-los transferidos para os municípios por efeito de tal promulgação? Se não forem transferidos, se a municipalidade os não pode adquirir senão mediante contrato, ou desapropriação, qual será a situação deles no caso de não haver nem uma coisa nem outra?

5. Tais as questões que vamos considerar.

III

DECRETO N. 789, DE 1890

6. Primeiro que tudo, deixando de lado a legislação imperial, vejamos como se operou *no país*, sob a República, a secularização dos cemitérios.

7. O primeiro ato republicano baixado entre nós, acerca dessa matéria, foi o decreto n. 789, de 27 de setembro de 1890, cujos termos são estes:

Art. 1.º Compete às municipalidades a polícia, direção e administração dos cemitérios, sem a intervenção, ou dependência de qualquer autoridade religiosa.

Parágrafo único. Na execução deste artigo, não poderão as municipalidades estabelecer distinção em favor ou detrimento de nenhuma igreja, seita ou confissão.

Art. 2.º A disposição da primeira parte do artigo precedente não compreende os cemitérios ora pertencentes aos *particulares*, irmandades, confrarias, ordens e congregações religiosas e a *hospitais*, os quais ficam, entretanto, sujeitos à inspeção e polícia municipal.

Art. 3.º É proibido o estabelecimento de cemitérios particulares.

Art. 4.º Em todos os municípios *serão criados cemitérios civis*, de acordo com os regulamentos que forem expedidos pelo poder competente.

Parágrafo único. Enquanto não se fundarem tais cemitérios, nos municípios em que estes estabeleci-

mentos estiverem a cargo de associações ou congregações religiosas, ou dos ministros de qualquer culto, as municipalidades farão manter a servidão pública neles existente, providenciando para que os enterramentos não sejam embaraçados por motivo de religião.

8. A disposição central do decreto é a do art. 1.º. Nos termos dele, — eis a nossa primeira tese, — os cemitérios, *em princípio*, deveriam ser *bens públicos*, consagrados a um *serviço público*, o que excluiria a existência de cemitérios *particulares*. Isto é, não poderiam ser bens particulares, que as municipalidades administrassem.

9. É o que se verifica:

a) do art. 2.º, que, tratando dos cemitérios *construídos no passado* e ainda existentes, os deixou sob a administração dos respectivos proprietários;

b) do art. 3.º, pelo qual, *de futuro*, não poderia haver cemitérios particulares.

10. De fato. Se, nos termos dos arts. 2.º e 3.º, não mais poderia haver cemitérios particulares, e se os que existiam não ficariam sob a administração das municipalidades, que outros cemitérios deveriam ser por elas administrados, de acordo com o art. 1.º, senão os que os municípios adquirissem, ou construissem?

11. Eram esses os cemitérios civis que, na forma do art. 4.º, deveriam ser criados, até porque a lei não poderia determinar a criação de cemitérios aos particulares.

12. Entender que o art. 3.º só proibiu os cemitérios particulares *administrados por particulares* é pressupor que o legislador, pelo art. 1.º, imaginou um regime em que os particulares construiriam cemitérios para os entregar à administração municipal. Estranha hipótese, além do mais, porque, de acordo com ela, as municipalidades, administradoras de bens alheios, ficariam sujeitas a prestar contas aos proprietários, a ser chamadas a juízo para esse fim, pois o caso seria de administração, e não de confisco.

13. Não se pretenda evitar essa consequência dizendo que haveria duas administrações: uma da municipalidade e outra do proprietário, ficando para este os encargos de ordem econômica e financeira, e, para aquela, uma direção superior ou inspeção e o exercício do poder de polícia, pois a isso se opõe o decreto, que, no art. 1.º, referindo-se, separadamente à polícia, à direção e à administração, atribuiu tudo à competência das municipalidades.

14. O que se conclue, em suma, da combinação dos diferentes artigos do decreto, é que, por efeito dele, poderia haver:

1.º — cemitérios *públicos*, seculares, administrados pela municipalidade (art. 1.º);

2.º — cemitérios particulares, seculares, ou não, administrados pelos proprietários, contanto que já existissem na data do decreto, ficando sujeitos a regimens distintos, a saber:

a) se, no lugar onde fossem situados, houvesse cemitérios públicos, seriam sujeitos à municipalidade apenas quanto ao poder de polícia e à inspeção (art. 2.º).

b) na falta de cemitérios públicos, ter-se-iam ainda de submeter à servidão pública (art. 4.º, parágrafo único).

IV

A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

15. Mas — perguntar-se-á — se tal foi o pensamento do legislador, por que então este, firmando a regra do art. 1.º, não disse aí que os cemitérios seriam dos municípios? Não é difícil explicá-lo.

16. A palavra *administração*, no decreto n. 789, foi empregada num sentido especial, significando que os cemitérios, pelo art. 1.º, seriam bens do *domínio público*, ou, melhor, bens de uso comum, desses bens que, segundo uma doutrina corrente, não *teem proprietários* nas pessoas públicas, mas meros administradores.

17. Eis como HAURIU alude a essa doutrina e à que se lhe contrapõe:

"Il y a discussion sur la condition juridique de ces objets: les dépendances du domaine public, sont elles des propriétés fiduciaires de l'administration, ou bien sont-elles des choses soustraites à toute espèce de propriété, dont les administrations publiques n'aient que la garde ou la surintendance?"

18. Para esse autor "*l'administration du domaine public*" se liga "*à l'idée du droit de propriété des administrations publiques, plutôt qu'à celle d'un simple droit de police de surintendance*": o contrário do que entendia o legislador brasileiro, que se exprimiu como vemos precisamente porque, a seu ver, era à idéia de um simples poder de polícia e de uma superintendência, que se ligava a administração do domínio público.

19. E, era essa, aliás, a doutrina dominante. Ainda hoje, como passamos a ver, é a mais geral.

20. COLIN e CAPITANT, depois de dizerem que os bens dominicais, na França, pertencem ao Estado, aos Departamentos, ou às Comunas, aduzem, a respeito dos bens do domínio público, o seguinte:

"Le droit de la personne morale. État, département, commune, sur les biens de son domaine public, N'EST PAS UN DROIT DE PROPRIÉTÉ, puisqu'il ne comprend pas des attributs essentiels de la propriété, usus, fructus, abus. Le domaine public APPARTIENT, tant que dure son affectation, À L'USAGE DU PUBLIC, plutôt qu'à la personne morale DONT IL DEPEND. La personne morale n'a, sur cette partie de son domaine, qu'un DROIT DE GARDE, DE GESTION ET DE SURINTENDANCE, et non, comme on l'a plusieurs fois jugé — à tort croyons-nous — un droit de propriété". (Droit Civil vol. 1, n. 689).

21. E eis o que dizem PLANIOL e RIPPert:

"Peu à peu, et non sans peine, ils sont arrivés à reconnaître que sur les biens du domaine public l'État n'a pas un véritable domaine de propriété; qu'il n'exerce sur eux qu'une sorte de surintendance, c'est-à-dire une fonction de garde et de surveillance. C'était déjà l'avis des anciens auteurs..."

"Le domaine public apparaît ainsi comme étant réellement le domaine du public, puisque les particuliers, par l'usage qu'ils font des biens affectés à leur service, en absorbent toute l'utilité" (Droit Civil, vol. 1.º, ns. 3.065 e 3.044).

22. MEUCCL, distinguindo entre o domínio público e o patrimônio do Estado, das províncias e das comunas, expõe assim essa doutrina, que, aliás, não é a dele:

"La più generale opinione si é che i beni demaniali tanto siano giuridicamente differenti da patrimoniali che essi neppur costituiscano una proprietà di vero nome dello Stato o del comune: che lo Stato o il comune non vi abbiano se non una ragione di impeto, la protezione, la tutela, l'AMMINISTRAZIONE" (Istituzione di Diritto Amministrativo, págs. 330 e 331).

I beni demaniali, segundo a terminologia do direito italiano, são, como se vê, os bens do domínio público.

23. Já AUCOC dizia:

"Enfin, après les biens qui sont dans le domaine des particuliers ou qui sont, à différents titres, dans le domaine de l'État, des départements, des communes et des établissements publics, il ne faut pas omettre LES CHOSSES QUI NE SONT À PERSONNE ET DONT L'USAGE EST COMMUN À TOUS".

24. Outros dizem, mais ou menos, a mesma cousa por outro modo. Segundo esses, os bens públicos pertencem a pessoas coletivas, mas, sendo estas incapazes de agir por si próprias, são eles administrados por mandatários:

"les biens sont ADMINISTRÉS, non point par la personne qui en a la propriété, car elle est incapable d'agir par elle-même, mais par des MANDATAIRES qui la représentent, comme un tuteur représente un mineur" (MOURLON).

25. C. BEVILAQUA, tratando dos bens de uso comum, num comentário ao art. 66 do Código Civil, escreveu que tais bens "*pertencem a todos (res communes omnium)*". E acrescentou: "*O proprietário desses bens é a coletividade, o povo. À administração pública estão confiadas a sua guarda e gestão. Podem utilizar-se deles todas as pessoas respeitadas as leis e os regulamentos*".

VI

26. Há, é certo, — e já o vimos — os que divergem dessa doutrina, considerando os bens do domínio público, sem distinção, como *propriedades administrativas*, e, segundo JOSSERAN, os doutrinadores vão-se orientando hoje neste sentido. Mas, como esse próprio civilista observa. "*auteurs qualifiés estiment que l'État n'a pas sur eux un véritable droit de propriété, mais seulement une sorte de SURINTENDANCE se résumant dans une fonction de GARDE, de SURVEILLANCE*" (Droit Civil, vol. 1.º, n. 1.544).

27. O legislador brasileiro, — eis tudo, — esposava não a doutrina seguida por HAURIU, MECCI etc., mas a adotada por BARTHÉLEMY, DUCROCQ, PROUDHON, LAURENT, GIANQUINTO, PERSINO e PACIFICI MAZZONI, além de outros, entre os quais os já citados, como seja C. BEVILAQUA.

28. Vejamos, agora, como é traduzido por um autor pátrio, para quem os bens de uso comum tem proprietários, o pensamento do art. 122, n. 5, da Constituição de 1937. Referindo-se a essa disposição, escreve, com efeito, TH. CAVALCANTI:

“Os cemitérios, pela sua natureza, e em virtude de uma disposição constitucional, que atribue ao Município o seu domínio, merecem ser aqui examinados em particular”.

VII

A CONSTITUIÇÃO DE 1891

29. Quando se teve de elaborar a primeira Constituição republicana, já os cemitérios, no país, eram, em princípio bens do domínio público. Se o art. 1.º do decreto n. 789 deixasse alguma dúvida a esse respeito, o artigo 3.º a teria dissipado. Em virtude de uma exceção legal, a do art. 2.º, é que se admitia o funcionamento dos cemitérios particulares já existentes ao ser promulgado o decreto.

30. Pois bem: o legislador constituinte, regulando a matéria, partiu de tal princípio, considerando-o integrado no nosso direito, pelo que tudo quanto, no tocante ao assunto, lhe pareceu necessário dizer foi o que disse, isto é, qual a pessoa pública sob cuja guarda e gestão deviam ficar os cemitérios.

31. Excusado era, de fato, acentuar ainda, como o fizera o decreto n. 789, pelo art. 3.º, que ficava proibido o estabelecimento de cemitérios particulares. Quando se diz que as ruas estão sob a administração dos municípios, não se torna indispensável acrescentar que isto sucede porque são do domínio público tais bens.

VIII

OS PROJETOS DE CONSTITUIÇÃO

32. Dos dois projetos de Constituição publicados pelo Governo Provisório, constava um dispositivo nestes termos:

“Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal”.

33. E aqui está o que veio a estatuir a Constituição no art. 72, § 5.º:

“Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal, ficando livre a todos os cultos a prática dos respectivos ritos em relação aos seus crentes, desde que não ofendam a moral pública e as leis”.

34. Abstraindo da segunda parte, acrescida ao dispositivo por uma emenda, parte que nada tem com a

questão em exame, e cotejando-o com o art. 1.º do decreto n. 789, verificamos:

1.º — que as palavras finais deste artigo, segundo as quais as autoridades religiosas não poderiam intervir na administração dos cemitérios, foi substituída, na Constituição, pela declaração de que os cemitérios seriam seculares;

2.º — que a Constituição quanto ao mais, se limitou a dizer que os cemitérios seriam administrados pela autoridade municipal, isto é, não reproduziu o que dissera o decreto sobre a polícia e a direção dos cemitérios, — o que se explica.

35. Explica-se isso: relativamente à polícia, porque o poder de polícia é complexo, e, pelo menos em parte, deveria ser regulado pelos Estados; no tocante à direção, ou porque esta não devesse ser cousa diferente da administração, ou porque, sendo municipais os cemitérios, a sua direção, em virtude do disposto no art. 68, já devesse ser dos municípios, autônomos em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interesse.

IX

REGRA ABSOLUTA

36. Mas, se nada importou que a Constituição de 1891 não houvesse reproduzido a disposição do artigo 3.º do decreto n. 789, importou, e muito, que tivesse deixado de repetir a exceção que o decreto abria, no art. 2.º, à regra do art. 1.º.

37. Pois que não foi renovada a exceção, a regra, sendo, como era, de direito público, tornou-se obsoleta, e, assim, em face do art. 72, § 5.º, da Constituição, os próprios cemitérios particulares já existentes não poderiam subsistir, isto é, funcionar, a não ser que fossem adquiridos pelas municipalidades.

38. Nem todas as leis de direito privado, quando abrogam outras, as extinguem inteiramente: pelo respeito devido à liberdade das convenções, é a lei abrogada que rege os efeitos dos contratos celebrados sob a vigência dela.

39. Mas, quanto às leis de direito público, o princípio é outro.

40. Não é que elas sejam retroativas. Retroativas, verdadeiramente, só o são as leis que se voltam para o passado, quer apreciando as condições de legalidade de um ato já realizado, quer modificando, ou suprimindo efeitos já consumados de um direito.

41. Mas, se é certo que as leis de direito público, do mesmo modo que as de direito privado, não produzem efeitos tais, senão quando estes lhes são atribuídos, exato é também que, uma vez promulgadas, teem as primeiras aplicação total sobre os fatos FUTUROS, ainda quando consequências de situações estabelecidas anteriormente: “La doctrine des droits acquis est donc ici tout à fait en défaut puisque la loi nouvelle va, EN RÈGLE GÉNÉRALE, gouverner les effets FUTURS de droits et de situations acquis ou acquises sous la loi précédente (PLANIOL).”

X

A CONSTITUIÇÃO DE 1934

42. Como observa PONTES DE MIRANDA, o § 5.º do art. 72 da Constituição de 1891 *não foi cumprido*; pois, a despeito do caráter geral e absoluto dos seus termos, continuaram, como particulares, muitos dos cemitérios que existiam ao tempo do Império.

43. Tal era ainda a situação quando sobreveio a Constituição de 1934.

44. E que dispôs esta, relativamente ao assunto? Dispôs o seguinte (art. 113):

.....
7.º Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal, sendo livre a todos os cultos a prática dos respectivos ritos em relação aos seus crentes. As associações religiosas poderão manter cemitérios particulares, sujeitos, porém, à fiscalização das autoridades competentes. É-lhes proibida a recusa de sepultura onde não houver cemitério secular.

45. Assim, quanto aos cemitérios já em funcionamento, a Constituição *legitimou* a situação existente *de fato*, revivendo, *mutatis mutandis*, as disposições dos arts. 2.º e 4.º, § único, do decreto n. 789. Quanto ao mais, reproduziu o art. 72, § 5.º, da Constituição de 1891.

XI

A CONSTITUIÇÃO DE 1937

46. A Constituição vigente, mais lacônica, limitou-se a repetir no art. 122, n. 5, as palavras citadas dos projetos constitucionais de 1891, certamente porque, quanto ao mais, sendo o cemitério um bem de uso comum, se afigurou bastante o que, a respeito da liberdade de culto, se contem no n. 4 do mesmo artigo. Disse o n. 5 citado:

5 — Os cemitérios terão caráter secular, e serão administrados pela autoridade municipal.

47. O que devemos entender por isso já está dito. temos nesse parágrafo uma regra absoluta, isto é, sem a exceção do decreto n. 789 e da Constituição de 1934. uma regra, portanto, ante a qual não só não é possível o estabelecimento de novos cemitérios particulares, senão também se devem considerar extintos os antigos (ns. 36 a 41, *retro*).

XII

A SITUAÇÃO DOS ANTIGOS CEMITÉRIOS

48. Mas, no tocante aos antigos cemitérios, em que deve consistir a sua extinção? Esta é uma das questões que precisam de ser resolvidas aqui.

49. Acaso, os antigos cemitérios não poderão existir, *de nenhum modo*, como *propriedades* particulares? Terão as municipalidades o direito de se *apropriar* deles, *inde-*

pendentemente de indenização? Não poderão os seus proprietários mantê-los, desde que neles não mais se façam inumações?

50. Uma cousa é a proibição destas; outra seria a abolição da propriedade dos antigos cemitérios, como terrenos particulares, onde, no *passado*, se *fizeram* inumações.

51. Tudo quanto a Constituição fez, dando caráter absoluto à sua regra, foi proibir novos enterramentos nos velhos cemitérios. Observe-se essa proibição, e, por isso só, para os efeitos do art. 122, n. 5, os velhos cemitérios terão deixado de existir, estando cumprida a regra.

52. A outra solução, a do confisco, não está nem expressa, nem implícita no preceito constitucional, e, longe disso, a Constituição repele-a quando garante a propriedade (art. 122, n. 14) e a liberdade de culto (artigo 122, n. 4).

53. Em face da Constituição, os cemitérios particulares poderão existir, por exemplo, como campos santos destinados ao culto dos mortos e como sedes de templos religiosos. Há igrejas, entre nós que encerram sepulturas nas suas naves, e existe, no país, uma lei que declara feriado o 2 de novembro.

54. Certo, os cemitérios extintos não ficam subtraídos ao poder de polícia do Estado. Não menos exato é que poderão ser desapropriados. Mas isso é outra cousa, que nada tem que ver com o art. 122, n. 5, da Constituição, regendo-se por outros preceitos.

XIII

OS CEMITÉRIOS PÚBLICOS SÃO BENS DO DOMÍNIO PÚBLICO?

55. DUCROCQ responde negativamente a esta pergunta, sustentando, com fundamento na lei francesa, que os cemitérios públicos são bens dominicais.

56. O fundamento, a seu ver, está: 1.º, em que a lei permite concessões *perpétuas* de sepultura; 2.º, em que as comunas auferem *proventos* dessas concessões.

57. Na própria França, entretanto, outra é a doutrina dominante.

58. À última das duas objeções, respondem outros autores, dizendo que o fato de ser retribuído o uso dos bens do domínio público os não desnatura, e, aliás, essa retribuição é lícita pelo nosso direito (*Código Civil*, artigo 68).

59. Quanto ao primeiro dos mencionados argumentos, baseado na inalienabilidade dos bens do domínio público, observa HUC que as concessões de sepulturas não são perpétuas *in eodem loco*: "*il y a une précarité en cas de translation du cimetière, le droit sur l'ancien terrain concédé disparaît et est remplacé par un droit sur un nouveau terrain d'égale superficie*". Uma lei brasileira, o decreto n. 2.401, de 1921, permite a transladação, de um para outro lugar, de cemitérios do Distrito Federal.

60. TEIXEIRA DE FREITAS, citando o decreto número 1.946, de 1857, aponta um direito real no direito do concessionário de sepultura perpétua. (*Consol. das leis civis*, art. 52, nota). Esta opinião pode prevalecer em face da própria doutrina pela qual o cemitério é bem do domínio

público, pois a sustentam alguns dos autores modernos que nesse domínio enquadram os cemitérios. Mas, para isso, devemos ver nesse direito real, um instituto do direito administrativo. *"Il existe — diz HAURIU — tout un commerce juridique de la vie administrative, tout un ensemble de droits réels spécialement administratifs, toute une série d'opérations spécialement administratives pour la constitution de ces droits réels; le commerce juridique de la vie administrative se distingue de celui de la vie privée en ce qu'il ne prétend pas comme lui au perpétuel et au définitif; il se complait au contraire dans le provisoire, dans le temporaire, dans le viager"* (pág. 622).

XIV

61. A verdade é que as concessões perpétuas de sepulturas estão de acordo com o destino dos cemitérios e com o interesse público. Apenas, é necessário que lhes não falte o mínimo de precariedade essencial às operações sobre o domínio público.

62. Como quer que seja, porém, nada importa, para os fins deste parecer, que a verdade, quanto a esse particular, esteja com esta, ou com aquela doutrina: o que se torna necessário mostrar nele é que há uma doutrina, sufragada por autores do maior tomo, que enquadra os cemitérios entre os bens do domínio público. Porque, mostrando isto, depois de haver provado que, para uma antiga e ainda hoje forte corrente doutrinária, os bens do domínio público não têm proprietários, mas simples administradores, temos integrado o fundamento de onde partimos para atribuir ao legislador constituinte, na redação do dispositivo constitucional em apreço, o pensamento que aí apontamos.

XV

OS CEMITÉRIOS PÚBLICOS SÃO BENS DE USO COMUM

63. Dizendo que os cemitérios públicos são bens do domínio público, empregamos esta locução no sentido mais generalizado.

64. Neste sentido, bens do *domínio público* e bens de *uso comum* são uma e a mesma coisa. Assim, o que queremos dizer é que os cemitérios públicos são bens de uso comum.

65. Esta observação era necessária, porque, numa acepção lata, dada por certos autores, o *domínio público* é um gênero, de que os bens de uso comum constituem apenas uma das espécies, sendo a outra constituída por bens de uso especial.

66. Assim que HAURIU considera bem do domínio público todo bem consagrado a um serviço público.

67. Já COLIN e CAPITANT, rejeitando esse critério, bem como aquele pelo qual os bens do domínio público são os *insuscetíveis de apropriação privada*, escrevem o seguinte: *"...la fonte de la dominialité publique c'est l'affectation d'une chose, non pas à un service public, mais à l'usage direct du public"*.

68. Não é que o fato de ser o bem consagrado a um serviço público lhe tire o caráter de dependência do domínio público, pois, como dizem PLANIOL e RIPPET,

essa consagração *"peut être NATURELLE, comme pour les fleuves, ou VOULUE PAR LES POUVOIRS PUBLICS, comme pour les routes"*. O que sucede é que não só não basta a consagração do bem a um serviço público, propriamente dito, mas também não há necessidade dela.

69. Os cemitérios são bens destinados, ao mesmo tempo, a um serviço público, em razão do qual se fazem as inumações, e ao uso direto do público.

XVI

70. PLANIOL e RIPPET, autores para os quais, como já vimos, só os bens de uso comum são bens do domínio público, incluem neste domínio os cemitérios, dizendo:

"Les cimetières sont compris dans le domaine public communal" (vol. 1.º, n. 3.093).

71. COLIN e CAPITANT, por sua vez, os enumeram ao lado das praças e das ruas (vol. 1.º, n. 690).

72. O mesmo se vê de JOSSERAND, que os inclui entre os bens do domínio público, depois de haverem dito: *"Le domaine public comprend les biens qui sont affectés à l'usage public, on doit même dire À L'USAGE DU PUBLIC (Droit Civil, n. 1.543)"*.

73. MOURLON ensina que os cemitérios são bens consagrados a um serviço público, aludindo, porém, a serviços que não subtraem as cousas ao uso direto do povo, tais como os constituídos pelas ruas, pois o autor, na sua classificação, reúne as ruas aos cemitérios.

74. No mesmo sentido, pronuncia-se MEUCCI que enquadra os cemitérios públicos entre as estradas (pág. 382). Podemos citar ainda BARTHÉLEMY, BIELSA, WALINE, D'ALESSIO, SANTI ROMANO, ZANNOBINI, GUICCIARDI, CAMMEO e CINO VITA.

75. COELHO RODRIGUES, depois de haver dividido os bens públicos, como faz o nosso Código Civil, em bens de uso público, de uso especial e dominicais, discriminou os primeiros assim:

- a) os rios, lagos e estradas circunscritas ao território municipal;
- b) as feiras, mercados, jardins, ruas, etc.;
- c) os cemitérios públicos e os particulares expropriados (*Projeto do Código Civil, art. 128*).

XVII

A CONCESSÃO DO CEMITÉRIO

76. Pode um cemitério, considerado no seu todo, ser objeto de concessão? É nosso parecer que o pode.

77. Não há argumentar, contra este asserto, com o disposto no art. 122, n. 5, em exame, e pelo qual os cemitérios serão *administrados* pela autoridade municipal, por isso mesmo que, assim se exprimindo, o legislador só teve em vista dizer que, "na repartição administrativa dos encargos financeiros e da vigência de que são objeto os bens do domínio público", a parte relativa aos cemitérios caberia aos Municípios, e não à União, ou aos Estados (PLANIOL e RIPPET, vol., n. 3.066).

XVIII

A CONCESSÃO DE BENS DO DOMÍNIO PÚBLICO

78. Aliás, a questão que agora suscitamos não é peculiar aos cemitérios, mas é, sim, atinente a todos os bens de uso comum, e deve ser formulada assim: podem os bens de uso comum ser objeto de concessão?

79. A resposta afirmativa não é discutida; pois, como observa HAURIU, as concessões de bens de uso comum são de uma prática constante. "De uso comum são as ruas e praças (*Código Civil*, art. 66) e não se pode negar a legitimidade das concessões dos transportes nas vias públicas, com privilégio exclusivo". (TH. CAVALCANTI).

80. Se o serviço público pode ser concedido, por que o não poderia ser o bem de uso comum de que dependa a execução dele?

81. Há concessões de bens de uso comum que importam, pelo menos em parte, a cessação desse uso. Outras, porém, não têm esta consequência, como sejam aquelas mediante as quais se assentam, nas vias públicas, linhas de bondes, e, para o serviço destes, se levantam postes, se distendem rês metálicas e se constroem abrigos.

82. Há, com isso, uma verdadeira ocupação, que exclue outra da mesma natureza, ou com o mesmo fim, e isto, por via de regra, não só nas vias ocupadas, senão ainda nas demais da mesma localidade; mas, sem embargo, continuam todas abertas à utilização *individual*, que é a utilização *essencial* aos bens de uso comum, e de que são formas principais a circulação e o estacionamento.

83. O que, ante a realidade frequente, se pode controverter aqui é, tão somente, a natureza jurídica do ato de concessão e das relações que dele se originam entre o concessionário e o Estado.

XIX

84. Há, na concessão, como entendem alguns autores, um ato constitutivo de direito real? Ou, como pretendem outros, há nela, apenas um direito de gozo?

85. Ao lado dessas teorias, outras existem, cuja terminologia não choca, como a dessas, os espíritos obstinados não verem que o comércio, fora do qual estão os bens do domínio público, é o da vida civil; que, ao lado desse, há outro, o da vida administrativa, com o qual não é incompatível o destino de tais bens (n. 60, *retro*); que, estando nesse destino, a razão jurídica da indisponibilidade dos bens de uso comum, nada obsta à concessão deles, desde que ela seja não só temporária, mas também resgatável, de modo que o seu prazo outra coisa não seja, na realidade, senão uma das medidas do resgate essencial. (COLIN e CAPITANT, vol. 1.º, n. 689).

XX

86. Segundo essas outras teorias, a concessão é uma delegação de poder, uma forma de administração descentralizada, a própria administração pública, ou uma função dela, exercendo-se, por intermédio do concessionário, em virtude de uma necessidade de ordem pública, a necessidade de manter o controle do Estado sobre os serviços públicos, apesar da expansão deles, ou de dilatar a vida administrativa, sem os inconvenientes da centralização.

87. A concessão nasceu daí, como daí nasceram os órgãos autárquicos, dentro ainda da administração pública, mas com centros próprios, desconcentricamente. Pode-se dizer que, enquanto esses órgãos *públicos* refogem à administração *central*, sucede o contrário com as empresas concessionárias de serviços do Estado, isto é, que este, por meio delas, atrai os *particulares*, fazendo-os participar da vida administrativa.

88. Com a idéia de delegação de poder não é incompatível nem a fiscalização exercida pelo Estado sobre os serviços concedidos, nem a indenização ao concessionário nos casos em que a concessão deva cessar sem culpa sua, pois os próprios funcionários públicos são sujeitos a controle e nem sempre podem ser destituídos livremente.

XXI

A CONCESSÃO DOS CEMITÉRIOS PÚBLICOS E OS CEMITÉRIOS PARTICULARES

89. Perguntar-se-á: se é, assim, possível a concessão dos cemitérios, por que, então, não podem eles ser particulares?

90. A resposta está em que há diferença entre um serviço particular, sujeito embora à fiscalização do Estado, e um serviço público, executado por particular, mediante concessão. O serviço público nem pelo fato de ser concedido perde esse seu caráter; pois, como diz JÈZE, é o regime do serviço público que se deve aplicar ao serviço concedido.

91. A Constituição não se limita a considerar o cemitério um serviço de utilidade pública. Nem quer simplesmente que ao público seja garantida a servidão nos cemitérios. Exige ainda que o cemitério constitua um serviço público, isto é, um serviço que seja executado obrigatório e exclusivamente pelo Estado. Apenas, não é de rigor que o Estado o execute mediante órgãos administrativos propriamente ditos, por isso mesmo que essa execução direta não é da essência de todo serviço público.

XXII

EM CONCLUSÃO

O art. 122, n. 5, da Constituição aplica-se aos cemitérios já existentes a 10 de novembro de 1937, nada impedindo, entretanto, que os municípios adquiram os cemitérios particulares atuais e os façam funcionar mediante concessão.

Podem adquiri-los por meio de contrato, ou de desapropriação, não lhes sendo lícito apropriar-se deles sem indenização aos proprietários.

Nada obsta, — é claro, — a que os concessionários sejam os proprietários alienantes, nem haverá, para a forma de pagamento do preço, no caso de compra e venda, nenhuma regra acima da vontade das partes. O que é essencial é que se efetue a transferência da propriedade de modo puro e simples para que o cemitério se possa tornar bem do domínio público.

S.M.J.

Em 1 de dezembro de 1942. — Clodomir Cardoso.

JULGADOS

I.P.A.S.E. — IMOVEIS COMPRADOS PARA REVENDA — IMUNIDADE FISCAL

— *Como o prédio comprado pelo Instituto não sai do domínio deste por força de mero contrato de compra e venda, é irrecusável a sua imunidade contra qualquer imposto.*

— *Não se incluem, porem, na isenção fiscal as taxas remuneratórios de serviços públicos.*

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Apelação Cível n. 1.165

Relator: Desembargador Nelson Hungria

Vistos, etc., Acordam os Juizes da 3.^a Câmara do Tribunal de Apelação do Distrito Federal, por maioria de votos, dar provimento em parte à presente apelação, para declarar o apelado isento unicamente do imposto predial relativo ao imóvel sito à rua Barão da Torre n. 480, pertencente ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado e atualmente ocupado pelo apelado, mediante cláusula do contrato de promessa de compra e venda celebrado entre ele e o dito Instituto. E assim decidem porque se é certo que o art. 127 do decreto n. 24.563, de 3 de julho de 1934, concedeu ao I.P.A.S.E. "todos os direitos, regalias e privilégios atribuídos à Fazenda Pública", não é menos certo que tal concessão tem o seu limite na *utilidade exclusiva* dessa entidade. Como o prédio de que ora se trata permanece no domínio do Instituto, é irrecusável a imunidade em relação a qualquer imposto que incide sobre ele, considerado em si mesmo ou na sua substância. Nem se diga que o Instituto, no contrato de promessa de compra e venda, fez uma estipulação em favor do Fisco. Em primeiro lugar, o contrato só se refere a impostos que "venham a incidir sobre o imóvel", isto é, impostos que, de futuro, não sejam acaso compreendidos na isenção outorgada ao Instituto. Em segundo lugar, redundaria num contrassenso que o Instituto pudesse transferir a terceiros, em favor do Fisco, a obrigação de um tributo a que não está sujeito, e não se podendo presumir, de sua parte, uma renúncia ao privilégio, que é de direito público, pois, no caso de impontualidade do apelado, não poderia ser o imposto cobrado ao Instituto, cujos bens, aliás, são impenhoráveis. Se incontestável, portanto, é a isenção quanto ao imposto predial, o mesmo já não acontece, porem, com as taxas remuneratórias de serviços públicos (de água, esgoto e lixo) prestados em *utilidade exclusiva* do apelado. A imunidade fiscal, aqui, não pode ser por este invocada. Os serviços a que correspondem as taxas são, na espécie, tão alheias ao interesse do Instituto quanto, por exemplo, a luz e o gás que ao apelado fornece a *Light*. Sem dúvida alguma, está o apelado adstrito a pagá-la. Custas na forma da lei. Vale a entrelinha, que dá (por exemplo).

Rio de Janeiro, 26 de maio de 1942. — *Flamínio de Resende*, presidente. — *Henrique Fialho*. — *Nelson Hungria*, relator. — *Flamínio de Resende*, vencido. Os autores pretendem isentar-se do pagamento de impostos municipais pelo fato de estarem na posse do prédio à rua Barão da Torre n. 480, Ipanema, em virtude de um contrato de promessa de compra e venda que fizeram com o Instituto Nacional de Previdência, proprietário do imóvel, para o fim de adquiri-lo em prestações mensais durante o prazo de 15 anos. Alegaram os autores que o promitente vendedor goza de isenção de impostos em face do art. 127 do decreto n. 24.563, de 3 de julho de 1934 que assim dispõe: "O Instituto Nacional de Previdência gozará de todos os direitos, regalias e privilégios atribuídos à Fazenda Nacional". O prédio, acrescentaram os autores, ainda continua a pertencer ao promitente vendedor até que seja lavrada a escritura definitiva de venda. Sendo assim os promitentes compradores não se acham obrigados ao pagamento de impostos. Entretanto na cláusula X do contrato de promessa de compra e venda se acha consignado o seguinte: "Todos os impostos e taxas que porventura venham a incidir sobre o imóvel deverão ser pagos pontualmente, pelo contribuinte, nas épocas próprias, entregando ao Instituto os respectivos conhecimentos". Sustentam os autores que essa cláusula se refere aos impostos futuros, pois enquanto o prédio pertencer já não teriam para ele nenhum interesse. Mas além disso semelhante estipulação seria ociosa porque, depois de realizada a venda, é claro que os adquirentes do prédio ficarão sujeitos ao pagamento de todas as contribuições fiscais e não precisariam entregar os respectivos conhecimentos ao Instituto de Previdência porque tais documentos já não teriam para ele nenhum interesse. Mas além disso os direitos, regalias e privilégios concedidos ao Instituto foram estabelecidos para seu uso exclusivo e não podiam ser ampliados em benefício de terceiros. Pelos motivos expostos dei provimento a ambos os recursos para reformar a sentença de primeira instância e julgar improcedente a ação.

LOTERIA — NATUREZA JURÍDICA — IMPOSTO

— *A loteria é pelo Estado equiparada a serviço público tendo em vista a finalidade de sua exploração. A lei torna-a excepcionalmente lícita. Não pode o concessionário pretender isenção de imposto, porque é precisamente o seu pagamento que justifica aquela equiparação excepcional.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Agravo de Petição n. 10.155

Relator: Ministro Goulart de Oliveira
ACORDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de agravo de petição n. 10.155, de Santa Catarina, em que são par-

tes, como agravante, Josefina Orofino La porta e outros, e como agravada, a Fazenda Nacional, acordam os Ministros que constituem a Turma do Supremo Tribunal Federal, em lhe negar provimento, unanimemente, na conformidade das notas taquigráficas respectivas.

Distrito Federal, 6 de maio de 1942. — José Linhares, presidente; Goulart de Oliveira, relator.

RELATÓRIO

O Sr. ministro GOULART DE OLIVEIRA — A Fazenda Nacional propôs o presente executivo contra a firma Angelo La Porta & Cia., representada pelos herdeiros do sócio falecido e pelo sócio sobrevivente, para cobrança de 565:908\$0 do imposto de 5%, sobre o montante de cada emissão de bilhetes da Loteria de Santa Catarina, instruindo a ação com três certidões da dívida ativa referentes, a 1.^a ao período de 15 de abril a 27 de maio de 1937, na importância de 44:100\$0; a 2.^a ao período de 29 de maio a 4 de novembro de 1937, na importância de 246:150\$0; e a 3.^a ao período de maio a novembro de 1938, na importância de 275:652\$0 (fls. 299, 300 e 301).

Feitas as penhoras, das quais uma foi levantada por ter recaído em "bem de família", ofereceram os executados os embargos de fls. 283-284, sustentando: 1) a inconstitucionalidade desse imposto, quanto ao período anterior à Constituição de 1937, porquanto a exploração da loteria foi considerada serviço público, pelo art. 20 do dec. n. 21.143, de 1932 (doc. fls. 83), estando, assim, isenta de tributação federal pelo art. 17, n. X, da Constituição de 1934; e 2) que o dec.-legislativo n. 21.143, de 10 de março de 1934, não foi que criou o imposto sobre emissões de loterias, mas o regulamento com ele baixado (284).

A Fazenda impugnou os embargos (fls. 293-298), começando por concordar com a exclusão de um dos prédios penhorados porque bem de família instituído muito anteriormente à dívida, discutindo as nulidades invocadas, que espera sejam resolvidas no despacho saneador. Explica, também, que não há excesso de penhora. No mérito aborda as questões da constitucionalidade das taxações anteriores a 1937 e da validade das prélicas do regulamento baixado com o dec.-lei n. 21.143.

O Juiz no despacho saneador não encontrou nulidades a decretar ou irregularidades a suprir, considerando inoportuna a alegação do excesso de penhora, antes da nova avaliação. Excluiu o "bem de família". E após a audiência de instrução e julgamento proferiu a sentença de fls. 318, de que se agravou a parte interessada. Minutado a fls. 326-328, contraminutado pelo Procurador Regional, 333-337, sustentou o Juiz a sua decisão a fls. 343, dizendo o Dr. Procurador Geral a fls. 335:

"O presente agravo põe a nú a renitente recalcitrância dos agravantes em satisfazer a seus deveres para com o fisco e revela injustificada rebeldia contra julgados uniformes e reiterados do egrégio Supremo Tribunal Federal, decretando a legitimidade da cobrança a que tão penosamente se procede.

"Esperamos que o egrégio Supremo Tribunal Federal ponha cobro à relapsia dos agravantes, confirmando a

sentença agravada por seus jurídicos fundamentos, que as alegações do Dr. Procurador Regional corroboram.

Rio de Janeiro, 8 de novembro de 1941. — Gabriel de Resende Passos, Procurador Geral da República".

E' o relatório.

VOTO

O Sr. ministro GOULART DE OLIVEIRA (Relator) — O Juiz prolator da sentença apreciou as certidões da dívida ativa nacional, com que foi instruída a ação executiva, mostrando que o imposto de 5% referente ao período de 11 de novembro de 1937 a 28 de abril de 1938 foi pago porque a executada reconheceu essa obrigação a contar da Constituição de 1937, considerando inconstitucional esse imposto em face do art. 17, n. X, da Carta de 1934. Faz notar, porém, o magistrado que, a despeito disso, não foi pago o imposto relativo ao período de maio a novembro de 1938.

Passa, em seguida, a examinar as duas feições da defesa nos embargos, ponderando que a questão da inconstitucionalidade já foi apreciada nestes mesmos autos, e julgado legal o imposto (fls. 114), confirmada a decisão (fls. 146). E, transcrevendo o parecer do Procurador Geral da República (fls. 37), põe em relevo que este Tribunal firmou jurisprudência neste mesmo sentido. De fato, isso ocorreu em uma série de julgamentos conhecidos, sendo raro o Ministro que não tivesse encontrado já oportunidade para manifestar-se a respeito.

Abriu-se encorpada discussão, nesses julgados todos, em torno da circunstância de haver o art. 20 do decreto n. 21.143, de 1932, disposto que as loterias são serviços públicos, que, efetivamente, contêm asseveração doutrinária, desafiando, sem dúvida, controvérsias interessantes. Não me furtaria a fornecer adminículos nascidos de convicção pessoal, aliás, já expendidos longamente em acordo unânime de que fui prolator no agravo de petição n. 3.190, na 5.^a Câmara da Corte de Apelação.

De fato, a 1.^a questão, ainda em debate nestes autos, a mesma que suscitou controvérsia polpuda em uma série de julgamentos, é a que condiz com a inconstitucionalidade do imposto, porquanto nos termos do art. 17 n. X, da Constituição de 1934, é vedado à União, como aos Estados, tributar serviços uns dos outros, estendendo-se a proibição às concessões de serviços públicos, e o art. 20 do Dec. n. 21.143, de 1932, estatue peremptório:

"São consideradas como serviço público as loterias concedidas pela União e pelos Estados".

Daí o pleitearem as agravantes a decretação da inconstitucionalidade da taxaço.

Em matéria de jogo, — e indiscutivelmente a loteria é, por sua natureza, uma modalidade de jogo de azar — só um critério se pode oferecer para ajuizar hoje do fundamento jurídico da sua licitude ou ilicitude: o critério legal. A lei é que diz qual o jogo, onde e quando pode ele ser exercido. Esse o fundamento lógico e jurídico das prélicas de direito civil, penal ou administrativo, a orientar o intérprete.

Ao tempo da ação, os jogos ilícitos para os efeitos penais, como para os efeitos civis, eram os enumerados e

descritos no Código Penal, como contravenções, desde que praticados fora dos lugares e do tempo determinados pelo poder público.

Na verdade, não se compreenderia que fossem todos considerados como delinquentes contraventores, os que jogam nos casinos licenciados e os permitissem e os suportassem os poderes públicos, garantindo-os, policiando-os, fiscalizando-os.

Não haveria taxar de torpeza a essa atitude, mesmo exercida com habitualidade, pelos representantes diplomáticos, por exemplo, entre outras pessoas, as mais gradas, nacionais e estrangeiras, para negar-lhes, sob esse pretexto, a efetividade das cobranças das dívidas assim contraidas (Código Civil, art. 1.478).

Também se não escusará, com o dizer que o Estado haja tornado justo e equitativo o que é imoral. BUGUET esquecia o fundo convencionalíssimo dos preceitos dessa moral...

Já o experimentado CUNHA GONÇALVES ponderava, em seu comentário, não ser ato ilícito pagar dívidas de jogo, por isso que a lei civil não considera ilícito o jogo, tanto que o permite e garante. "Do contrário, acrescenta, tê-lo-ia proibido em vez de o regular."

Sob o terceiro aspecto, o que ocorria com as loterias, a esse mesmo tempo, não dissentia dessas prédicas e conceitos.

Proibidas, em princípio, como espécie característica das "rifas", jogo de puro azar, conhecidas já dos romanos, por eles utilizadas para tecer nas suas *tablettes* reclamos da magnificência imperial ou consular, e por Augusto para sortear quadros e escravos, fracassaram na França com Francisco I, mas permaneceram logo, como processo só permitido pelo rei, até serem oficializadas pelo decreto de 28 do "vindemiário ano II" que criou a Loteria de França. Suprimida a 25 "Brumário ano II" foi restabelecida pelo Diretório "*sur les bases et combinaisons qu'elle avait à l'époque de sa suppression*".

Essa prática das loterias do Estado predominou sempre na Alemanha, na Itália, onde, a título provisório, na lei de 28 de setembro de 1863, passou a ter foros de definitiva pela de 10 de abril de 1881, na Holanda, onde, depois de inspirar o sistema do banqueiro Law, foi mantida pela lei de 21 de julho de 1886, e na Espanha, cujo governo nunca teve reservas sobre a exploração do famoso plano anualmente universalizado pela expansão numérica dos seus bilhetes e pelo vultoso dos seus prêmios.

Entretanto, em todas as legislações respectivas são proibidas as loterias não oficializadas ou não autorizadas. Assim foi entre nós e o Dec.-lei n. 3.688, de 3 de outubro de 1941, acaba de consolidar ainda, no texto de seu art. 51: "Promover ou fazer extrair loteria, sem autorização legal".

O significado como a extensão dessa autorização, sob o aspecto administrativo, é que tem variado no conceito dos intérpretes e julgadores, diante da fórmula adotada: serviço público. O Dr. Procurador Geral explica: "Por sua natureza, o jogo lotérico, a sua exploração não é atividade necessária ao Estado e aos cidadãos nem é atividade lícita a que os cidadãos se pudessem entregar. Por considerações de conveniência econômica, que sobrepujaram as de ordem moral, a União explora o jogo de azar — lo-

teria — através de concessões a particulares e permite que os Estados, com os mesmos objetivos, façam análoga concessão dentro dos respectivos territórios". Para o ministro ANIBAL FREIRE constituiu grave falta o definir o legislador a loteria como serviço público. Ninguém pode de boa mente, a seu ver, considerar que a loteria — jogo de azar — possa ser erigida em serviço público, em perfeita igualdade de condições com aqueles serviços executados pela administração e que regulam a atividade do Estado.

Para o ministro COSTA MANSO, a única razão justificativa de permitir a União a exploração de jogo de azar, sob a forma de loteria, é o tributo cobrado do explorador, que tem de ser integralmente aplicado em obras de caridade e de instrução. Sem isso ela é operação ilícita, é jogo de azar punível. Mas, nem por isso, passa à categoria de serviço público; a expressão foi empregada com um sentido impróprio, CARVALHO MOURÃO discute, asseverando que as loterias, no regime legal, anteriormente, constituíam serviço público, explicando a intervenção do Estado pela "periculosidade do negócio". Este o fundamento da necessidade da autorização administrativa.

Em princípio, e à maioria, tem parecido estranho o erigir-se a exploração da loteria, no regime do Código Penal, que a define como jogo de azar, em serviço público.

A meu ver, o Dec.-lei n. 21.143, de 1932, não erigiu propriamente a loteria em serviço público, mas atenuou o conflito doutrinário, que assim criaria, com uma fórmula de equiparação, nos seus efeitos.

De fato, o texto não diz "são consideradas serviço público as loterias", mas "são consideradas como serviço público", fórmula que, levando às mesmas consequências e finalidades buscadas pelo legislador, afasta, até certo ponto, a questão doutrinária, fundamentalmente contrária ao nosso direito. O emprego da partícula "como" reveste uma feição comparativa e significativa, "como se fosse", "à guisa de" e tantas outras locuções semelhantes, a serviço do gosto imaginativo do intérprete.

Essa maneira escrupulosa de agir o legislador é que torna admissível o afirmar o mesmo decreto lei que a loteria era serviço público (definido e conceituado na Constituição), e erigir em contravenção punível algumas das suas modalidades...

Seja como for, porém, como já fez notar o ministro JOSÉ LINHARES, esse imposto decorre de um decreto-lei do Chefe do Governo, reunindo em suas mãos os Poderes Executivo e Legislativo, cabendo assim nas suas atribuições criar impostos e regular, como fez, a extração das loterias — no Dec.-lei n. 21.143, de 10 de março de 1932.

Ora, o contrato firmado pela executada, para a exploração da loteria do Estado de Santa Catarina, na vigência desse decreto-lei continha, em sua cláusula 16.^a, a obrigação de sujeitar-se às disposições da legislação federal e assim às condições impostas no art. 18 do decreto-lei de 1932. Esse imposto, é certo, foi criado pelo art. 26 do regulamento anexo ao Dec.-lei n. 21.143. Mas, em primeiro lugar, ninguém conceberia que se criasse na legislação o problema delicado da equiparação da loteria, jogo de azar, a serviço público, exclusivamente para a finalidade, que exculparia essa medida, de suprir com a sua renda serviços de instrução e de beneficência, e se fosse admitir

isento o seu explorador, justamente do onus que a realizaria: o pagamento dos impostos.

Depois, e essa razão por si só basta, o regulamento em questão foi expressamente aprovado no decreto-lei, fazendo dele parte integrante.

Nessa conformidade, nego provimento ao agravo, para confirmar a decisão recorrida.

VOTO

O Sr. ministro OROZIMEO NONATO — Sr. Presidente, de acordo com o brilhante voto do Sr. ministro relator, entendo também que a disposição da lei não foi feita para o fim de tornar a loteria serviço público. E', como diz, com muita propriedade, S.Ex., uma providência que o legislador tomou para evitar conflitos doutrinários, em torno da natureza desse jogo que o Estado, excepcionalmente, permite. Com o objetivo de caracterizar a liceidade do ato, o legislador o equiparou a um serviço público. Não o fez, porém, em termos que possam isentar de imposto, como pretende o agravante.

Nego provimento ao agravo, de acordo com o Exmo. Sr. ministro relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento, unanimemente.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO — TURBAÇÃO DA PROPRIEDADE ALHEIA

— A União responde pelos prejuízos advindos ao proprietário da turbação de suas terras, por prepostos seus.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Apelação n. 7.654

Relator: Ministro Anibal Freire

ACORDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação civil n. 7.654, do Ceará, em que são apelantes o Juiz de Direito da 1.^a Vara da capital e a União Federal, e apelados, José Felix Batista e sua mulher, resolvem os Ministros do Supremo Tribunal Federal, componentes da Primeira Turma, negar provimento à apelação, por maioria de votos, de acordo com as notas taquigráficas anexas.

Rio, 21 de maio de 1942. — *Laudo de Camargo*, Presidente; *Anibal Freire*, relator.

RELATÓRIO

O Sr. ministro BARROS BARRETO — José Felix Batista e sua mulher intentaram contra a União Federal, no juízo da 1.^a Vara de Fortaleza, capital do Ceará, uma ação ordinária de manutenção de posse, cumulada com o pedido de perdas e danos, resultantes de atos turbativos praticados na pedreira Itatinga, por funcionários da Inspetoria Federal de Obras contra as Secas.

O juiz da 1.^a instância, atendendo a que ficaram provadas as ocorrências alegadas pelos autores, levadas a efeito pelos prepostos da União, julgou procedente a ação,

condenando a ré ao pagamento de perdas e danos que fossem liquidados na execução.

A sentença, que se acha a fls. 113, é a seguinte (1ê).

Houve recurso, na forma da lei, tendo apelado o Dr. Procurador Regional da República.

O Dr. Procurador demonstrou a falta de consistência da sentença, "que não apreciou com rigor e justiça todos os aspectos da questão, desde que não considerou o fato capital de que o apelado assentiu na utilização de sua pedreira, mediante a compensação de serem colocados parentes seus nos serviços da estrada que a ele próprio beneficia e à sua propriedade valoriza.

Reportamo-nos às bem fundamentadas razões da União, esperando seja dado provimento à apelação afim de que a ação seja julgada improcedente, como é de justiça.

Rio de Janeiro, 23 de janeiro de 1942. — *Gabriel de R. Passos*, Procurador Geral da República".

VOTO

O Sr. ministro BARROS BARRETO (Relator) — Conforme salientou a Procuradoria Geral da República, reportando-se às razões de apelação da União, a sentença deixou de considerar a circunstância, da maior relevância, de que o apelado assentira, por entendimento prévio, na utilização de sua pedreira, mediante certas compensações.

Acontece, ainda, que dita propriedade se valorizou com os trabalhos realizados pela Inspetoria Federal de Obras contra as Secas, e, não tendo ficado suficientemente provado o articulado constante da inicial, havia-se de concluir pela improcedência da ação.

Em face do exposto: dou provimento ao recurso ex-officio e à apelação.

VOTO

O Sr. ministro ANIBAL FREIRE — A sentença deve ser confirmada, pela sua fundamentação, acorde com as provas dos autos e as regras de direito aplicáveis à espécie.

A turbação de propriedade alheia por prepostos da União é manifesta. Não pode prevalecer o argumento de que as obras efetuadas virão valorizar as terras dos apelados. O que estes pedem é indenização do dano sofrido pelos atos de utilização da pedreira situada nos mesmos terrenos, pedido que a sentença mandou se liquidasse na execução. Tão pouco ficou provada a aquiescência dos proprietários da pedreira aos fins a que se propuseram os funcionários da Inspetorias de Obras contra as Secas.

Nego provimento ao recurso ex-officio e à apelação.

VOTO

O Sr. ministro OTÁVIO KELLY — Sr. presidente, acompanho o voto do Exmo. Sr. ministro revisor.

VOTO

O Sr. ministro LAUDO DE CAMARGO — Voto de acordo com o Exmo. Sr. ministro revisor.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento, contra o voto do Sr. ministro relator.

VIDA ADMINISTRATIVA

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

A Exposição das Atividades de Organização em São Paulo

O D.A.S.P. promoveu, em São Paulo, de 28 de outubro a 10 de novembro, a realização de uma Exposição das Atividades de Organização do Governo Federal.

Depois do sucesso obtido no Rio, era perfeitamente justo que idêntica iniciativa tivesse lugar em São Paulo. Além de ser um importante centro de atividade intelectual e a sede do sistema de administração mais considerável no país, depois do governo federal, o Estado bandeirante inicia agora uma experiência de especial significação para todos quantos meditam e trabalham nos problemas de organização do serviço público.

A criação do Departamento do Serviço Público (D.S.P.) naquele Estado constitui um fato destinado a ter considerável repercussão nos círculos administrativos do Brasil.

Pela primeira vez, os princípios aplicados no âmbito federal — onde vieram se formando e se cristalizando através de tantas vicissitudes — são introduzidos, de forma bastante ampla e sistemática, numa organização que, pelo vulto de suas atividades, é a que, no âmbito estadual, mais se aproxima da do governo da União.

Esse fato criou a oportunidade e a necessidade, para o D.A.S.P., de apresentar os resultados obtidos pela Divisão de Organização e Coordenação, em quatro anos de atividade ininterrupta, com o fim de dar ao povo paulista uma amostra daquilo que o seu Departamento do Serviço Público poderá conseguir no campo da organização dos serviços estaduais.

Assim, a Exposição de São Paulo teve não só a finalidade de promover relações satisfatórias da administração com o público — objetivo prin-

cipal da realizada no Rio — como também um objetivo especial: fornecer àqueles que se interessam imediatamente pela ação do novo órgão do governo paulista, que ora se inicia, uma antevisão dos problemas que provavelmente se apresentarão no decorrer do funcionamento do Departamento estadual do serviço público.

Informando ao povo a natureza do trabalho de organizador e os resultados obtidos pelo D.A.S.P., a Exposição o esclareceu e o preparou para compreender, com simpatia, o órgão que, em São Paulo, desempenhará as funções de que o D.A.S.P. está incumbido na administração federal.

Esse motivo concorreu para dar à Exposição de São Paulo um traço diferente da realizada no Rio e contribuiu também para o extraordinário interesse e a indisfarçável curiosidade que caracterizaram a atitude popular nos 13 dias em que funcionou o certame do Viaduto do Chá.

Não somente o número de pessoas que visitaram a exposição, mas também, e principalmente, o aspecto de que se revestiram essas visitas, constituem um testemunho iniludível de que a iniciativa do D.A.S.P. alcançou o mais completo sucesso.

Durante a realização da Exposição, outras atividades foram desenvolvidas paralelamente, com o fim de promover a discussão dos problemas de administração pública que o D.A.S.P. vem estudando e tentando resolver nesses quatro anos de trabalho incessante.

Diretores de serviços, técnicos e estudiosos desses problemas pronunciaram conferências de grande interesse, seguidas de amplos debates sobre

os princípios, as soluções e os resultados das experiências que tem sido realizadas nos grandes departamentos da União. Foram examinados problemas de organização, de orçamento, de pessoal, seleção, as relações entre a União e os Estados, a psicologia das relações humanas no trabalho e os princípios gerais da racionalização aplicados ao serviço público civil.

Promovido pela Divisão de Aperfeiçoamento, realizou-se também, de 5 de outubro a 6 de novembro, na Escola Livre de Sociologia e Política (que é um dos centros de estudos mais

conceituados de São Paulo) um curso especial sobre o D.A.S.P. e os problemas e tendências dominantes no campo da administração geral, para os candidatos ao bacharelado em ciências políticas e sociais.

A Exposição de Atividades de Organização realizada em São Paulo conseguiu despertar a atenção e o interesse do público paulista em geral, especialmente das pessoas que estão mais relacionadas com a administração pública. Repetiu-se, assim, na capital bandeirante, o sucesso alcançado no Distrito Federal.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

Solução para os casos típicos de readaptação

Visando propiciar melhor aproveitamento dos serviços do funcionário, de acordo com as suas condições de saúde, habilitação, tendências e aptidões, de forma que possa ser obtido de cada um o máximo rendimento de trabalho, sem excesso de seu limite de produção, que lhe sacrifique a saúde ou inutilize as reservas de capacidade física, o Estatuto dos Funcionários criou o instituto da readaptação.

O conceito de readaptação foi bem definido no seu art. 68: o aproveitamento do funcionário em função mais compatível com a sua capacidade física, ou intelectual, e vocação.

Verifica-se a readaptação nos seguintes casos:

- 1.º) diminui a eficiência do funcionário para a função, em consequência de modificação do seu estado físico ou das suas condições de saúde;
- 2.º) o nível de desenvolvimento mental do funcionário não corresponde às exigências da função;
- 3.º) a função atribuída ao funcionário não corresponde aos seus pendores vocacionais;
- 4.º) o funcionário não possui a habilitação profissional exigida em lei para o cargo que ocupa.

O estudo da readaptação apresenta, portanto, um duplo aspecto, fisiológico e psicotécnico. O primeiro compreende o exame das grandes funções do organismo humano, isto é, a circulação, a res-

piratória e a neuro-muscular. É relativamente fácil. Mas o segundo envolve conhecimentos muito especializados de orientação vocacional, que interessa não somente ao indivíduo como à própria sociedade.

Colocar o funcionário desajustado no lugar que lhe convém, que possa desempenhar em condições ótimas, sem prejudicar o seu organismo, produzindo o máximo de trabalho, não é e nem pode ser obra de improvisação, especialmente em um país onde até há bem pouco tempo não se cogitava de administração científica de pessoal.

A orientação vocacional exige o conhecimento minucioso das diversas carreiras profissionais e este demanda, por sua vez, longas e pacientes investigações concernentes a análises do trabalho, a características individuais, a processos psicofisiológicos e socio-econômicos de cada profissão. Em suma, nessas pesquisas há um fator preponderante: o tempo.

Mas, enquanto tais estudos preliminares se realizam, ocorrem casos de desajustamento entre o funcionário e a função que desempenha.

Foi, por exemplo, o que se constatou no processo n. 10.982-42, submetido, em forma de consulta sobre readaptação, ao exame do D.A.S.P.

Em despacho publicado no *Diário Oficial* de 19-11-42, página 16.904, o D.A.S.P. opinou que, de acordo com o disposto no parágrafo único do art. 196 do Estatuto dos Funcionários,

“A aposentadoria dependente de inspeção médica só será decretada depois de verificada a impossibilidade da readaptação do funcionário”.

Assim sendo, e não estando ainda regulamentado o instituto da readaptação, o que impede, no momento, a sua aplicação, deverá ser entendido, ainda com fundamento no art. 199 do Estatuto dos Funcionários, *verbis* :

“O funcionário que, em inspeção médica, for julgado *inválido para o exercício da função*, será aposentado, verificada a impossibilidade de sua readaptação”,

que o funcionário, embora não invalidado definitivamente para o serviço público mas tão somente para o *exercício da função*, deverá ser aposentado, reservando-se à administração o direito de fazê-lo reverter à atividade quando, pela readaptação,

puder aproveitá-lo em função compatível com a sua capacidade física.

No caso concreto, portanto, se os interessados, embora *cl clinicamente curados*, como se declara, não estiverem em condições de *exercer as funções* inerentes aos respectivos cargos, o que será apurado em inspeção médica e constará do respectivo laudo, deverão os mesmos ser aposentados, mas com fundamento no disposto no item II do art. 196 do Estatuto dos Funcionários, visto que o seu art. 201, que preceitua :

“Será igualmente aposentado com vencimento ou remuneração o funcionário atacado de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia que o impeça de se locomover”,

se aplica, apenas, aos casos de tuberculose ativa.

Dentro, pois, do próprio Estatuto, há o remédio legal para os casos em que se verifique desajustamento entre o funcionário e a função, ou por alteração de saúde ou por algum motivo psicológico. Casos análogos aos que deram causa à aludida consulta devem, nessas condições, ser solucionados de maneira idêntica, até que seja regulamentado o instituto de readaptação.

Notas para o funcionário

PERÍODO DE CARÊNCIA NA APOSENTADORIA DE EXTRANUMERÁRIO

CCCIX

Solicitou determinado Ministério fosse autorizada, na forma do decreto-lei n. 3.768, de 28 de outubro de 1941, a aposentadoria de um extranumerário diarista.

Manifestando-se sobre o assunto, o D.A.S.P. opinou que o tempo de serviço ativo, prestado no Exército ou na Armada, não pode ser considerado para perfazer o período de carência a que se refere o § 1.º do art. 2.º do citado decreto-lei, *ipsis verbis*:

“Salvo o caso previsto na alínea c, a aposentadoria só será concedida após um período de carência de três anos de efetivo exercício”.

A alínea c beneficia os extranumerários da União que forem invalidados em consequência de acidente ocorrido no desempenho de suas funções ou de doença profissional, já, aliás, esta última, caracterizada no decreto-lei n. 4.449, de 9 de julho de 1942.

Nenhuma das duas hipóteses previstas na alínea c ocorria no caso concreto, e, assim, para efeito do período de carência, somente deveria ser considerado o tempo de efetivo exercício prestado como extranumerário, computando-se qualquer outro, desde que federal, para efeito, tão somente, do cálculo do respectivo provento, quando e apenas para o mesmo efeito é lícito fazer-se o arredondamento previsto no § 3.º do art. 5.º do decreto-lei n. 3.768.

Excluindo-se, portanto, o tempo de serviço ativo no Exército, o interessado não contava o aludido período de carência, e, desse modo, o parecer do D.A.S.P. foi contrário à solicitação do Ministério, subindo o processo à decisão presidencial.

O Senhor Presidente da República resolveu, porem, autorizar a concessão da aposentadoria em causa, devendo, portanto, para efeito do período de carência, ser computado o tempo de serviço ativo no Exército ou na Armada.

(Exposição de motivos n. 3.451, de 19 de novembro de 1942, publicada no *Diário Oficial* de 28/11/42, pág. 17.358).

OCUPANTE DE CARGO EM COMISSÃO NÃO PODE SER LICENCIADO PARA TRATAR DE INTERESSES PARTICULARES

CCCX

O art. 151 do Estatuto dos Funcionários permite que, ao ocupante de cargo provido em comissão, isto é, o de chefia ou direção, seja concedida licença para tratar de interesses particulares.

Embora o mesmo Estatuto estabeleça no seu art. 179, que

“a autoridade que houver concedido a licença poderá determinar que volte ao exercício, sempre que o exigirem os interesses do serviço público, o funcionário aposentado”,

o D.A.S.P. verificou, na aplicação do Estatuto, que não será conveniente seja permitida a concessão daquela modalidade de licença ao funcionário em comissão.

Na prática, não se tem compreendido o caráter excepcional daquela licença que, concedida sem precaução e prévio exame das necessidades dos serviços, nos seus múltiplos aspectos, se generaliza, com prejuízo, ainda, para os cofres públicos, que custeiam as despesas decorrentes da substituição.

A situação do momento demonstra a inconveniência de manter-se a referida permissão estatutária, quando outras restrições foram impostas, por lei recente, aos servidores do Estado.

Assim, por proposta do D.A.S.P., foi assinado o decreto-lei n. 5.047, de 5/12/42, que

veda a concessão de licença, para tratar de interesses particulares, ao ocupante de cargo provido em comissão e determina que, na data da sua publicação, cessem as que foram concedidas e voltem ao serviço, dentro de 30 dias, os funcionários licenciados.

(Exposição de motivos n. 3.632, de 2/12/42, publicada no *Diário Oficial* de 8/12/42, página 17.817).

PROPOSTA ALTERAÇÃO DOS DISPOSITIVOS ESTATUTÁRIOS SOBRE AJUDAS DE CUSTO E DIÁRIAS

CCCXI

O art. 85 do Estatuto dos Funcionários preceitua:

“Função gratificada é a instituída em lei para atender a encargos de chefia e outros que não justifiquem a criação de cargos”,

e no art. 86:

“O desempenho de função gratificada será atribuído ao funcionário mediante ato expresso”.

Verifica-se, portanto, que a distinção existente entre a função gratificada e o cargo de chefia ou direção é que aquela somente poderá ser desempenhada por funcionário, enquanto para este, quer o funcionário, quer qualquer pessoa estranha ao serviço público, que estiver em condições, poderá ser nomeado.

Sucedem, porem, que o Estatuto, dispondo sobre a concessão de ajudas de custo, determina, nos parágrafos 1.º e 2.º do art. 141, que na fixação dessa vantagem seja considerado o vencimento ou a remuneração do funcionário, assim como o regulamento de diárias, excluída, desse modo, a gratificação de função.

Esse critério coloca em situação de inferioridade o ocupante de função gratificada porque, enquanto o funcionário, que for nomeado para cargo de chefia ou direção, recebe vantagens na base do padrão desse cargo, o que é designado para função gratificada percebe essas vantagens, sem considerar-se, porem, a gratificação de função.

Essa desigualdade deverá, no entender do D.A.S.P., ser abolida, estabelecendo-se, quanto à matéria, o princípio dominante na administração de pessoal, isto é, todos os funcionários deverão ter

os mesmos direitos e vantagens, deveres e responsabilidades. .

Assim considerando, o D.A.S.P. propôs a expedição de dois projetos de decretos: um, de decreto-lei, alterando o dispositivo estatutário que manda considerar, apenas, na concessão de ajudas de custo, o vencimento ou a remuneração dos funcionários, para que se tenha em vista, também, a gratificação de função; outro, de decreto, no sentido de que, consequentemente, se altere o regulamento de diárias, afim de que, na fixação do *quantum* das que forem concedidas, sejam considerados não somente o vencimento e a remuneração, mas, também, a gratificação de função do funcionário que a estiver exercendo.

O Senhor Presidente da República mandou submeter esses dois projetos ao exame do Ministério da Fazenda.

(Exposição de motivos n. 3.631, de 2/12/42, publicada no *Diário Oficial* de 15/12/42, página 18.150).

SUBSTITUIÇÕES REMUNERADAS

CCCXII

No cumprimento de sua missão institucional, a Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal expediu a seguinte

“Circular DF/65, de 42 — À Diretoria Geral do Ministério da Aeronáutica, à Divisão do Pessoal da Justiça e, nos mesmos termos, aos Diretores de Divisão e Serviços de Pessoal dos demais Ministérios e ao Serviço Regional de Pessoal — 2 (Departamento dos Correios e Telégrafos):

Senhor diretor — Esta D.F. solicita de V. Ex. providência, afim de que seja cumprida a circular DF-199, de 8/11/40, publicada no *Diário Oficial* de 9/11/40, no sentido de ser cientificada sempre que cessem as substituições remuneradas no impedimento legal ou temporário de ocupante de cargo isolado, de provimento efetivo ou em comissão, e de função gratificada, previstas no Capítulo XVII do E.F. — *Paulo Lira, D.D.*”

(*Diário Oficial* de 12/11/42, pág. 16.554).

E’ a seguinte a circular acima referida:

“Circular DF/199, de 40 — À Divisão do Pessoal da Agricultura, nos mesmos termos aos

diretores de Divisão e Serviços de Pessoal dos demais Ministérios e aos chefes dos Serviços Regionais de Pessoal 1 e 2 (Viação):

Senhor Diretor — As substituições remuneradas, no impedimento legal ou temporário do ocupante de cargo isolado, de provimento efetivo ou em comissão, e de função gratificada, previstas no Capítulo XVII do Estatuto dos Funcionários, dependem da expedição de ato de autoridade competente para nomear ou designar.

Consta do texto desses atos, de acordo com os modelos aprovados por este Departamento, o motivo do impedimento do substituído.

Acontece, porem, que nem sempre é possível se prever, à vista dessa referência, o período em que se verifica o impedimento.

Assim sendo solicito de Vossa Senhoria as providências necessárias no sentido de ser esta Divisão cientificada sempre que cessem as referidas substituições”.

(*Diário Oficial* de 9/11/40, pág. 21.086).

CADASTRO DE PESSOAL EXTRANUMERÁRIO

CCCXIII

Sobre as ocorrências verificadas com o pessoal diarista e tarefeiro e o preenchimento de funções de mensalistas, foram expedidas as seguintes circulares:

“Circular DF/66, de 42 — Aos senhores chefes do Pessoal Civil do Ministério da Guerra, dos Serviços Regionais de Pessoal do Departamento Nacional de Estradas de Ferro, do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, do Departamento Nacional de Obras de Saneamento, do Departamento Nacional de Portos e Navegação, da Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas e da Inspetoria Geral de Iluminação:

Sr. chefe — Comunico a V. S. que as ocorrências verificadas com o pessoal extranumerário diarista e tarefeiro não interessam ao cadastro desta D.F., tornando-se, assim, desnecessária a comunicação das mesmas. — *Paulo Lira, D.D.*

Circular DF/67, de 42 — À Divisão de Pessoal da Justiça, nos mesmos termos aos diretores de Divisão e Serviços de Pessoal dos demais Mi-

nistérios, e Secretaria Geral dos Ministérios da Guerra, da Marinha, e da Aeronáutica:

Sr. diretor — O D.A.S.P., atendendo às consultas que lhe tem sido feitas, esclarece que somente não poderão ser apreciadas as propostas de preenchimento de função de extranumerário que receber depois de 30-11-42, desde que as relações nominais de mensalistas vigorarão com as alterações decorrentes da movimentação normal e as modificações que serão feitas, nas respectivas tabelas numéricas, visarão, apenas, as funções ou referências que deverão ser suprimidas ou incluídas, sem indicação de novos ou atuais ocupantes.

— Luiz Simões Lopes, presidente.

(Diário Oficial de 12/11/42, pág. 16.554).

FUNCIONÁRIOS APOSENTADOS POR CAIXAS DE APOSENTADORIA E PENSÕES

CCCXIV

A Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal, visando completar o seu Cadastro, dirigiu aos presidentes das Caixas de Aposentadoria e Pensões dos Ferrovários da Estrada de Ferro Central do Brasil, da Imprensa Nacional e do Serviço de Água e Esgotos do Distrito Federal, a Circular DF/62, de 42:

Senhor presidente — Solicito as necessárias providências de V. S. no sentido de ser enviada a esta Divisão uma relação dos funcionários federais aposentados por essa Caixa, e na qual figurem as seguintes indicações:

- a) nome;
- b) cargo;
- c) provento da aposentadoria; e, se possível
- d) motivo da aposentadoria;
- e) data ou número do órgão oficial que publicou o ato de concessão; e
- f) localidade da residência. — Paulo Lira, D.D.

(Diário Oficial de 12/11/42, pág. 16.554).

NORMAS PARA A MOVIMENTAÇÃO DE MENSALISTAS

CCCXV

Atendendo a consultas recebidas sobre a execução do disposto no art. 4.º e parágrafo único do decreto-lei n. 4.421, de 30-6-42, referentes

às relações nominais de extranumerários-mensalistas e daqueles que não devam ser reconduzidos, o D.A.S.P. expediu a todos os órgãos de pessoal dos Ministérios a Circular DF/70, de 42, na qual esclarece:

“a) que nenhum preenchimento de função de extranumerário-mensalista será feito na relação nominal, quer seja admissão, melhoria de salário, aproveitamento ou readmissão, devendo o referido preenchimento, em qualquer de suas modalidades, processar-se na forma da legislação vigente;

b) que os serviços de pessoal, à vista das relações organizadas pelos chefes de serviço ou repartição, dos extranumerários-mensalistas que não devam ser reconduzidos, promoverão, imediatamente, a expedição de portaria de dispensa, individual, ou coletiva, e neste caso, correspondente a cada uma das tabelas numéricas a que pertencerem os mensalistas que serão dispensados;

c) que deverão os serviços de pessoal remeter ao D.A.S.P., imediatamente, à proporção que forem sendo expedidas, e até o dia 19-12-942, cópias, devidamente autenticadas, das portarias de dispensa, promovendo, concomitantemente, a sua publicação imediata no órgão oficial; e

d) que, nas propostas de aproveitamento de extranumerário-mensalista, cujas funções foram suprimidas na respectiva tabela numérica e criadas noutras séries funcionais da mesma, ou de outra tabela numérica, do mesmo Ministério, dever-se-á:

1 — Indicar a tabela numérica a que pertencia o mensalista e a em que foi excluída a função correspondente;

2 — Examinar as condições de habilitação, se tiver nova denominação a série funcional em que foi incluída a função correspondente à que ocupava o mensalista; e

3 — Informar se o mensalista continua, ou não, em exercício, afim de que o pagamento do respectivo salário, feita a admissão na função nova, se efetue a partir de 1-1-943, sem interrupção”.

(Circular DF/70, de 42, publicada no Diário Oficial de 7-12-42, pág. 17.769).

PRORROGAÇÃO DO PERÍODO NORMAL DE TRABALHO

CCCXVI

Foi proposta a alteração da alínea *b* do artigo 1.º do decreto n. 5.062, de 1939, que regulamenta os itens III e IV do capítulo III — Das gratificações — do título II do Estatuto dos Funcionários.

Relativamente à prorrogação do período normal do trabalho, determina a alínea *b* referida, que

“a antecipação ou prorrogação não poderá exceder de sessenta dias consecutivos ou cento e vinte dias interpolados, dentro de cada exercício financeiro”.

A alteração proposta foi no sentido de acrescentar-se, àquele dispositivo, a condição

“salvo determinação expressa dos respectivos ministros”.

A justificativa apresentada pelo Ministério proponente baseou-se principalmente em:

a) que a situação por que passamos aumentou os encargos daquele Ministério, o que exige do seu pessoal maior número de horas de trabalho, tanto mais que há falta de pessoal civil; e

b) que, assim, àquelas horas de trabalho deve ser dada a compensação, como gratificação, e condicionar ao critério do ministro de Estado a respectiva prorrogação.

O D.A.S.P., examinando o assunto submetido ao seu estudo, verificou:

a) que, em face da alínea *c* do referido decreto, poderá haver prorrogação, a critério do chefe, quando se tratar de serviços de natureza industrial, e pelo tempo necessário;

b) que, para os serviços burocráticos, pois, a melhor solução será a relotação dos órgãos com maior premência de trabalho, tanto mais que, em processo em estudo no D.A.S.P., se cogita da ampliação dos quadros daquele Ministério, com a criação de grande número de cargos; e

c) que, assim, tanto relativamente ao pessoal destinado ao serviço industrial como ao serviço burocrático, o assunto já se encontra praticamente solucionado, não havendo, portanto, necessidade da adoção da medida proposta.

(Exposição de motivos n. 3.532, de 25-11-42, publicada no *Diário Oficial* de 1-12-42, página 17.452).

APERFEIÇOAMENTO

Décima reunião mensal

“A NOSSA HULHA E SUA APLICAÇÃO À INDÚSTRIA”

Na penúltima reunião mensal de estudos de 1942, realizada pela D.A. em 25 de novembro último, foi exposto e debatido o tema “A nossa hulha e sua aplicação à indústria”, sendo conferencista o Sr. Fernando Martins Pereira e Souza, diretor geral do Departamento Federal de Compras, que disse o seguinte:

“Recebi um telefonema insinuante, avisando-me haver sido escolhido, para fazer uma palestra na série organizada pela Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P.

Estranhei o convite. Seria possível que os meus ilustrados companheiros na cruzada pelos Serviços Públicos ignorassem a carga respeitável lançada aos ombros do diretor geral do Departamento Federal de Compras?

Ter-se-iam esquecido das 15.000 requisições com os seus 90.000 itens, das 12.000 concorrências, das 30.000 faturas e dos 12.000 cheques que veem ao meu gabinete para o necessário estudo, aprovação ou assinatura? E o convite insinuante chegava a esta altura do ano, em pleno mês de novembro, quando o ritmo dos nossos trabalhos sofre pronunciada aceleração?!

Defendi-me, como pude, esboçando o quadro sem coloridos a Veronese — e do outro lado do fio, responderam, amavelmente: sabemos de tudo isto, mas aos que possuem alto “training” no trabalho não custa experimentar um pouco mais do esforço.

Recebia assim a explicação plena do caso — tratava-se de uma daquelas experiências dos nossos laboratórios de resistência dos materiais, onde, com cargas cres-

centes, procura-se apreciar o limite de elasticidade — limite, além do qual, a deformação é permanente.

Será o diretor do D.F.C. o corpo de prova e aqui entro em campo muito receoso, como é natural, de ver-me em breve naquele período sombrio da — Stricção.

Disseram-me que devia falar sobre o material, ficando a meu critério a escolha da tese.

Dentro das atividades do Departamento, fácil seria encontrar uma dezena de assuntos que ali se enquadrassem, mas teriam um âmbito restrito, de interesse ainda mais limitado, respondendo apenas aos desejos de aperfeiçoamento no nosso setor de trabalho.

Julguei que melhor seria palestrarmos em nível mais genérico, onde, todos os que me ouvem, pudessem encontrar um fugaz motivo explicando o sacrifício de sua presença nesta sala.

E assim pensando, vou tratar de um material que no Departamento tinha, até bem pouco tempo, as honras de n. 1 no vulto das suas aquisições e que pela sua própria natureza, pela sua projeção na economia brasileira, não pode ser indiferente ao mais humilde de nossos patrícios. Desejo dizer-vos alguma coisa sobre a nossa hulha negra e sua aplicação às nossas indústrias.

Devo confessar que a tese escolhida sempre mereceu de minha parte funda simpatia e a trato, com carinho, há longo tempo.

Não vejam nisto qualquer bairrismo, longe de mim tão feio pecado.

Filho do Rio Grande, tendo ali projetado e construído uma dezena de usinas térmicas e hidráulicas, tive oportunidade de sentir, na prática, junto à boca das fornalhas ou ao lado dos gasogênios, o quanto o problema era árduo, complexo e interessante. Mas ao mesmo tempo convenci-me de que era um alto problema nacional, de funda repercussão no nosso progresso, e as etapas vencidas levaram-me à convicção de que, aliados a uma técnica esclarecida, chegaremos à meta final.

Já de uma feita, entre os meus prezados colegas do Conselho Diretor do Club de Engenharia desta cidade, disse que o nosso carvão era uma espécie de bey de Tunis, desancado, sem piedade, pela pena acerada e ferina do brilhante Eça.

E' verdade que o bey brasileiro tem se vingado bravamente e, por mais de uma vez, exigido as honras de vera majestade; assim foi no período de 14 a 18, na primeira guerra mundial, e assim verificamos na época atual.

E' preciso declarar, sem rodeios, que nos ataques porfiados ao surto da nossa hulha, a par de apreciações sinceras, nem sempre bem escoradas na técnica, estiveram firmes do outro lado da trincheira, visando o seu fracasso, poderosos interesses comerciais contrariados e até mesmo o regionalismo estreito e detestável.

Tem sido uma campanha difícil, ingrata e a meu velha falha de orientação técnica, que se prolonga por mais de meio século e só nas últimas décadas logrou alcançar resultados decisivos.

Apreciemos em largos traços os dados do problema e, ao seu lado, o que já foi conseguido.

O homem tem à sua disposição uma variedade imensa de combustíveis que se apresentam sob o estado sólido, líquido ou gasoso. Entre os sólidos vemos uma longa série que se estende desde os antracitos, com potência calorífica

de oito a nove mil calorias, até os linhitos, as turfas, a madeira, os resíduos, como as tortas oleaginosas, o bagaço de cana, a casca de arroz, etc., cujo valor térmico baixa a menos de 1.500 calorias. Pois bem, cada um destes combustíveis pode ter um excelente emprego industrial, por mais fraco que se apresente o seu valor térmico, mas o seu uso deverá sempre ser feito através de um quadro de combustão próprio, característico, permitindo a queima perfeita e alcançando, sob o ponto de vista industrial, o seu máximo de rendimento.

O programa para a combustão do antracito não será o mesmo de uma hulha gorda, como o deste não se adaptará a uma hulha magra de longa ou curta chama. Ninguém vai queimar a turfa nas mesmas condições da lenha ou da casca de arroz.

Vamos mais longe — dentro de uma mesma variedade de combustível, exatamente com a mesma composição química e empregando uma determinada instalação térmica — vemos, praticamente, que o quadro da combustão varia, enormemente, de acordo com as condições físicas em que se nos apresenta o combustível, ainda que à testa do fogo estejam especialistas consagrados.

As cidades de Liège e de Lille nos dão um exemplo frisante do que venho dizendo. Desde alguns anos, veem elas organizando grandes concursos de mestres foguistas e as condições para a inscrição em tais certames são rigorosas; é necessário que o foguista seja apresentado pelo chefe da indústria onde trabalha e que prove ter uma prática mínima de cinco anos como homem do fogo.

Pois bem; nestas condições, depois de uma primeira prova, onde dentro de 83 foguistas inscritos foram selecionados os 30 melhores — fez-se com esse pessoal de elite, com as mesmas caldeiras e com o mesmo carvão, variando apenas o tamanho do combustível britado, uma série de experiências.

Resultado: verificaram-se diferenças de rendimento que oscilaram de 16 a 43%! O foguista, classificado em primeiro lugar em *braisettes* (grão de 1,5 a 3 cm.), passou para 10º quando teve que queimar a moinha grossa e o que tirou o 1º posto neste último combustível foi para o 22º, ao utilizar a *braisettes*.

Vemos pois que com uma mesma instalação e um mesmo carvão, conforme o estado físico em que ele se apresenta na boca da fornalha, é preciso um programa característico para a sua queima eficiente e o pessoal do fogo deve estar educado nesse programa.

Mas não para aí a complexidade do problema. Há ainda um elemento básico, primordial, de influência decisiva na queima de um combustível — é o tipo de aparelhagem térmica que vamos empregar.

As experiências a que nos referimos foram sempre realizadas em uma mesma instalação e nós sabemos, praticamente, que na escolha racional e criteriosa dessa aparelhagem está mais de 50% do sucesso na solução do grande problema. Ela vai desde a classe do gerador de vapor, das dimensões das grelhas, dos vazios entre barras, do maior ou menor percurso oferecido à chama e aos gases a queimar, da disposição do altar, do emprego criterioso de revestimentos refratários, dos defletores de chama, etc., até o estudo da superfície de grelhas, da superfície de aquecimento e superaquecimento, da relação que deve existir entre estes elementos, da disposição e

seção dos "carneaux", da questão delicada da tiragem, da aparelhagem auxiliar, como os economizadores, os aquecedores de água de alimentação, e o controle completo e automático da combustão.

Resumindo o que vimos expondo, podemos declarar: todos os combustíveis são capazes de aproveitamento industrial, mas a cada um, individualmente, e de acordo com o estado físico em que vai ser empregado, é imprescindível, para a sua queima eficiente, o estudo da instalação térmica mais apropriada, do seu programa de combustão, e da educação do pessoal do fogo.

Assim é francamente errado o conceito, comum entre nós, de que só os combustíveis de alta classe podem ser utilizados economicamente. Mais errada ainda a asserção de que o emprego industrial do nosso carvão é e será sempre um mito, só porque ele se apresenta inferior aos esplêndidos carvões do tipo "Cardiff" aos quais estamos habituados.

Gritando bem alto contra essas afirmativas que tantos prejuízos nos têm trazido, vemos os países do mais alto progresso industrial, ricos de combustíveis de primeira ordem, aproveitarem, com muito interesse, em tempos normais, com excelente eficiência e grande resultado econômico, os seus combustíveis pobres.

Assim a Inglaterra, o país clássico do bom carvão, possui dezenas de usinas térmicas, onde se aproveita até o lixo das cidades, como nas recentes instalações de Birmingham, Sheffield, Halifax e outros mais.

Nos Domínios, são conhecidas as suas esplêndidas Usinas de Força, queimando toda espécie de combustível pobre, através de câmaras refratárias especiais, separadas dos geradores a vapor. Neste particular são notáveis os trabalhos executados pela firma Babcock & Wilcox, cujas patentes gozam de renome mundial. Mencionaremos de passagem as modernas Usinas das Índias Ocidentais e as grandes Centrais da África do Sul, utilizando carvões medíocres de 4 a 5.000 calorias.

A França, que depois da guerra de 14 era possuidora de excelentes bacias hulheiras, entre as quais se salientavam a do Norte, prolongamento da bacia belga, a de St. Etienne, a de Allier, a de Creusot, cuja produção anual, só ali, era superior a 35 milhões de toneladas, deu sempre uma atenção muito especial ao emprego dos combustíveis inferiores, tendo organizado em junho de 1920 a sua grande Comissão de Utilização do Combustível, onde vamos encontrar os seus mais notáveis especialistas, orientando a nação neste sentido, através dos seus esplêndidos "Rapports" que marcam época nos anais da técnica. São conhecidas as suas fornalhas de Savary, Godillot, Marconnet, assim como os variados tipos de seus gasogênios, visando o emprego de tais combustíveis. O governo francês foi tão longe nesta preocupação que se obrigou, por lei, a entrar com 50 % do custo de toda locomotiva construída no país e que empregasse o gasogênio para a queima dos combustíveis fracos.

A Alemanha, riquíssima em hulha de primeira ordem, com os carvões da Westphalia, do Ruhr e do Sarre, com uma produção superior a 150 milhões de toneladas anuais, tem neles uma grande fonte de receita no seu comércio exterior e cuidou sempre, com afinco, da utilização na indústria dos seus combustíveis inferiores.

Assim são numerosas as suas potentes Centrais empregando este material. Darei como exemplo a grande Usina de Golpa, a 120 km. de Berlim, com 176.000 KVA, queimando linhito ordinário de 2.100 a 2.400 calorias, com 53 a 55 % de água.

E' sabido que o mais baixo preço da caloria naquele país se encontra justamente na Alta Silésia, que é uma das suas grandes zonas de linhito.

Só entre Bonn e Aix-la-Chapelle, sobre a margem esquerda do Reno, existem diversas instalações produzindo, diariamente, 1.200 toneladas de linhito em *brillquettes*; grande emprego industrial faz também a Alemanha de suas extensas turfeiras.

A Rússia, possuidora de vastas bacias hulheiras, entre as quais se destaca a do Donetz, que dá anualmente mais de 15 milhões de toneladas de bom carvão, emprega em vasta escala os seus linhitos e a turfa. Só na zona de Moscou e de Wladimir ela extrai 1 milhão de toneladas de turfa por ano.

O Japão, que é hoje, inegavelmente, uma grande potência marítima e industrial, antes do saque vergonhoso da China, alicerçava o seu progresso com o carvão de suas jazidas, cuja extração ia além de 20 milhões de toneladas — carvão este, na sua maioria, de qualidade medíocre e de composição que faz lembrar o nosso.

Assim, é uma mera e nociva balela quando se afirma por aí que, sendo a hulha nacional de classe inferior, não merece a atenção que se quer dar e com ela não devemos contar ao forjar, com entusiasmo e coragem, os dias futuros do Brasil.

Vejamos nesta altura o caso do nosso carvão e como procedemos ao tentar o seu emprego industrial.

A hulha brasileira, até agora explorada, tem seu poder calorífico oscilando entre 4.000 e 6.000 calorias.

Apresenta-se com elevada percentagem de cinzas (15 a 30 %), 3 a 7 % de enxofre, 5 a 10 % de umidade. Nestas condições, é um combustível medíocre, muitas vezes ainda agravado pela má escolha na mina, apresentando grande diferença nos seus característicos de uma partida para outra.

E' óbvio que o seu emprego exigia um estudo técnico acurado.

Que fizemos? Lançamo-lo logo nas fornalhas de nossas instalações de tipos apropriados aos carvões europeus da mais alta qualidade, de chama curta, cinza reduzida, isentos de pirita e com baixa percentagem de voláteis.

Qual o resultado? O mais desanimador possível. O quadro em geral era o seguinte: jogado o carvão nas grelhas, a queima dava-se, na primeira hora, mais ou menos normalmente, embora com muito mais trabalho do que no uso do Cardiff. Em seguida, começava a baixar a pressão de regime, porque o fogo vai amortecendo, na medida da formação dos "machefers" que cobrem a fornalha de um casão aderente às barras, formado pelos silicatos fusíveis, pirita, xistos e outros corpos estranhos que acompanham a nossa hulha bruta.

Conforme vai se desenvolvendo essa nociva camada, a resistência à passagem do ar através da grelha cresce; a tiragem altera-se, profundamente; a chama, de viva que era, enfraquece e tende mesmo a extinguir-se; a pressão

entra em colapso. De nada vale o socorro de novas cargas de combustível; o remédio é abrir-se a porta da fornalha, com a alavanca quebrar o cascão, desprendê-lo das barras e tirar tudo pela boca do fogo, de envolta com grande quantidade de carvão ainda não queimado. Operação esta longa, muito penosa, durante a qual o regime de vaporização cai bruscamente, tornando impossível a marcha regular de qualquer motor alimentado pelas caldeiras.

Sendo o nosso combustível rico em hidrocarburetos voláteis tem a desvantagem de ir perdendo a sua potência calorífica desde o empilhamento ao ar livre. Jogado ao fogo, dá-se logo o desprendimento de grande quantidade de gases de constituição química variada. Parte deles é queimada com efeito útil; outros, exigindo temperatura mais elevada, que dificilmente se encontra em fornalhas impróprias à sua combustão, vão ter à chaminé, onde se perdem completamente. São as clássicas perdas de calor latente, neste caso elevadíssimas.

O penacho negro que a chaminé lança no espaço é o índice seguro do deplorável rendimento que se está obtendo.

E' preciso ter sempre em vista que mesmo em uma instalação normal, as perdas pela chaminé — calor sensível e calor latente, vão a mais de 60 % da totalidade das perdas térmicas de um gerador de vapor.

Se assim é em uma instalação bem conduzida e apropriada ao combustível que se tem em vista — imagine-se a que valor não se elevam, quando o caso é aquele de que estamos tratando!

Como consequência de tudo isto, o resultado é desanimador para o industrial, quer sob o ponto de vista da regularidade da marcha, quer sob o aspecto econômico, sempre importantíssimo e decisivo.

Temos ainda uma face do problema, nem sempre apreciada no seu devido valor, mas que constitui uma barreira muito séria no emprego do nosso carvão: a resistência passiva dos fogueiros. Habitados ao carvão europeu ou à lenha, onde o trabalho para a manutenção do regime normal é relativamente pequeno, diante da hulha nacional desanimam.

E não é para menos. A operação frequente da limpeza da fornalha é exaustiva, capaz de esmorecer o mais robusto fogueiro que, além de tudo, despende um esforço em recinto exíguo, fechado, sob alta temperatura, sofrendo a ação direta da chama escancarada à sua frente. Daí a repulsa — lei natural de defesa, sempre muito forte e que fez do nosso fogueiro, senão um inimigo, ao menos um descrente do carvão nacional. O efeito prático dessa malquerença é decisivo e só o podem avaliar devidamente aqueles que já tiveram sobre os ombros a responsabilidade da direção de uma Usina Geradora de Energia.

Fomos mais longe no nosso erro. Temos um pendor incorrigível pelas improvisações e às vezes parece que gostamos de resolver os problemas pelo avesso, senão vejamos: de todas as máquinas térmicas, a mais exigente em questão de combustível, pela sua estrutura e natureza de suas funções, é, inegavelmente, a locomotiva. Pois foi por ela que começamos logo a atacar o problema. A ordem natural seria, primeiro, a máquina fixa, depois a máquina marinha, e finalmente a locomotiva. Em apoio do que afirmo lembro a opinião dos técnicos especializados da Comissão Francesa de que já falei anteriormente.

No relatório da Divisão referente às Estradas de Ferro, diz logo de entrada: "a utilização de combustíveis nas

Estradas de Ferro se faz através de condições muito especiais. A locomotiva com um espaço disponível dos mais limitados, deve fornecer um esforço de tração considerável, podendo variar bruscamente, de um ponto ao outro do percurso; a potência e a rápida adaptação do esforço exigido são para ela duas qualidades primordiais, tão importantes que em muitos casos é preferível aumentá-las com prejuízo do rendimento. Também a atividade de combustão das caldeiras das locomotivas é muito superior à das caldeiras fixas comuns; em lugar de 60 a 150 quilos de carvão por m² de superfície de grelhas e por hora, elas queimam de 200 a 500 e às vezes mesmo de 600 a 700 quilos; em relação ao m² de superfície de aquecimento, o consumo horário de carvão, atinge, comumente, de 5 a 8 quilos, em lugar de 1 a 2 quilos nas caldeiras usuais; a marcha sob tiragem forçada, obtida com a descarga na atmosfera, é para a locomotiva uma condição normal. A vaporização, facilitada pelo grande desenvolvimento dado ao feixe tubular, é assim levada ao extremo, atingindo de 40 a 65 quilos de vapor por hora e por m² de superfície de aquecimento. A descarga na atmosfera, sendo imprescindível à tiragem, faz da locomotiva, salvo tentativas muito recentes, uma máquina sem condensação, utilizando o vapor sempre em pressão superior à da atmosfera.

Esta necessidade da marcha, sob tiragem forçada, sem condensação, sem possibilidade de ter grandes superfícies para o resfriamento dos gases, devia fazer da locomotiva um sistema térmico muito pouco econômico, prestando-se muito menos do que a caldeira fixa ou uma máquina ordinária, à utilização racional do combustível".

Depois disto, creio não ser preciso acrescentar argumento algum.

Mas como devíamos ter agido na resolução deste importante problema?

Respondo: com uma orientação sistemática, contínua e eminentemente prática.

Estão certas as medidas de caráter fiscal, administrativo, econômico e financeiro que o governo tem lançado no intento de favorecer o surto da nossa hulha, mas era preciso que, em justa compensação, as companhias exploradoras das nossas jazidas, que estão fazendo um alto negócio, fossem obrigadas a melhorar o produto oferecido, através de uma escolha cuidadosa e da lavagem.

Teríamos um carvão de tipo uniforme, livre de grande parte da matéria inerte ou nociva, baixando o seu teor de cinzas e de piritas. Evitava-se assim o custo do transporte deste material estranho à combustão, aumentava-se o valor térmico do produto e obtinha-se um carvão de mais fácil queima.

Ao lado disto, chamassem dois ou três engenheiros capazes, moços, cheios de entusiasmo pela profissão, que não fizessem dos cargos uma sinecura, mas ao contrário, estivessem dispostos a "*mettre la main à la pâte*". A eles confiassem uma verba razoável para uma série de trabalhos práticos, experimentando os diversos tipos de instalações, introduzindo-lhes, gradativamente, as modificações que as experiências fossem indicando, para o emprego regular e eficiente do nosso carvão e — estou certo — há muito o problema estaria resolvido.

Felizmente, como disse antes, nas duas últimas décadas, demos passos decisivos nesse sentido, através de um imenso esforço para o qual cooperaram os poderes públi-

co federal, estadual e municipal e, principalmente, a iniciativa corajosa dos nossos industriais.

Mas para chegar até lá, quanta tentativa fracassada!

Quanto esforço inútil! Quanto tempo perdido e que somas vultosas despendidas!

Hoje, guiados pela experiência, usando o carvão pulverizado, grelhas mecânicas moveis, percurso apropriado da chama e dos gases de combustão, revestimentos refractários adequados na forma e no volume, tiragem mecânica, introdução e regulação do ar sob pressão nas fornalhas, emprego apropriado dos gasogênicos, podemos declarar, sob a responsabilidade de técnico, que para as instalações fixas de média e grande potência (unidades de mais de 500 kw.), chegamos a resultados definitivos, obtendo-se uma eficiência equivalente à das melhores instalações congêneres européias ou americanas.

O funcionamento regular, há anos, das Usinas de Força da União Fabril, do Porto e Barra, da Prefeitura do Rio Grande, da Força e Luz de Pelotas, da Energia Elétrica de Porto Alegre, com um consumo específico, variando entre 1,3 e 2,5 kg. de carvão nacional, por kw.-hora no quadro de distribuição, em marcha industrial, sob cargas variáveis, e empregando o carvão, tal qual vem da mina, sem maior escolha ou tratamento, — é a prova concreta do que venho de afirmar.

Merecem especial menção as três Usinas Térmicas de Porto Alegre onde se resolveu de modo cabal o emprego do nosso carvão, com alta eficiência, apresentando cada uma delas solução diversa.

Orgulha-se de ter contribuído diretamente neste resultado, exigindo em duas delas a queima exclusiva da hulha nacional, ao fazer, ao lado do saudoso amigo Mauricio Cardoso, os contratos com a "Bond and Shares" e na terceira, dirigindo os trabalhos da nova instalação quando chefiava a Comissão de Engenheiros que realizou a remodelação da Capital Riograndense.

1.^a Solução — Carvão pulverizado

A Usina Central da Cia. de Energia Elétrica é modular. Foi contratada com a Sociedade Suíça "Derlikon & Sulzer" e com os seus 20.000 kilowatts pode ser cotejada com as mais modernas instalações européias ou americanas.

E' composta de unidades turbo-geradores Oerlikon de 5.000 kw. cada uma, de 3.000 rpm., tendo o vapor na admissão 18 atmosferas de pressão, na temperatura de 350° C. Emprega alta condensação por superfície, com um vácuo de 710 mm.

A bateria de caldeiras é do tipo de tubos d'água Sulzer-Gerbe, com superaquecimento e economizador, trabalhando sob a alta pressão de 20 atmosferas efetivas.

O carvão queimado é pulverizado pelo sistema Sulzer-Huzinker.

As experiências oficiais realizadas deram 985 a 1.150 grm. de carvão nacional ordinário por kilowatt-hora no Wattmeter totalizador.

Queimavam carvão de 4.500 calorias, com 10% de umidade e 30% de cinza; tratava-se mesmo de moinha das minas.

E' um resultado deveras brilhante e comparável ao das melhores instalações européias.

Um simples cálculo mostra as vantagens que a Cia. tinha, empregando o nosso combustível em vez do estrangeiro.

Naquela ocasião a moinha custava à Cia. Cr\$ 30,00 por tonelada e o estrangeiro Cr\$ 110,00.

Admitindo, para argumentar, que com o Cardiff conseguíssemos o kw.-hora com 700 gr., o que só se obtém nas mais modernas e poderosas Usinas Centrais, o custo do combustível seria:

1 Kw-hora com 1.200 gr. de carvão nacional a Cr\$ 30,00, Cr\$ 0,03 6/10.

1 Kw-hora com 700 gr. de carvão Cardiff a Cr\$ 110,00 Cr\$ 0,07 7/10.

Isto é uma economia superior a 50% em favor do nacional.

2.^a Solução — Utilização do carvão nacional na fabricação do gás para iluminação, calor e força.

Trata-se de uma instalação muito moderna, abrindo um novo campo de grande futuro no emprego da nossa hulha.

Foi ela projetada para uma produção capaz de alimentar 5.000 instalações consumidoras de gás.

O processo usado é o de carbonização a baixa temperatura em retortas Reed-Lamie, com instalações complementares, visando o aproveitamento industrial de um grande número de sub-produtos de fácil colocação nos nossos mercados.

A Usina é constituída de cinco divisões principais a saber:

1.^a Secção — Preparo e tratamento do carvão, onde ele é britado, peneirado, lavado e em seguida secado.

2.^a Secção — As retortas Reed-Lamie, onde o combustível é distilado, obtendo-se o gás gruto e o semi-coque.

3.^a Secção — Equipamentos para a lavagem, resfriamento, limpeza e purificação do gás.

4.^a Secção — Instalação de destilação do óleo combustível obtido.

5.^a Secção — Equipamentos para a destilação do alcatrão.

Assim esta complexa Usina, que funciona desde 7 de setembro de 1942, com toda a regularidade, obtém do nosso desprezado carvão: gás de iluminação, semi-coque, utilizado, com excelente resultado, na Usina de Eletricidade, os óleos leves, o óleo combustível, superior à gasolina e muito procurado na praça, e com a destilação do alcatrão obtém material leve e pesado para a pavimentação e re-juntamento, materiais impermeáveis, fenol, creosoto, óleos neutros e vários outros produtos de alcatrão.

Devemos informar que o gás é vendido por preço inferior ao que temos no Rio e em São Paulo.

E por último — com os sub-produtos líquidos ali obtidos, muitas vezes aqui chegam aviões do Sul, queimando combustível nacional.

3.^a Solução — Utilização do nosso carvão nas Usinas de Força, empregando o gasogênio e motores a gás pobre.

Vejamos agora o caso da nossa hulha nos motores a gás pobre, onde ela encontra um vasto âmbito a dominar, desde as pequenas unidades, até os grupos de 3.000 cavalos.

As experiências feitas em Porto Alegre — e mais do que experiências — o seu uso industrial por ano e meio, demonstram que nesse setor o nosso carvão é capaz de resultados notáveis jamais atingidos alhures.

Dadas as condições características do nosso combustível, era de esperar que a sua utilização em gasogênio fosse de alcance positivo.

Em 1904 o professor L.C. White fez ensaios com o material das minas de São Jerônimo, na Estação Experimental de Saint Louis, queimando-o em gasogênio. Segundo seu relatório, as experiências foram animadoras e o eminente geólogo aconselhou tentarmos praticamente o seu uso em motores a gás pobre.

Mais tarde, em 1916, durante a viagem do Dr. Assis Ribeiro, da Estrada de Ferro Central do Brasil, aos Estados Unidos, em comissão oficial para estudar a utilização do nosso carvão, realizaram-se novas experiências em gasogênio.

Foi empregada uma instalação da Standard Gas Power Co., de Jersey City, e o engenheiro Akerland, projetista e construtor da instalação, achou que o trabalho do gasogênio era menor com o nosso material do que com o carvão betuminoso empregado frequentemente nos Estados Unidos.

Não encontrou dificuldades com a fusão das cinzas e o carvão ardia livremente. O gás produzido foi de composição bem uniforme e bastante puro durante a experiência, que durou oito horas.

Ainda esta vez os resultados indicavam que devíamos tentar este rumo, para verificar se não estaríamos em face de feliz solução.

Lamentavelmente, durante quasi uma década, *tudo continuou como dantes nos quartéis de Abrantes*.

Em 1924, a Prefeitura de Porto Alegre foi obrigada a ampliar a sua Usina de Eletricidade.

Tendo sempre se preocupado com o emprego da nossa hulha, resolveu, acertadamente, tentar a experiência do gasogênio e para isto encomendou uma instalação de 600 cavalos à Sociedade de Motores Otto.

Em 1926, estava a instalação pronta, constando de uma unidade, tipo horizontal de quatro cilindros, pertencendo à classe dos motores de quatro tempos, dando 600 HP efetivos no veio motor, capaz de uma sobrecarga de 10% e com 180 RPM.

Acompanharam a unidade dois gasogênios de 600 HP cada um e toda a aparelhagem necessária ao tratamento do gás.

As experiências oficiais para a entrega do grupo foram feitas em 10 de maio daquele ano, através de uma prova de 12 horas consecutivas, trabalhando sempre em plena carga.

A Instalação portou-se perfeitamente. O carvão empregado foi tirado do parque da Usina, sem escolha nem lavagem.

Verificou-se um consumo de 1.410 gr. por kw-hora no quadro. Sendo o rendimento global do grupo de 0,86, tinha-se 892 gr. de carvão por cavalo-hora efetivo no veio motor.

Tal resultado foi além de nossa expectativa.

A Grande Comissão de Utilização de Combustíveis em França, em seus estudos, declarou: "As boas Usinas

Centrais de hoje, de certa importância (refere-se a Centrais de 10 a 20.000 cavalos) equipadas à moderna e bem conduzidas, *consomem, raramente, em marcha industrial, menos de 1 kg. de carvão por Kw-hora tomado nas barras do quadro distribuidor, tendo o carvão um poder calorífico de 7.500 calorias*.

Nossas experiências são comparáveis aos melhores resultados obtidos na Europa e nos Estados Unidos, se tivermos em conta a reduzida potência da unidade empregada, apenas 600 HP e o valor térmico do nosso carvão, em torno de 4.300 calorias.

O consumo de 892 gr. por cavalo-hora efetivo no veio motor nos permite dizer que — em instalações a gás pobre, de tipo apropriado com a nossa, o carvão nacional equivale, em igualdade de peso, ao carvão Cardiff, quando este é queimado em caldeira de uma instalação da mesma potência daquela.

Durante ano e meio este grupo trabalhou diariamente em exploração industrial e só veio a parar quando se fecharam as três Usinas Térmicas, que supriam Porto Alegre de eletricidade, para dar lugar à Usina Central de que anteriormente falamos.

Nesse período de tempo a instalação funcionou, com toda a regularidade e o seu consumo específico, através de cargas muito variáveis, queimando a nossa hulha comum, sem escolha, tal qual chegava da mina, deu conforme diagramas diários, uma média anual de 2 quilos de carvão por Kw-hora no quadro.

Ora, naquela época a Usina da Prefeitura consumia na sua instalação de caldeiras 3.132 gr. de carvão inglês ou 7.104 gr. de carvão nacional por Kw-hora no quadro. Sendo então o preço de tonelada, respectivamente, Cr\$ 45,00 e Cr\$ 110,00, o custo em combustível nos três casos era o seguinte:

Carvão inglês queimado nas caldeiras Cr\$ 0,34 por Kw-hora.

Carvão nacional queimado nas caldeiras Cr\$ 0,32 por Kw-hora.

Carvão nacional queimado no gasogênio Cr\$ 0,09 por Kw-hora.

Isto é um resultado quase quatro vezes mais econômico do que o da antiga instalação a vapor.

Para cada 12 horas de funcionamento do novo grupo a gás pobre, em plena carga, correspondia para a Prefeitura uma economia diária superior a mil cruzeiros!

Assim, prezados patrícios, a queima eficiente do nosso carvão em instalações fixas está resolvida através soluções várias — é uma grande etapa vencida.

Possamos levar a vitória ao campo da máquina marinha, o que não será difícil, estendendo depois até a locomotiva, e nesse dia os engenheiros terão prestado ao Brasil um inestimável serviço.

Como primeiro debatedor falou o Sr. Antonio José Alves e Souza, diretor do Departamento Nacional da Produção Mineral:

"Do mesmo modo que ao ilustre conferencista que acabamos de ouvir, pareceu-me excessivo aceitar o encargo de debatedor cuja designação me foi também anun-

ciada pelo telefone e talvez pela mesma voz amável que lhe levara o convite para pronunciar aqui uma conferência.

E essa consideração eu a fiz em vista da pouca disponibilidade de tempo, até mesmo para o necessário repouso, que me deixam minhas ocupações normais de Diretor Geral do Departamento Nacional da Produção Mineral, acrescidas das de membro do Conselho Federal de Comércio Exterior e do Conselho Nacional de Minas e Metalurgia.

Mas a informação, que logo em seguida me foi dada, de quem seria o conferencista, tranquilizou-me.

Já o ouvira antes, no Clube de Engenharia, e, embora a questão tratada naquela ocasião não fosse a mesma, o bom senso, a clareza, o conhecimento de causa e o sentido realista com que fora abordada e discutida aquela, eram-me garantia bastante de que o trabalho do debatedor, no caso presente, seria apenas o de se congratular com os ouvintes e com os organizadores desta reunião pela oportunidade que a todos teria sido dada de ouvir uma sensata, documentada e patriótica exposição sobre um dos mais importantes de nossos recursos naturais.

E a leitura reiterada que fiz da cópia da conferência, agora realizada, que me foi enviada com antecedência, consolidou minha segurança, que antes era apenas uma fundada presunção.

E, agora, todos estarão de acordo comigo em que nada há a debater na judiciosa apreciação sobre "Nossa hulha e sua aplicação à indústria", que nos foi dado ouvir.

De fato, debater seria ou contestar as conclusões, ou contestar os argumentos, ou contestar todos e apresentar outros argumentos e chegar a conclusões diferentes ou, então, apresentar novos argumentos para chegar às mesmas conclusões, reforçando-as.

No caso presente, combater as conclusões ou os argumentos seria insensato.

Apresentar novos argumentos seria possível, mas inútil, dada a clareza dos que foram oferecidos pelo conferencista e a proficiência com que foram escolhidos.

Limito-me por isso a felicitar efusivamente o orador e a congratular-me com todos os presentes e a solicitar que o D.A.S.P., por seu órgão próprio, leve ao Governo, como proposição a ser incluída nos planos de mobilização industrial que estão em vias de ser postos em execução pelo Governo, — como o mostram recente decreto-lei, recente portaria do Sr. Coordenador e lei anterior estabelecendo o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, — o estudo e o ensino técnico e profissional, nos diversos tipos de instalações, da queima de nossos diversos tipos de combustíveis.

Não me posso furtar, porém, neste momento, ao desejo de mencionar que o Departamento Nacional da Produção Mineral está dando sua maior atenção ao problema do nosso carvão e de nossas turfas.

E' assim que uma turma de técnico está estudando o carvão de Santa Catarina, tendo-se já projetado e iniciado a construção de um tipo de estação de escolha ou de "coulagem", como lá são conhecidas as instalações de escolha. Com esse tipo tornar-se-á mais rápida e eficiente essa operação importantíssima para o nosso carvão.

Já está sendo instalado também, em Crescuma, um pequeno laboratório de análises, que melhor orientará os produtores quanto ao produto que vão entregar ao mer-

cado, permitindo também uma melhor fiscalização do carvão a ser vendido.

Também em Crescuma vamos construir um tipo de silo, para facilitar o carregamento de carvão nos vagões da Tereza Cristina.

Provado eficiente o tipo estudado para a escolha, será ele adotado e tornado obrigatório.

Quanto aos silos nos pontos de carregamento, o diretor da Tereza Cristina já impôs a construção deles dentro de curto prazo, como condição de aceitação do carvão para ser transportado.

Alem desses trabalhos, que visam o melhoramento e o barateamento do carvão de Santa Catarina, vai ser feito o levantamento topográfico de toda a bacia carbonífera daquela região, estando já iniciados os trabalhos, que serão realizados por topógrafos experimentados com a cooperação de levantamentos aerofotogramétricos a serem feitos por técnicos do próprio Departamento e com avião e demais aparelhagem também seus.

Estudos geológicos e sondagens em número suficiente e experiências sobre exploração a céu aberto, serão também realizadas.

De sorte que, dentro de 1 a 2 anos, prazo curto para a extensão do problema, teremos um conhecimento perfeito das jazidas de carvão de Santa Catarina e estaremos assim em condições de promover o aproveitamento racional das mesmas, estando já então também resolvidas as questões de escolha e beneficiamento, tendo, para este último objetivo, seguido um de nossos técnicos para os Estados Unidos, afim de completar estudos já realizados no nosso Laboratório.

Se tivéssemos técnicos em número suficiente, promoveríamos, desde logo, a realização de estudos e trabalhos análogos nas zonas carboníferas do Rio Grande do Sul e do Paraná.

Infelizmente, o problema dos técnicos, para nós, ainda não foi resolvido de modo a que possamos contar com número suficiente deles, em condições de estabilidade que permitam atacar simultaneamente uma grande parte de nossos numerosos e importantes problemas mineiros.

Estamos, entretanto, dando início aos trabalhos de pesquisa de carvão, do Piauí, porque é evidente a necessidade de se dar ao Norte do País, se possível, uma fonte mais próxima de abastecimento desse combustível.

Quanto às turfas, ou melhor, quanto às nossas marauitas, posso dizer que as experiências que temos realizado nas instalações da Companhia de Gás desta capital são promissoras para materiais vantajosamente situados. Estes combustíveis, embora não produzam coque, dão apreciável quantidade de gás, de modo que, em certos casos, principalmente com o preço exageradamente alto do carvão estrangeiro (Cr\$ 700,00 tonelada) o seu emprego pode ser econômico. Os técnicos do L.P.M. procedem, agora, ao balanço técnico e econômico desta destilação, para determinar as condições em que será vantajosa a substituição do carvão estrangeiro pelas marauitas e carvões nacionais.

Encerro aqui o meu trabalho de debatedor, agradecendo a honra que me foi conferida e reiterando minhas felicitações ao conferencista e minhas congratulações com todos os presentes".

Encerrou os debates o Sr. Sylvio Froes de Abreu, chefe da Divisão de Indústrias Químicas Inorgânicas, do Instituto Nacional de Tecnologia, dizendo:

"Solicitado a debater uma conferência promovida pelo D.A.S.P., prontamente acedi, levado pela boa vontade de dar minha colaboração a todos os empreendimentos que o Governo, na sua sabedoria, julga oportuno realizar. Ao saber, entretanto, o nome do conferencista, tive um momento de indecisão ou mais propriamente de timidez, ao sentir a responsabilidade da tarefa. E' sempre árduo criticar idéias de pessoas a quem se rende uma grande admiração, sobretudo quando essa admiração não foi criada apenas por uma amizade pessoal, mas pelo reconhecimento sereno duma grande potência moral consolidada por dotes intelectuais.

Vencendo o acanhamento para cumprir o dever, passo a fazer as minhas críticas.

Meu primeiro reparo reporta-se ao título — A nossa hulha e sua aplicação à indústria. O trabalho em seu conjunto é um depoimento idôneo a favor do carvão do Rio Grande, com que eu concordo 100%. Não concordo é com a designação de hulha para um carvão tão ordinário. A hulha, em sua concepção universal, é uma classe de carvões minerais, dentro duma certa faixa na série dos combustíveis fosseis. Na Europa ninguém ousaria chamar o carvão do Rio Grande de hulha brasileira. Em França, o termo é mais generalizado, e eu vejo numa grande influência francesa no espírito do conferencista a razão da preferência ao termo. Essa influência também aparece mais adiante. Os exemplos dos concursos de foguistas, em Lille (pág. 5), as "braisettes", os "carneaux" (pág. 6), as fornalhas Savary, Godillot, Marconnet (pág. 8), os "machefers" (pág. 20, o "mettre la main à la pâte" (página 15), mostram bem a influência duma formação espiritual e técnica de origem francesa.

Se o autor tivesse uma "empreinte" germânica, nunca chamaria o carvão do Rio Grande de hulha. Os alemães fazem uma diferença entre *lignite*, *braunkohle* e *steinkohle*. O *braunkohle* corresponde justamente a esses carvões ainda mal formados, num estado de evolução superior ao linhito, do tipo do nosso linhito de Caçapava, porém ainda inferior ao do vero carvão de pedra, ou da hulha, para adaptar à nomenclatura do conferencista. Uma característica desses carvões é o menor teor de carbono fixo, deduzidas água e cinzas. Nos antracitos é máximo e passa de 95 %; nos carvões tipo Cardiff é da ordem de 80 %; nos carvões do Rio Grande é de 60% a 62%.

O teor de humidade constitucional, digamos, aquela que o carvão mantém em equilíbrio com a atmosfera, é da ordem de 8 a 10%, para o carvão do Rio Grande, 2 a 3%, para o de Santa Catarina, 1%, para o Cardiff. Daí a razão para uma 2.^a frente contra o termo hulha. Os componentes atacados pelas soluções alcalinas são abundantes no carvão do Rio Grande e restritos nas hulhas do Norte da França, do País de Gales e do Ruhr; justificariam uma 3.^a frente, a que o termo não resistiria. Eu me prezo de ser um grande admirador da grande obra nacional que fizeram os dirigentes das companhias carboníferas do Rio Grande e Santa Catarina, principalmente do primeiro Estado, onde o carvão ainda é pior.

Diante de estrangeiros sempre pinto o carvão como ele é: cheio de enxofre, úmido, com muita cinza — para realçar o esforço brasileiro, aproveitando-o e com eficiência. Diante de certos estrangeiros tenho até receio de chamar o produto riograndense de "carvão", porque as características químicas lhe dão uma posição um tanto duvidosa.

Traíndo minha antiga profissão de professor de Geografia do Instituto de Educação, imaginei uma lei do valor do carvão em função da posição geográfica: o valor do carvão no Brasil está na razão direta da distância ao litoral e na inversa da latitude da bacia.

Resumindo numa fórmula teríamos:

$$V = \frac{D}{L \cdot K} \text{ sendo } V = \text{Valor do carvão}$$

D = Distância ao porto marítimo
L = Latitude.
K = Coef. variavel em função da política.

Justifiquemos: O melhor carvão já encontrado no Brasil é do norte do Paraná; em escala grande, o de Sta. Catarina representa o melhor do mercado. No Rio Grande, os da bacia do Jacuí (lat. 30° S) são melhores que os do Rio Negro (lat. 31°, 30' S). Por extrapolação da série, deverão ser excelentes os que se suspeita na bacia carbonífera do Piauí, em latitudes de 4° a 6° S. Se a lei for verdadeira, em todos os seus termos, o que é fundamental para ter a categoria de *lei*, teremos ótimo carvão da bacia amazônica...

Fica a sugestão aos que possam trabalhar a hipótese.

À pág. 4, diz o conferencista que a campanha do carvão tem sido falha de orientação técnica; melhor seria dizer *deficiente*, pois o esforço, se não tem sido constante, tem ao menos tido surtos intensos. O Rio Grande tem acolhido técnicos de valor e os laboratórios especializados em carvão, na Bélgica, na França e na Alemanha, todos conhecem o carvão do Brasil.

O problema é difícil; o carvão é ingrato; daí a idéia de alguns de que não se deve "*gastar cera com defunto ruim*"...

O carvão não deixa de ser um defunto, pois é um "corpo que está enterrado"...

As 3 soluções abordadas pelo conferencista, nos parece que são modalidades de aproveitamento, todas uteis, que dependem de condições especiais para se eleger essa ou aquela.

A primeira e a terceira, entretanto, dizem respeito só a instalações fixas e fica portanto em aberto o grande problema do emprego eficiente do carvão nacional nas caldeiras marítimas. Seria interessante o conferencista pensar nesse item, tanto mais quanto ele sabe a importância que a navegação representa para o Brasil. O mar é um símbolo de liberdade; sem a liberdade dos nossos mares, não podemos viver nem progredir. Essas idéias foram há pouco focalizadas pelo nosso grande Presidente Getúlio Vargas e teem a maior oportunidade no momento difícil que atravessamos.

Finaliza o conferencista ressaltando a vantagem do emprego do carvão em gasogênios. Mostra que o custo

do Kw-hora, que é de 31 centavos com o carvão inglês em grelha, passa, a 32 com o nacional nas mesmas condições e a 9 centavos com o carvão queimado em gasogênios.

O dado é edificante e mostra como é justa a campanha em favor do que é nosso.

O gasogênio é um grande recurso para os países que só teem combustíveis de baixo valor e não será apenas um trocadilho dizer-se que o gás pobre é o mais seguro de tornar rico o consumidor de carvão...

A administração geral no governo brasileiro

No programa geral de aperfeiçoamento do serviço civil brasileiro, a cargo da D.A. do D.A.S.P., inclue-se, como tópico de relevo, o aprimoramento intelectual do servidor do Estado através do intercâmbio cultural com órgãos e instituições, públicos ou particulares, no país ou no estrangeiro.

Desde 1939 que se vem realizando, de modo regular e sistemático, o intercâmbio com os Estados Unidos da América, para onde teem sido enviadas turmas de servidores públicos, que não só cumprem naquele país um programa de estudos, pesquisas e observações, mas que, também, divulgam nossas realizações e nossas atividades.

Há, entretanto, um outro aspecto desse programa, não menos proveitoso e importante, que só agora pode ser posto em termos de execução, o que se fez, aliás, com o mais promissor dos resultados: o intercâmbio entre a administração federal e órgãos e instituições nacionais.

Esse intercâmbio resultou de uma palestra entre o diretor da D.A. e o Sr. Cyro Berlinck, diretor da Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo, na qual ambos chegaram à conclusão de que encaravam de maneira idêntica os assuntos discutidos e de que sentiam por ele idêntico entusiasmo. Assim, em 5 de agosto último, ficou assentado que viria ao Rio, para um curso de algumas semanas, o Prof. Donald Pierson, doutor em Filosofia pela Universidade de Chicago e professor de Sociologia daquela Escola, e que, em troca, iria a São Paulo, também para um rápido curso, pessoa que o D.A.S.P. indicasse. Em 21 de setembro, devidamente ajustados prazos, programas e condições, ficou estabelecido que o professor Pierson daria um curso de cerca de quatro semanas, sob os auspícios da Divisão de Aperfeiçoamento, no qual discorreria sobre "O estudo

Após os debatedores, o conferencista pediu novamente a palavra, para responder a algumas críticas feitas a seu trabalho, falando ainda, também para esclarecer e justificar suas observações, o segundo debatedor, Sr. Sylvio Fróes de Abreu, encerrando-se, a seguir, a sessão com os agradecimentos de seu presidente pelo ambiente de interesse e simpatia que conferencista, debatedores e assistentes criaram em torno do assunto que fora objeto da reunião.

da Sociedade", enquanto que iria a São Paulo, para um curso de quinze aulas, que teriam como tema "A administração geral no governo brasileiro", a Srta. Beatriz Marques de Souza, chefe da Secção de Administração Geral da I Organização e Coordenação do D.A.S.P.

Agora, que tais projetos tiveram realização concreta e que, terminados esses cursos, puderam ser avaliados todos os proveitos que trouxeram, só cabe um pensamento e um desejo: que tão útil experiência se transforme, dentro em breve, em prática permanente.

A *Revista do Serviço Público* inicia no presente número a divulgação dos resumos das aulas ministradas em São Paulo pela Srta. Beatriz Marques de Souza.

Resumo da 1.^a aula

CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL — CARACTERÍSTICAS — POSSÍVEIS FORMAS DE SUA ORGANIZAÇÃO

A evolução do Estado tem resultado num aumento contínuo, ininterrupto, enorme, das funções governamentais. E isto porque, no mundo atual, sente-se o indivíduo cercado de perigos, e, inseguro e indefeso, apela cada vez mais para o Estado, para ser protegido. Assim, centuplicam-se as funções governamentais de *proteção*. Por outro lado, incapaz de, por si só, prover a todas as suas necessidades, que cada vez mais crescem e se tornam complexas, recorre o indivíduo ao Estado toda vez que precisa de auxílio para atender a uma nova necessidade. Desse modo, ampliam-se aquelas funções governamentais que visam a *servir*.

Esse alargamento da esfera de ação do Estado criou, para este, graves e grandes problemas administrativos, em virtude dos quais se vem fazendo imperativo:

- 1) — a instituição de um regime de economia afim de restringir, tanto quanto possível, as despesas crescentes da Administração;
- 2) — que se dote os órgãos administrativos de um aparelhamento eficiente, à altura das funções por exercer;

3) — que se dê tratamento uniforme às atividades comuns a todos os órgãos;

4) — que se alivie o chefe executivo daquelas atividades que exigem técnica e especialização próprias.

Como vimos, o Estado *protege* o povo e *presta-lhe serviços*. Eí-lo, pois, agindo para proteger a Vida, a Saúde, o Trabalho; orientando e fiscalizando a Educação; fomentando e controlando a produção e distribuição das riquezas; cuidando da Defesa Nacional; assegurando a ordem interna; construindo e desenvolvendo vias de comunicações e transportes; e exercendo um sem número de outras funções correlatas.

Para esse fim — executar aquilo que lhe compete — precisa o Governo montar e fazer funcionar adequadamente um mecanismo apropriado. Precisa ele cuidar de que haja constituição e delimitação de autoridade; definição de objetivos; formação estrutural e métodos de trabalho racionais; pessoal; material; e recursos financeiros.

Tais atividades não são, evidentemente; “fins” do Estado, mas apenas “meios” de que se utiliza para consecução de seus “fins”.

Essa administração de atividades — meios é que se chama *geral*, ou “institucional”, “adjetiva”, “housekeeping”, “auxiliar”; em contraposição àquela que constitui os objetivos administrativos e que se denomina: *específica*, ou “especial”, “funcional”, “substantiva”, “primária”.

Estão os tratadistas da ciência da administração acordos em que as “atividades de administração geral” devem ser conferidas a órgãos exclusiva e especialmente constituídos para esse fim, e isto porque:

- 1) — exigem técnica e conhecimentos especializados;
- 2) — são similares, senão idênticas, em todos os setores administrativos;
- 3) — sendo numerosas, sobrecarregam, quando a seu cargo, os órgãos incumbidos das atividades-fins, possivelmente até afetando o exercício destas.

A propósito da separação das atividades-meios das atividades-fins, convém lembrar a exposição original de Luther Gulick, em seu ensaio “Notes on the theory of organization”, in “Papers on the science of Administration”.

Diz ele que a chefia executiva é extraordinariamente complexa e precisa ser devidamente organizada, isto é, sub-dividida.

Para bem caracterizar o conteúdo da chefia executiva, utiliza-se ele de uma palavra, de sua criação, composta de letras de outras palavras que definem as várias atividades da chefia.

Essa palavra é “Posdcorb”, resultante de:

Planning — (planejamento, no sentido de elaboração de programa).

Organizing (organização).

Staffing (administração de pessoal).

Directing (direção).

Coordinating (coordenação).

Reporting (informações e relações com o público).

Budgeting (administração orçamentária e contabil).

Aconselha Gulick a constituição de um ou mais sub-órgãos para cada uma dessas atividades. Esses sub-órgãos não seriam parte integrante dos departamentos de administração específica, mas estariam ao lado da chefia executiva.

A instituição de órgãos próprios para as “atividades de administração geral” pode assumir formas diversas. Assim, encontramos as seguintes:

1) — um órgão central que *executa* essas atividades para todos os serviços da administração;

2) — um órgão central que *orienta, coordena e fiscaliza* tais atividades, cujo exercício fica a cargo de outros, também especializados e integrantes dos diversos departamentos da administração;

3) — um sistema misto, em que um órgão central, além de *orientar, coordenar e fiscalizar* determinadas fases da administração, *executa* outras.

Depende do vulto dos serviços e da extensão das áreas administrativas a escolha de um desses tipos. Um pode ser melhor para uma administração central, e outro para a local.

No Governo Brasileiro, adotou-se o tipo misto, e sobre a história de sua instituição falaremos nas aulas a seguir.

Já nos Estados, a tendência parece ser para o primeiro tipo — centralizador total — e sobre isso também falaremos posteriormente.

Resumo da 2.^a aula

HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO GERAL NO GOVERNO FEDERAL

No estudo da evolução da administração geral no Governo Brasileiro, podemos distinguir três períodos principais: o primeiro, até 1936; o segundo, de 1936 a julho de 1938; e o terceiro, desta data até o presente.

O primeiro período, por sua vez, se desdobra em duas fases: até 1930, quando nem sequer havia consciência do problema; e depois de 1930, quando se começou a considerar a importância e significação da administração geral e foram ensaiados os primeiros passos para sua organização em moldes racionais.

A partir de 1930, a reorganização administrativa federal teve início. A par de várias medidas tendentes a racionalizar os órgãos de administração específica — criação dos Ministérios da Educação e Saúde e do Trabalho, Indústria e Comércio, etc. — foi, em 1931, criada a Comissão Central de Compras, órgão centralizador de aquisição de material para os serviços públicos (decreto número 19.587). Posteriormente, em 1935, foi estabelecida a Comissão Permanente de Padronização, incumbida de padronizar o material de expediente.

A criação desses dois órgãos, providência, sem dúvida, do maior alcance, não foi acompanhada da necessária e imprescindível instituição de órgãos centrais para pessoal e orçamento. Permaneceu isolada, como tentativa isolada que realmente foi, e o caos continuou em relação à administração de pessoal e de orçamento. Vigorava, ainda, o regime do “pistolão”, para ingresso nos cargos públicos; o mérito funcional variava na razão direta do prestígio dos “padrinhos”; poucas possibilidades de promoção se ofere-

ciam, por serem diminutos, cheios de cargos estanques, os quadros, então privativos das próprias repartições; não havia nenhum sistema destinado a avaliar o merecimento.

No setor de orçamento, o cenário não era melhor. Continuava a Câmara dos Deputados como órgão elaborador do orçamento, sistema este já condenado em países de organização comparável à nossa. A Comissão de Finanças da Câmara, embora composta de vultos eminentes, não podia arcar, eficientemente, com a tarefa, pois que os deputados apresentavam um tal número de emendas que o seu simples exame se tornava praticamente inexecutível.

Quanto à organização, isto é quanto ao estudo contínuo da situação, condições e processos de trabalho das repartições, nada se fazia.

Esse período, que podemos denominar de "anterior à reforma", se caracterizava, pois:

1. pela ausência de um órgão central, interministerial, de administração geral;
2. por estar a administração de pessoal descentralizada, sem obedecer a normas gerais e uniformes. Não era cumprido, com raras exceções, o mandamento constitucional de 34, de obrigatoriedade de concurso para ingresso em carreira;
3. pela ausência de agências organizadoras;
4. pelo início de racionalização da administração de material, com a centralização das compras na Comissão Central de Compras e a padronização do material de expediente na Comissão Permanente de Padronização.

Em fins desse primeiro período, em 1935, a "Comissão Nabuco" elaborou um projeto de reajustamento dos quadros e vencimentos do funcionalismo. Esse projeto não chegou a ser apreciado pela Câmara dos Deputados, tendo sido, então, concedido um abono provisório aos funcionários. Em princípios de 1936 — ano em que começou a vigorar o abono — constituiu o Presidente da República uma comissão especial, mais tarde conhecida como — do Reajustamento — para rever o trabalho da Comissão Nabuco.

Daí nasceu o projeto que, convertido em lei em 28 de outubro de 1936, sob n. 284, reajustou os quadros e vencimentos do funcionalismo e:

1. criou um órgão central interministerial para a administração geral — o Conselho Federal do Serviço Público Civil;
2. determinou a centralização dos concursos nesse Conselho, e a rigorosa aplicação do princípio constitucional de obrigatoriedade de concurso; constituiu órgãos próprios (Serviços de Pessoal e Comissões de Eficiência) para execução das demais fases da administração de pessoal; instituiu as bases do sistema de promoções; e
3. estabeleceu o "sistema organizador" (C.F.S.P.C. e Comissões de Eficiência).

No que se refere a reajustamento, foram as seguintes as características principais da lei 284:

1. formação de quadros únicos, ou, pelo menos, fusão dos quadros de várias repartições num só, e isso para, tornando os quadros mais amplos, aumentar as possibilidades de acesso e facilitar a movimentação do pessoal;

2. formação de "carreiras profissionais", correspondentes, cada uma, a um conjunto de funções da mesma natureza e exigindo nível mental e intelectual semelhante.

O C.F.S.P.C. teve, porem, vida curta. Em 10 de novembro de 1937, um ano apenas após sua criação, determinou a nova Constituição, em seu art. 67, o estabelecimento de um "departamento administrativo" junto à Presidência da República, e que, organizado pelo decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938, absorveu o Conselho.

Sobre esse Departamento — o D.A.S.P. — falaremos a seguir, cuidando detalhadamente de suas funções, sua evolução e sua organização.

Resumo da 3.^a aula

O D.A.S.P.: CRIAÇÃO, RAZÕES DE SER, ATRIBUIÇÕES E ORGANIZAÇÃO INICIAL

Como vimos, foi o D.A.S.P. criado em virtude de mandamento constitucional, e organizado pelo decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938.

Reportando-nos à nossa 1.^a aula, podemos dizer que o D.A.S.P. foi criado porque há:

1. necessidade de manter um regime de economia, que restrinja, tanto quanto possível, as despesas crescentes da administração;
2. necessidade de prover os órgãos administrativos de um aparelhamento eficiente, isto é, de dotá-los de organização, pessoal, material, instalação e recursos financeiros adequados;
3. necessidade de dar tratamento uniforme às atividades comuns a todos os órgãos da administração, afim de não só possibilitar maior economia, como facilitar o controle;
4. impossibilidade de o administrador atender, eficientemente e por si só, à infinidade de aspectos em que a chefia executiva se desdobra.

De acordo com o decreto-lei que o criou, destina-se o D.A.S.P. a:

1. estudar a organização e funcionamento das repartições públicas e propor as modificações destinadas a proporcionar maior economia e eficiência;
2. estudar, também do ponto de vista da economia e eficiência, as relações entre os órgãos da administração, e desta com o público;
3. organizar a proposta orçamentária e fiscalizar a execução do orçamento, tudo de acordo com as instruções emanadas do Presidente da República;
4. selecionar candidatos a cargos e funções públicas;
5. promover a readaptação e aperfeiçoamento dos funcionários;
6. estudar e fixar os padrões e especificações do material;
7. inspecionar os serviços públicos;
8. auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei.

A organização do D.A.S.P. foi do tipo linear-estado-maior: compreendia ele cinco Divisões, incumbidas das atividades-fins; 5 Serviços Auxiliares, para atender às necessidades comuns; e um Conselho Deliberativo, destinado a opinar em questões de maior relevância.

Cada Divisão ficou sob a chefia de um Diretor, subordinado ao Presidente; cada Serviço Auxiliar, com seu chefe, subordinado ao Chefe dos Serviços Auxiliares, por sua vez subordinado ao Presidente; e o Conselho Deliberativo, constituído dos Diretores de Divisão, sob a orientação do Presidente.

As Divisões do D.A.S.P. se organizaram, três delas, *por objetivo*: a Divisão de Organização e Coordenação, a de Seleção e Aperfeiçoamento e a de Material; e duas *por clientela*: a do Funcionário Público e a do Extranumerário.

A Divisão do Orçamento — também por objetivo — não foi instalada, continuando suas funções com uma Comissão no Ministério da Fazenda.

Provocou muita discussão este último fato. Era, realmente, difícil de compreender porque esta importantíssima função não era desde logo exercida pelo D.A.S.P., ainda mais tendo sido justamente aquela que constituía objeto principal do art. 67 da Constituição.

E' que, tradicionalmente, estava o orçamento — isto é — a coleta de dados para o orçamento, e sua preparação, a cargo do Ministério da Fazenda. De sorte que, ao deixar de caber ao Legislativo a elaboração definitiva, seria de esperar que ficasse ela na alçada do Ministério. A atribuição imediata e total dessa função ao D.A.S.P., embora resultante de mandamento constitucional e obediente à moderna doutrina, seria um choque demasiado violento. Por outro lado, grandes trabalhos esperavam o D.A.S.P. nos setores de pessoal, material e organização, e, portanto, seria preferível deixar para mais tarde o exercício, por este, daquela sua atribuição orçamentária.

Iniciou pois, o D.A.S.P., as suas atividades naqueles moldes.

Grandes foram as lutas que esse órgão precisou travar. No setor de pessoal poucos concursos tinha tido o C.F.S.P.C. tempo para realizar. O regulamento de promoções entrara em vigor e a todo momento se procurava o D.A.S.P. para interpretá-lo. A campanha informativa do que era o D.A.S.P., para que servia, também estava a exigir muita e dedicada atenção. Era preciso iniciar a simplificação e padronização do material, que só no setor de artigos de expediente fora posta em prática pela Comissão Permanente de Padronização, extinta com a criação do D.A.S.P. E era preciso atacar de rijo o problema de reorganização dos serviços públicos, apenas enunciado pelo C.F.S.P.C.

Apesar de todos os precalços, alguma cousa, porém, já havia sido feita, e com ela podia o D.A.S.P. contar. Embora na fase de implantação, já existiam os órgãos executores da administração de pessoal, nos Ministérios. Sua organização era padronizada e funcionavam em íntima conexão com o órgão central. As Comissões de Eficiência — reorganizadas pela mesma lei que criou o D.A.S.P. — continuavam com algumas funções de administração de pessoal (relativas à execução das promoções, admissão de extranumerários e parecer em reclamações de funcionários) e cuidavam da organização de serviços. E inicia-

va-se a centralização, nos Ministérios, de todas as fases executivas da administração geral, com a criação, no Ministério da Educação e Saúde, do Departamento de Administração.

Um dos maiores, senão o maior trabalho feito pelo D.A.S.P. logo nos seus primeiros tempos, foi o projeto de Estatuto dos Funcionários Públicos Cívís da União, entregue ao Presidente e submetido a crítica geral em 8/12/38 e convertido em lei, depois de revisto mas não alterado em substância, em 28/10/39, terceiro aniversário da Lei do Reajustamento.

O Estatuto não se afastou dos princípios fundamentais desta lei, mas antes pelo contrário, consagrou-os e consolidou-os, assim como aos dispositivos da legislação de pessoal então em vigor.

Nas aulas a seguir, trataremos da evolução do D.A.S.P. Veremos como se modificaram alguns de seus órgãos, como se ampliou ele e qual a sua situação atual.

Resumo da 4.^a aula

EVOLUÇÃO DO D.A.S.P.

Embora dotado de uma estrutura legal, isto é, embora organizado no sentido formal, viveu o D.A.S.P., durante bastante tempo, no regime de "coordenação pela dominância de uma idéia", isto é: a coordenação de seus trabalhos se processava mais pela obediência instintiva individual ao ideal comum, do que pela inter-relação das unidades de trabalho, numa escala hierárquica perfeita e pre-fixada. Utilizando-nos dessa classificação, também de autoria de Luther Gulick, por nós tantas vezes aqui citado, temos em vista salientar que o D.A.S.P. representava, para seus dirigentes e funcionários, uma verdadeira causa, um grande ideal, e, assim, existia como que uma mística, que era a "idéia dominante" de que nos fala Gulick, e para a qual convergiam todos os esforços, dispensando mesmo uma perfeita divisão de trabalho, uma distribuição discriminada de funções, uma hierarquização rígida e formal. A grande vantagem disso resultante foi que o D.A.S.P. trabalhou febrilmente mas sem atropelos; todos se esforçavam entusiasticamente e cooperavam em todos os sentidos, assim facilitando à direção geral o seu trabalho. Nesse ambiente idealista e altamente produtivo, conseguiu o D.A.S.P. realizar um trabalho verdadeiramente titânico, que definitivamente o estabeleceu como órgão racionalizador do mecanismo administrativo federal.

À proporção que dava conta, e bem, de sua tarefa, foi o D.A.S.P. crescendo e assumindo novos encargos. Ainda em 1940, propôs ele a criação de um serviço de obras, destinado a coordenar e fiscalizar a construção, remodelação e adaptação de edifícios destinados aos serviços públicos cívís, e que seria subordinado diretamente ao Presidente da República. Esse serviço foi pouco depois criado, mas integrando o próprio D.A.S.P., ou seja a sua Divisão do Material. Assim se procedeu porque:

1. considerou-se a atividade como de "administração geral";
2. tratava-se de função afim das de administração de material;
3. o princípio de limitação do alcance do controle aconselhava não sobrecarregar-se, tanto o Presidente da

República como o Presidente do D.A.S.P., com ainda mais um contacto direto de trabalho.

Também em 1940, foi decretada a instituição dos Cursos de Administração no D.A.S.P., como órgão da sua Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, destinado a promover o treinamento extra-funcional dos servidores civis. Entretanto, estava aquela Divisão de tal modo sobrecarregada com os trabalhos de realização de concursos que, somente em 1941, quando foi desdobrada em: Divisão de Seleção e Divisão de Aperfeiçoamento, é que os Cursos de Administração tiveram real desenvolvimento.

Como acabamos de ver, já em 1941 contava o D.A.S.P. com mais uma Divisão, o que, porém, não tornou mais difícil a supervisão geral, porque o D.A.S.P. já adquirira ritmo estável, sua administração já se processava em obediência a normas e métodos de trabalho incorporados à rotina normal.

Em princípios de 1942, sofreu o D.A.S.P. nova modificação: as atribuições das Divisões do Funcionário Público e do Extranumerário foram redistribuídas entre as mesmas, de modo que, a uma — que passou a denominar-se Divisão de Estudos do Pessoal — coube estudar e propor a classificação dos cargos e funções, sistemas de pagamento e planos de assistência econômica e de assistência e previdência social; e, à outra — a de Orientação e Fiscalização do Pessoal — orientar e fiscalizar a parte executiva da administração de pessoal, a cargo dos órgãos ministeriais.

Pouco depois, os Serviços Auxiliares passaram a constituir o Serviço de Administração, ao qual foram ainda adicionadas as Secções de Orçamento e de Pessoal.

A seguir, foi criado o Serviço de Documentação, constituído da Biblioteca e da Secção de Documentação, que pertenciam ao Serviço de Administração, e ainda da *Revista do Serviço Público* e de uma nova secção: a de Estatística Administrativa.

Bem recentemente, foi o Serviço de Obras desligado da Divisão do Material e subordinado diretamente ao Presidente do D.A.S.P., e isto porque já não mais vigoravam os motivos que haviam determinado sua integração naquela Divisão e que, como vimos, consistiam na aplicação conjunta dos princípios da limitação do alcance do controle e da homogeneidade, que hoje já aconselhavam a nova solução.

Também modificou a organização do D.A.S.P., embora não se trate propriamente de um "órgão", a criação do cargo de Consultor Jurídico, com funções de "staff" junto ao Presidente do D.A.S.P.

Cumpra não esquecer que a Comissão de Orçamento — criada em 1940, no Ministério da Fazenda, para exercer as funções que, futuramente, caberão à Divisão do Orçamento do D.A.S.P. — talvez por ser presidida pelo próprio Presidente do D.A.S.P., e junto a este ter-se instalado, é, hoje, para efeitos práticos, um órgão do próprio D.A.S.P., isto é: ligou-se inteiramente às Divisões deste; mostrou claramente a interdependência de suas funções e as do D.A.S.P.; passou a adotar as praxes, métodos e normas de trabalho deste; permutou vezes seguidas servidores com o D.A.S.P.; enfim, transformou-se num órgão que, de direito, integra o Ministério da Fazenda, mas, de fato, o D.A.S.P.

Esta situação é tanto mais interessante quanto todos sabemos, e aqui mesmo se discutiu o assunto, que houve e há longas controvérsias sobre onde deva estar o órgão incumbido de elaborar a proposta orçamentária e acompanhar-lhe a execução, do ponto de vista da economia e eficiência.

Também é muito curioso que estejamos repetindo a experiência norte-americana, pois que lá, de 1921 a 1939, esteve o *Bureau of the Budget* integrando, de direito, o "Treasury Department", e de fato, o "Executive Office of the President", tendo para este último sido legalmente transferido naquela última data.

Resumo da 5.^a aula

O D.A.S.P. EM FACE DA DOUTRINA SOBRE ADMINISTRAÇÃO GERAL — SUA COMPARAÇÃO AOS ÓRGÃOS SEMELHANTES DO GOVERNO NORTEAMERICANO

Antes de entrar na apreciação detalhada das atribuições das Divisões do D.A.S.P., parece-nos conveniente considerá-lo, ainda outra vez, no seu todo, afim de verificar, uma vez mais, como se apresenta ele em face da doutrina sobre administração geral.

Como vimos nas aulas anteriores, existe uma diferenciação nítida entre as atividades de administração geral — os meios de que se vale a Administração para consecução dos fins do Estado — e as de administração específica, ou sejam os próprios fins do Estado.

Para o exercício daquelas atividades — por razões que não vale a pena repetir, pois foram expostas e discutidas exaustivamente nas duas primeiras aulas — aconselham os mestres da ciência da administração (Willoughby, Pfiffner, Walker, White, Meriam, Gulick, etc.) — todos, sem exceção, o estabelecimento de órgãos próprios, dotados de pessoal especializado, conhecedor da técnica própria da ciência da administração. Sendo um órgão dessa natureza, está, pois o D.A.S.P. com sua existência justificada, mais do que isso, exigida, em face da doutrina sobre administração geral.

Se concordam todos quanto à necessidade da criação de órgãos de tal natureza, nem sempre o mesmo sucede quanto à forma que devam eles assumir. Uns sugerem a integração de todas as atividades de administração, sob uma das formas já enumeradas na primeira aula, isto é, ou — 1): um órgão central, com funções orientadoras, fiscalizadoras e coordenadoras, conjugado a outros, executores; ou — 2): um órgão central, orientador, coordenador e fiscalizador, mas em parte também executor e conjugado a outros, somente executores; ou — 3): um órgão totalmente centralizador. Outros, limitam-se a considerar conveniente a criação de um órgão, ou de um organismo, para cada uma das atividades de administração geral, ou para um conjunto delas, não para a sua totalidade.

Convém salientar, porém, que não há antagonismo entre as duas correntes, e sim, apenas, uma questão de maior ou menor integração das atividades de administração geral.

O D.A.S.P. obedece mais de perto à doutrina dos do primeiro grupo, sendo muito semelhante ao "Service of

General Administration", cuja criação foi proposta, em 1929, pelo "Institute for Government Research" da "Brookings Institution", para o Governo Federal Norte Americano; também ele pode ser comparado, em suas linhas gerais, ao "Bureau of General Administration", preconizado por Willoughby e Walker.

Nos Estados Unidos da América, continua ainda em vigor uma situação de menor integração das atividades de administração geral. E isto porque o extraordinário desenvolvimento das funções administrativas naquele país e seu tremendo volume tornam muito mais difícil, muito mais complexa, aquela integração.

Assim é que, lá, as funções aqui da alçada do D.A.S.P. cabem a dois órgãos:

1. *Bureau of the Budget*, criado em 1921; e
2. *Civil Service Commission*, criada em 1883.

O *Bureau of the Budget* foi criado pela lei de Contabilidade e Orçamento, de 1921, que, discutida primeiramente em 1920, não logrou alcançar forma definitiva devido a impasse surgido em virtude de querer, o Senado, a colocação do novo órgão no "Treasury Department", ao passo que a Câmara insistia pela situação do mesmo junto ao Presidente. Em 1921, adotou-se um "compromise", isto é, concordou-se em que ficasse o *Bureau of the Budget* integrando o "Treasury Department", mas subordinado diretamente ao Presidente, que podia escolher e nomear livremente o seu Diretor. Disso resultou na realidade a vitória do ponto de vista da Câmara.

Compreende o *Bureau of the Budget*, desde 1939 — quando foi afinal retirado legalmente do "Treasury Department" e colocado no "Executive Office of the President" — cinco divisões, as quais são:

1. de Estimativas.
2. Fiscal.
3. de Gerência Administrativa.
4. de Referência Legislativa.
5. de Padrões Estatísticos.

A 1.^a e a 2.^a Divisões se comparam à nossa Comissão de Orçamento, embora esta tenha atribuições mais

amplas; a 3.^a é equivalente à Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P.; a 4.^a corresponde a funções comuns a todas as Divisões deste (revisão e coordenação legislativa) e ao seu Consultor Jurídico; e a 5.^a exerce atividades que, no nosso Governo Federal, cabem ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

A *Civil Service Commission*, existe, como se viu, há 60 anos; é uma vasta organização, com funções das que competem a quatro Divisões do D.A.S.P.: de Seleção de Aperfeiçoamento, de Estudos de Pessoal e (em menor escala) de Orientação e Fiscalização do Pessoal.

Compõe-se a *Civil Service Commission* de três membros e possui 19 órgãos, a saber:

1. Gabinete do diretor executivo;
2. Divisão de informações e recrutamento;
3. Divisão de administração do pessoal,
4. Divisão de planejamento e orçamento;
5. Biblioteca;
6. Gabinete do assistente executivo dos comissários (subordinado ao do diretor executivo);
7. Divisão de comunicações;
8. Divisão de contabilidade e manutenção;
9. Divisão de concursos;
10. Divisão de serviços médicos;
11. Divisão de assentamentos;
12. Divisão de investigações;
13. Conselho de recursos e revisão;
14. Divisão de pesquisas;
15. Divisão de aposentadoria;
16. Conselho de administração de pessoal;
17. Divisão de classificação de cargos;
18. Divisão de estatística; e
19. Divisão de treinamento.

Nos Estados, há 13 delegacias da Comissão.

Também convém não esquecer a *Procurement Division* do "Treasury Department", cujas funções se assemelham ao mesmo tempo às da Divisão do Material do D.A.S.P. e às do Departamento Federal de Compras, isto é, aquele órgão orienta a aquisição, guarda, distribuição e abastecimento do material e é a agência de compras. A *Procurement Division* foi estabelecida em 1933.

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais

CONVÊNIO NACIONAL DE ESTATÍSTICA
MUNICIPAL — CONSTITUCIONALIDADE DAS MEDIDAS TOMADAS PELO
I.B.G.E.

PROCESSO N. 822-42

Justificação de voto

Ao solicitarmos vista do processo com que se submete à aprovação do Sr. Presidente da Repú-

blica o padrão dos decretos-leis dos municípios do Estado de Mato Grosso ratificando o Convênio de Estatística Municipal por eles celebrado com a União — representada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — inspirou-nos inicialmente o desejo de bem realçar o alto interesse que representa para a defesa nacional a organização metódica, eficiente e racional do serviço de estatística militar em todo o país.

Assim, não é demais fique aqui consignado que o decreto-lei federal n. 4.181, de 16 de março de 1942, que criou, nos Departamentos Estaduais de Estatística, "secções especializadas de Estatística Militar", veio tornar realidade uma antiga aspiração do Estado Maior do Exército e do Conselho de Segurança Nacional, como base indispensável e segura à execução da mobilização do país em caso de guerra, no seu sentido mais lato: mobilização militar e econômica.

Diz bem da importância desses serviços, no ponto de vista das necessidades militares e, portanto, da defesa nacional, o aviso n. 2.767, de 16 de setembro de 1941, com que o Sr. Ministro da Guerra se dirigiu ao Presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a propósito da Resolução n. 198, de 23 de julho de 1941, do Instituto, segundo a qual a sua Presidência decidira pleitear dos Governos das Unidades Federadas a criação de Secções de Estatística Militar em cada repartição central do sistema regional e estabelecida, desde logo, os moldes de sua execução:

"Excelentíssimo Senhor Presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Tenho a honra de acusar o recebimento do ofício P. SE-2.792, de 1.º do corrente, desse Instituto, em que Vossa Excelência me comunica as providências tomadas pela Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística, bem como as atividades anteriores do Instituto no sentido de promover a organização das estatísticas militares no país.

Foi com o maior prazer que, ao tomar conhecimento das medidas adotadas e da Resolução do Conselho, determinei fossem as mesmas integralmente publicadas em Boletim do Exército, cabendo-me reconhecer e acentuar o espírito esclarecido e o alevantado e patriótico objetivo que presidiram àquela Resolução, pela qual se tornará esse Instituto um precioso e ativo colaborador do Estado Maior do Exército na organização de nossa estatística militar que constitui, sem dúvida, um dos mais relevantes problemas da defesa nacional.

Reitero a Vossa Excelência, nesta oportunidade, os meus protestos de alto apreço e distinta consideração.

(a.) EURICO G. DUTRA".

Posso acrescentar que o Boletim do Exército n. 39, de 27 de setembro de 1941, publicou os textos do ofício e da Resolução acima referidos, bem assim que o Estado Maior do Exército já se vem utilizando, com incontestes vantagens, das es-

tatísticas do Instituto, para as diversas necessidades de nossa atual mobilização.

Mas, o exame mais aprofundado que nos foi dado fazer do assunto, consequente a esse pedido de vista, levou-nos à presente justificação de voto e às conclusões que nela se conteem, o que, tudo, queremos submeter à esclarecida apreciação desta douta Comissão.

É o que exporemos a seguir.

Após a Resolução acima citada, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, pela qual se dava início, mas de modo ainda precário, à organização da estatística militar no país, e "considerando a urgente necessidade de sistematizar e regularizar em todo o país, com a devida eficiência, os inventários, registros e levantamentos estatísticos exigidos pela segurança nacional", foi baixado o decreto-lei n. 4.181, de 16 de março de 1942, que dispõe, de modo definitivo, sobre a criação das Secções de Estatística Militar.

Não só para a melhor inteligência do que se segue, senão também para corroborar o que já foi dito acerca da importância da estatística militar no ponto de vista da segurança nacional, desejamos transcrever aqui alguns artigos e fazer referências a outros, desse decreto:

"Art. 1.º — Dentro de trinta dias da publicação do presente decreto-lei, os Governos dos Estados, do Território do Acre e do Distrito Federal promoverão a regulamentação, ou a criação e regulamentação, conforme o caso, da Secção de Estatística Militar cuja existência na competente repartição central, filiada ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (I. B.G.E.), ficou prevista pelas Resoluções ns. 198 da Assembléia Geral, e 126 da Junta Executiva Central; do Conselho Nacional de Estatística (C.N.E.).

Art. 2.º — Como órgão colaborador, em que se constitui, do Conselho de Segurança Nacional e das Forças Armadas Brasileiras, terá a Secção de Estatística Militar suas atividades supervisionadas e controladas pelos representantes dos Ministérios Militares na Junta Executiva Regional do C.N.E., devendo sua direção ficar a cargo de um estatístico de comprovada idoneidade moral e técnica.

Art. 3.º — São atribuídos precipuamente à Secção de Estatística Militar os seguintes encargos, além de outros que as circunstâncias impuserem :

I — organizar e manter rigorosamente atualizados, por meio de cadastros e fichários adequados, todos os informes considerados uteis às Forças Armadas;

II — coligir, criticar e fornecer, devidamente autenticadas, as informações que solicitarem os órgãos do Conselho de Segurança Nacional e os superiores órgãos militares;

III — coordenar e tabular, dentre os dados constantes dos cadernos das Campanhas Estatísticas Nacionais, empreendidas anualmente pelo I.B.G.E., todos os que interessarem a objetivos militares;

IV — proceder ao lançamento, mediante formulários adequados, de inquéritos especiais, de caráter eventual ou permanente, que as Forças Armadas reputarem uteis aos seus serviços técnicos e estatísticos;

V — fornecer os elementos de caráter informativo ou estatístico que se tornarem necessários aos objetivos da lei n. 4.263, de 1921, regulamentada pelo decreto n. 64, de 21 de setembro de 1939".

(Os dispositivos acima citados no inciso V dizem respeito à antiga lei de requisições militares).

E o art. 6.º do mesmo decreto-lei determina a realização de convênios com todas as municipalidades do país, repetindo, aliás, disposições já assentadas contratualmente na "Convenção Nacional de Estatística", aprovada e ratificada por decreto-lei federal n. 1.022, de 11 de agosto de 1936.

Mediante tais convênios, seriam delegadas ao Instituto pelos municípios que a eles aderissem, as respectivas funções administrativas concernentes ao levantamento da estatística geral da competência das municipalidades.

Dizer-se que os convênios assim firmados não constituem acordo livre de vontades e que sua execução importa intromissão indébita do Instituto na vida dos municípios não se nos afigura uma asserção rigorosa, dado que, primeiro, os convênios em apreço precisam de ser ratificados por meio de leis especiais "de todas as partes convencionistas" (e nem é outro o objeto do presente processo, senão a ratificação que espontaneamente pretendem fazer os municípios de Mato Grosso dos convênios assinados) e que, segundo, as partes convencionantes são livres de, nesses convênios, zelarem pelos seus peculiares interesses, conforme reza o art. 8.º do decreto-lei n. 4.181 :

"Art. 8.º — Os Convênios Nacionais de Estatística Municipal cingir-se-ão aos seguintes objetivos gerais, *sem prejuízo das cláusulas especiais que as partes contratantes houverem por bem assentar, tendo em vista seus comuns interesses considerados em face das peculiaridades regionais e locais, etc.*" (os grifos são nossos).

Como se vê, não há lesão da autonomia municipal, senão uma delegação, feita pelo município, a uma entidade federativa autárquica, para a realização de um serviço público (levantamento estatístico) de competência municipal.

Que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística é um órgão autárquico, não padece dúvida : a lei orgânica que o instituiu — decreto número 24.609, de 6 de julho de 1934 — diz, em seu art. 1.º, que o Instituto "é uma entidade de natureza federativa, subordinada diretamente à Presidência da República", e diz, mais, em seu art. 2.º, que o Instituto "agirá com autonomia administrativa".

Ora, "a autarquia realiza um serviço que, em rigor, poderia estar confiado a uma administração pública geral — União, Estado ou Município — e, muitas veez, foi destacado dessa administração. Por isso, a autarquia filia-se à organização geral da administração pública territorial, é um membro do Estado e participa, em medida mais ou menos ampla, das faculdades inerentes ao poder público" (TITO PRATES DA FONSECA — "Autarquias Administrativas", pg. 70).

Outros conceitos expressivos sobre a autarquia, que bem elucidam a tese que nós propomos defender, são os seguintes :

"A outorga de personalidade jurídica a um serviço público, ou a institucionalização desse serviço, é apenas um processo técnico pelo qual o Estado descentraliza o serviço, dotando-o de órgãos e patrimônio próprios. É uma simples técnica de organização do serviço público" (Francisco Campos — "Parcerias", II Série, pg. 210).

"As autarquias não sendo administração pública no sentido estrito, por constituírem entidades autônomas, integram-se no seu sistema geral, pois que dela são delegadas, agindo na consecução de fins que lhe são próprios e usando de poderes e prerrogativas semelhantes aos do Estado no qual se enquadram, como um todo harmônico" (Oscar Saraiva — "As autarquias do Direito Público Brasileiro", Revista Forense, vol. XXXIV, pg. 772).

Ora, se o município pode criar uma organização autárquica e delegar-lhe parte dos serviços públicos que lhe competem, não vemos porque lhe

seja vedado fazer o mesmo em relação a uma organização já existente de natureza federativa, como é, no caso, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Parece-nos haver demonstrado, assim, que não há, no projeto em exame, qualquer choque com o direito constitucional vigente, senão uma prática que pode invocar, a seu favor, inúmeros precedentes e, mais, que a autonomia municipal se acha, no caso, integralmente respeitada, quer de fato, quer no ponto de vista da mais estrita aparência legal.

Referentemente à decretação de um fundo especial — como o faz o projeto sob exame — “criado à margem da lei orçamentária e que lhe viola a universalidade” (parecer do Dr. Sá Filho, fls. 26), cabem as considerações seguintes:

De fato, a regra da universalidade orçamentária diz-nos que não se deve fazer a afetação de determinadas rendas a determinados fins. “De acordo com ela, todos os tributos, rendas e suprimientos de fundos são levados à conta geral da Receita. Formam uma única massa de recursos com a qual o Governo atende aos diferentes serviços públicos especificados na parte da Despesa de seu Orçamento” (LUIZ SIMÕES LOPES — “Parecer” de 13-8-42 dado no processo n. 3.770-41, desta Comissão).

GASTON JÊZE, citado por TITO PRATES DA FONSECA, assim exprime seu ponto de vista a esse respeito:

“Ligar um serviço público organizado a um patrimônio geral quer dizer que as despesas de gestão desse serviço serão pagas pelos recursos desse patrimônio geral. O conjunto dos serviços ligados, presos a um patrimônio geral, são saldados pelos recursos gerais desse patrimônio. Formam uma só massa, que pesa sobre o conjunto dos recursos do patrimônio geral. Diz-se, então, que vigora o princípio de não afetação de receitas; de rendas não assinadas, não predeterminadas. As obrigações providas da realização desses serviços públicos constituem dívidas do patrimônio geral, sem ordem, nem preferência entre elas. Essa é a regra fundamental em ciência de Contabilidade Pública, em Finanças e na teoria orçamentária.

Duas exceções principais se levantam. Às vezes, decide-se que determinada receita, provida da coleta de certo imposto, de uma renda, fique afeta a dada categoria de despesas de um serviço público. Há, então, afetação pura e simples de receita. A

despesa do serviço afetário permanece dívida do patrimônio geral; a receita assinada não perde o seu caráter de recurso do patrimônio geral. A afetação pura e simples é um meio de limitar a despesa do serviço pelo *quantum* da renda afetada, ou de circunscrever a receita pela despesa a ser realizada.

O processo é essencialmente financeiro. Às vezes, aparecem consequências jurídicas, no sentido de ficar a validade da receita subordinada às necessidades da despesa.

Outras vezes, decide-se que as dívidas nascidas do desenvolvimento de certo serviço público não gravarão o patrimônio geral administrativo; que as receitas providas desse serviço não se integrarão na massa do patrimônio geral. Organiza-se, então, um patrimônio especial, sobre o qual irão pesar as dívidas ocasionadas pela gestão do serviço, e a quem pertencerá a renda deste. O excedente da renda, em princípio, aumentará as forças do patrimônio especial; não figura, ordinariamente, na receita do patrimônio geral. Diz-se, então, que há serviço público personalizado — autarquia administrativa ou institucional.

Esta situação financeira manifesta-se, necessariamente, sob a forma de poderes gerais outorgados a certos agentes públicos: a *percepção de impostos e taxas, receber doações*, etc. Os agentes a quem incumbe a gestão de tal patrimônio especial têm competência para aplicar a receita assinada às despesas do serviço. Têm os poderes jurídicos, corolários dos poderes financeiros, de competência para estar em juízo, para requerer medidas conservatórias, etc. *Podem, em síntese, realizar todos os atos jurídicos, necessários à boa gestão da massa dos bens de um patrimônio*. (TITO PRATES DA FONSECA, op. cit., páginas 115 a 117). (Os grifos são nossos).

E no elucidativo estudo que faz da responsabilidade da autarquia administrativa e da administração geral, ensina TITO PRATES DA FONSECA:

“A responsabilidade do Estado só pode aparecer depois de exaustas as forças do patrimônio da autarquia. Não pode essa responsabilidade pesar sobre o orçamento geral, enquanto exista um patrimônio especial, enquanto haja impostos ou taxas destinadas a cobrir as responsabilidades do serviço público personalizado”. (Op. cit., pg. 114).

E' este, pois, o caso típico, imposto pela prática administrativa, da quebra do princípio da universalidade orçamentária. Nem é demais assinalar que o conferir-se a uma organização autônoma — pessoa jurídica de direito público — um patrimônio especial, destinado a responder pelas dívidas ocasionadas pela gestão dos serviços que lhe forem afetos — constitui bem uma daquelas condições do “mínimo de condições essenciais” que, na opinião do emérito jurista Dr. Clodomir

Cardoso, deveria ser definido por lei federal para a perfeita caracterização de um órgão autárquico (Dr. CLODOMIR CARDOSO — *Parecer* de 12-8-42, no processo n. 4.069-41 desta Comissão).

Julgamos, assim, que a receita expressamente assinada ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística pelos projetos sob exame, como o poder de cobrá-la e de aplicá-la, é de molde a caracterizar a natureza autárquica do Instituto — que já era, mesmo sem isso, entidade federativa e autônoma.

Já se vê, em conexão com o exposto, que não há extranhar a faculdade conferida ao Instituto de arrecadar o produto do imposto adicional criado pelos projetos sob exame, não fosse o Instituto, como é, um órgão autárquico que goza, pois, em certa medida, do *jus jubendi* e *coercendi* e frue, incontestavelmente, o *jus colectandi* (Ministro MANUEL CARLOS, citado por TITO PRATES DA FONSECA, *op. cit.*, pg. 84).

Aliás, toda a legislação referente aos órgãos autárquicos, que compulsamos, a saber, a do Departamento Nacional do Café, a do Instituto Nacional do Mate e a do Instituto Nacional do Sal, outorga a esses órgãos a *faculdade de arrecadar ou fiscalizar a arrecadação* de taxas especiais criadas e destinadas ao custeio dos respectivos serviços.

Mas, independentemente de toda a argumentação que aí fica, e só pela qual já poderíamos aconselhar a esta douta Comissão a aprovação dos projetos em causa, queremos assinalar que a promulgação dos projetos de decretos-leis pelas diversas municipalidades do país, que ratificam o Convênio Nacional de Estatística Municipal, independe de aprovação prévia do Sr. Presidente da República, não só porque os atos municipais concernentes aos convênios estão sujeitos à ratificação por parte do Governo Federal (art. 7.º do decreto-lei n. 4.181), como, ainda, porque o re-

cente decreto-lei federal n. 4.736, de 23 de setembro de 1942, que dispõe sobre a estatística econômica e dá outras providências, estabelece, expressamente, em seu art. 16:

“E” dispensada a exigência de prévia aprovação do Presidente da República quanto ao padrão das leis municipais de ratificação dos Convênios de Estatística Municipal que ficaram previstas na lei número 4.181, e cuja vigência é condicionada à ratificação do governo federal”.

Isso explica porque os demais municípios do Brasil não enviaram a esta Comissão os projetos análogos de ratificação dos Convênios de Estatística Municipal, bem assim o fato de haver recebido o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística a comunicação de que a quase totalidade dos municípios de Mato-Grosso já promulgou os decretos-leis cujo padrão ainda estamos aqui examinando (proc. fls. 21).

Isso explica, finalmente, a notícia inserta recentemente em um dos jornais desta Capital, e trazida por um de nossos colegas ao conhecimento da Comissão, de que a Prefeitura de Petrópolis havia promulgado o decreto-lei ratificador do Convênio de Estatística Municipal, celebrado por aquela municipalidade com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Em face do exposto, julgamos perfeitamente legais e acordes com o direito constitucional as medidas tomadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e os correspondentes atos municipais, concernentes ao Convênio Nacional de Estatística Municipal; mas, tendo em conta o categórico dispositivo transcrito da lei federal número 4.736, propomos simplesmente o arquivamento do processo em apreço.

Salvo melhor juízo desta douta Comissão.

Em 9 de novembro de 1942. — *Leony de Oliveira Machado*.

(V. também Parecer do Sr. Sá Filho a respeito, na ordem do dia de 27-10-42).

NOTAS

O Orçamento Federal para 1943

Um dos fatos mais significativos da vida de uma nação democrática é indiscutivelmente a publicação do orçamento, porque este constitui não só um processo de confirmação do mandato que o Governo exerce em nome do Povo, como também uma demonstração cabal de que esse mandato é exercido escrupulosamente.

Com efeito, na parte denominada Despesa Pública de seu orçamento, o Governo revela o programa administrativo que pretende executar durante um ano e descreve os encargos a que tem de satisfazer, sejam estes decorrentes de obrigações tradicionais, sejam impostos pelas circunstâncias do momento. Depois de medir esse programa e esses encargos em toda a sua extensão, de culcular as etapas em que serão realizados e de decompô-los em elementos humanos e materiais, o Governo distribue aos órgãos incumbidos de executá-los os créditos de que necessitam, em importância proporcional à ação correspondente a cada um. Na outra parte, denominada Receita Pública, são relacionados, com as respectivas previsões, os diferentes recursos que o Governo espera obter para a realização de seus objetivos. E, ainda, aí, os cidadãos têm o ensejo de verificar a que ponto vai a participação da riqueza nacional no financiamento das atribuições do Estado, assim como as diferentes modalidades de contribuições que recaem sobre a coletividade.

É o Orçamento, portanto, um livro aberto que anualmente se acha à disposição do público afim de que sejam conhecidos os propósitos administrativos do Governo e os limites a que este se sujeita em face dos recursos financeiros de que pode dispor. Não há, por conseguinte, mais sugestiva manifestação da vitalidade democrática de um regime do que a exposição clara das contas públicas que o orçamento oferece pontualmente, todos os anos, à Nação.

Para o próximo exercício de 1943, o Presidente da República aprovou o Orçamento Geral da União, pelo Decreto-lei n. 5.120, de 19 de dezembro último. A Despesa está fixada em Cr\$ 5.270.160.879,00 e a Receita estimada em Cr\$ 4.777.673.000,00.

Seguindo a mesma forma de apresentação instituída a partir de 1938, que consiste em distribuir a Despesa, em primeiro lugar, pelos Minis-

térios e demais órgãos autônomos e, em segundo, dentro destes, por seis verbas distintas, o novo Orçamento da União, comparado com os dos exercícios anteriores, oferece um sensível aperfeiçoamento de ordem técnica. Aliás, este aperfeiçoamento vem se observando de ano para ano, graças aos esforços contínuos e ininterruptos da Comissão que o elabora. Como se sabe, o Orçamento é elaborado, de conformidade com o sistema constitucional vigente, sob instruções diretas do Presidente da República, pelo Departamento Administrativo, previsto no art. 67 da Constituição. Todavia, como ainda não foi possível organizar-se a Divisão do Orçamento como parte integrante do Departamento Administrativo do Serviço Público, este, por intermédio de seu Presidente, superintende os trabalhos orçamentários através de uma Comissão criada no Ministério da Fazenda para funcionar até que aquela Divisão do Orçamento se organize.

Fiel ao princípio de que o Orçamento constitui, antes de tudo, um instrumento de administração, o órgão que o elabora tem procurado estabelecer o mais íntimo contato com todas as repartições e demais unidades de serviços que compõem o aparelho administrativo da União, afim de auscultar-lhes as necessidades e distribuir-lhes os créditos indispensáveis à execução dos trabalhos que competem a cada uma.

No momento atual, em que o Brasil se encontra envolvido na guerra que convulsiona o mundo, o perfeito conhecimento das menores atividades administrativas é a base fundamental para qualquer estudo orçamentário. É fácil supor que, nesta emergência, todos os órgãos do serviço público tenham de contribuir para o esforço de guerra. No entanto, é preciso distinguir, nitidamente, as atividades específicas, intrínsecas, inerentes a cada órgão, segundo a finalidade para a qual foi criado, das atividades que, porventura, tenha de desempenhar em virtude das exigências da preparação bélica. Essa distinção é importante porque evitará que alguns órgãos se hipertrofiem, que novas repartições sejam criadas desnecessariamente, que o número de servidores aumente, enfim, que se desenvolvam exageradamente os serviços públicos. Torna-se necessário evitar esse fenômeno inflacionário de serviços, afim de que uma vez

terminada a guerra, não se encontre o Governo diante de enormes dificuldades para reajustar-se às proporções normais. Além disso, as despesas decorrentes das atividades governamentais relacionadas com a guerra não podem ser custeadas com os recursos da receita ordinária. Por isto, houve muita cautela da parte do órgão elaborador do Orçamento em fazer inscrever neste apenas os créditos para execução dos programas de trabalhos de caráter permanente e obrigatório, ao mesmo tempo em que, na receita, incluiu tão somente a previsão das rendas também normais e permanentes.

Os Ministérios e órgãos civis apresentam, assim, uma despesa total, para 1943, inferior em quase 2 % ao total dos créditos orçamentários que obtiveram em 1942. Nos Ministérios militares, sem embargo do aumento que apresentam para 1943, em relação ao total dos créditos obtidos em 1942, não foram computadas despesas de preparação para a guerra e, sim, tão somente, as que se referem ao ajustamento dos seus quadros e efetivos às proporções que devem guardar em tempos de paz. Todas as despesas supérfluas foram suprimidas, mas isso não quer dizer que a compressão dos gastos possa causar qualquer prejuízo ao perfeito funcionamento dos serviços públicos. Os próprios responsáveis pelos diferentes órgãos da administração estudaram e discutiram com a Comissão de Orçamento os créditos imprescindíveis para a continuação, sem interrupções, de seus programas de trabalho, firmando-se, assim, um compromisso de administrar dentro dos recursos obtidos.

A tabela que se segue oferece uma comparação, por Verbas, da Despesa da União fixada nos Orçamentos de 1942 e 1943, pela qual se verifica que houve, para este exercício, um aumento total apenas de 4,86 % :

Verbas	1942 Cr\$	1943 Cr\$
1 — Pessoal	1.979.192.943,50	2.226.511.053,00
2 — Material	700.326.310,00	882.235.449,00
3 — Serviços e Encargos ...	783.538.510,50	843.444.550,00
4 — Eventuais ...	3.350.000,00	3.370.000,00
5 — Obras	574.546.129,60	579.751.557,00
6 — Dívida Pública	985.123.000,00	734.848.270,00
Totais	5.026.076.893,60	5.270.160.879,00

Na Receita, há a salientar o declínio do imposto de importação, previsto para 1943 em.... Cr\$ 658.740.000,00, enquanto que a previsão para 1942 se elevava a Cr\$ 1.017.035.000,00. A queda do imposto de importação decorre evi-

dentemente da perturbação do comércio marítimo e vem se acentuando desde o início da guerra. Paralelamente, porém em sentido inverso, tem crescido o imposto de renda que, em 1943, deverá cobrir completamente a diferença observada no imposto de importação. Assim, o imposto de renda que, em 1942, havia sido previsto em Cr\$ 686.400.000,00, está previsto para 1943 em Cr\$ 1.190.000.000,00. Todos os demais tributos, como o imposto de consumo, imposto de selo e demais rendas patrimoniais, industriais e diversas outras, inclusive renda extraordinária, apresentam sensível crescimento.

A estimativa da arrecadação dos recursos da União para 1943, feita sem nenhum excesso de otimismo, mas unicamente à base de cálculos procedidos mediante análise fria e segura dos fatos, pode ser comparada com a do Orçamento de 1942 na tabela abaixo, em que se verifica que o crescimento total da Receita para o exercício vindouro sobre o antecedente é de 8,86%:

	1942 Cr\$	1943 Cr\$
Renda Ordinária		
Rendas tributárias	3.345.115.000,00	3.638.135.000,00
Rendas patrimoniais	47.850.000,00	58.900.000,00
Rendas industriais.	265.246.000,00	268.544.000,00
Diversas rendas ..	241.589.000,00	243.345.000,00
Total da Renda Ordinária ...	3.899.800.000,00	4.208.924.000,00
Renda Extraordinária	488.956.000,00	568.749.000,00
Totais	4.388.756.000,00	4.777.673.000,00

No "Sumário" que adiante se vê, extraído da publicação oficial do Orçamento para o exercício financeiro de 1943, estão indicados os mais importantes tipos de recursos, com a arrecadação que se espera alcançar para cada um deles, bem como os principais títulos da despesa pública. O "deficit" que ali se pode observar, de Cr\$ 492.487.879,00, é inferior em Cr\$ 144.833.015,00, ou seja em 22 %, ao previsto no Orçamento para 1942.

Estava a Revista do Serviço Público com o presente número em sua fase final de impressão quando foi publicado o novo Orçamento Federal. Por este motivo, não pode oferecer, no momento, aos seus leitores senão um breve comentário sobre os aspectos gerais daquele documento. Entretanto, espera em números posteriores tornar ao assunto com estudos mais aprofundados da lavra de seus colaboradores especializados.

SUMARIO

ORÇAMENTO PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 1943

RECEITA ESTIMADA		DESPESA FIXADA	
RENDA ORDINÁRIA			
I — RENDAS TRIBUTÁRIAS		I — PESSOAL	
Consumo.....	1.356.350.000,00	Permanente.....	1.093.116.269,00
Renda.....	1.190.000.000,00	Extranumerário.....	427.543.400,00
Importação.....	658.740.000,00	Vantagens.....	136.249.162,00
Selos e afins.....	432.800.000,00	Indenizações.....	35.541.740,00
Territórios.....	245.000,00	Outras despesas com pessoal.....	21.772.827,00
	3.638.135.000,00	Pessoal adido e em disponibilidade.....	2.348.474,00
		Inativos.....	271.570.000,00
II — RENDAS PATRIMONIAIS		Pensionistas.....	71.124.860,00
Renda de capitais nacionais.....	50.000.000,00	Etapas e auxílios.....	167.244.371,00
Outras rendas patrimoniais.....	8.900.000,00		2.226.511.053,00
	58.900.000,00		
III — RENDAS INDUSTRIAIS		II — MATERIAL	
Correios e Telégrafos.....	190.000.000,00	Permanente.....	201.785.620,00
Estradas de ferro.....	70.445.000,00	De consumo.....	535.143.604,00
Imprensa Nacional.....	4.500.000,00	Diversas despesas.....	139.416.225,00
Outras rendas industriais.....	3.599.000,00	Outras despesas com material.....	5.890.000,00
	268.544.000,00		882.235.449,00
IV — DIVERSAS RENDAS		III — SERVIÇOS E ENCARGOS	
Taxa de previdência social.....	44.000.000,00	Auxílios, subvenções e contribuições.....	211.177.736,00
Taxa de Educação e Saúde.....	28.500.000,00	Serviços contratuais.....	168.683.354,00
Emolumentos consulares.....	24.000.000,00	Previdência social.....	131.033.000,00
Loterias.....	20.000.000,00	Diferenças de c mbio e remessas para o exterior.....	62.000.000,00
Taxa s/ a exportação do quartzo.....	18.000.000,00	Territórios.....	40.000.000,00
Taxa s/ a produção efetiva das minas.....	12.000.000,00	Serviços educativos, culturais e de saúde e higiene.....	27.680.000,00
Renda do D. N. E. (Ensino Secundário).....	11.300.000,00	Serviços de sondagem.....	24.760.000,00
Imposto sobre farinha de trigo.....	10.500.000,00	Outros serviços e encargos.....	178.110.460,00
Outras rendas.....	75.045.000,00		843.444.550,00
	243.345.000,00	IV — EVENTUAIS.....	3.370.000,00
	4.208.924.000,00		
RENDA EXTRAORDINÁRIA		V — OBRAS	
Partes dos Estados, etc.....	130.000.000,00	Obras.....	564.199.957,00
Imposto da Municipalidade.....	122.400.000,00	Desapropriação e aquisição de imóveis.....	15.551.600,00
Cobrança da dívida ativa.....	65.000.000,00		579.751.557,00
Taxa de água.....	53.200.000,00	VI — Dívida Pública	
Eventuais.....	52.000.000,00	Consolidada.....	539.763.270,00
Diferenças de c mbio.....	42.000.000,00	Flutuante.....	195.085.000,00
Adic. de 10% tarifas ferroviárias.....	40.000.000,00		734.848.270,00
Indenizações.....	22.000.000,00		
Taxa adicional de assistência hospitalar.....	12.500.000,00		
Taxa de esgoto.....	12.000.000,00		
Outras rendas extraordinárias.....	17.649.000,00		
	568.749.000,00		
TOTAL DA RECEITA.....	4.777.673.000,00		
Deficit previsto para o fim do exercício financeiro.....	492.487.879,00		
TOTAL.....	5.270.160.879,00		
		TOTAL DA DESPESA.....	5.270.160.879,00

A "Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal" em São Paulo

(Notas coligidas por PEDRO POPPE GYRÃO)

Quando a gente chega a São Paulo e toma contato com sua tão justamente proclamada tradição de hospitalidade, trabalho, inteligência e, sobretudo, de um grande amor ao Brasil, tem, forçosamente e com muito gosto, que concluir com o professor Lourenço Filho: — "São Paulo sempre foi e é uma grande escola de administração."

Esse conceito impunha a antevisão do grande sucesso que teria, em terras bandeirantes, um certame do vulto da "Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal". Sucesso que foi realidade em grau muita vez indescritível. E que, agora, procuraremos transmitir aos leitores da *Revista do Serviço Público*, nesta reportagem sobre os movimentos dos dias que agitaram São Paulo para a evidência dos novos rumos administrativos do Brasil.

O LOCAL DA "EXPOSIÇÃO"

O Viaduto do Chá que liga a Praça do Patriarca à do Teatro Municipal, mereceu do prefeito Prestes Maia, — o Pereira Passos paulista — um tratamento especial. E' que esse engenhoso urbanista rasgou imponente galeria, que vindo da Praça do Patriarca desce ao Parque Anhangabaú. A galeria, oficialmente denominada Almeida Junior, mas que a gratidão paulista teima em denominar Prestes Maia, é tudo que se possa desejar em beleza, conforto e grandiosidade. Dotada de um pavimento de grande proporção, tem sido o local preferido para as mostras de artes e realizações do Estado Nacional.

A "Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal" não podia ter melhor guarida, senão na galeria Almeida Junior, onde ficou instalada de 28 de outubro a 10 de novembro de 1942.

INAUGURAÇÃO, NO DIA DO FUNCIONÁRIO

Decidiram o Governo do Estado de São Paulo e o Departamento do Serviço Público que a inauguração do certame que mostra as atividades de organização do Governo Federal, fosse parte integrante das grandes solenidades realizadas, no dia 28 de outubro, data consagrada ao Funcionário Público. Nesse dia, o interventor Fernando Costa assinalou, também, outra grande iniciativa de seu Governo: o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis dos Municípios de São Paulo, que a partir de 28 de outubro de 1942 começou a vigorar em todo o Estado.

Foi memorável para São Paulo essa solenidade, que precedia de momentos a da inauguração da "Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal". O tradicional Teatro Municipal da capital paulista acolhia a massa dos servidores públicos, que aplaudiu delirantemente, as palavras de seus representantes, Tito Prates, pelos funcionários estaduais, Ademar Ferreira, pelo funcionalismo fe-

deral de São Paulo e Francisco Pati, representando os servidores municipais. Em resumo, os discursos ali pronunciados foram os seguintes:

"A AÇÃO ORGANIZADORA DO PRESIDENTE VARGAS"

A voz dos funcionários do Estado de São Paulo assim falou ao Brasil: — "Nos horizontes do funcionalismo, já a ação organizadora do Presidente se fazia sentir em noitadas de trabalho, no Palácio do Catete, de que participou o ilustre representante do D.A.S.P. nesta sessão cívica — Moacyr Briggs — e que precederam à lei n. 284, de 28 de outubro de 1936. Lançado, por essa lei, o embasamento da nova estrutura funcionária brasileira, continuou a obra presidencial de organização. Em 28 de outubro de 1939, tiveram os funcionários federais o seu Estatuto. Em 28 de outubro de 1941, foi decretado o Estatuto dos funcionários do Estado. Hoje, terão os servidores do Município o seu. Estabeleceu-se o regime jurídico da grande classe dos extranumerários e dos servidores das autarquias. Na instituição, distribuição, coordenação e subordinação dos órgãos administrativos, o Presidente Vargas, com exata visão do movimento descentralizador no Estado, pelas complexas atribuições que a época moderna lhe impõe, elevou a autarquias diversos serviços industriais do Estado e constituiu em entidades paraestatais, com funções em todo território da República, outras organizações de fins elevados, *quase estatais*."

"A HORA DA OBRA PAULISTA"

E, concluindo, a mesma voz dos servidores do Estado bandeirante afirmou: — "Chegou a hora da obra paulista. A adoção do princípio das carreiras impõe o reajustamento dos quadros. Esse reajustamento oferece dois aspectos: distribuição dos cargos pelo critério precípua da natureza das atribuições, da dificuldade e da responsabilidade do seu desempenho; e o escalão dos cargos pelo padrão dos vencimentos. Os funcionários públicos de São Paulo veem dizer a VV. Excias., Senhor Interventor Fernando Costa, meu General Maurício Cardoso, e ao Exmo. Sr. Presidente da República que, no seio da organização administrativa, como no acampamento, em qualquer lugar que lhes designem, nessa guerra total, estão prontos a dar toda a sua eficiência à defesa do Brasil."

"PEÇAS PROPULSORAS DA MÁQUINA ADMINISTRATIVA"

O representante dos funcionários federais de São Paulo afirmou, em nome da classe: — "Falando, recentemente,

aos funcionários públicos, o preclaro Chefe da Nação, numa expressão feliz, disse que somos nós as *peças propulsoras da máquina administrativa*.

Já não há distâncias, nem diferenças, nem desigualdades entre nós, funcionários públicos da União, dos Estados ou dos Municípios. Somos todos *servidores do Brasil*. Arcamos todos com a responsabilidade tremenda pelo funcionamento e eficiência da grande máquina administrativa a que se referiu o Presidente Vargas, sobre a qual se alicerçam os destinos gloriosos do Brasil."

DEFINIÇÃO DE FUNCIONÁRIO PÚBLICO

Disse o representante dos funcionários municipais de São Paulo: — "O Estatuto foi uma promessa da Constituição de 10 de novembro e é nas alíneas do art. 156 que ele se inspira, a exemplo dos demais já promulgados, para a definição do funcionário público. Este é, assim, todo aquele que exerce um cargo público criado em lei, seja qual for a forma de pagamento. Por onde se vê, então, que o funcionário público é, antes de mais nada, o titular de um cargo legal. Ele exerce uma função necessária — tão necessária, que encontra nas leis do país a sua garantia, a sua definição, o seu louvor. Tão necessária, mesmo, que só ela basta para caracterizar a existência do próprio Estado. O Estatuto não é uma novidade, nem como instituto jurídico, nem como sonho e esperança dos funcionários. Pode, no entanto, o Estado Nacional reivindicar, orgulhosamente, a honra de o ter convertido em realidade, quer para os servidores da União, quer para os dos Estados, quer para os dos Municípios. E' um serviço a mais que lhe fica devendo a imensa colmeia humana que mantém a administração do país. Que o "Dia do Funcionário" seja, então, o "Dia da Pátria", e que de corações ao alto, com os olhos postos no horizonte livre de nossa terra, unos e coesos em torno da pessoa do Chefe da Nação, prometamos, todos nós, funcionários federais, estaduais e municipais, retribuir, se preciso, com o sacrifício da própria vida, todos os favores que o Brasil nos concede, inclusive, e principalmente, o favor de ser a nossa terra incomparável e bela."

COLOCANDO O FUNCIONALISMO PAULISTA À ALTURA DESTES TEMPOS HERÓICOS

O Sr. Abelardo Vergueiro Cesar, secretário da Justiça do Estado de São Paulo, encerrou a grande sessão cívica do "Dia do Funcionário", com importante discurso do qual destacamos: — "Quando o Interventor Fernando Costa, com a eficiência de seu civismo operante e com a capacidade de sua experiência realizadora, resolveu instituir, no Estado de São Paulo, o Departamento do Serviço Público e o Estatuto do Funcionário, encontrou em mim um partidário entusiástico do novo empreendimento, porque me parecia e me parece que o funcionalismo do Estado, não obstante suas formosas tradições e seu admirável efeito útil, merecia uma reorganização estrutural que o colocasse à altura destes tempos heróicos de renovação universal, de novas idéias, de novos anseios e, portanto, de novos aparelhamentos estatais. Era a racionalização dos serviços públicos do Estado que se iniciava, a exemplo do que o Governo da República vinha fazendo para remodelar os serviços públicos federais, insuflando vida e força criadora ao art. 67

da Constituição Federal de 1937, que sabiamente impôs esse ideal de reorganização administrativa."

"AFIRMAÇÃO DUM PONTO TÍPICO DA RENOVAÇÃO PROMETIDA PELO ESTADO NOVO"

Encerrada a imponente sessão cívica do Dia do Funcionário, o Interventor Fernando Costa, em companhia do general comandante da 2.^a Região Militar, do brigadeiro do ar comandante da 4.^a Zona Aérea, de todo o secretariado e demais altas autoridades estaduais, dirigiu-se para a Galeria Almeida Junior, afim de presidir a inauguração da "Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal".

Nessa ocasião, o primeiro orador foi o prefeito Prestes Maia, que pronunciou o seguinte discurso: — "A significação desta Exposição e do instituto que lhe dá oportunidade é muito maior do que à primeira vista poderia parecer. Não se trata de uma mostra banal, como tantas que continuamente obstruem os *stands* e os salões, mas sim a afirmação dum ponto típico da renovação prometida pelo Estado Novo. Afirmação de estudo, de necessidades e apresentação já de resultados bem visíveis e concretos. Numa passagem muito conhecida, Spencer salientava a contradição dos povos que despendiam fortunas na criação de perfeitos *specimens* animais, mas negligenciavam a formação da própria criatura humana. Num paralelo, poder-se-ia criticar os países que, não obstante presenciarem o aperfeiçoamento constante dos métodos de trabalho no comércio, na agricultura e sobretudo na indústria e nas ciências, entretanto conservam inerte as máquinas obsoletas do governo e os processos da administração."

IMPERIOSA A NECESSIDADE DA UNIFORMIZAÇÃO E DA NORMALIZAÇÃO

E, concluindo seu discurso, adiantou o prefeito de São Paulo: — "E", por exemplo, indiscutível a importância dos princípios da uniformização e da normalização. Mas, seria desastroso considerá-los absolutos e extrapolá-los, por superstição às fórmulas, aos numerosos casos em que são inaplicáveis. Não é discutível a necessidade de melhorar os serviços e elevar o nível burocrático. Mas, também, seria injusto, por interpretações tendenciosas, esquecer as precárias condições da melhor fração do funcionalismo, a preciosa colaboração que frequentemente tem dado aos governos e ao progresso da nação, e que, no regime antigo, tanta vez permanecia encoberta atrás da ostentosa retórica dos seus usufrutuários nos relatórios e nas câmaras legislativas. Pois bem, todos estes escolhos tem-nos sabido evitar a esforçada pléiade encarregada da tarefa. Terminando esta breve apresentação, temos que agradecer ao D.A.S.P. e à Comissão Organizadora a honra desta investitura. Mas é visível que ela quis distinguir, mais que a nós pessoalmente, a Prefeitura da Capital, que — temos a satisfação de dizê-lo — foi uma precursora neste campo. Com efeito, a sua Comissão de Compras, e, sobretudo, a sua Comissão do Serviço Civil, para não citar outras organizações menores, já haviam introduzido, há muito, na nossa administração, os sábios e honestos princípios da racionalização burocrática e da seleção profissional. E, embora modestamente, elas tem procurado realizar o mesmo ideal, agora grandiosamente

consubstanciado na obra do D.A.S.P. federal. Excelentíssimo Senhor Interventor, peço inaugurar a Exposição do Departamento Administrativo do Serviço Público."

DIRETRIZES QUE ATENDEM ÀS EXIGÊNCIAS DA AÇÃO PÚBLICA

Seguindo-se ao prefeito Prestes Maia, o Sr. Portugal Gouveia, diretor-geral do Departamento do Serviço Público do Estado de São Paulo, pronunciou eloquente oração sobre as finalidades do D.A.S.P. e dos D.S.P., dos Estados. Depois de se referir, a esse propósito, ao art. 67 da Constituição, que criou o D.A.S.P., o Sr. Portugal Gouveia adiantou: — "As diretrizes então firmadas são das que permitem ao aparelho administrativo atender de pronto às exigências do contínuo desenvolvimento da ação pública, imposto pela complexidade sempre maior das relações humanas, fato que se está agora verificando pela facilidade de adaptação dos serviços públicos às necessidades oriundas do estado de guerra em que se encontra o país. O aperfeiçoamento constante das atividades-meios, já previsto no plano traçado pela ordenação constitucional, vem refletindo sensivelmente, no exercício, pelo Estado, de suas atividades-fins." Mais adiante, referindo-se ao sistema de organização adotado para o serviço público federal, acrescentou o diretor geral do D.S.P., de São Paulo, que "ele já vem se irradiando para o campo de ação estadual. A criação do D.S.P. de São Paulo, em janeiro deste ano, marcou entre nós, a implantação das novas idéias no terreno da técnica administrativa."

"AS BOAS IDÉIAS AQUI SE FIRMAM..."

Prosseguindo na sua oração, o Sr. Américo Portugal Gouveia, esclarece: — "Patrocinando em São Paulo a "Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal", salienta o Governo do Estado a própria finalidade do seu Departamento do Serviço Público. É essa finalidade será totalmente alcançada, porque São Paulo, graças ao nível cultural de seus filhos, constitui campo propício à germinação da semente. As boas idéias aqui se firmam, desenvolvem-se e aperfeiçoam-se mais do que o próprio sonho dos otimistas. Não será demais lembrar que o D.S.P. — e uso aqui das mesmas expressões de que há dias se serviu, com muita oportunidade e sabedoria, o digno Presidente do D.A.S.P., o ilustre Dr. Luiz Simões Lopes, em relação ao órgão que preside — não será demais lembrar que o Departamento do Serviço Público não quer substituir tudo o que existe na administração. Quer, apenas, localizar as falhas para corrigi-las, sem desprezar o grande acervo de trabalho e de experiência acumulados; quer retomar, mesmo, a *boa tradição* que existe, felizmente, em muitos dos nossos serviços públicos."

Terminando sua oração, disse o diretor-geral do D.S.P., de São Paulo: — "Ao Exmo. Sr. Dr. Fernando Costa, correspondendo ao apoio que tem dado ao D.S.P., desejo assegurar a inteira dedicação dos funcionários a quem entregou esse Departamento, incontestavelmente uma das maiores realizações de seu Governo, inspirada que foi no padrão federal, cujos frutos esta Exposição evidencia, demonstrando a clarividência do preclaro Presidente Getúlio Vargas, quan-

do o instituiu e a que revela emprestando-lhe o seu decidido apoio."

POSTULADOS DA MODERNA ADMINISTRAÇÃO

Por último, o Interventor Fernando Costa dá a palavra ao consul geral Moacyr Briggs, diretor da Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P. e representante desse órgão nas solenidades de inauguração da Exposição, em São Paulo. Disse o representante do D.A.S.P., no seu importante discurso: — "É sabido que a moderna administração científica inscreve, entre os seus postulados, a colaboração do público como fator imprescindível ao pleno êxito de qualquer empresa pública ou privada. No campo das organizações particulares, ninguém deixaria de reconhecer a necessidade de estudar o mercado e controlar a aceitação do produto, procurando, sempre, informar o público sobre a qualidade do artigo e seu preço de venda. Embora não vise a um lucro patrimonial, não deve ser diferente, neste aspecto, a situação da repartição pública. Se o seu objetivo reside em propiciar um máximo de benefício social, o administrador de serviço público precisa, igualmente, conhecer os públicos a que deve servir, o que eles esperam da administração e o que dela pensam. Impõe-se um trabalho de informação ou até de educação de quem ignora ou pouco sabe do esforço administrativo, porque nenhum cidadão pode cooperar inteligente e ativamente com a administração sem o conhecimento das suas realizações e das razões que as motivaram."

MANTER BOAS RELAÇÕES COM O PÚBLICO

Continuando, o consul geral Moacyr Briggs declarou: — "Manter boas relações com o público é, pois, um imperativo da eficiência nos negócios do Estado ou dos particulares." E, depois de se referir aos motivos que levaram o D.A.S.P. a realizar a Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal, em São Paulo, o orador acrescentou: — "Dentro do mesmo plano, com os mesmos objetivos e pelas mesmas razões, a "Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal" ora se reproduz nesta capital, por iniciativa do Departamento do Serviço Público que, assim, demonstra sua larga visão e perfeita compreensão da importância do problema. Cumpre salientar que, para o Governo Federal é extremamente grata esta oportunidade de oferecer ao povo do grande Estado de S. Paulo uma síntese do que vem procurando realizar. A escolha do dia não poderia ser mais significativa para quantos integram o Serviço Civil Brasileiro, quer como servidores federais, quer como servidores estaduais ou municipais. O dia 28 de outubro já está assinalado por uma série de atos que, dentro da política de valorização e proteção de funcionários e extranumerários, o Sr. Presidente da República e os senhores Interventores e Governadores veem expedindo."

COMPREENSÃO, COOPERAÇÃO, IDENTIDADE DE PROCESSOS E UNIDADE DE PROPÓSITOS

Na última parte de sua oração, o diretor da Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P. declarou: — "Ainda hoje, aqui, como em outras capitais do país, nas co-

memorações da data, ampliou-se a legislação que proporciona aos servidores públicos maior afirmação de sua dignidade e utilidade. Há um aspecto desta cerimônia de inauguração que merece ainda um registo especial. Refiro-me à colaboração entre as autoridades federais e deste Estado, que tornou possível trazer a Exposição a esta cidade. Ela traduz o que vai pelas esferas da administração brasileira: muita compreensão, espírito de cooperação, identidade de processos e unidade de propósitos. O povo de São Paulo, informando-se das realizações da União no setor da organização administrativa, sentir-se-á, sem dúvida, confiante, verificando que ela muito tem feito, que pode esperar muito da administração estadual no mesmo sentido e que todos procurarão corresponder à sua expectativa e merecer a sua aprovação. Na qualidade de representante do D.A.S.P., nesta solenidade, tenho a honra de agradecer ao Governo do Interventor Fernando Costa a cooperação dada ao Governo Federal, na reprodução deste certame. Também desejo fazer sentir ao D.S.P. o apreço e a gratidão do D.A.S.P., pelo entusiasmo, dedicação e perfeita noção de suas responsabilidades demonstrados na execução dos trabalhos. Ao Sr. prefeito de São Paulo, pelos conceitos elogiosos com que honrou o D.A.S.P., o meu muito obrigado."

ENTREGA DO CERTAME AO POVO DE S. PAULO

Terminado o discurso do representante do D.A.S.P., o interventor Fernando Costa convidou a senhora do consul geral Moacyr Briggs para cortar a fita simbólica que encerrava a entrada principal da Exposição, entregando, desse modo, ao povo de São Paulo, o importante certame. O interventor Fernando Costa e as altas autoridades federais, estaduais e municipais percorreram, logo depois, em companhia do Sr. Moacyr Briggs e dos diretores do Departamento do Serviço Público do Estado de São Paulo, todo o pavimento da galeria Almeida Junior onde estava instalada a "Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal".

CONFERÊNCIAS E PALESTRAS SOBRE ADMINISTRAÇÃO

Durante o período em que esteve entregue à visitação pública o certame, realizaram-se, na Biblioteca Municipal, conferências e palestras a cargo de administradores do Rio de Janeiro e de São Paulo.

As conferências promovidas pelo Departamento do Serviço Público do Estado de São Paulo foram em número de 8. A primeira esteve a cargo do Sr. Rodolpho Mascarenhas, professor de Administração Pública da Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo, que discorreu sobre "A racionalização do trabalho e o Serviço Público". A conferência seguinte esteve a cargo do Sr. Olympio Carr Ribeiro, assistente técnico da Divisão de Compras da Prefeitura Municipal, que falou sobre "Abastecimento central dos serviços públicos". Dia 3 de novembro, o conferencista foi o professor Architiclinio Santos, diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.S.P., que discorreu sobre os "Novos rumos administrativos". Seguiu-se, na tribuna, o consul geral Moacyr Briggs, diretor da Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P., que falou sobre a "Reorganiza-

ção administrativa dos Estados como fator da unidade nacional". Dia 5, falou o Sr. Henrique Barbosa, diretor da Divisão de Pessoal, do Ministério da Agricultura, que se ocupou de "Alguns aspectos da administração de pessoal no governo federal". O outro conferencista foi o Sr. Arizio de Vianna, diretor da Divisão da Despesa, da Comissão de Orçamento da União, do Ministério da Fazenda, que tratou do "Orçamento em face da reforma da administração federal". A penúltima conferência da série esteve a cargo do professor Lourenço Filho, conhecido educador paulista e diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos do Ministério da Educação e Saúde, que prendeu a atenção de numeroso auditório, falando sobre "As relações humanas no trabalho". Finalizando as conferências que assinalaram a realização da "Exposição do D.A.S.P.", ocupou a tribuna, no Teatro Municipal, o professor Candido Mota Filho, diretor geral do Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda, que discorreu sobre "As bases constitucionais da nova administração brasileira".

AS PALESTRAS COM DEBATES PÚBLICOS

As palestras com debates públicos constituíram oportuno empreendimento do Departamento do Serviço Público do Estado de São Paulo. Os oradores discorreram sobre vários aspectos da nova administração brasileira e os assistentes tiveram a oportunidade de criticar, apreciar e aplaudir os pontos principais das reformas introduzidas. Essas palestras, que tanto sucesso alcançaram nos meios administrativos e funcionais do Estado, estiveram a cargo das seguintes pessoas: D. Lúcia de Queiroz Sambaqui, chefe da Biblioteca do D.A.S.P., que falou sobre o tema: "Como a biblioteca pode e deve servir o Brasil"; D. Beatriz Marques de Sousa, chefe de seção do D.A.S.P., que discorreu sobre o sistema organizador do Governo Federal; Sr. Ribeiro Barbosa, diretor da Divisão do Pessoal do Ministério da Agricultura, que falou sobre o sistema do pessoal; senhor Arizio de Vianna, da Comissão de Orçamento da República, que discorreu sobre o "Sistema do Orçamento" e o Sr. Armando de Virgillis, que falou sobre a "Racionalização dos serviços públicos no Estado de Goiás".

Das conferências damos a seguir ligeiro resumo.

"A RACIONALIZAÇÃO DO TRABALHO E O SERVIÇO PÚBLICO"

O professor Rodolpho Mascarenhas, primeiro conferencista da série organizada para assinalar, em São Paulo, a realização da "Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal", apresentou um importante trabalho sob o título acima. O conferencista fez uma completa apreciação dos progressos da racionalização do trabalho, citando os estudos empreendidos por Taylor e Fayol e se estendendo em considerações sobre os fundamentos filosóficos e de racionalização do trabalho, dos dois consagrados engenheiros que tanto contribuíram para o progresso da ciência da administração. Apreciou o esforço empreendido pela Inglaterra e pelos Estados Unidos para dotar-se de uma administração pública eficiente e modelar e, referindo-se aos serviços públicos brasileiros e à racionalização nos seus trabalhos, declarou: — "Esse trabalho ciclópico, que está continua-

mente modificando os serviços públicos federais, só daqui a anos poderá ser julgado em seu verdadeiro valor, em suas realizações, em suas conquistas, quando a mudança se tiver completado. Nessa ocasião, todos os brasileiros, quicá mesmo aqueles que estão sendo feridos em suas tendências político-administrativas pela ação da racionalização que ora se processa, levantarão louvores pela ação benéfica do Governo Federal, pela ação benfazeja do Presidente Getúlio Vargas e daqueles que o cercam na direção do D.A.S.P.”.

SAINDO DO REGIME DO FEUDALISMO ADMINISTRATIVO

Continuando, declarou o Sr. Rodolpho Mascarenhas: — “Mas, a ação federal não ficou apenas na sua esfera administrativa. Foi além, seguindo suas diretrizes de centralização técnica e descentralização administrativa, traçou normas que devem ser seguidas pelos estados-membros e pelos municípios brasileiros, na racionalização de seus serviços públicos, racionalização que se processa de um modo geral e harmônico. O Estado de São Paulo está ensaiando, de novo, os primeiros passos na racionalização de seus serviços públicos, procurando sair do regime do feudalismo administrativo, com a decretação do Estatuto dos Funcionários Públicos Cívicos e com a criação do Departamento do Serviço Público. Este já conta com um grande auxílio, que o apoiará na conquista de sua finalidade; conta com a experiência dos diretores e demais funcionários do D.A.S.P.”. E, terminando, declarou o orador: — “São Paulo necessita, neste instante decisivo do mundo, aumentar, cada vez mais, a eficiência de sua administração pública, adaptar às suas necessidades, em sucessão crescente, o corpo de servidores do Estado, racionalizar, na medida do possível, suas atividades governamentais, enfim, preparar-se para colaborar, com todos os seus anseios, com todos os seus esforços, para a grandeza e prosperidade do nosso Brasil.”

“ABASTECIMENTO CENTRAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS”

A conferência seguinte, sob o título acima, esteve a cargo do Sr. Olimpio Carr Ribeiro.

Apreciando com profundo conhecimento da matéria as grandes conquistas dos Estados Unidos e da Inglaterra, nesse particular, o orador desenvolveu, também, sua tese, sobre as iniciativas do Estado Nacional, assinalando os primeiros passos dados, nesse sentido, desde 1931, quando o governo brasileiro “centralizou, no Ministério da Fazenda, sob o ministro José Maria Whitaker, a compra dos materiais destinados a todas as repartições da União, com exceção do Ministério da Guerra.”

REGIME DE PRONTO PAGAMENTO

E, prosseguindo, frizou o Sr. Carr Ribeiro: — “Apesar das dificuldades oriundas do despreparo do ambiente, da falta de padrões e da inexistência de armazenamento central, a Comissão Central de Compras do Governo Federal, bem recebida desde logo pelos comerciantes, graças ao regime do pronto pagamento, desenvolveu os seus serviços durante dez anos, sendo transformada em 1940, no Departamento Federal de Compras”.

Na sua conferência, o Sr. Carr Ribeiro apreciou, em metódico e profundo estudo, as indústrias e os serviços públicos, a expansão das indústrias, a concentração e a racionalização industrial, o abastecimento central das indústrias, as funções do Estado nas sociedades contemporâneas, a lei de Wagner, o individualismo e o coletivismo, a expansão das despesas governamentais, o controle da despesa pública, a centralização do abastecimento nos serviços públicos, o abastecimento central na Prefeitura de São Paulo, terminando sua conferência com as seguintes palavras:

CONTRIBUINDO PARA A EFICIÊNCIA DOS SERVIÇOS

“Historiando a centralização do abastecimento na indústria americana, observa Russell Forbes que a compra é coordenada à produção e à venda na realização do lucro. Com a adoção do regime de abastecimento central pelo Estado, podemos afirmar que a compra e o armazenamento centrais, corretamente planejados, organizados e executados, contribuem para obtenção da eficiência máxima nos serviços públicos.”

OS NOVOS RUMOS ADMINISTRATIVOS

A conferência pronunciada pelo professor Architiclinio Santos, diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.S.P. de São Paulo, versou sobre os novos rumos administrativos. O orador discorreu, inicialmente, sobre palpitante tema de direito administrativo, focalizando a atuação do Estado Nacional, definindo as suas atribuições, as suas responsabilidades e o comportamento estatal moderno para com os indivíduos. Assinalou, depois, as tendências sociais modernas e as obrigações dos cidadãos, dentro das limitações do meio. E, adiante, declarou: — “O indivíduo é livre até onde a sua liberdade não colide com a liberdade alheia. E o Estado é que há de ser a garantia e o fator de efetivação desse justo equilíbrio entre as prerrogativas do indivíduo e as prerrogativas do meio.”

Referindo-se ao Estado Nacional, o professor Architiclinio Santos afirmou: — “O Estado brasileiro renovado firmou-se numa concepção de bem estar comum e de ordem nacional. Resultou das imposições da evolução jurídica, latente nas consciências. Ergueu-se por sobre os preceitos e por sobre as conquistas da sociologia jurídica, que é a expressão social do direito efetivando os reclamos da mentalidade contemporânea.”

Passou, ainda, o orador, a apreciar as tendências modernas do Estado. Focalizou a tendência centralizadora e a extensão do poder executivo. E levou sua tese para os domínios da apreciação dos pontos de vista político e administrativo. E acrescentou a esse respeito: — “No Brasil, disse-o a palavra autorizada de Moacyr Briggs, o Presidente Vargas “com visão esclarecida e experimentada de estadista, seguindo a tendência à racionalização do poder, sentiu e compreendeu os termos do problema, e, sentindo-o, tratou de integrar o organismo jurídico do Estado brasileiro na corrente da transformação universal que deu novos moldes à situação do poder executivo, na tarefa ampla de direção, organizada e controlada, das atividades sociais”.



Alguns aspectos tomados por ocasião da realização, em São Paulo, da "Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal". Ao alto, o interventor Fernando Costa e outras autoridades ouvem uma esplanação do Sr. Moacyr Briggs sobre alguns "stands" do certame. Figuram, ainda, no cliché aspectos tirados durante as conferências dos Srs. Mota Filho, Arizio de Viana, Lourenço Filho, Architiclinio Santos e Rodolfo Mascarenhas, assim como um detalhe do "stand" da Imprensa Nacional

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE S. PAULO

Continuando, o professor Architiclinio Santos passou a examinar o panorama industrial e administrativo do país. Referiu-se, também, às evoluções dos Estados Unidos, nesse particular, para terminar apreciando uma das mais interessantes proposições que defendeu: a importância do servidor público.

Assinala, depois, o orador, o grande problema administrativo dos povos; o fator pessoal. Apreciou, então, longamente, dentro da sociologia e da psicotécnica, todos os ângulos do assunto, fazendo menção aos estudos feitos na Inglaterra e nos Estados Unidos e terminando por focalizar, detidamente, os passos dados pelo Brasil e, principalmente, por São Paulo, a quem devemos a iniciativa da instituição do sistema do mérito, em nosso país.

Terminando sua conferência, declarou o professor Architiclinio Santos: — “O Governo de São Paulo, pela Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.S.P., tem o seu plano assentado. Dentro em breve, querendo Deus, o Governo paulista inaugurará o Serviço de Aperfeiçoamento do D.S.P., destinado a promover a educação e o desenvolvimento funcionais e extra-funcionais dos servidores do Estado. Dentro em breve, possivelmente, São Paulo terá, também, para formação prévia dos seus futuros servidores, a sua Escola de Administração, com organização pedagógica tal que realize, de modo eficiente e completo, a formação técnico-cultural de novos administradores à altura das necessidades e do merecimento da Indústria, do Comércio e do Serviço Público do Estado.”

“A REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS ESTADOS COMO FATOR DA UNIDADE NACIONAL”

No dia 4 de novembro, realizou-se a conferência do consul geral Moacyr Briggs, sobre “A reorganização administrativa dos Estados como fator da unidade nacional”. A sessão foi presidida pelo Sr. Abelardo Vergueiro Cesar, secretário da Justiça do Governo paulista, e teve a assistência das figuras mais representativas dos meios administrativos do Estado bandeirante. Iniciando sua conferência, declarou o consul geral Moacyr Briggs:

“A evolução da política brasileira — marcada nas datas vitoriosas de 30 e 37 — acarretando uma nova concepção do Estado e das suas responsabilidades, veio ampliar de muito o seu âmbito de ação, como prestador de serviços e, ao mesmo passo, o da sua intervenção na órbita econômica e social”. Prosseguindo, referiu-se à transformação do Brasil, de nação meramente agrícola, a país agrícola e industrial, fazendo apreciações sobre o desenvolvimento da economia nacional e comentando as mudanças que o Brasil vem sofrendo. Ressaltou, em seguida, a importância da lei n. 284, de 1936, que instituiu o princípio da obrigatoriedade dos concursos para os cargos de carreira e justificou a existência do D.A.S.P., como órgão essencialmente orientador, coordenador e fiscalizador.”

A PADRONIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Prosseguindo, o Sr. Moacyr Briggs apreciou a padronização orçamentária, iniciada em 1938, com a reunião, na

capital da República, dos secretários de Fazenda dos Estados, historiando os fatos que assinalaram tais empreendimentos e ilustrando sua conferência a esse respeito com as seguintes palavras:

“No fim do segundo ano sob o regime instituído em 1937, pôde o Presidente Getúlio Vargas, diante de seus ministros e interventores federais nos Estados, reunidos para a instalação dos trabalhos da Conferência Nacional de Economia e Administração, ler uma das mais expressivas mensagens que um chefe de governo do Brasil já transmitiu aos seus concidadãos. Nela está traçado um impressionante panorama de conjunto da vida brasileira”. Nessa mensagem — declarou — encontram-se as bases para o entendimento cordial e permanente entre os governos dos Estados, dos municípios e da União.

“SÓ HÁ UM CORPO DE FUNCIONÁRIO PÚBLICO NO BRASIL!”

Passando a outro tópico de sua conferência, o consul geral Moacyr Briggs faz referência pormenorizada ao Estatuto dos Funcionários Públicos Cívís, dizendo que hoje “só há um corpo de funcionário público no Brasil, que se entende e fala uma linguagem comum”.

Em prosseguimento, comentou a criação dos Departamentos do Serviço Público dos Estados, citando os órgãos até esta data organizados e enumerando as funções dos D. S. P. Depois de estudar a estrutura desses órgãos, o orador termina sua brilhante conferência afirmando que “São Paulo apresenta todas as condições favoráveis a um empreendimento dessa natureza”.

SÃO PAULO É PROFUNDAMENTE NACIONALISTA

Terminada a importante conferência do consul geral Moacyr Briggs, o Sr. Abelardo Vergueiro Cesar pronunciou oportuno discurso do qual destacamos os seguintes trechos:

“A conferência que o Sr. Moacyr Briggs acaba de fazer agradou a todos os presentes, como comprovavam não só as palmas que recebeu como também a atenção com que foi ouvida, pelos dois seguintes motivos: primeiro, porque São Paulo é profundamente nacionalista; segundo, porque todos os brasileiros nascidos em São Paulo estimam e têm em alto apreço todo serviço de reorganização científica, todo trabalho de sistematização, racionalizador”.

ESPÍRITO DE REFORMA FIRME E DECISIVO

Prosseguindo, disse o Sr. Abelardo Vergueiro Cesar que o interventor Fernando Costa iniciou com grande diligência o movimento de reaparelhamento administrativo que o D.A.S.P. vem realizando no Rio de Janeiro, com eficiência. Neste sentido, o espírito de reforma é firme e decidido, inaugurando-se um período de renovação criadora.

E para isso, o governo tinha um elemento de valor à mão: as admiráveis tradições administrativas do Estado, com um corpo de funcionários merecidamente reputados pela sua competência e capacidade.

Depois de outras considerações gerais sobre os acontecimentos atuais que angustiam o mundo, o Sr. Abelardo

Vergueiro Cesar disse que repetia o que afirmara em outras vezes: — “Que o momento, pelas suas circunstâncias especiais, exige a união dos brasileiros e o integral devotamento do povo aos interesses do Brasil que os poderes públicos veem defendendo com patriotismo”.

Razão por que concitava todos os brasileiros a reunir-se em torno do governo da República, que se acha sob a direção serena, mas enérgica e clarividente do Chefe da Nação, Sr. Getúlio Vargas.

A ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL NO GOVERNO FEDERAL

A conferência seguinte esteve a cargo do Sr. Henrique Domingos Ribeiro Barbosa, diretor da Divisão de Pessoal, do Ministério da Agricultura, que discorreu sobre “Alguns aspectos da administração de pessoal no Governo Federal.” O resumo dessa conferência pode ser o seguinte:

“Quando se escrever a história da administração pública brasileira e as transformações por que passou no Governo Getúlio Vargas, as gerações vindouras hão de, por certo, admirar-se do quanto, em concernência à administração de pessoal, representam tais transformações, já por se tratar de obra que, embora tentada várias vezes, desde a proclamação da República, nunca se pudera efetuar, já pela segura diretriz traçada para a sua execução, dentro de princípios sadios e de indiscutível acerto, baseados, em sua maioria, na experiência de outros povos”.

“O SERVIÇO PÚBLICO TORNOU-SE UMA PROFISSÃO”

Prosseguiu o orador apreciando as conquistas que, nesse particular, já se atestam, eloquentemente, na administração pública, e mais adiante acrescenta: “O serviço público tornou-se uma profissão, e, para a sua execução, o Estado cuida, de várias maneiras, de obter e manter a seu serviço profissionais capazes, dentro de uma organização e uma estrutura jurídica perfeitamente definidas”.

Referindo-se ao sistema do mérito, disse: — “O êxito do sistema de seleção, implantado na administração federal, repousa, principalmente, em dois princípios fundamentais: 1 — Moralidade e 2 — Método objetivo de apuração dos requisitos de inteligência e aptidão”. Passa, depois, o orador, a referir às cifras dos candidatos aos concursos já realizados pelo D.A.S.P. e enumera as vantagens reconhecidas pelo professor Murilo Braga, diretor da Divisão de Seleção do D.A.S.P. e, presentemente, nos Estados Unidos, sobre o sistema obrigatório da escolha dos candidatos aos cargos públicos pelo concurso.

DEPOIS DE 32 ANOS DE ESPERA

Referindo-se finalmente, ao Estatuto dos Funcionários, declara o orador: “Trinta e dois anos esperaram os funcionários federais pelo seu Estatuto, hoje em plena execução. Essa lei, que representa outro marco na história da administração pública brasileira, terá também as suas falhas, mas são tão pequenas ante a grandiosidade da obra que quase não as podemos perceber”.

“O ORÇAMENTO EM FACE DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL”

Sob o título acima, o Sr. Arizio de Viana, diretor da Divisão da Despesa da Comissão de Orçamento, do Ministério da Fazenda, pronunciou uma conferência, cujos principais tópicos passamos a transcrever.

Iniciando sua conferência, o Sr. Arizio de Viana declarou:

— “Atualmente, o orçamento perdeu o antigo e exclusivo caráter de instrumento de controle parlamentar para transformar-se num programa financeiro, elaborado pelo órgão que superintende a administração pública.” E acrescentou: — “Na administração do Estado, a função de prever se materializa, efetivamente, no orçamento, que pode ser assim conceituado: O orçamento é um programa de previsão, para determinado período, de todos os recursos que o Estado é autorizado a arrecadar e de fixação das quantias que, em igual período, ele pode normalmente despendar com a execução de seus serviços.” Passou, depois, o orador, a apreciar a evolução histórica do orçamento. Fez brilhante referência à ação do Parlamento em matéria orçamentária e acrescentou: — “Nosso orçamento se classifica, de fato e de direito, como orçamento do tipo administrativo, que é uma modalidade do tipo executivo.”

DISCRIMINAÇÃO DA DESPESA

Noutra parte de sua conferência, o diretor da Divisão da Despesa da Comissão de Orçamento passa a estudar a discriminação da despesa. Apresenta o novo método de discriminação das despesas, adotado por iniciativa do extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil, que “além de ser uma das peças mais significativas da nossa literatura oficial sobre orçamento, é um excelente ponto de referência para qualquer estudo sobre o atual orçamento brasileiro”. O orador fala a esse propósito e acrescenta: — “No conjunto orçamentário, tanto as despesas como as rendas públicas devem ser discriminadas pormenorizadamente. Essa discriminação tem por fim tornar conhecidos, sem dificuldades, todos os recursos de que o Estado se utiliza, assim como os diferentes modos por que são eles aplicados na administração pública.”

Prosseguindo, o orador passa a apreciar a classificação da Despesa Pública de conformidade com as atribuições essenciais do Estado. E acrescenta, a esse propósito: — “A conceituação de atribuições essenciais do Estado ainda é encarada como velho tema para controvérsias doutrinárias.” E acrescenta: — “A esfera de ação do Estado amplia-se ilimitadamente e tende a absorver todas as prerrogativas individuais em nome do bem estar coletivo. A figura do Estado é o reflexo de um regime político”.

Referindo-se à Previsão da Receita, declara: — “No Brasil, graças aos esforços do ilustre Dr. Luiz Simões Lopes, presidente da Comissão de Orçamento, a previsão das rendas federais, a partir de 1939, tem sido calculada em bases objetivas e, por isso mesmo, muito se tem aproximado da arrecadação efetiva, apesar das consequências perturbadoras decorrentes da segunda guerra mundial”.

CONTROLE DO ORÇAMENTO

Prosseguindo, o Sr. Arizio de Viana passa a apreciar o controle do orçamento, dizendo "que ele se processa teoricamente em obediência àqueles três clássicos sistemas: *administrativo, judiciário e legislativo*."

Adiantou o orador que, desses, o mais eficiente é o administrativo, porque é "exercido diretamente, ao vivo, à medida que o ato administrativo se completa, em função da ordem hierárquica de responsabilidade que se estabelece entre os superiores e os agentes subalternos." A seguir, o conferencista estuda esse e os outros dois sistemas e, a certo ponto, declara: "O controle legislativo é superficial e secundário e na realidade nunca existiu, em nosso país, senão para efeitos de agitação política."

Concluindo sua conferência, o diretor da Divisão da Despesa, da Comissão do Orçamento do Ministério da Fazenda, passa em revista o aperfeiçoamento do controle administrativo, mostrando a tendência atual em reforçar e aperfeiçoar o controle administrativo, o que se manifesta "na própria Constituição Brasileira". Aludiu, ainda, a que "não prevalece, no Brasil, o princípio de anualidade de imposto. De modo que a lei orçamentária não representa um ato legislativo de confirmação formal dos impostos". E terminou fazendo um retrospecto da matéria versada na sua conferência, apresentando interessantes e oportunas conclusões sobre a sua tese.

"RELAÇÕES HUMANAS NO TRABALHO"

O professor Lourenço Filho pronunciou, no dia 9 de novembro, sua conferência sobre "Relações humanas no trabalho". O diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos começou por dizer que o problema era um capítulo, por certo, importante, mas fragmentário do amplo domínio da psicologia social. Deveria, por isso, acrescentou o orador, propor o tema na observação dos fatos sociais, em geral. E passou, então, a demonstrar a influência da vida coletiva na formação da personalidade, evidenciando, nessa influência, o papel do trabalho. Adiantou, então, que "o meio social é o revelador das aptidões e tendências individuais; os problemas da vida profissional e as relações no trabalho, o seu fixador."

ORIGEM DAS TENDÊNCIAS DO TRABALHO

Prosseguindo, o professor Lourenço Filho cita, a propósito, os estudos de Adler, Cabot e Rosanoff, para demonstrar como, em todas as teorias, o papel das atividades profissionais é sempre salientado. Apreciando, depois, a gênese e a direção das tendências do trabalho, examina o conferencista a questão do ponto de vista histórico, para lembrar as formas sociais dominantes do trabalho servil, do trabalho sob dependência e do trabalho em cooperação, como direito e dever social, e aponta o professor Lourenço Filho, em cada uma dessas formas, as relações dominantes.

Continuando, declara o diretor do I.N.E.P.: — "O trabalho é emanado, sobretudo, pela soma de esforço que pede." Mas, essa noção não parece ao conferencista perfeitamente exata. Prossegue, então, no exame dos vários tipos

de trabalho, distinguindo-os, com Claparède, em cinco níveis, desde o "trabalho superior", com forte dose de força criadora, até o "trabalho forçado", que degrada o homem.

REFLEXOS SOCIAIS E POLÍTICOS

Mais adiante, o professor Lourenço Filho passa a assinalar, nas várias épocas de evolução do trabalho, os reflexos sociais e políticos, até o início dos estudos de organização racional, com Frederico Taylor, para realçar que, ainda aí, foi o homem "considerado como peça do equipamento de produção, mais do que uma personalidade no pleno exercício de suas capacidades humanas."

Mostrando a evolução dos subsídios que a psicologia vem prestando, observa o conferencista que os mais modernos estudos veem dando crescente relevo à questão das relações humanas, nos centros de produção, "questão essa já levantada na obra de Henri Fayol."

"O que se pretende, com a organização integral, — afirma o professor Lourenço Filho, — não é apenas a eficiência técnica, ou econômica, mas a eficiência social." E esclarece, depois, que esse resultado dependerá, sempre, do trabalho sob a forma de "cooperação". Apresenta o orador as condições individuais e as de cunho social, para esse objetivo, salientando a importância dos processos de educação, o clima geral da vida coletiva e a técnica das relações de direção, para melhor disciplina, treinamento e aperfeiçoamento do pessoal.

O PAPEL DOS LÍDERES

Continuando sua conferência, o diretor do I.N.E.P. passa a apreciar o papel dos líderes, dos chefes que melhor compreendem e realizam as aspirações coletivas, dentro de cada grupo, realçando, então, essas qualidades como essenciais. E acrescenta: — "O ideal na vida profissional seria o emprego, nas mais altas posições, de verdadeiros líderes, que pudessem fazer realizar as mais perfeitas condições para o equilíbrio das relações humanas no trabalho." Demonstrando sempre a dependência dessas relações com as que existem na vida coletiva, em toda a sua amplitude, o professor Lourenço Filho salienta o valor da legislação trabalhista, orientada pelo presidente Getúlio Vargas. E declara, a esse propósito: — "O Brasil realiza, com ela, uma grande experiência social, por adaptação progressiva, incremento e nova direção da educação. Refere-se, a seguir, o orador à importância de várias leis do ensino, como as de educação industrial e a da aprendizagem, nas fábricas, evidenciando o que elas poderão contribuir para melhores relações no trabalho."

SÃO PAULO — ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Prosseguindo, o professor Lourenço Filho aplica as noções expostas à reforma dos serviços públicos, louvando a obra do D.A.S.P., que está sendo prosseguida pelos D.S.P., nos Estados. E, terminando sua eloquente conferência, o diretor do I.N.E.P. declara que "o Departamento do Serviço Público do Estado de São Paulo — Estado que sempre foi, e é, uma grande escola de adminis-

tração — será por certo apoiado por todos quantos desejem a prosperidade e a melhoria dos serviços públicos de nossa terra.”

AS SOLENIDADES DE ENCERRAMENTO DA “EXPOSIÇÃO”

No dia 10 de novembro, data consagrada à passagem de mais um aniversário da instituição do Estado Nacional, realizou-se o encerramento do certame, ficando essa solenidade incluída entre as grandes festas cívicas programadas para aquele dia, na capital paulista.

A sessão de encerramento realizou-se, sob a presidência do secretário da Justiça de São Paulo, representando o interventor Fernando Costa, e teve o comparecimento do Sr. Luiz Simões Lopes, presidente do D.A.S.P., de todo o secretariado paulista e das altas autoridades civis e militares da Capital do Estado.

Nessa ocasião, fizeram-se ouvir o professor Candido Mota Filho, diretor geral do Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda e o Sr. Luiz Simões Lopes. O professor Mota Filho pronunciou a última conferência da série organizada para os dias de funcionamento da Exposição, em São Paulo. Essa conferência, subordinada ao tema: — “As bases constitucionais da nova administração brasileira”, constituiu um dos mais brilhantes acontecimentos oratórios durante os dias em que funcionou a Exposição, na capital bandeirante.

O ESTADO NÃO É MAIS UM PALCO DE CONFLITOS

O professor Mota Filho iniciou a sua conferência fazendo um estudo sucinto das realizações do Estado Nacional durante o quinquênio que se completava, dizendo que “numa época propícia a todas as deteriorações, o Estado precisava deixar de ser um palco de conflitos de grupos e de ambições particularistas, para ser, como todos nós queremos, a forma jurídica e expressional da Nação, una e indivisível”.

TRADUÇÃO DAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS

Falou, a seguir, das garantias constitucionais para dizer que todas elas só se traduzem, na atividade prática, como organização. E citou Alberto Torres, informando que o grande ensaísta brasileiro configurava por essa forma o Estado nacional quando escrevia sobre a desordem que a eterna crise orçamentária e financeira provocava, originando dívidas pesadíssimas e o abandono dos mais vitais dos nossos problemas. E asseverou que, em verdade, sem organização não há garantia e sem garantia não há trabalho eficiente, concluindo que sem este trabalho eficiente não pode existir, também, o Estado.

O FUNDAMENTO DO ESTADO

O professor Candido Mota Filho prossegue no seu magnífico trabalho, dizendo:

— “O mundo moderno, como uma aspiração a um novo sentido de vida, pretendendo fundamentar o Estado

no interesse comum da coletividade, ia abastecer sua atividade em um sangue novo, capaz de fazê-lo saudável e eficiente para o fim que tinha em vista. Na transformação política e funcional do Estado, a máquina administrativa, feita em moldes primitivos e incipientes, criou, porém, uma resistência incalculável. As revoluções se faziam depois. Derrubavam-se governos. Mas essas derrubadas eram só movimentos de superfície, satisfaziam os ambiciosos do poder pelo poder. Porque, resistindo a tudo e a todos, estava a velha máquina administrativa, conhecedora de todos os ardis da burocracia — daquele mesmo império do “papeliário”, de “volte amanhã”, do aguarde oportunidade”. Um cunhão punha de ponta cabeça um governo acusado de todas as violências. Mas esse governo continuava, ardiloso, misteriosamente incompreensível, na resistência amolengada da pena burocrática”.

O ESTADO É UMA ORGANIZAÇÃO

Neste tom, citando exemplos e mostrando fatos, o professor Mota Filho continuou até o ponto em que fez um estudo claro e conciso da carta constitucional de 10 de novembro, que traçou o novo perfil do Estado Brasileiro. Nesta parte de seu trabalho disse o conferencista que o Estado, quer se aceite o organismo jurídico, o materialismo jurídico ou o idealismo jurídico, é sempre uma organização. E para que a Nação se pudesse abrigar contra as forças do mal que anuviam o céu da civilização moderna devia amparar-se tanto na organização administrativa, capaz de garantir a movimentação rápida e eficaz dos desígnios do poder público, criando, conseqüentemente, o necessário clima de garantias para todas as atividades construtoras, como na produção, em seus múltiplos aspectos, criando a riqueza nacional e a resistência orgânica para sua expansão e desenvolvimento.

“Criando a nova administração brasileira, modelando os serviços públicos tão numerosos e complexos, apreciando a transcendência dos seus objetivos de interesse geral, a necessidade da aplicação de meios técnicos, as condições geográficas do nosso imenso território, as aspirações humanas, as garantias e prêmios para os que se devotam, o império da justiça sobre o império dos privilégios e das proteções — está o Brasil construindo, corajosamente, neste mundo conturbado por todas as ameaças, o reino de sua liberdade social e nacional”.

Assim — prossegue o orador — o novo sistema constitucional não pode ser visto apenas como um ponto de apoio. Além de ser um sistema de garantias, ele oferece, por sua vez, um sistema de suportes para o entrelaçamento da múltipla atividade do poder público. O seu estudo é, aqui, um pouco mais prolixo.

O ESTADO — MOBILIZAÇÃO GERAL PERMANENTE

E, terminando, disse o professor Mota Filho: — “Alguém já definiu o Estado como uma mobilização geral permanente. Ele é pelo menos esse trabalho constante de todos e de cada um e que dá, nos povos bem organizados, na hora de descanso, aquela doce “sensação de liberdade”, que é, em última análise, a consciência do dever cumprido.

E é este sentido que mais nos agrada a nós paulistas, na ânsia discreta e altaneira que nos domina, de trabalharmos, dia e noite, pela glória imperecível da pátria”.

A ORAÇÃO DO SR. LUIZ SIMÕES LOPES

Terminada a conferência do professor Mota Filho, o secretário da Justiça deu a palavra ao Sr. Luiz Simões Lopes, presidente do D.A.S.P., para que procedesse ao encerramento oficial da “Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal”, em São Paulo.

Iniciando o seu discurso afirmou o Sr. Luiz Simões Lopes que, convidado gentilmente pelo governo de São Paulo para encerrar a exposição das atividades de organização do governo federal, havia prontamente acedido, ali estando para expor rápida e singelamente os motivos que haviam originado essa exposição.

Quando o Sr. Fernando Costa havia convidado o Departamento Administrativo do Serviço Público a colaborar no seu grandioso plano de reorganização da administração paulista, seu coração sentiu-se agitado por dois sentimentos: como presidente do D.A.S.P. vislumbrar a possibilidade de ver adotados no Estado *líder* da Federação os princípios pelos quais há tanto tempo se batia, e como amigo de São Paulo, vira chegar o momento de retribuir, em trabalho, e em esforço, o muito que havia recebido em carinho e em afeto. Não seriam medidos sacrifícios, nem dificuldades para alcançar tão nobres objetivos e o tempo, fator indispensável, haveria de brindar o Brasil com um excelente serviço civil.

Nem se pretendia adotar métodos originais, mas transportar para cá a experiência adquirida nos países mais avançados. E se a Inglaterra havia iniciado a sua reforma há mais de cem anos, e se os E.E. U.U. a começaram em 1883, o Brasil podia se orgulhar de haver caminhado rapidamente em curto espaço de tempo. E a marcha rápida tinha sido possibilitada graças ao apoio do Presidente Vargas e ao regime realístico em que vivemos. Realizava-se, assim, um dos solenes compromissos da Revolução de 30 para com o Brasil. Após uma série de considerações a respeito dos esforços realizados pelo Governo Federal no sentido da

administração pública, e da perfeita ressonância que haviam encontrado tais iniciativas, em São Paulo, sob o governo do Sr. Fernando Costa, relevou a firmeza e o inabalável apoio que o chefe do executivo paulista prestara ao incipiente Departamento de Serviço Público, para o aprimoramento e aperfeiçoamento cada vez maior da máquina administrativa de São Paulo.

Enquanto que, durante 30 anos, se havia discutido, infrutiferamente, no Congresso brasileiro, o Estatuto dos Funcionários Públicos, em cinco anos apenas de regime novo não só foi possível fazer o Estatuto Federal, mas foram decretados e executados os estatutos dos funcionários estaduais e municipais.

Podia pois — disse o orador — encerrar suas palavras agradecendo em nome do D.A.S.P. todas as provas de consideração e de apreço que recebera do governo de São Paulo e dos inúmeros visitantes que tinham percorrido a “Exposição”. Dignos de todos os aplausos eram, também, os ilustres diretores do D.S.P. que, com infatigável zelo vinham realizando uma obra deveras notável.

“Em nome do Sr. Interventor Federal em São Paulo” — concluiu o orador após outras breves considerações, — “declaro encerrada, hoje, a “Exposição de Atividades de Organização” do Governo Federal, efetuada nesta capital, sob o patrocínio do Departamento do Serviço Público do Estado de São Paulo”.

OBJETIVOS ALCANÇADOS

A realização da “Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal”, em São Paulo, alcançou, plenamente, os objetivos visados. Antes de tudo, verificou-se o grande interesse do povo paulista pelas realizações da administração pública e pelo espírito que, hoje, norteia o tratamento dos negócios públicos.

Visitado, dia e noite, por milhares de pessoas, o certame constituiu um acontecimento de relevo, na capital bandeirante, e as sementes que ali semeou não de produzir os frutos que assinalarão as novas tendências do Estado e o vertiginoso e benéfico aperfeiçoamento de sua máquina administrativa.

DOS JORNAIS

Que é organização?

Do “Diário de São Paulo”, edição de 28 de novembro passado, transcrevemos, data venia, o seguinte artigo, assinado pelo Sr. Aldo M. Azevedo (Do I. D. O. R. T. e da A. P. I.):

“Nunca se sentiu tão imperiosa a necessidade de o Brasil se organizar em todos os setores de suas atividades administrativas, econômicas e científicas, nem nunca ocorreu

oportunidade tão propícia ao alcance desse objetivo, como a presente. De fato, o estado de guerra veio exigir uma revisão completa de todos os nossos elementos, procedimentos e meios de ação, em verdadeiro exame introspectivo, realizado com o fim de preencher, reajustar e corrigir qualquer omissão, deficiências ou erros que, por simples tradição, a ignorância e a inércia têm tolerado e conservado impunemente.

Como já disse o ilustre professor e jornalista Agamenon Magalhães, digno interventor em Pernambuco, "A hora é de organização e disciplina".

Todos nós sentimos a profunda veracidade dessa afirmativa. E a plena consciência resultante dessa realidade flagrante nos impõe um enorme desejo de contribuir por todos os modos para que essa grande obra remodeladora do Brasil se processe rápida, mas suavemente.

Todos nós, brasileiros de boa-vontade, queremos organizar ou ser organizados dentro de ordem nacional em pé de guerra. Todos desejamos ardentemente participar, como um parafuso ou engrenagem, da máquina imensa que é o Brasil coeso e pronto para cumprir a sua missão. Para isso, porem, seria útil divulgar, em termos simples e acessíveis, o que se deve entender por *organização*, afim de que possa haver uma compreensão geral e uniforme do que se pretende.

Já em 1934, a revista "IDORT", em seus números de abril e agosto, trouxe o seu contingente para o esclarecimento desse conceito, do ponto de vista da Organização Científica do Trabalho, salientando-se a definição de Oliver Sheldon, que considera *organização* como "o processo de atribuir deveres a indivíduos ou grupos de indivíduos, selecionados adequadamente, de modo a atingir efetiva e economicamente fins especificados, através da coordenação e combinação de todas as suas atividades". Nos oito anos decorridos, muitas manifestações da Ciência da Organização e Administração e vários estudos de seus adeptos, em número crescente, vieram trazer novas contribuições, entre as quais cumpre destacar, pelo seu poder e prestígio, a influência exercida pelo D.A.S.P. nos meios governamentais centrais e sua progressiva extensão a toda administração pública brasileira.

A Exposição das Atividades de Organização do D.A.S.P., em boa hora transportada do Rio de Janeiro para nossa capital, além de proporcionar ilustrações objetivas do que tem sido feito na administração federal, no sentido de reorganizá-la segundo os preceitos da Racionalização, ofereceu ao público paulista interessado nessas questões uma série de conferências e palestras, de cunho altamente instrutivo, realizadas por mestres e estudiosos do mais novo dos ramos do nosso conhecimento. Igualmente, o D.A.S.P. apresentou os visitantes com uma coletânea de folhetos que contem alguns trabalhos valiosos divulgados durante o certame realizado em agosto na Capital Federal. Entre esses trabalhos, merece agora referência, pelo assunto versado e pelo cuidado com que foi feito, o do engenheiro Cesar Cantanhede, denominado "A Exata Terminologia em Organização".

Definir, é sabido, além de difícil, é muito perigoso.

Organização é o resultado da ação de *organizar*. Devemos, pois, começar por aí. Mas, *organizar*, por sua vez, vem de *orgão*. Vejamos, primeiro, o que o dicionário informa a respeito desta última palavra. Diz ele que, além de instrumento musical, *orgão* é: — a parte ou estrutura no animal ou planta, adaptada ao exercício de alguma função ou funções específicas; — um instrumento ou meio pelo qual um ato é executado ou um fim é alcançado; — uma parte componente que executa uma função essencial no trabalho de uma máquina complexa.

Percebe-se logo que "orgão" pode ser compreendido diferentemente, conforme o assunto a que se refere ou a pessoa que pronuncia o vocábulo. Para o biólogo, a primeira definição é aceitável; para o administrador, a segunda é que serve; para o engenheiro, a terceira é que mais satisfaz.

Organizar é, portanto, dispor órgãos de modo a que desempenhem as funções que lhes cabem, afim de alcançar um certo objetivo, que poderíamos resumir na palavra "viver". Realmente, qualquer que seja o "organismo" ou reunião de "órgãos" — a finalidade essencial e primária é "viver". Sua vida é que conterà, intrinsecamente, a potencialidade para a realização dos demais objetivos.

Já podemos, então, abordar com maior segurança, a definição de "organização".

O Sr. Cesar Cantanhede, no trabalho mencionado, informa que *organização* "consiste em criar e dispor sistematicamente as diversas partes de um todo no exercício das respectivas funções, para alcançar determinado objetivo, com a máxima economia e maior eficiência". Boa definição; talvez demasiadamente particularizada, do ponto de vista de organizador. Penso também que a *economia* e a *eficiência*, como qualidades acidentais da organização, não devem ser incluídas na definição.

Tentemos outra definição mais genérica e mais concisa: *Organização* é um conjunto de elementos heterogêneos integrantes de um todo coordenado para um fim determinado. Ainda outra mais prática: *Organização* é o conjunto de agentes, meios e processos executivos, coordenados para alcançar certo objetivo.

Alguns dirão, como soe acontecer com todas as definições, que seria necessário também definir o que sejam "conjunto", "elementos heterogêneos", "todo coordenado", "fim" ou "objetivo" etc. Mas, eu não irei por esse caminho dispersivo da atenção, porque pressuponho que todos nós temos a noção suficientemente correta do significado do vocabulário ali empregado.

De um ponto de vista mais especial, qual seja o da Ciência da Organização e da Administração, poder-se-ia definir *organização* mais exatamente, a meu ver, assim:

— *Organização* é o agrupamento de indivíduos (1) que agem (2), coordenadamente (3) para a realização (4) de um objetivo comum (5) previamente determinado (6).

Organização, portanto, supõe o pre-estabelecimento de um plano (7) que compreende a classificação do pessoal e das coisas (8), segundo a hierarquia (9) dos cargos e as funções atribuídas a cada um (10), assim como a utilização dos meios (11) físicos de execução, como: locais de trabalho, aparelhagem, instrumental e ferramentas usados e processos empregados, tudo conforme uma sequência pre-determinada de operações executivas.

Expliquemos isso tudo. *Organização* é sempre um agrupamento de indivíduos (1); porque é indispensável dar-lhe ação, por intermédio de *agentes*, que só podem ser indivíduos humanos. Por conseguinte, esses indivíduos devem agir (2), porque não é possível admitirem-se coisas inanimadas formando uma *organização*, como tijolos, por exemplo. (Uma parede não pode ser considerada uma

"organização" do ponto de vista aqui adotado). Ação coordenada é outra condição (3); senão, seria o caos e não a organização. Age em que sentido, com que finalidade? — Para realizar (4), tornar real, efetivo, um objetivo comum (5), isto é, visado por todos e previamente determinado (6), ou seja conhecido antecipadamente por todos os componentes. Desenvolvendo ainda mais esse conceito, verificaremos a necessidade de um plano (7), isto é, de uma norma de conduta especificada, na qual conste a classificação dos indivíduos e das coisas (8) que participam do conjunto, classificação que se fará segundo a hierarquia (9) ou graduação dos cargos e das funções que cada qual deverá exercer (10) e na qual também se determinem quais os meios físicos (11) a serem utilizados, especialmente os locais de trabalho e suas condições apropriadas, as máquinas e instalações usadas, os processos

adotados, tudo conforme uma sequência de operações de terminada previamente em toda sua minúcia.

E, se a *organização* pretende ser cientificamente estabelecida e condicionada, ela deverá então obedecer a certos preceitos, partindo do princípio geral: "Há sempre um modo melhor de fazer qualquer coisa". Ele é que deu nascimento aos alicerces da racionalização, nos quais se apoiam os métodos de seleção de pessoas, de materiais, de instrumentos, de processos e até mesmo de objetivos. Em havendo vários objetivos para escolha, podemos hoje selecionar objetivamente, pelo método científico, o que é melhor.

Aquí fica o meu grão de areia para a construção desse grandioso edifício ora iniciado, que será a "Organização do Brasil".

A função pública

Sob o título acima, o "Estado da Baía" publicou, em sua edição de 28 de outubro último, o seguinte artigo escrito pelo Senhor Aurino Pereira:

"Era, noutro tempo, uma turba-multa. Uns sevandijas. Com o seu valor balanceado ao peso eleitoral, sua função era ineficiente. O próprio governo considerava o funcionário público como dessas inutilidades dispendiosas aos cofres de nação. E daí, é que campeava, revoltante, a injustiça administrativa. Às vésperas dos pleitos eleitorais a sua cotação se elevava, mas tão somente nesta particularidade de uma democracia tão mal compreendida. O encaixe de um chefe eleitoral, ou de algum afilhado seu, afrontava a classificação.

Mas, o próprio Governo dava esse exemplo de confusão. A imensa massa do funcionalismo vegetava, inculta, indisciplinada, incivil, egoísta. Se do alto vinha o exemplo da anarquia, com a colocação de amigos políticos em cargos altos do serviço público, não havia senão esperar desse estímulo criminoso a indiferença, o descaso, a improdutividade. Os interessados percorriam uma "via-crucis" para liquidar o seu direito, e somente de "pistolão" em punho se penetrava nas repartições oficiais, se é que se queria mesmo resolvido o pedido.

As cruéis injustiças de preferências escandalosas se consumavam sucessivamente, e era uma luta aberta entre o governo e o funcionalismo, uma rivalidade grave, uma prevenção crescente. Nenhum estímulo. Funcionário público era denominação pejorativa. Uns acomodados malditos. Isto, sim.

A evolução, entretanto, teria que se operar, acima de tudo. Aquele primitivo esboço de mecanização como que foi despertando uma certa curiosidade, na educação do

funcionário. Depois, veio a racionalização. O concurso. E as leis foram tendendo a uma finalidade inteiramente nova. O funcionário começou de sentir, — o que jamais conheceu, a noção da sua responsabilidade. O seu estatuto, se não é ainda o ideal, teve o merecimento da organização da grande classe, que ascendeu gradativamente e se aperfeiçoou pela cultura. Foi a seleção. Se hoje a complexidade da burocracia veio exigir um maior número de atividades, de especializações, num regime novo de controles, dúvida não há, felizmente, de que o funcionário se competetrou da utilidade precípua de sua solidariedade eficiente no desenvolvimento nacional, como força organizada, criadora, de mentalidade sã.

Desta transfiguração sensível se convenceu, em seguida, o próprio governo, hoje o organizador do Dia do Funcionário Público. Sim, porque admite-se que subsistam exceções hoje, como ontem também as mesmas se anotaram. A remodelação que se observa agora não é uma simples expectativa, entretanto. Mas, concretização acabada. Bem que vale, assim, assinalar hoje o êxito do surto, novo, politicamente. E da conexão a mais íntima destas valorizações, que já se elevam, se tonificam por certo, todas as capacidades para a segurança pública, o bem estar nacional, o amor da Pátria, enfim. A importância social da função pública se reveste de alcance muito mais interessante do que se poderá supor, *prima facie*. No contacto direto com soluções profundas da vida nacional, o cargo público implica uma dose abundante de patriotismo. A imensa máquina se agiganta momento a momento, na proporção do desenvolvimento de todas as iniciativas oficiais. O que dantes era, assim, um mistér desprezível consubstancia hoje uma qualidade de primeira categoria, para a qual o governo reconhece o seu prestígio, numa coparticipação indispensável. Por isto, cobrem-se também de glória os velhos servidores encanecidos ali, na carteira, no trabalho comum do alevantamento do Brasil".

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

MIDDLE MANAGEMENT — M. C. H. NILES
— Harper & Brothers — New York — 1941
— 270 págs. — \$3.00.

(Por G. LYLE BELSLEY, do *Office for
Emergency Management*, EE.UU.)

Ao elaborar este livro, a Sra. Niles não produziu uma profunda dissertação filosófica sobre problemas de administração, nem pretende havê-lo feito. Foi, todavia, bem sucedida em publicar um documento que reúne muitas sugestões altamente incentivadoras e utilíssimas informações para os administradores neófitos que agem naquela importante área imediatamente abaixo da alta administração e acima dos níveis em que se colocam os supervisores e demais inferiores hierárquicos de uma grande organização. Embora este livro focalize principalmente as empresas particulares, as suas principais conclusões se aplicam igualmente às atividades do governo. Os que se dedicam à administração de pessoal do serviço público tirarão proveito do livro, pela contribuição que oferece aos problemas de administração geral, pela importância que reconhece à função de pessoal na administração de uma grande empresa e pela apresentação de exemplos práticos extraídos da vasta experiência da autora como consultora administrativa.

Muitos problemas importantes de administração foram discutidos e ilustrados nos vários capítulos do livro. Foram feitas sugestões para uso do administrador neófito, no trato diário com o seu superior hierárquico, seus subordinados e outros diretores. Os instrumentos que podem ser usados para coordenar as atividades pelas quais seja responsável o administrador neófito foram convenientemente descritos. Foram realçadas as responsabilidades do administrador neófito no sentido de proporcionar uma real liderança aos seus subordinados. A importância de uma estrutura de organização adequada foi convenientemente focalizada. A rela-

ção entre esta estrutura e o pessoal de uma organização foi exposta com clareza. A este respeito, a Sra. Niles merece altos encômios por não haver incidido no erro comum de supor que as relações oficiais entre empregados, supervisores, administradores novos, e a alta administração sejam sempre em termos de uma hierarquia administrativa onde a autoridade seja transmitida de cima para baixo e onde as idéias e sugestões possam ser apresentadas de baixo para cima. Ela realçou com justeza a grande necessidade de existirem "relações cruzadas" mediante as quais possam os administradores e supervisores de uma determinada divisão trabalhar íntima e diretamente com os administradores e supervisores de outras divisões, sempre que os seus trabalhos devam ser correlativos ou que as suas atividades se influenciem reciprocamente. Torna-se isto extremamente importante no nível onde o novo administrador trabalha. É uma relação que não pode ser convenientemente explicada num organograma bi-dimensional ou em termos dos clássicos trâmites hierárquicos da administração.

Os chefes das repartições de pessoal são as vezes criticados por não apreciarem os problemas práticos de funcionamento que se apresentam aos chefes dos departamentos e outros órgãos do governo. Certa escola de técnicos de pessoal é igualmente censurada por tentar fazer da administração de pessoal uma prática misteriosa que não pode ser compreendida por supervisores e administradores estranhos à repartição de pessoal e que só pode ser apreciada em todas as suas sutilezas por aqueles especialmente iniciados sob orientação adequada. Queixas também tem sido feitas de que a administração interna das grandes repartições de pessoal são ineficientes nalgumas jurisdições. Essas críticas tem, muitas vezes, fundamento.

Uma leitura cuidadosa do *Middle Management* pelos técnicos de pessoal ajudaria a corrigir

essas falhas, pois ninguém pode estudar o livro da Sra. Niles sem apreciar os grandes problemas que se deparam ao administrador geral, os métodos e instrumentos que deve usar para desincumbir-se de suas responsabilidades e o tipo de personalidade que ele deve ter para ser bem sucedido.

Nos capítulos sobre a "Formação de Supervisores", "Organização do Trabalho", "O Administrador Neófito como Líder", "Sugestões de serviço: Um processo para aperfeiçoar o pessoal" e nos outros capítulos do livro, a Sra. Niles trata de muitos problemas que são de interesse imediato para os técnicos de pessoal. Uma dissertação condensada dos problemas de pessoal se acha inclusa no capítulo intitulado "Tratando do Pessoal Subalterno", título este que esclarece a atitude da autora para com esses assuntos. Os especialistas de pessoal poderão ficar desapontados quanto ao tema deste último capítulo, uma vez que não é detalhado e não exalta as técnicas de pessoal. Entretanto, a leitura de todo o livro e uma recapitulação desta última parte não podem deixar de impressionar tais especialistas com o fato de que a administração de pessoal participa de modo tão completo do procedimento administrativo que não pode ficar distintamente separada de uma dissertação dos problemas de administração geral e convenientemente isolada numa única secção do livro.

Este fato é salientado pela autora, que, após discutir sucintamente o papel dos técnicos de pessoal nas atividades de uma organização, assinala que "a função do pessoal é, todavia, inseparável da própria administração. A responsabilidade dos funcionários subalternos não fica diminuída, embora possa ser facilitada pelo conhecimento, contacto e sabedoria dos especialistas de pessoal. Somente através da cooperação dos administradores, veteranos e neófitos, pode ser estruturada, elaborada e aperfeiçoada uma política perseverante e eficiente". Esta solução, longe de rebaixar a função do pessoal, coloca-a em adequada perspectiva e realça a sua grande contribuição à administração geral.

Nestes últimos anos muito se tem ouvido falar a respeito da seleção de chefes para grandes repar-

tições de pessoal. Testemunhámos alguns resultados pouco satisfatórios dos esforços feitos pelos comités de seleção que colocavam a especialização técnica acima da capacidade administrativa dos candidatos aos cargos de grande responsabilidade em algumas das maiores repartições de pessoal. A este respeito, convém que esses comités de seleção (em parte para expiação de seus pecados) e os próprios técnicos de pessoal (que frequentemente tendem a se perder nas ninharias técnicas de suas especialidades) levem a sério as consequências lógicas das seguintes observações que refletem o caráter geral do livro:

... embora um especialista deva conhecer seu material técnico, o bom administrador não precisa necessariamente conhecer as técnicas, mas deve assimilar os conhecimentos fundamentais. Pouco a pouco poderá aumentar o cabedal das especialidades a seu cargo. O grau de conhecimento necessário dependerá grandemente de sua própria situação e do grau em que, a seu ver, ele possa confiar na competência dos especialistas que trabalham sob a sua direção. Quanto mais alto se coloca um diretor na hierarquia, tanto menos importante lhe será o conhecimento específico do trabalho no nível inferior. Com efeito, este conhecimento específico é o único fator que varia grandemente de um a outro departamento.

... Os altos funcionários estão sendo cada vez menos selecionados pelos seus conhecimentos específicos, mas cada vez mais pela sua largueza de vista e capacidade de exercer os meios de controle. E' preciso que sejam capazes de prever as grandes consequências e tendências, de entender onde está a chefia do serviço e como evitar os obstáculos. Devem saber como integrar a informação que lhes chega às mãos. Cumpre-lhes selecionar e treinar os seus subalternos, tanto como especialistas, quanto na qualidade de homens de cultura geral. A sua cultura deve ser geral, e não necessariamente específica; os detalhes podem ser delegados aos especialistas e a chefia direta aos seus supervisores subalternos. Devem exercer os meios de controle através de assistentes, através de funções de ligação e através de relatórios.

As pessoas interessadas pelo eficiente funcionamento do governo deveriam colocar o *Middle Management* em primeiro lugar na lista dos livros

a serem lidos, pois nele achariam o antídoto indispensável para uma exagerada especialização de pessoal, que, às vezes, ameaça paralisar a administração do serviço público.

INDICAÇÕES

THE MANAGEMENT OF MUNICIPAL PUBLIC WORKS — DONALD C. STONE — *Public Administration Service* — Chicago — 1939.

Prefácio do autor:

“As origens deste estudo remontam a 1927, quando, sob a orientação de Charles A. Beard, Henry M. Waite e Clarence E. Ridley, foi instituído o Comité Nacional sobre Padrões Municipais. Três anos mais tarde, sob a direção de Louis Brownlow, a Associação Internacional de Administradores Municipais empreendeu um extenso programa de pesquisa, que tive a felicidade de orientar, afim de promover o estabelecimento de padrões e métodos de mensuração das atividades municipais. Uma comissão mixta sobre Registos Uniformes de Viação e Limpeza Pública, composta de representantes da Associação Americana de Obras Públicas e de outras repartições federais e organizações de engenharia, encarregou-se de elaborar estudos sobre obras públicas.

Tais estudos revelaram uma afinidade essencial entre as funções dos padrões de mensuração e a organização, planejamento, elaboração orçamentária, contabilidade e informações ao público, do ponto de vista administrativo. De fato, os estudos resultaram em recomendações que tinham por objetivo uma aplicação e integração mais amplas destas funções na administração de obras públicas municipais. Foram feitas várias demonstrações dos processos recomendados e distribuídos manuais explicativos, principalmente em Flint e Ann Arbor, Michigan (sob os auspícios da Liga Municipal de Michigan); em Troy, Nova York (sob os auspícios da Conferência de Prefeitos e outros Funcionários Públicos do Estado de Nova

York); em Winona, Minnesota (sob os auspícios da Liga das Municipalidades de Minnesota); em Kenosha, Wisconsin; e em Brunswick, Georgia. Os fatos de maior envergadura foram o inquérito de administração de obras públicas e a implantação de métodos aperfeiçoados de contabilização de custos e de administração, em Cincinnati, no ano de 1932.

Durante os sete últimos anos, o Serviço de Administração Pública, tendo tomado a si o encargo de orientar os programas de pessoal e de pesquisa acima referidos, continuou a ampliar a tarefa de reorganização dos departamentos e a prestar serviços semelhantes, em outros setores, a muitas cidades, condados e estados. Emitiu também pareceres sobre o estabelecimento dos programas de trabalho da Administração Federal de Emergência para Obras Públicas, Administração de Obras Públicas, Administração de Eletrificação Rural e Autoridade de Habilitação dos Estados Unidos. A maior parte dessas repartições federais encareceu a necessidade de serem apreciados os aspectos administrativos dos departamentos municipais de obras públicas.

Foram postos à prova os velhos métodos e experimentados novos processos nessas repartições. Neste livro, procurei interpretar esta experiência em termos dos princípios, processos e técnicas, válidos para aplicação geral na administração de obras públicas municipais, transportando os fundamentos da boa administração para o campo de obras públicas”.

A matéria contida neste volume se distribue pelos seguintes capítulos:

I — Fundamentos de administração; II — Administração de pessoal; III — Padrões e medidas na administração de obras públicas; IV — Planejamento e financiamento de obras públicas; V — Contabilidade geral aplicada às obras públicas; VI — Contabilidade de custo das obras públicas; VII — Administração de compras e fornecimentos; VIII — Contabilidade e administração de equipamento; IX — Administração de Engenharia; X — Construção e Manutenção de

Obras Públicas; XI — Sistema de esgotos e limpeza pública; XII — Administração de Propriedades; XIII — Relações com o público; XIV — Benefícios sociais provenientes das obras públicas.

THE MUNICIPAL YEAR BOOK, 1941 — CLARENCE E. RIDLEY e ORIN F. NOLTING — *International City Managers' Association* — Chicago — 1941 — 662 págs.

Entre os novos aspectos deste anuário sobre atividades dos governos municipais dos Estados Unidos, incluem-se capítulos referentes aos planos de aposentadoria e uniões de crédito. Outras secções importantes contêm dados sobre: emprego e níveis de remuneração nas cidades de mais de dez mil habitantes; classes de empregados abrangidas pelo serviço civil; extensão da organização de pessoal; e uma discussão geral das atividades municipais de pessoal. As cifras finais do censo de 1940 foram usadas em todo o livro, sendo revistos os dados comparativos, afim de corresponder às classificações adotadas pelo Bureau do Recenseamento. O *Year Book* também apresenta considerações sobre o desenvolvimento de vários campos de atividade municipal, uma lista-padrão de referências, uma lista de fontes de estatísticas municipais, listas detalhadas de cargos preenchíveis nas repartições federais, bem como outras secções especiais de particular interesse a todos os servidores municipais.

EXECUTIVE ABILITY — ITS DISCOVERY AND DEVELOPMENT — GLEN U. CLETON e CHARLES W. MASON — *The Antioch Press, Publishers* — Ohio — 1934.

Segundo os autores, qualquer que seja o futuro plano de controle social entre as nações civilizadas, tornar-se-á necessária a capacidade de chefia executiva. Descobrir e desenvolver as aptidões de chefia entre os indivíduos serão as tarefas de maior importância dos tempos vindouros.

Os professores de psicologia aplicada e de administração industrial poderão utilizar-se deste livro como compêndio didático. Igualmente, qualquer leitor que desejar compreender melhor os aspectos sociais do problema da direção, muito aproveitará com a leitura do presente volume.

Este livro contem as seguintes matérias: I — O problema de chefia; II — As funções de chefia; III — As qualidades de chefia; IV — Avaliação das qualidades de chefia; V — Medida da capacidade de chefia; VI — Predição do sucesso de chefia; VII — Sugestões a futuros chefes; VIII — Desenvolvimento da capacidade de chefia; IX — Treinamento de chefes; X — Atitudes e natureza emocional do chefe; XI — O chefe como coordenador; XII — Liderança e responsabilidade; XIII — Moderna técnica de chefia.

PUBLIC RELATIONS OF PUBLIC PERSONNEL AGENCIES — Trabalho apresentado à ASSEMBLÉIA DO SERVIÇO CIVIL pelo Comité de Relações com o Público, das Repartições de Pessoal — Chicago — 1941.

Como todos os trabalhos e monografias apresentados à Assembléia do Serviço Civil dos Estados Unidos e Canadá, este livro sobre as relações das repartições de pessoal com o público — constitui a mais valiosa e recente publicação no gênero.

O valor da publicidade a serviço da administração pública tem sido objeto de inúmeras controvérsias, principalmente nos Estados Unidos, onde alguns críticos a consideram um simples instrumento de propaganda dos partidos políticos. Mas é justamente na república norteamericana que se faz sentir cada vez maior a necessidade de expansão de órgãos publicitários do Governo, pois uma das tendências daquela democracia consiste em bem informar o povo acerca das realizações administrativas e receber as suas opiniões a respeito da conduta dos negócios públicos.

A vantagem deste livro está em apresentar uma visão correta da importância da publicidade como técnica de informação governamental, principalmente no que concerne às repartições de pessoal.

THE OFFICE SUPERVISOR — HIS RELATIONS TO PERSONS AND TO WORK
— Por HENRY E. NILES e MARY CUSHING
NILES — 2.^a edição — New York — John Wiley & Sons, Inc. — 1942.

O problema da direção tem merecido, nestes últimos tempos, exaustivas investigações por parte dos estudiosos da administração pública ou particular.

O livro, que hoje indicamos aos leitores desta *Revista*, aparece agora em segunda edição ampliada e melhorada. Os autores tratam dos deveres e responsabilidades do supervisor de serviço, numa linguagem acessível, e com a evidente preocupação de expor as noções fundamentais referentes ao problema da supervisão administrativa.

A missão do chefe para com o seu trabalho e os seus subordinados acha-se nitidamente focalizada.

Para os estudiosos experimentados nos problemas da administração de pessoal, este volume talvez não encerre novidade. Nem por isso, entretanto, a sua leitura deixa de ser aconselhável a quantos se iniciam no estudo especializado da chefia executiva.

A matéria contida neste compêndio divide-se pelos seguintes capítulos:

I — A função do chefe; II — Processos de emprego; III — Treinamento; IV — Outros deveres de pessoal; V — Como tratar as pessoas; VI — A organização; VII — Como tratar os superiores; VIII — O desenvolvimento da capacidade de chefia; IX — Como tratar os subordinados — Moral; X — Como tratar os subordinados — Problemas específicos; XI — Planejamento do trabalho; XII — Subdivisão do trabalho; XIII — Fatores físicos; XIV — Padronização da quantidade; XV — Padronização da qualidade; XVI — Escala de trabalho; XVII — Controle e ordenação.