

REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO VI

FEVEREIRO DE 1943

Vol. I - N. 2

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
A ortografia nacional	3
COLABORAÇÃO	
As bases de organização do seguro social — RUDOLF ALADAR MÉTALL.....	5
Métodos de estimativa das rendas públicas (VII) — BENEDICTO SILVA	13
Técnica geral de organização de provas objetivas — T. V. MONTEIRO LOPES.....	22
A renda nacional — RICHARD LEWINSOHN.....	33
Através do "Social Security Board" — FELINTO EPITÁCIO MAIA	38
Sistemas de organização — CELSO DE MAGALHÃES	49
Taylorismo e unidade de comando — NILO MARTINS RODRIGUES.....	52
A fadiga nos acidentes do trabalho — BELGRANO MONT'ALVERNE	56
O instinto de poder na ordem social (IV) — ARMANDO GODOY FILHO.....	60
Deveres e responsabilidades — J. A. DE CARVALHO E MELLO	70
Cargos isolados — MOZART ANTUNES MACIEL	74
O Arquivo Nacional dos EE. UU. — (Trad. de GUILHERME AUGUSTO DOS ANJOS).....	76
O Serviço de Assistência a Menores — ADALBERTO MARIO RIBEIRO.....	83
ADMINISTRAÇÃO E DIREITO	
A interpretação das leis e o princípio da separação dos poderes — C. A. LUCIO BITTENCOURT..	107
As tendências modernas do Direito Administrativo — THEMISTOCLES B. CAVALCANTI.....	111
Exposições de motivos — Pareceres — Julgados.....	120
VIDA ADMINISTRATIVA	
ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL:	
Situação do pessoal admitido para obras e convocado	128
Notas para o funcionário.....	131
APERFEIÇOAMENTO:	
Undécima reunião mensal de 1942 — "Diagnóstico das aptidões profissionais pelos índices de ca- pacidade mental"	135
A administração geral no governo brasileiro (Conclusão)	142
ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS:	
Imposto sobre exploração agrícola e industrial — Taxa de expediente	151
NOTAS	
O orçamento federal e as despesas de guerra — Entrevista do Sr. LUIZ SIMÕES LOPES....	155
Cursos de aperfeiçoamento e especialização do.....	160
BIBLIOGRAFIA	
Crítica	163
Indicações	165

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.

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta REVISTA é feita unicamente com o objetivo de facilitar o conhecimento de assuntos relacionados com a administração pública.

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

A ORTOGRAFIA NACIONAL

PELO decreto-lei n. 5.186, de 13 de janeiro findo, o Governo Federal interveio novamente na questão da ortografia nacional, visando, sobretudo, dissipar dúvidas que se verificavam freqüentemente no capítulo da acentuação vocabular, oriundas das regras a que se referia o parágrafo único do artigo 1.º do decreto-lei n. 292, de 23 de fevereiro de 1938.

Inquestionavelmente, de todos os chefes de Estado que o Brasil tem tido, é o Presidente Getúlio Vargas o que mais interesse e preocupação demonstrou pela uniformidade na escrita do idioma nacional. Quando Chefe do Governo Provisório, sem ter ainda completado o seu primeiro ano na suprema investidura da Nação, assinou, a 15 de junho de 1931, o decreto n. 20.108, que mandava "admitir", nas repartições públicas e nos estabelecimentos de ensino, e "adotar", no "Diário Oficial" e demais publicações oficiais, a ortografia simplificada, resultante do acôrdo firmado entre a Academia Brasileira de Letras e a Academia das Ciências de Lisboa. Ninguém, até então, cuidara de intervir nesse terreno, onde a confusão era das maiores. O país não estava preparado para uma mudança radical no modo de escrever. A adoção compulsória, em todos os sectores nacionais, da grafia resultante do acôrdo das Academias, seria, naquele momento, precipitada e quiçá inoperante. Cumpria, assim, à autoridade esclarecida, "admitir" a nova ortografia, adotando-a sòmente nas publicações oficiais.

A aceitação do novo sistema, traduzida nos aplausos incondicionais de todos os centros de cultura do país, levou o Governo Provisório, dois anos depois, em 2 de agosto de 1933, a baixar o decreto n. 23.028, em virtude do qual, de "admitida" apenas, passava a ser "obrigatória" a ortografia simplificada. A obrigatoriedade não atingia ainda, porém, a todos os círculos. Limitava-se ao "expediente e publicações dos órgãos do Poder Público", às Universidades, colégios ou ginásios, escolas primárias e mais estabelecimentos de ensino, oficiais ou fiscalizados.

No decreto n. 23.028, já figurava, entretanto, um dispositivo de grande alcance, que visava habituar as pessoas estranhas às esferas oficiais ou ao ensino ao uso da nova ortografia, exigindo o emprêgo da mesma "em todos os requerimentos e documentos submetidos à administração pública e no expediente e publicações de emprêsas, companhias ou sociedades" que gozassem de favores do Governo. Essa medida haveria, forçosamente, de conduzir, pouco a pouco e sem carater de obrigação geral, si não a totalidade, pelo menos a maioria da população ao novo modo de escrever.

Infelizmente, certo dispositivo da Constituição de 1934 veio quasi destruir a obra de uniformidade ortográfica que com tanta vantagem se vinha processando. Em consequên-

cia dêsse dispositivo, a balbúrdia nesse terreno reapareceu com aspectos bem mais alarmantes do que os dos anos anteriores a 1931. O Estado Novo, todavia, em boa hora, pôs um termo a êsse descabro, expedindo, a 23 de fevereiro de 1938, o decreto-lei n. 292, em virtude do qual se tornou outra vez obrigatória a ortografia a que se referia o decreto número 20.108.

Dado, porém, o interregno entre a abolição e a restauração do sistema simplificado, parecia necessário esclarecer bem o povo, sobretudo no tocante à acentuação gráfica, onde maiores eram as hesitações. O decreto-lei n. 292 apareceu, assim, acompanhado das nove regras para a acentuação gráfica a que se refere o parágrafo único do seu artigo 1.º. Essas regras não haviam sido, entretanto, formuladas para contrariar o acôrdo entre as Academias. Não obstante, foi, pouco a pouco, ficando geralmente estabelecido que, no capítulo dos sinais diacríticos, só deveria ser observado o que constasse de tais regras.

O D. A. S. P. percebeu em tempo a confusão que lavrava em tôrno do assunto e, em 13 de julho de 1939, pela exposição de motivos n. 1.208, solicitou providências ao Presidente da República, em nome, principalmente, da indispensável uniformidade de julgamento dos concursos que realiza. A essa iniciativa veio juntar-se recentemente o Ministério da Educação e Saúde, considerando a questão da reimpressão e adoção dos livros didáticos em face da reforma do ensino decretada em 1942. Em conseqüência, acaba de ser assinado o decreto-lei n. 5.186, de 13 de janeiro findo.

O alcance dêsse decreto-lei é muito maior do que se poderá supor. As vantagens que trará para o trato do idioma no país só poderão ser suplantadas pela publicação do Vocabulário Oficial, anunciado pelo Govêrno para prazo breve. Até que isso se dê, o decreto-lei n. 5.186 representa um período de segurança e de tranqüilidade na maneira de escrever. Poucas serão as dúvidas ou dificuldades a encontrar atualmente pelos que manejam a pena

Convém acentuar, entretanto, que o decreto-lei em aprêço não implantou nenhum novo sistema ortográfico, nem introduziu mesmo qualquer inovação na matéria. A ortografia oficial continua sendo a mesma admitida pelo decreto n. 20.108, obrigatoriamente restabelecida pelo decreto-lei n. 292, de 23 de fevereiro de 1938. O que se supõe ser inovação nada mais é que a volta ao primitivo sistema de acentuação vocabular, isto é, às regras para acentuação, estabelecidas no acôrdo entre as Academias.

O decreto-lei n. 292, invocado até em livros didáticos como apôio da grafia que adotaram, jamais instituiu qualquer sistema ortográfico. Não fez mais que restabelecer a ortografia a que se refere o decreto n. 20.108, de 1931, acrescentando, no capítulo da acentuação, algumas regras que, pelo decreto-lei n. 5.186, acabam de ser revogadas.

Assim, não há lugar para confusões quanto à ortografia dêste ou daquele decreto, porque, tanto o de n. 23.028 quanto o decreto-lei n. 292, como o mais recente de todos, 5.186, dispuseram sôbre um mesmo sistema ortográfico, introduzido no país em 1931 pelo decreto n. 20.108.

As bases de organização do seguro social

RUDOLF ALADÁR MÉTALL

Técnico da Repartição Internacional do Trabalho

O autor do presente artigo, que ora inicia sua colaboração na "Revista do Serviço Público", é um especialista de grande renome em matéria de previdência, especialmente no campo do seguro social.

Doutor em direito (1925) pela Universidade de Viena, foi, em 1930, assistente do famoso prof. Kelsen (Direito Público e Internacional).

De 1931 a 1941 exerceu sua atividade como técnico da Repartição Internacional do Trabalho (Genebra), na Secção de Seguros Sociais, onde colaborou ativamente na preparação de várias convenções internacionais de previdência e na publicação de relatórios técnicos, livros, estudos, etc., editados pelo B. I. T., e em missões técnicas.

Foi secretário geral adjunto da "Conférence Internationale de la Mutualité et des Assurances Sociales", em Genebra; redator-chefe da "Revue Internationale de la Théorie du Droit" (Genève) de 1933 a 1940; membro de diferentes sociedades científicas (Institut International de Philosophie du Droit et Sociologie Juridique, Paris; Instituto Argentino de Filosofia Jurídica y Social, Buenos Aires, etc.).

É autor de numerosas publicações em francês, alemão, italiano, espanhol, português, etc., sobre assuntos de previdência social.

No Brasil, onde reside atualmente, exerce sua atividade como assistente técnico do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas.

1. — O seguro social faz parte integrante da política social moderna de todos os países civilizados, qualquer que seja a sua estrutura econômica e orientação ideológica. Constitue ele um mecanismo peculiar destinado a garantir uma

mais justa distribuição dos bens entre os membros de uma determinada comunidade e economia nacional.

Tal distribuição, ou antes: redistribuição, torna-se particularmente premente quando as vicissitudes da vida ameaçam, com a capacidade de trabalho, a capacidade de ganho das classes menos favorecidas de recursos. Intervem então o seguro social com os benefícios em dinheiro e em natura, chamados a compensar ou mesmo a evitar a perda ou a diminuição da capacidade produtiva dos economicamente fracos.

A finalidade precípua do seguro social consiste, pois, na concessão de benefícios. A forma e o valor, monetário e moral, destes dependem dos recursos que a economia nacional pode dedicar-lhes.

Servir benefícios substanciais ou, pelo menos, suficientes aos que deles necessitam e constituir os recursos indispensáveis à cobertura de tal onus — eis o problema central do seguro social.

2. — Afim de resolvê-lo, é indispensável organizar o funcionamento do seguro social, pelo menos sob os dois aspectos seguintes: agrupar as pessoas a serem amparadas na hipótese da realização do risco, e agrupar também as pessoas que tem de concorrer para a formação dos capitais necessários. Em outras palavras: tem que ser determinado o campo de aplicação do seguro social, e definido o seu sistema de arrecadação de contribuições.

O círculo das pessoas sujeitas ao seguro pode ser fixado pela espontânea vontade dos interessados ou, ao contrário, pelos poderes públicos: seguro voluntário ou facultativo — seguro compulsório ou obrigatório. Neste último caso, o amparo pode estender-se ou à população inteira (seguro nacional), ou a grupos definidos por lei (seguro dos assalariados, dos camponeses, etc.), sendo que o critério adotado dependerá de condições so-

ciológicas, como, p. ex., da riqueza do país, do grau de indigência e de educação do povo, das correntes políticas, etc.

O círculo das pessoas que financeiramente contribuem para a manutenção do seguro social não coincide, necessariamente, com o dos amparados. No seguro obrigatório, cujos benefícios ficam reservados às classes proletárias e que constitue, hoje em dia, a forma mais divulgada de seguro social, o onus é, formalmente, distribuído entre os assalariados e os empregados, sendo, porém, não raro, uma parte dos encargos assumida pela comunidade nacional consubstanciada no Estado (fisco), ou mesmo deixado o custeio inteiro aos patrões dos empregados protegidos, como acontece comumente na reparação dos acidentes do trabalho.

3. — À organização do funcionamento do seguro social, tanto na parte dos eventualmente beneficiados quanto na dos contribuintes, cabe, pois, um papel essencial de cujo desempenho depende o sucesso, ou o fracasso, da atuação social dum regime e a observação, ou o desrespeito, da legislação protetora dos humildes. Enquanto, porém, as questões legais e médicas, atuariais e financeiras, demográficas e sanitárias desde muito preocuparam os estudiosos do seguro social, os problemas administrativos e organizatórios, embora básicos e importantíssimos, foram por longo tempo descuidados. Este fato, todavia, se bem que deplorável, não é surpreendente: até há pouco não havia, nem no Brasil nem na maioria dos países estrangeiros, um número suficiente de especialistas e técnicos experimentados em assuntos de administração e organização do seguro social, de maneira que qualquer bacharel em direito ou engenheiro civil, por ter instalado um serviço burocrático ou redigido um regimento interno, conseguia fazer passar-se por entendido em matérias das quais os outros compreendiam menos ainda. A confusão doutrinária, os preconceitos teóricos e as disputas escolásticas, que tanto prejudicaram o aperfeiçoamento e o desenvolvimento da previdência social, resultam em grande parte do descuido que a elite intelectual demonstrou para com os aspectos da organização técnica e da administração racional do seguro social.

Nestas condições, não parecerá talvez empreendimento acadêmico e mero prazer de sistematizar procedermos a um exame científico das bases de organização do seguro social, partindo das

noções elementares e resumindo as numerosas variedades que a prática em diferentes países produziu na sua estrutura administrativa.

4. — O agrupamento das pessoas vinculadas ao seguro social, seja como futuros beneficiários, seja como contribuintes atuais, converge para um centro, credor das cotizações e devedor dos benefícios, chamado "instituição de seguro". Enquanto no seguro voluntário a criação das instituições de seguro pode ser confiada à iniciativa particular de indivíduos filantropos ou de sociedades beneficentes, no seguro compulsório o Estado, que estabelece a obrigatoriedade do seguro, deve, evidentemente, tomar providências afim de garantir, em todas as circunstâncias, o cumprimento das disposições legais sobre a filiação.

Surge então o problema da escolha, visto que o legislador pode optar entre três critérios básicos para a formação das instituições de seguro social: Pode ele encarregar dos serviços decorrentes da legislação social entidades particulares, maxime companhias de seguro privado (comercial), ou confiá-los a repartições públicas, às vezes a órgãos estatais especializados, ou enfim criar entes autônomos, paraestatais, autárquicos, em princípio instituídos com o único objetivo de aplicar o seguro social.

As três modalidades foram praticamente aproveitadas, e cada uma ofereceu, em certas condições, vantagens inegáveis.

Assim, numa época na qual em muitos Estados o encadeamento dos serviços públicos sociais ainda não havia atingido uma densidade suficiente, as companhias de seguro privado muito contribuíram, com as suas carteiras de seguro-acidentes, para a aplicação efetiva da legislação sobre a reparação dos acidentes do trabalho. A evolução deste ramo de seguro social no próprio Brasil, onde só recentemente se pode cogitar em transferir paulatinamente a cobertura do risco acidente do trabalho das companhias particulares a Institutos paraestatais (1), comprova a nossa asserção.

Do mesmo modo, a encampação do seguro social por parte dos poderes públicos deu, tendo

(1) Cf. HELVECIO XAVIER LOPES: *Os acidentes do trabalho e os Institutos de Previdência Social*, Rio de Janeiro, 1942; cf. porém também: SINDICATO DOS SEGURADORES DO RIO DE JANEIRO: *Acidentes do Trabalho*, Rio de Janeiro, 1939.

em vista a situação particular dos países e dos regimes de seguro em questão, resultados satisfatórios, como o confirma, p. ex., a experiência do seguro nacional na Suécia (2) ou a do seguro-invalidez na Dinamarca

De maneira geral, porem, a grande maioria dos sistemas de seguro social adotou a gestão estatal delegada (3), e esta foi também a solução preconizada por conferências internacionais (4) e congressos técnicos (5).

5. — Numa brilhante e exaustiva Exposição de Motivos, relacionada ao caso da isenção tributária do I. P. A. S. E., o Departamento Administrativo do Serviço Público recentemente examinou os traços característicos das “instituições autárquicas de interesse coletivo” às quais, “representando um recurso técnico organizacional contra... o congestionamento administrativo”, cabe “a execução de serviço público de caráter técnico especial” (6). Numa outra não menos interessante Exposição de Motivos, esta relativa à concessão de abonos aos chefes de famílias numerosas, a mesma alta repartição federal manifestou sua adesão à administração estatal delegada do seguro social, afirmando que “criando as autarquias no campo da previdência social... tem o Governo Federal evitado a execução direta desses serviços e, parece-nos, tem esta norma de ação sido bem aceita por todos” (7).

Fica assim evidenciado que no Brasil como em quase todos os outros países a preferência será dada, para a aplicação do seguro social, às instituições de direito público, com personalidade

jurídica, porem organicamente distintas das repartições estatais.

Tendo a questão preliminar resolvida em favor da gestão descentralizada, cuja íntima ligação com a ideologia democrática não precisa ser lembrada (8), o legislador tem que determinar os critérios que devem presidir ao agrupamento das pessoas ligadas ao seguro obrigatório, nas instituições encarregadas da arrecadação das contribuições e da concessão dos benefícios.

Teoricamente, qualquer um dos vários tipos que se apresentam ao raciocínio abstrato poderia ser aceito para tal determinação. Na realidade, porem, a escolha recairá sobre o modo de organização que melhor se adapte às condições sociais, administrativas e políticas de cada país. Não existem, nem podem existir, soluções uniformes e imutáveis que indicassem, de uma vez para sempre e para todos os regimes de seguro social, a melhor forma de organização administrativa, tendo em vista a diferença das possibilidades e necessidades em cada Estado e a grande variedade do meio social abrangido pelo seguro.

6. — A impossibilidade de indicar uma solução “*passé-partout*” não deve, todavia, impedir um estudo imparcial dos diferentes sistemas experimentados. Ao contrário, a comparação das suas vantagens e dos seus inconvenientes só pode redundar em benefício do constante aperfeiçoamento do regime patricio de seguro social, que deverá evoluir com o desenvolvimento geral do País.

Aliás, um exame das possíveis bases administrativas do seguro social tanto mais se justifica quanto uma corrente recente tenta incumbir as instituições de seguro de tarefas transcendentais à sua finalidade primordial, encarregando-as de funções próprias à administração geral do Estado (9). Nestas condições uma revisão dos fundamentos organizatórios do seguro social impor-se-á, para melhor acomodá-los às novas competências mais

(2) Cf. ADMINISTRATION DU TRAVAIL ET DE LA PRÉVOYANCE SOCIALE: *Législation et activités sociales en Suède. Aperçu publié sur mandat du Gouvernement Suédois*, Stockholm, 1939.

(3) Cf. OSCAR SARAIVA: *Organização da Administração Delegada*, publicação do D.A.S.P., Rio de Janeiro, 1942.

(4) Cf. os respectivos textos das decisões da Conferência Internacional do Trabalho em: *The International Labour Code 1939*, art. 502, 511, 536, 567 (International Labour Office, Montreal 1941). Cf. também: *Inter-American Social Insurance Code* (Consolidated Santiago-Havana Resolutions concerning the Fundamental Principles of Social Insurance) art. 52, 53, 107-110 (ibidem).

(5) Cf. CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE LA MUTUALITÉ ET DES ASSURANCES SOCIALES: *Résolution adoptée par la IIIe Assemblée Générale (Zurich 1929)*; *Résolution adoptée par la VIIe Assemblée Générale (Prague 1936)*.

(6) *Diário Oficial* (Secção I), 13 de outubro de 1942, pág. 15.255.

(7) *Diário Oficial* (Secção I), 29 de outubro de 1942, págs. 16.022/3.

(8) Cf. KELSEN: *Teoria geral do Estado*, São Paulo, 1938, e, do mesmo autor: *Centralization and Decentralization*, em: *Authority and the Individual*, Harvard Tercentenary Publications, Cambridge, 1937.

(9) Cf. por exemplo o projeto de regulamentação do art. 29 do decreto-lei n. 3.200, de 19 de abril de 1941, e a citada Exposição de Motivos do D.A.S.P.; vide também o art. 6.º do decreto-lei n. 4.789, de 5 de outubro de 1942, que encarregou as instituições de previdência de tarefas normalmente confiadas aos órgãos do fisco (recolhimento e entrega das “obrigações de guerra”).

vastas que os poderes públicos outorgam aos institutos de previdência.

Do outro lado, a experiência feita com os diferentes tipos de organização administrativa do seguro social também poderá revelar-nos os limites que a progressiva extensão extrafuncional dos misteres das instituições de seguro não deverá ultrapassar, sob pena de comprometer o bom andamento e, até, a estabilidade financeira do seguro social. Com efeito, não se deve esperar de um mecanismo, criado para determinados fins, o cumprimento de funções que lhe são fundamentalmente alheias.

Para determinar o agrupamento no seguro social, o legislador pode recorrer a quatro ou cinco tipos elementares (10). Passemos a examiná-los rapidamente, sem entrar em pormenores jurídicos nem em especulações metafísicas.

7. — Um tipo absolutamente particular ao espírito individualístico dos ingleses e só compreensível à luz da evolução histórica da previdência social britânica constitue o sistema de organização adotado pelo "National Insurance Act, 1911" e mantido pelo "National Health Insurance Act, 1920". Ambas essas leis confiam a gestão do seguro (invalidez e doença) às "approved societies", podendo ser reconhecidas, pelo governo, às sociedades dependentes de companhias de seguro comercial ("collecting societies"), as caixas criadas pelos sindicatos ou pelas empresas, e as sociedades mutualísticas ("friendly societies").

Os segurados podem livremente escolher a instituição que lhes convier, bem como estas podem recusar qualquer pedido de admissão (salvo por motivo de idade). O que neste sistema é realmente surpreendente é que um regime de seguro obrigatório possa funcionar na base da livre constituição das instituições de seguro e da livre escolha do órgão segurador por parte dos segurados. É verdade que para os recalcitrantes foi prevista uma secção especial de "deposit contributors", administrada pelos órgãos locais do ministério de saúde, mas a sua importância prática é limitadíssima, visto a quase totalidade dos segurados se terem filiado a uma "approved society".

Enquanto para as instituições fundadas pelas companhias de seguro, pelos sindicatos ou pelas

empresas o critério de organização é implicado no ato de criação, as sociedades mutualísticas tem como fundamento a afinidade da orientação, religiosa, política ou moral, dos associados.

8. — Um outro sistema de agrupamento para o seguro social foi adotado pelas legislações da Europa Central onde, sob influência do exemplo alemão, vários países, como, p. ex., a Áustria, a Bélgica, a Hungria, o Luxemburgo a Polónia, a Tchecoslováquia e a Iugoslávia criaram regimes de seguro e instituições de previdência separados para as duas grandes classes sociais de assalariados, os trabalhadores braçais e os empregados. No hemisfério ocidental, o Chile se inspirou na mesma distinção.

Nestes países existe, efetivamente, uma separação assás nítida entre "Arbeiter" ("ouvriers"), de um lado, e "Angestellte" ("employés"), do outro, distinção que se traduz não somente em preconceitos sociais fortemente arraigados entre "os proletários com ou sem colarinho alto", mas também nos hábitos de moradia e de alimentação e no nível geral de vida e de salário. Como, em consequência disso, os coeficientes de morbidez, mortalidade e natalidade variam entre as duas classes, os citados legisladores não negligenciaram esta separação social na implantação do seguro, e não somente no que diz respeito à taxa de contribuições e ao montante dos benefícios (o que a Itália fez com a reforma de 14 de abril de 1939), mas também na estrutura administrativa do seguro, criando instituições distintas para os empregados e para os operários.

Repercussões longínquas desta distinção encontram-se em legislações que, embora inspirando-se em outros critérios organizatórios para a formação das instituições de seguro, garantem, nos conselhos administrativos das autarquias sociais, uma representação separada aos empregados e aos trabalhadores braçais, como aconteceu por exemplo no Equador com os "representantes de los empleados" e "representantes de los obreros" na "Caja del Seguro de Empleados Privados y Obreros".

9. — As formas de organização do seguro social acima resumidas não encontraram no Brasil, como, aliás, em muitos outros países americanos, as pressuposições necessárias para serem aceitas quando, "depois da primeira guerra mundial e em consequência das profundas alterações econômicas

(10) Cf. MÉTALL: *O agrupamento dos segurados no seguro-doença*, "Revista do Trabalho", ano IX, 1941, n. 8.

e sociais por ela causadas, a idéia do seguro social começou também a lançar raízes no nosso hemisfério" (11). Aqui o legislador não se chocou contra os entraves de organismos da previdência livre preexistentes à implantação do regime de seguro obrigatório, como na Grã-Bretanha, nem tinha de tomar em conta a existência de camadas distintas entre os assalariados, como na Europa Central, berço do seguro compulsório.

Em compensação, a enorme extensão territorial, a incompreensão do alcance social das novas medidas protetoras por parte dos próprios beneficiados, e as falhas no ainda novo aparelho administrativo estatal, dificultaram grandemente, no início, o ajuste da técnica previdencial ao ambiente nacional. Como expediente apresentou-se uma forma de organização do seguro social que bem se enquadrou nas concepções um tanto patriarcais, então reinantes a respeito da política social e que, além disso, correspondia à implantação paulatina do seguro, por sua vez motivada, até um certo ponto, pelos obstáculos de organização.

Foi com a instalação de caixas de empresas, admitida em certos casos excepcionais também por algumas leis européias (12), que a Argentina iniciou, pela lei n. 9.653, de 30 de junho de 1915, o amparo dos ferroviários. Do mesmo modo, a célebre "lei Eloy Chaves" (n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923) criou no Brasil, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma Caixa de Aposentadoria.

Rigorosamente aplicado, tal sistema exigiria a formação de uma instituição de seguro em cada empresa, qualquer que fosse o número de seus assalariados — resultado evidentemente absurdo e incompatível com os preceitos atuariais que não podem renunciar ao funcionamento da lei do grande número, base de todo seguro. Por isso, o sistema das caixas de empresas foi em seguida adaptado, agrupando-se em torno de uma caixa os assalariados de várias empresas congêneres.

Sem embargo, continua a ser critério para a filiação ao seguro o vínculo que liga o trabalhador a uma empresa determinada.

(11) MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO: *Aspectos e Evolução dos Seguros Sociais no Brasil*, Rio de Janeiro, 1942.

(12) Cf. por exemplo a lei tchecoslovaca, de 9 de outubro de 1924; mas o número destas caixas de empresa não ultrapassou 6% do total, sendo o dos filiados a tais caixas inferior a 1,3%: *Statistika nemocenského pojisteni za rok 1936, Praha, 1937*.

As vantagens deste sistema de organização bem como os seus graves defeitos apaixonaram, numa época agora remota, as discussões políticas e parlamentares. Sem incorrer em uma injustiça histórica, temos que reconhecer que a possibilidade de abusos, a insuficiência numérica de segurados mormente nas "caixinhas", o encarecimento das despesas administrativas devido à multiplicação das instituições de seguro, a aversão dos associados contra a amalgamação da gestão da caixa com o serviço do pessoal da empresa, e uma série de dificuldades técnicas e organizatórias resultantes dos casos de mudança de emprego não conseguem compensar as facilidades de fiscalização que a organização generalizada do seguro na base de caixas de empresas possa oferecer (13). Atualmente, o declínio das caixas de empresas é um fato inegável, tanto no Brasil onde a progressiva incorporação e fusão reduziram o seu número de 178 em 1936 a 82 em 1941, quanto no estrangeiro (14).

10. — Quando, em 29 de junho de 1933, foi criado, pelo decreto n. 22.872, o primeiro Instituto de Aposentadoria no Brasil, o dos Marítimos, o rumo da organização da previdência social brasileira tomou uma nova orientação. Foi "abandonado o regime, até então vigente, das Caixas, que protegiam os empregados de uma mesma empresa, distribuídos por um mesmo Estado ou região", e o Governo "decidiu corajosamente agrupar, na proteção dos Institutos, os empregados de atividades profissionais idênticas, semelhantes, ou anexas, disseminados por todo território nacional" (15).

O caráter orgânico do seguro social apoia-se, neste sistema, no critério profissional, sendo prevista, para cada setor de atividade econômica, uma

(13) Cf. BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL: *L'assurance-malade obligatoire*, Genève, 1927, e da mesma repartição: *L'assurance — invalidité — vieillesse — décès*, Genève, 1933. Recentemente um ilustre defensor das caixas de empresas ressurgiu na autoridade de Ruy de Azevedo Sodré: *A função educacional das caixas de empresas*, "Revista de Direito-Social", ano I, 1941, n. 4.

(14) A este propósito merece ser mencionado que, na Colômbia, o projeto de lei criando o seguro social foi vetado pelo Presidente da República precisamente por haver permitido o funcionamento de caixas de empresas; cf. as "objeciones" em República da Colômbia: *Anales del Senado* (1939), págs. 1.593/4, e MÉTALL: *O seguro-doença na América do Sul*, "Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio", ano VII, 1941, n. 82.

(15) HELVÉCIO XAVIER LOPES: *A previdência social, Os grandes problemas nacionais*, vol. I, Rio de Janeiro, 1942.

única instituição de seguro, com competência exclusiva sobre todos os que se dedicam a determinada profissão.

A organização do seguro sob base profissional já fez a prova de fogo. Basta lembrar que muitas nações, encontrando dificuldades em implantar o seguro social no ambiente agrícola, criaram instituições particulares para os trabalhadores da agricultura; isto se deu, p. ex., na Áustria e na França. Outros regimes de seguro especiais, na base profissional, foram previstos em favor dos mineiros (Alemanha, Áustria, Bélgica, França, Hungria, Países-Baixos, Tchecoslováquia, União Soviética, Iugoslávia), ou em favor dos assalariados em transportes (p. ex. Alemanha, Áustria, Cuba, União Soviética).

A organização profissional do seguro social baseia-se em várias considerações, nem todas de cunho técnico mas, nem por isso, desprezíveis. É um fato indiscutível que em certas profissões existe um "esprit de corps", uma consciência de coesão tão forte que bem podia ser aproveitada tanto para a organização sindical quanto para o agrupamento dos segurados, facilitando destarte a atuação administrativa. Também não é possível negar que a incidência dos riscos, especialmente a de invalidez temporária e permanente, depende em larga escala da profissão, de maneira que a concentração de riscos análogos na mesma instituição tem a vantagem de uma maior homogeneidade e permite uma avaliação atuarial mais acertada, bem como, em consequência disso, uma melhor adaptação da taxa de contribuições e da estrutura dos benefícios às necessidades do meio profissional: cabalmente comprova-o a fixação, no seguro contra os acidentes do trabalho, de classes de contribuição graduadas conforme o risco específico das profissões. Outros argumentos em favor das instituições profissionais são de índole política, como, p. ex., quando se invoca o fato de elas melhor se enquadrarem na organização administrativa dos países propensos, como o Brasil, a uma constituição corporativa e representativa profissional (16). Finalmente revelou-se a organização

profissional como um meio particularmente adaptado à extensão progressiva do seguro social a setores, por sua dispersão ou fraqueza econômica, refratários à previdência, como, p. ex., a agricultura.

O critério profissional sobre que se assenta o seguro social não coincide necessariamente com o escolhido para outros fins de organização administrativa, p. ex. para a representação dos vários ramos da produção nacional (art. 57 da Constituição de 10 de novembro de 1937) ou para o enquadramento sindical (17). E de fato, afim de evitar uma custosa hipertrofia de instituições de seguro, faz-se mister delimitar os ramos profissionais dotados de regimes administrativos separados, reduzindo-os a um número restrito de grandes tipos de atividades econômicas (18), como, p. ex., a indústria e o comércio, os transportes e a mineração, a marinha mercante, a agricultura, as profissões liberais.

Se cada instituição profissional assim formada interviesse, com a aplicação das suas reservas, no respectivo setor econômico, competirlhes-ia, além das imediatas funções no campo assistencial, um papel de destaque no surto financeiro dos diferentes ramos da produção nacional com cuja situação elas, pelo fato da íntima convivência, estão perfeitamente ao par. Do mesmo modo, encontram-se inteiradas com as condições sanitárias na profissão, podendo assim orientar a ação profilática e curativa da indispensável assistência médica.

11. — Em oposição à organização profissional do seguro social, as instituições de previdência moldadas conforme o critério interprofissional e investidas de competência territorial exclusiva abrangem todos os segurados, sem ter em conta a atividade econômica, a camada social ou a ligação a uma empresa. O que determina a filiação é a execução de um trabalho assalariado em relação com a residência ou, por via de regra, com o lugar de ocupação.

(16) Cf. HANS KLINGHOFFER: *La Pensée Politique du Président Getulio Vargas*, Rio de Janeiro, 1942, especialmente os discursos do Presidente da República citados nas págs. 179 a 182.

(17) Cf. RODOLFO PAULA LOPES: *L'évolution sociale au Brésil, les problèmes et la législation*, Montréal, 1942.

(18) Cf. também MACHADO VIEIRA: *Previdência Social*, Rio de Janeiro, 1942.

Os exemplos da Espanha, dos Estados Unidos, da Itália, do Perú, da Rumânia e, até um certo ponto, da França, para só citar alguns casos conhecidos, militam em favor da organização radicalmente interprofissional do seguro. Outros países, como os da Europa Central e, no continente americano, o Chile e o Uruguai, atenuaram os rigores deste sistema, admitindo-o concomitantemente com regimes de caráter profissional ou, mesmo, baseados na clássica distinção entre trabalhadores braçais e intelectuais. No Brasil, o sistema interprofissional foi várias vezes preconizado com vigor e autoridade, sem entretanto lograr a sua consagração legal (19).

Decerto, ninguém desconhece as vantagens manifestas, inerentes à organização interprofissional do seguro, tais como facilidades na arrecadação das contribuições e na concessão de benefícios em natura (assistência médica e hospitalar), racionalização da gestão administrativa pela simplicidade da delimitação das competências de cada instituição, etc.

Mas também não se deve passar sob silêncio que as instituições interprofissionais não podem, *a priori*, ser consideradas como formas de organização absolutamente perfeitas, isentas de vícios congênitos e indistintamente aplicáveis em todos os países. Não se pode, p. ex., negar que em Estados com grande extensão territorial e densidade demográfica variável, a organização interprofissional implica ou em uma acentuada centralização, que pode tornar-se prejudicial aos interesses dos segurados e ao bom funcionamento administrativo do seguro social, ou em uma forte descentralização, representada pela constituição de numerosas instituições regionais com uma duvidosa estabilidade financeira, compensada através de um complicado mecanismo de compensação.

No primeiro caso, quer dizer quando a instituição interprofissional estende a sua atividade

(19) Cf. A. TIXIER: *Relatório*, publicado no "Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio", n. 5, 1935. Cf. também as propostas orientadas no mesmo sentido, admitindo porém uma solução transitória em parte parecida com o sistema atual, de HENRIQUE EBOLI: *A organização das instituições de seguros sociais no Brasil*, no mesmo "Boletim", ano V, 1939, n. 55.

ao território nacional inteiro (20), o desenvolvimento do seguro social pode ser seriamente entravado, se o grau da evolução econômica e social nas diferentes regiões do país varia: devendo englobar todos os assalariados sem distinção de profissão (excetuando-se, eventualmente, só a agricultura), e em todas as partes do país, o nível de amparo calcado sobre as contingências da região mais atrasada prejudicaria os trabalhadores nas zonas mais avançadas, enquanto o regime de seguro fracassaria nas regiões menos evoluídas se fosse orientado segundo o que em outras zonas seria perfeitamente viável. Em países novos, com uma estrutura econômica e administrativa desigual, a organização interprofissional do seguro só pode ser implantada por etapas, como foi previsto na lei do Perú (n. 8.433, de 12 de agosto de 1936, art. 1.º das disposições transitórias) e na da Venezuela (de 14 de junho de 1940, art. 3.º e 44) (21). Que tal introdução gradativa do seguro, se bem que imposta pelas exigências, não é bem vista nos países orgulhosos de sua unidade nacional sob todos os aspectos, não precisa ser explicado, bem como não é necessário insistir sobre as inconveniências que apresenta para a economia a diversidade dos encargos sociais no interior do mesmo país.

Quando, porém, as instituições interprofissionais não podem exercer a sua atividade além de um município ou de uma região, as migrações internas não somente comportam frequentes transferências incômodas para os segurados

(20) E' um erro muito comum confundir a organização inter-profissional com a territorial e equiparar as instituições interprofissionais com os organismos regionais ou locais. Este equívoco conduz a um juízo menos exato. Qualquer instituição de seguro tem que ter uma base territorial, tanto a interprofissional quanto a profissional ou a de outro critério determinativo da sua organização, pois toda norma, portanto também a que cria a instituição de seguro, deve satisfazer ao sistema de coordenadas jurídicas, indicando o seu domínio pessoal, real, temporal e territorial.

(21) Cf. *Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Seguro Social Obligatorio*, *Gazeta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela*, 24 de julio de 1940, p. 12: "Es imposible introducir el Seguro Social simultáneamente en todo el territorio nacional. Por tal motivo, se propone comenzar por el Distrito Federal y después de algún tiempo... se propone extenderlo a los centros más importantes desde el punto de vista industrial y comercial... La Extensión del Seguro para abarcar las demás regiones del país será hecha a medida que lo permitan las posibilidades de la Institución Central".

e para a administração, mas prejudicam também os fundamentos atuariais e econômicos das instituições de seguro, das quais muitas, sediadas em zonas escassamente povoadas, dificilmente poderão reunir um efetivo de associados exigido pela lei do grande número. A multiplicidade de instituições, mesmo se restritas a uma por cada Estado ou por outra grande subdivisão territorial do país, criaria, no campo assistencial um bairrismo e uma dispendiosa burocracia. Basta pensar no que aconteceria se, no Brasil, cada Estado tivesse a "sua" instituição interprofissional de seguro, e como seria diferente o aspecto e o funcionamento da previdência no Amazonas e em São Paulo, no Piauí e no Rio Grande do Sul. Somente uma enorme e monstruosa super-instituição na Capital Federal poderia igualar as profundas divergências de um tal sistema, com todos os inconvenientes, já apontados, de uma centralização excessiva.

12. — Como resultado do que acima foi exposto de maneira rápida, negligenciando, em favor de uma melhor clareza dos aspectos essenciais, muitos argumentos pró e contra, impõe-se a conclusão de que a estrutura administrativa do seguro social é um dos mais delicados problemas de organização pública. Cada nação tem que o resolver conforme as suas tradições nacionais, à luz das suas exigências econômicas, e tendo em conta as suas possibilidades administrativas e necessidades sociais.

Seria lisonja inhabil sustentar que a solução brasileira seja isenta de defeitos e não possa ser aperfeiçoada. Mas, no fim de contas, o sistema de organização do seguro social que o Brasil adotou se adapta perfeitamente às realidades do país e se distingue, pela sua eficiência, de muitos regimes de previdência de outras nações, européias e americanas.

Métodos de estimativa das rendas públicas

BENEDICTO SILVA

Chefe da Divisão da Receita da C. O.

VII

COBERTURA

“**A** MEDIDA que percorre e explora os intrincados meandros da Administração Pública, o estudante desta fascinante ciência passa a deter atenção cada vez maior nas questões orçamentárias” — eis a declaração com que abri, em março de 1942, esta série desambiciosa de estudos marginais sobre os métodos de estimativa das rendas públicas.

Apresentando assim, no pórtico, lisamente e de chapéu na mão, a identidade de modesto estudante, tencionava eu atenuar o escândalo que minha presença nos domínios da ciência das finanças haveria de causar aos seus pontífices paramentados.

Parecia-me, contudo, que a qualidade de estudante não me invalidava irremediavelmente para o exercício cartesiano da dúvida bem intencionada e honestamente exposta. No caso concreto dos métodos de estimativa das rendas públicas, cujo aprendizado me trouxera ao palco, bacorejava-me que talvez não fôsse nenhum sacrifício mortal recusar-me a aceitar, por critério de aferição da importância do assunto, a ligeireza com que os autores geralmente o versam. Baseado em razões práticas, que o bom senso reconhece, em razões abstratas, que o raciocínio deduz, induz ou infere, em razões teóricas, que o conhecimento incorpora — baseado, em suma, num feixe de razões, que a inteligência sanciona e acata, insurgi-me contra a manifesta indiferença em que jazia congelado esse capítulo, até agora frustrado, da ciência das finanças. Ao abordá-lo, mesmo como estudante, assumi deliberadamente uma atitude positiva, tanto que comecei por afirmar que o problema das estimativas das rendas públicas merece desenvolvimento condigno, não só porque tem sido mais ou menos negligenciado “pelos tratadistas, senão também, e sobretudo, porque a política de qualquer

governo está inelutavelmente sujeita à influência das previsões financeiras”.

As oportunidades diárias de sentir ao vivo, aqui na intimidade da Comissão de Orçamento, as indesejáveis conseqüências práticas dos maus métodos de estimativa das rendas e das despesas públicas, instilaram em meu espírito a convicção de que os teóricos da ciência das finanças até agora não atentaram detidamente para esse problema, motivo por que o aquinhoam tão mal em suas obras. Há, com efeito, flagrante desproporção entre a relevância pragmática do assunto e o tratamento casual a que os mestres o relegam. A rigor, os autores de livros sobre finanças, de Léon Say, Leroy Beaulieu, A. Wagner, F. Nitti, Luigi Cossa, René Stourm a Veiga Filho, Gaston Jèze, A. E. Buck, W. F. Willoughby, Jacomet e Labougle, para citar apenas alguns dos mais familiares, ou não se ocupam com os métodos de estimativas das rendas públicas, ou simplesmente *despacham* o assunto em meia dúzia de parágrafos.

Todos esses tratadistas, entretanto, verberam o desequilíbrio orçamentário, apostrofando e indigitando os governos que não conseguem evitar os *deficits*. Nitti, por exemplo, afirma que “o orçamento nunca deve, em seu conjunto, estar em *deficit* — isso ao preço de qualquer sacrifício”. Nos períodos em que não seja possível evitá-lo, “o objetivo constante deve ser reconquistar o equilíbrio”, porque “um *deficit* crônico constitui verdadeira gangrena para a vida do Estado” (1). Willoughby, outro tratadista de bitola larga, detentor de autoridade bastante para falar em nome dos ases das finanças e sintetizar quaisquer doutrinas pertinentes, sobretudo aquelas em que os profetas maiores estejam de pleno acôrdo, como no caso da indesejabilidade do *deficit*, não são menos sentenciosos e convictos do que Nitti. “O equilíbrio

(1) *Princípios da Ciência das Finanças*, tradução brasileira, Rio 1937, vol. II, pág. 329.

entre as rendas e as despesas — escreve ele — é considerado, e com toda razão, parte integrante da própria essência 'de um orçamento' (2).

Os que porventura estejam aguardando meu reconhecimento público à lição com que o Prof. Morais Junior, julgando-se afetado por uma respeitosa citação de seu ilustre nome e de sua grande obra, inserta no sexto artigo desta série, surgiu na liça, vibrante de combatividade, para generosamente me ajudar a galvanizar, com os fogos de vista de uma polêmica, o interesse já bruxoleante dos leitores, talvez se perguntem a si mesmos que nexos existe, afinal de contas, entre os métodos de estimativa das rendas públicas, negligenciados pelos autores, o *deficit* orçamentário, que eles tanto condenam, e a resposta por mim devida ao preclaro autor dos nossos códigos de contabilidade pública.

Prontamente lhes respondo: doutrinando contra o *deficit*, por um lado, e deixando, por outro, de se deterem nos métodos de estimativa das rendas públicas, os autores pecam flagrantemente por incoerência, sabido que, dentre as causas determinantes dos *deficits*, as más estimativas, quer das receitas, quer das despesas, ocupam lugar proeminente.

Esse "pecado" explica a intervenção do estudante insatisfeito na tarefa de organizar idéias em torno do assunto, tanto mas que, no meu caso, o desejo de aprender está ligado à necessidade de aplicar. Fica assim bem esclarecido que foi essa dupla contingência que me impeliu a empreender, *invita Minerva*, a série de estudos ora em plena expansão, graças à providencial assistência do eminente Prof. Morais Junior.

Carecendo de competência especializada em matéria de finanças, penúria que reconheço e proclamo, é bem de ver que não me aventuraria a borboletear por assuntos já longa e magistralmente tratados em todas as línguas cultas, assuntos a que dificilmente me seria possível agregar qualquer contribuição realmente nova e valiosa. Questões financeiras, sobre que Seligman, Allix, Viveiros de Castro, Tangorra, Graziani, Stamp, Lutz, Karel Englis, Jensen e outros da mesma estirpe já escreveram, de certo que escapam às minhas cogitações autorais. Não é necessário que me recordem o fato de que não me seria dado ampliar, refinar ou simplificar os conhecimentos disponí-

veis sobre as matérias básicas da ciência financeira, — tributação, por exemplo, — já exaustivamente desenvolvidas pelos citados autores. Desde, porém, que se trate de assunto mal e mal afluído até agora, assunto deliberadamente negligenciado, assunto que está longe da exaustão, — e tal é o caso dos métodos de estimativa das rendas públicas, — então a intervenção de qualquer estudante, e até do leigo, deixa de ser impertinente para adquirir os fóros de legitimidade.

Plenamente justificado pelas circunstâncias; certo de que ninguém poderia fisgar em meus modestos estudos, com um satânico sorriso de malícia, aqueles traços característicos e indisfarçáveis da vocação conselheiral; de posse, em suma, de uma apólice de seguro contra o ridículo de repetir mal, como aprendiz, o que outros já exprimiram bem, como mestres, — foi assim que encetei a elaboração desta série de estudos, cujos capítulos mensais me são dolorosamente arrancados a *forceps* pela coação do diretor da Revista do Serviço Público, o meu enérgico amigo Paulo Lopes Corrêa.

DESCARTES, SUJEITO INCÔMODO

Ao compor cada um destes artigos, porém, longe de o fazer de afogadilho, sob a batuta mutilante da pressa, a que o Prof. Morais Junior atribue benevolmente as minhas incompreensões e falta de método, procedo com uma prudência quasi cartesiana.

A afirmativa demonstra-se facilmente.

Com efeito, em mim é constitucional a observância do primeiro preceito do Método, o *de omnibus dubitandum*, o qual, nas palavras do próprio filósofo, consiste "em não receber jamais como certa nenhuma coisa não reconhecida indubitavelmente como tal", mantendo-se em guarda o observador para "evitar cuidadosamente a precipitação e a prevenção e compreender unicamente em seus juízos o que se lhe apresenta ao espírito tão clara e distintamente, que não possa pairar a menor dúvida quanto à sua certeza".

O leitor familiarizado com as obras sobre a ciência de Shirras e os documentos sobre as nossas finanças públicas, não terá dificuldade em verificar, igualmente, pelos seis artigos já publicados, que tenho cumprido mais ou menos ao pé da letra outro preceito lógico de Descartes, não menos útil e laborioso que o primeiro. Refiro-me por sem dúvida ao quarto preceito do Método — "do Método de conduzir bem a razão e buscar a ver-

(2) *The Problem of a National Budget*, pág. 6.

dade nas ciências” — regra que consiste em fazer enumerações tão completas e pesquisas tão gerais, que inculquem ao operador a segurança de nada haver omitido.

De fato, além dos artigos introdutórios, em que *defini meus termos*, segundo a boa praxe escolástica, hão de reconhecer que não vim discutir o problema das estimativas de “mãos abanando”. Embora confessadamente desambiciosos, os estudos críticos, a que tenho submetido os métodos mencionados nos livros de ciência das finanças, trazem em si, todos eles, claros e tangíveis, os vestígios da massa documental a cuja luz são compostos. Neste particular, pelo menos, em que pese à autoridade por todos os títulos acatável do meu prezado mestre Dr. Morais Junior, tenho praticado uma *sã política financeira*, isto é, não emiti até hoje uma só opinião que não esteja bem lastreada.

Examine o Professor Morais Junior, *sem pressa*, por sua vez, o artigo que me acusa de haver escrito em *piqué*, e verá que, para escrevê-lo, o autor consultou detidamente pelo menos cinco relatórios financeiros, seis diplomas legais, o anteprojeto da nova lei de contabilidade pública e sete obras brasileiras sobre finanças — ao todo, dezoito fontes diversas. Pois que se acham citadas, com propriedade, no texto do artigo, não pode haver dúvida sobre a consulta às mesmas. Mas quantas outras fontes de informação — livros, leis, relatórios, biografias e mensagens — tive eu de examinar para colher a documentação efetivamente utilizada? Ter-me-ia sido acaso possível descobrir, sem recorrer às fontes, exatamente como Capistrano de Abreu queria que todo investigador fizesse, os fatos revelados sobre a curiosa gênese do método das médias trienais, de que nunca se havia esboçado o histórico?

Declaro, pois, sem o menor constrangimento, que as minhas seis páginas sobre o método das médias trienais estão lastreadas por uma bibliografia e uma documentação específicas incomparavelmente mais copiosas do que possa parecer a qualquer refutador — descoberto ou amoitado. Aos homens francos e de boa fé, entre os quais se inclui o Professor Morais Junior, o que ficou dito sobre a documentação em que me baseei basta para me lavar da pecha, que não me cabe, de haver tratado displicentemente de assunto sério.

Agora que o caminho está limpo, prossigamos.

Molestado pelos rigores do racionalismo cartesiano, Fontenelle desabafou certa vez contra os incômodos causados pelas regras do Método. “Antes de Descartes — observou êle — se raciocinava mais comodamente. Não tendo êsse homem, os séculos passados foram muito mais felizes.”

Infiltrando em nosso intelecto o hábito desconfortável de duvidar de tudo que não esteja saturado da evidência da certeza, Descartes complicou efetivamente os métodos de pesquisa, captura e refinação do conhecimento. Antes de Descartes, a certeza era uma função da crença. Depois de Descartes, o caminho que conduz à certeza serpenteia ao longo da demonstração e passa através da evidência. Ora, do ponto de vista intelectual, o ato de crer, espontâneo por natureza, resulta incomparavelmente menos trabalhoso do que o ato de demonstrar. Para qualquer indivíduo é mais fácil, por exemplo, crer na própria infalibilidade do que demonstrá-la. Erigindo a dúvida em severo instrumento de aferição do saber, o cartesianismo nos leva a reabrir questões que outros consideram vencidas, assim como a controverter matérias que outros consideram “incontroversas”, o que pode parecer desamável; impele-nos, por outro lado, a duvidar do próprio mérito, o que é positivamente melancólico. Certos sujeitos lidos em Descartes, assaltados às vezes por dúvida atroz, chegam mesmo a desconfiar de que não são indiscutivelmente o centro de gravidade do universo. Isso é mais do que doloroso...

Admitindo sempre que o que dizem ou escrevem pode não encerrar toda a verdade revelada (quem sabe? há tanta coisa misteriosa neste mundo!), pelo que admitem, também, a hipótese remota de uma divergência, os cartesianos cedo aprendem a refrear os impulsos de autarquia intelectual. Duvidando muito, duvidando sistematicamente, duvidando organizadamente, duvidando até da própria genialidade, os cartesianos são em geral amargos e insatisfeitos — mas em compensação, que criaturas tolerantes, como estão sempre preparados para aceitar sem ressentimentos as observações alheias. Mas acolá, do outro lado da cêrca, pontificam os dogmáticos e os crentes, êstes seres felizes, que adejam no país das certezas, certos da própria infalibilidade. Ai! porém daquele que se atrever a julgá-los apenas cultos e não enciclopédicos, apenas talentosos e não geniais, apenas homens e não deuses!

Seja lá como for, Descartes é realmente um sujeito incômodo. •Pois, senhores, foi por observar o citado preceito cartesiano, — proceder a enumerações completas e pesquisas exaustivas, — que, ao colher material para estudar o método das médias trienais, reuni naturalmente toda a documentação pertinente ao assunto. Figurava nessa documentação, valorizando-a, o ante-projeto de lei de contabilidade pública, trabalho a que está ligado o nome do Prof. Morais Junior, o eminente mestre brasileiro de Direito Orçamentário.

A LEI DA SOBREVIVÊNCIA

As minhas investigações sôbre a formação do método das médias trienais, tão generalizado no Brasil, — espécie de fórmula caseira com que há quasi cem anos os *fazendistas* orçam pèssimamente às rendas federais, municipais e estaduais, — originaram e consolidaram em mim a certeza de que o referido método constituia uma ilustração cabal da lei da sobrevivência.

É muito conhecido, por já se haver incorporado ao anedotário trivial, aquele episódio histórico da sentinela que se destacava para guardar determinado local, onde, em tempos idos, jazêra um banco. Certa ocasião, por o haverem pintado, lá colocaram a sentinela para impedir que alguém nele se sentasse enquanto a tinta estivesse fresca. Passaram-se os dias, a tinta secou; passaram-se os anos, o banco apodreceu e desfez-se em pedaços, acabando por desaparecer de todo; mas a sentinela, diariamente renovada, lá permanecia. É a isso que, em sociologia, chamam lei da sobrevivência.

Examinando o ante-projeto do Código de Contabilidade, descobri que, apesar de já se haver apodrecido e desfeito o banco ao jôgo das intempéries, lá estava, firme, a sentinela tradicional, no caso, “o recurso à arrecadação dos três últimos exercícios para justificar estimativas da receita”. Inteirado de que, em toda a nossa história financeira, não se aponta uma só instância em que a arrecadação dos três últimos exercícios justifique qualquer estimativa nela baseada, estranhei que ainda em 1942 recorressem sistematicamente aos quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios, sobretudo quando se pretendia, com isso, “oferecer ao DASP todos os elementos para o contrôle, que lhe está afeto, e para a árdua missão de apresentar um projeto de orçamento

com previsões seguras a serem confirmadas pela gestão com a maior aproximação possível”. (3)

No mecanismo engendrado pelo ante-projeto do novo Código de Contabilidade Pública, depois de receber do Ministério da Fazenda — “*justificadas com os quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios*, estatísticas e estudos referentes a variações verificadas” — “as previsões a serem incluídas no orçamento”, o D.A.S.P., nos termos do artigo 61,

“procederá às investigações que se fizerem necessárias, quanto à incidência dos impostos e seu aspecto econômico e social, podendo aumentar, reduzir ou mesmo suprimir aqueles cuja previsão seja insuficiente, excessiva, desnecessária ou inconveniente”.

Comentando, *en passant*, essa verdadeira e revolucionária superfetação de poderes que o ante-projeto do Código de Contabilidade pretende conferir ao Dasp, inclusive o de aumentar, reduzir ou mesmo suprimir impostos de previsão inconveniente, atribuição cujo desempenho mal se concebe, uma vez que é difícil sequer imaginar, quanto mais saber, em que casos a previsão de um imposto se torna inconveniente, declarei que a referida distribuição de poderes constituia novidade em matéria de divisão do trabalho governamental.

Para rebater essa “apreciação algo injusta, porque referente a matéria incontroversa contida no ante-projeto” do C.C.P., foi que o Prof. Morais Junior, muito afirmante, como quem se julga detentor da verdade absoluta, mas ao mesmo tempo muito amável, como homem de aprimorada educação que é, irrompeu pelas páginas da R.S.P. a dentro, liberalizando-nos, a nós, seus alunos, a magnífica lição publicada, sob o título “O novo Código de Contabilidade e a estimativa das rendas públicas”, na edição de dezembro de 1942. “Não para travar polêmica” — diz êle — “mas apenas para esclarecer convenientemente o assunto”.

Advertindo-nos de “que nem sempre acertamos”, porque vivemos em meio ao torvelinho moderno, “esquecidos de que a pressa é inimiga da perfeição”, o meu ilustre contraditor opina que, se eu “tivesse tido tempo para ler atentamente o que dizem os artigos 60 e 61 em aprêço, não teria, por

(3) *Ante-projeto de Lei de Contabilidade Pública*, Imprensa Nacional, 1941, pág. 33.

certo, feito duas afirmativas absolutamente destituídas de fundamento, quais sejam :

- a) que o art. 60 do ante-projeto do Código de Contabilidade Pública consagra o processo da média aritmética trienal na estimativa das rendas da União;
- b) que o art. 61 do mesmo ante-projeto comete ao D. A. S. P. o poder de "aumentar, reduzir ou mesmo suprimir impostos", quando esse poder "compete privativamente ao Parlamento Nacional e, enquanto este não se reunir, ao Presidente da República".

Quanto à primeira afirmativa, por mais que a procure, no meu artigo e na minha intenção, não consigo vislumbrá-la. O que ali está dito é que, para efeito de apreciação do método das médias trienais,

"só interessa, nesta oportunidade, a cláusula JUSTIFICANDO-AS COM QUADROS DEMONSTRATIVOS DA ARRECAÇÃO DOS ÚLTIMOS EXERCÍCIOS", constante do art. 60 acima transcrito".

E dos dois períodos imediatos, únicos em que focalizo o caso, também não consta o vocábulo "média". Ei-los, na íntegra :

"O recurso à arrecadação dos três últimos exercícios para justificar estimativas da receita constitui, por assim dizer, uma tradição viva na rotina orçamentária brasileira. Apesar de que, durante os 120 anos decorridos a partir da proclamação da Independência, não se verifica uma só instância em que as arrecadações dos três últimos exercícios financeiros justifiquem quaisquer estimativas nelas baseadas, até hoje perseveramos no hábito — como é forte a lei da sobrevivência! — de tentar fundá-las nessas mesmas arrecadações trienais."

Para extrair dos períodos reproduzidos a "afirmativa" de "que o art. 60 do ante-projeto do Código de Contabilidade Pública consagra o processo da média aritmética trienal na estimativa das rendas públicas", é preciso, como se vê, uma interpretação superextensiva e deformante. Reivindico, pois, para o que escrevi, outra interpretação. O que eu quis dizer e disse, nem mais nem menos, foi

que o ante-projeto de Código de Contabilidade Pública persevera, obsoletamente, no hábito de tentar fundar as estimativas das rendas públicas nas "mesmas arrecadações trienais". Acaso justificar, que é o verbo empregado no artigo 60, e fundar não são bons sinônimos, intermutáveis nessa passagem?

Pois apesar de tudo isso, o Prof. Moraes Junior, arrombando portas abertas e alvejando miragens, enche uma página inteira de transcrições, acolchetadas por ligeiros comentários, para me convencer de que o artigo 60 não consagra o método das médias trienais.

O que lhe escapou, entretanto, é que o meu ligeiro reparo não era feito porque eu supusesse que o ante-projeto "consagra o processo da média aritmética trienal na estimativa das rendas da União", mas simplesmente porque teima em justificar as estimativas com "quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios".

UMA DE DUAS...

Compreendo, todavia, a sua reação. De fato, qualquer referência a justificação de estimativas de rendas públicas mediante quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios, imediatamente se liga, por inevitável associação de idéias, ao método das médias trienais, de vez que o emprêgo dos demais métodos conhecidos, excetuado talvez o do método das majorações, não produz estimativas suscetíveis de justificação por meio de "quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios".

Diligenciando por evidenciar a carência de fundamento da "afirmativa" que me atribue, salienta o Dr. Moraes Junior que "o ante-projeto do Código de Contabilidade não estabelece o método a ser adotado pelo Ministério da Fazenda no avaliar as previsões". Sim, não há dúvida. Mas é igualmente certo que, ao elaborar "as previsões a serem incluídas no orçamento", a que se refere o art. 60 do Código do Prof. Moraes Junior, o Ministério da Fazenda há de aplicar fatalmente um dos cinco métodos existentes de estimativa das rendas públicas, a saber (4):

(4) Há meios de aferir o quilate doutrinário das apreciações com que ora caracterizo, em traços rápidos, os métodos de estimativa mencionados pelos tratadistas. Se alguém quiser esmiuçar, tim-tim-por-tim-tim, a origem e a lealdade de minhas informações sobre esses métodos, aqui

- a) o método do *olhômetro*;
- b) o método automático;
- c) o método da avaliação direta;
- d) o método das majorações;
- e) o método das médias trienais.

Ora, o método do *olhômetro*, além de prescindir de justificativas, não pode ser objeto de consideração no caso vertente, em que estamos tratando do ante-projeto do Código de Contabilidade Pública, que é um trabalho sério.

O método automático, também chamado regra do penúltimo ano, atém-se exclusivamente à arrecadação efetuada no último exercício financeiro encerrado, pelo que acredito que o Prof. Moraes Junior jamais pensasse em justificar, com quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios, estimativas feitas segundo esse método.

O método da avaliação direta, estribando-se em elementos vários e contemporâneos, especial-

vão algumas referências bibliográficas. Para facilitar o esmiuçamento, indicam-se até as páginas em que o assunto é tratado em cada obra.

BIBLIOGRAFIA

- TROTABAS, LOUIS — *Les finances Publiques et les Impôts de la France* — Paris, 1937 — Librairie Armand Colin — págs. 28-31.
- FUENTES, HILDEBRANDO I. (Dr.) — *Curso de Ciencia de las Finanzas* — Lima, 1917 — págs. 317-319
- SAY, LÉON — *Dictionnaire des Finances* — Publié sous la direction de M. Léon Say par M. M. Louis Fayot et A. Lanjalley, 1889. Avec la collaboration des écrivains les plus compétents et des principaux fonctionnaires des administrations publiques. Tome I — A. D. pag. 648.
- STOURM, RENÉ — *Le Budget* — 12 édition revue et mise au courant — Paris, 1891, Guillaumin et Cie. Éditeurs, págs. 145-162.
- DUCROCQ, TH — *Cours de Droit Administratif et de législation bancaire des finances* — Tome 8 ième — Paris. 1898 — Toutemoing, págs. 114 a 118.
- ALLIX, EDGARD — *Traité Élémentaire de Science des Finances et de Législation Financière Française* — 1907 — Arthur Rousseau, Éditeur.
- LEROY-BEAULIEU, PAUL — *Traité de la Science des Finances* — Huitième Édition — Tome second — Paris, 1912 — Librairie Felix Alcan — págs. 41-46
- JÈZE, GASTON — *Théorie Générale du Budget* — Cours de Science des Finances et de Législation Financière Française. 6ième éd. Paris 1922 — Girard — páginas 210 e seguintes.
- HILLS, JOHN WALKER — *The Finance of Government* — London, 1925 — Allan — págs. 40-50.
- WILLOUGHBY, W. F. — *The National Budget System with Suggestions for its improvement* — "The Institute for Government Research" — Studies in Administration, Baltimore — Maryland, 1927 — The John Hopkins Press, pag. 87.
- BUCK, A. E. — *Public Budgeting* — New York and London,

mente nas tendências mais recentes identificadas em cada fonte de renda, não produz estimativas que possam ser justificadas pelas arrecadações dos três últimos exercícios financeiros encerrados. As estimativas elaboradas por meio deste método são baseadas em fatos e relações muito mais sutis e complexas do que as simples séries estatísticas das arrecadações anuais. (5)

- 1929, Harper & Brothers Publishers — págs. 162, 164, 301, 302, 314, 338, 492.
- BUCK, A. E. — *Municipal Finance* — cap. III — The Budget and budget making — New York — The MacMillan Co., pag. 33.
- PFFIFNER, JOHN — *Public Administration* — Third Printing — August, 1930, New York — The Ronald Press Company, pag. 293.
- CHATTERS AND TENNER — *Municipal and Governmental Accounting* — New York, 1940 — Prentice Hall, Inc. — págs. 201-204.
- BARTIZAL, JOHN R. — *Budget Principles and Procedure* — New York, 1940 — Prentice Hall, Inc. — páginas 1, 3 e 6.
- BUEHLER, ALFRED G. — *Public Finance* — Second edition — New York and London, 1940 — Mc Graw-Hill Book Co. Inc., págs. 33.
- HIGGS, HENRY — *The British Budget, in Encyclopedia Britannica* — Vol. IV — págs. 330.
- SHIRRAS, G. FINDLAY — *Science of Public Finance* — Third Edition, vol. I, págs. 226-258.
- MARESCOTTI, ANGELO — *Le Finanze* — Bologna, 1867, págs. 117-118.
- BENINI, RODOLFO — *Principi de Sstatistica Metodologica* — Torino, 1906 — Utet — pag. 184.
- GRAZIANI, AUGUSTO — *Istituzioni di Scienza delle Finanze* — 5.ª ed. Livorno, 1917 — págs. 104-105.
- DE BRUN, A. e MONETTI, N. — *Trattato di Contabilità di Stato* — 2.ª ed. Milano, 1921 — S.E.S. — págs. 484, 487, 489, 491 e 549.
- NITTI FRANCESCO — *Scienza delle Finanze* — 5.ª edizione rifatta — Napoli, 1922.
- GRAZIANI, AUGUSTO — *Istituzioni di Scienza delle Finanze* — Terza edizioni interamente riveduta — Torino, 1929.
- GINI, CORRADO — *Trattato Elementare di Statistica* — vo. IV — Statistica economica — Parte I, 1935 — pag. 27.
- CAVALCANTI, AMARO — *Elementos de Finanças* — Rio, 1896 — Imprensa Nacional, págs. 77 a 80.
- VEIGA FILHO, JOÃO PEDRO DA — *Manual da Ciência das Finanças* — 4.ª ed. S. Paulo, 1923 — páginas 255 a 258.
- ROURE, AGENOR DE — *O Orçamento* — Rio de Janeiro, 1926 — Pimenta de Mello & Cia. — págs. 43 a 50.
- VEIGA, DÍDIMO AGAPITO DA — *Ensaio de Ciência das Finanças e de Economia Pública* — Rio de Janeiro, 1927 — Livraria Jacinto.
- DEODATO, ALBERTO — *Manual de Ciência das Finanças* — Belo Horizonte, 1941 — Livraria Editora Paulo Bluhm — págs. 208 a 209.
- NETTO DOS REYS, GASTÃO — *Ciência das Finanças* — Juiz de Fora, 1915 — Tipografia Brasil — páginas 47 a 50.
- PORTO CARREIRO, CARLOS — *Lições de Economia Política e Noções de Finanças* — Rio, Livraria Briguiet, 1940 — 4.ª edição, págs. 499-500.

(5) "De la première méthode, la méthode d' "évaluation directe", on pourrait dire qu'elle consiste précisément à se passer de méthode; en d'autres termes, les préparateurs du budget évaluent les recettes comme ils évaluent les dépenses, suivant les données du moment,

O método das majorações, cumpre reconhecer, pôde produzir estimativas suscetíveis de justificação mediante as arrecadações verificadas nos últimos três exercícios. Léon Say, entretanto, que foi o mais autorizado partidário do método das majorações, optava claramente pelo período de 5 anos para base de cálculo do "tantième" de majoração (6). Além disso, como o Prof. Moraes Junior nunca mencionou, nem mesmo deixou implícita, em qualquer dos seus códigos de contabilidade, a mais vaga predileção pelo método das majorações, concluo logicamente que, quando redigiu o art. 60, não tinha em mente destinar "os quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios" à justificação de estimativas feitas pelo método das majorações. Este, aliás, pelo seu primarismo e ilogicidade, nunca poderia encontrar guarida em trabalhos modernos e idôneos, ligados à reputação de um Moraes Junior.

Excluídos êsses, só nos resta, na lista, o método das médias trienais, o qual, como o próprio nome está indicando, produz estimativas que, para começar, em nenhuma hipótese poderiam ser estabelecidas sem o conhecimento da arrecadação dos três últimos exercícios. Eis porque tomei a liberdade de afirmar que qualquer referência às rendas arrecadadas nos três últimos exercícios, como

c'est-à-dire de bonne foi, et en jussant d'une liberté d'appréciation complete." (Allix, Edgard — *Traité élémentaire de Science des Finances et de Législation Financière Française*, 1907 — (Arthur Rousseau, Éditeur — pág. 49).

"The method of direct valuation in estimating revenues is of English origin."

The greater part of the work of estimating revenues for the English budget is done by the Statistical Office of the Board of Customs and Excise. "There they have records," says Young, "of the yields of all taxes for many years, which show their normal rates of increase with growing wealth and population, the effect of any change in rates, and that of any special circumstances such as strikes, wars, and unusual weather. By taking the last year's yields as a basis, adding or subtracting a normal amount for the regular increases or decreases which the records show to be in progress, and making a correction for any abnormal disturbing influence which it is possible to foresee, a very exact estimate can be made of the revenue in the coming year." (Buck, A. E. — *The Budget in Governments of Today* — New York, 1934 — The Mac Millan Co. — págs. 177-178).

(6) "En effet, avec le développement de la prospérité publique et les importants excédents de recettes que laissent les budgets de 1879, de 1880 et de 1881, la règle traditionnelle avait été abandonnée par Léon Say qui introduisit le système des majorations et s'efforça de lui donner une formule précise. Le "tantième" de majoration fut fixé d'après la moyenne des cinq dernières années." (Jèze, Gaston. *Cours de Science des Finances et de Législation Financière Française*, Paris, 6^{ème} éd. 1922, Giard).

"Sans revendiquer en France cette absolue liberté, le ministre des finances proposait de calculer les recettes de

um toque no botão da campainha a faz soar alhures, nos traz automaticamente à superfície do consciente o método das médias trienais.

Se eu tivesse, pois, afirmado, como escreveu o Prof. Moraes Junior, que o art. 60 do seu novo Código consagra o método das médias trienais, ser-me-ia agora legítimo pôr a questão no seguinte pé: ou o ante-projeto do novo Código de Contabilidade consagra o método das médias trienais, tanto que institue a justificação das estimativas por meio de quadros demonstrativos da arrecadação efetuada nos três últimos exercícios, justificação que só se relaciona com o referido método e, neste caso, a minha pseudo afirmativa tem bom fundamento, ou então as estimativas de receita, a que se refere o art. 60, deverão resultar do emprego de qualquer outro método, não sendo, consequentemente, passíveis de tal justificação e, neste caso, a cláusula "justificando-as com quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios" é ali uma excrescência inútil.

Do que ficou dito até aqui já se vai despreendendo a suspeita de que "a matéria contida no ante-projeto" do C.C., não obstante a ênfase de grosso calibre com que o Prof. Moraes Junior a declara "incontroversa" e, portanto, inatacável, pôde ser objeto de largas cogitações e até de contradições.

A SEGUNDA AFIRMATIVA

Para "proceder com método, como é de rigor entre aqueles que se dedicam ao estudo da ciência das contas" (7), reproduzamos, na íntegra, o texto do art. 61 do ante-projeto do Código de

l'exercice 1883 d'après celles du dernier exercice connu, c'est-à-dire 1881, en les relevant de la moyenne annuelle des plus-values constatées pendant les trois dernières années: il finit par transiger et par majorer les recettes de 1881 de la moyenne annuelle des plus-values des cinq dernières années. Malheureusement M. Léon Say avait mal jugé la situation". (Leroy-Beaulieu, Paul. *Traité de la Science des Finances*, 8^{ème} éd. Tome II. Paris, 1912. Librairie Félix Alcan.)

"...le système des majorations de recettes, qui consistait à prendre pour base toujours les résultats de la pénultième année, mais en outre à majorer ces chiffres d'un tant pour cent représentant la plus-value vraisemblable des recettes du budget en préparation, par rapport aux recettes de la pénultième année prise pour base. Ce tant pour cent était d'ailleurs lui-même calculé automatiquement d'après la moyenne des plus-values qui s'étaient manifestées dans les cinq dernières années antérieures." (Allix, Edgard — *Traité élémentaire de Science des Finances et de Législation Financière Française* — 1907 — Arthur Rousseau, Éditeur — págs. 51-52).

(7) MORAIS JUNIOR, loc. citado

Contabilidade Pública, origem do meu segundo reparo :

“O Departamento Administrativo do Serviço Público estudará a proposta da receita enviada pelo Ministro da Fazenda e procederá às investigações, que se fizerem necessárias, quanto à incidência dos impostos e seu aspecto econômico e social, PODENDO AUMENTAR, REDUZIR OU MESMO SUPRIMIR AQUELES, cuja previsão seja insuficiente, excessiva, desnecessária ou inconveniente.”

Escandalizado por esse dispositivo, afirmei, efetivamente, que o “poder de ‘aumentar, reduzir ou mesmo suprimir impostos’, na proposta orçamentária ou fora dela, que o ante-projeto do Código de Contabilidade pretende conferir ao D. A. S. P., compete privativamente ao Parlamento Nacional e, enquanto este não se reunir, ao Presidente da República. Além de ser inconstitucional e até subversiva, uma vez que arrebatada ao Legislativo a mais líquida, pacífica e indiscutível de suas competências, a referida proposta constitui novidade em matéria de divisão do trabalho governamental”.

Supondo-me um *blitzschreiber*, meu eminente contraditor me prodigaliza, uma vez mais, *the benefit of the rush*, responsabilizando a pressa pela minha “assimilação imperfeita” e pelo desconjuntado de meus conceitos.

É realmente encantadora a diligência com que o Dr. Moraes Junior me exculpa os desacertos, atribuindo-os sempre à “inimiga da perfeição”, nunca diretamente ao apoucado de minhas faculdades mentais. Em lugar de dizer-me simplesmente, em palavras textuais e deliciosas de Machado de Assis, poupando assim a ironia própria : “José Rodrigues, há cousas que, não se entendendo logo, nunca mais se entendem” (8), prefere o Prof. Moraes Junior, lenientemente, me deixar a ilusão de que, com paciência e método, eu conseguiria assimilar, bem os ensinamentos dos mestres. O que me prejudica é a pressa.

“Não fosse a pressa” — sentencia ele — “seria fácil verificar que a matéria está enquadrada na secção IV do capítulo II do título II do ante-projeto, secção essa que trata “DA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA” — querendo dizer com isso que confundi alhos com bugalhos, isto é, elaboração orçamentária com projeto de lei. Teria eu?

Note-se, antes de mais nada, que escrevi, textualmente : “esse poder de aumentar, reduzir ou mesmo suprimir impostos, NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA ou fora dela, que o ante-projeto do Código de Contabilidade pretende conferir ao D.A.S.P.,” etc.

Convenhamos em que a matéria não é assim tão herméticamente esotérica, que transcenda o entendimento comum e só se deixe penetrar pela sabedoria cabalística dos grandes iniciados. Para elaborar um código de contabilidade pública é imprecindível, sem dúvida, a competência especializada de um Moraes Junior, cujo alto merecimento jamais cometerei a injustiça de negar. Qualquer leigo, porém, uma vez que não seja inocente de todo em matéria de Administração Pública, poderá ler e entender as disposições de um código de contabilidade.

Todavia, para mostrar a inanidade de meu reparo, o Prof. Moraes Junior minudenciou a “sistemática da previsão das rendas, introduzida” no ante-projeto do C.C.

Emergindo, ainda informe, na Contadoria Geral da República, a “proposta das previsões” toma corpo no Ministério da Fazenda e é remetida ao D.A.S.P., ao qual “compete, segundo o art. 61, “proceder às investigações que se fizerem necessárias, quanto à incidência dos impostos e seu aspecto econômico e social, podendo aumentar, reduzir ou mesmo suprimir aqueles cuja previsão seja insuficiente, excessiva, desnecessária ou inconveniente”. Em seguida a essa transcrição, o Prof. Moraes Junior revela, casualmente, entre parêntesis, como coisa sem importância, que a redação do art. 61 “foi MELHORADA pela própria Comissão, ao rever o ante-projeto” do C.C.

O período que sucede ao anterior, no artigo do Prof. Moraes Junior, não deixa a mais remota sombra de dúvida de que o texto do artigo 61 foi, de fato, melho... modificado pela Comissão. Se não, vejamos :

“O D.A.S.P. estuda, portanto, um a um, os tributos incluídos na elaboração primária recebida do Ministério da Fazenda, investiga, analisa, apura e conclue pela necessidade ou não de aumentar ou reduzir as cifras previstas”.

A esta altura o Prof. Moraes Junior encasula-se outra vez entre parêntesis e desabafa : —

(8) A Semana

“Como isto está longe do processo das médias aritméticas!”

E eu, em côro com êle: — Como “aumentar ou reduzir previsões de rendas” está longe de ser o mesmo que “aumentar, reduzir ou suprimir impostos”!!

É verdade que o Prof. Moraes Junior oferece, aparentemente, uma fórmula de assegurar ao D.A.S.P. competência para “suprimir”, da proposta orçamentária, quaisquer impostos. A rigor, não se trata de *supressão*, no sentido jurídico de abolição, mas no sentido gráfico de exclusão. Quer dizer, o D.A.S.P. teria a faculdade de deixar de relacionar na proposta orçamentária os impostos que julgasse inconvenientes ou desnecessários. É que, de acôrdo com a inovação introduzida nos costumes e no direito orçamentários brasileiros pelo art. 27 do Código de Contabilidade de 1922 e 133 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública (9), “a arrecadação da receita proveniente do imposto dependerá sempre da inserção dêste na lei de orçamento”. Tudo isso, porém, não basta para assegurar ao D.A.S.P., de fato e de direito, o poder de suprimir impostos, isto é, de modificar o sistema tributário.

Com efeito, se o D.A.S.P., ao elaborar a proposta orçamentária, excluir da tabela da receita um imposto antigo, ou deixar de incluir um imposto recém-criado, não estará por certo suprimindo coisa nenhuma, mas simplesmente propondo a supressão ao Congresso, ao qual caberá a última palavra. Suprimir (excluir) um imposto da proposta orçamentária não é o mesmo que eliminar um imposto do sistema tributário.

Todavia, demos de barato que o D.A.S.P. conseguisse, assim por meios tão pouco ortodoxos, suprimir os impostos que lhe parecessem desnecessários ou inconvenientes.

(9) AGENOR DE ROURE — *O Orçamento*, Rio, 1926 — págs. 34-35 e 161.

Se prevalecesse a primitiva redação do art. 61, que lhe outorgava o poder de “aumentar, reduzir ou mesmo suprimir impostos” na proposta orçamentária, seria o caso de se perguntar ao Prof. Moraes Junior como deveria agir aquele órgão para aumentá-los ou reduzi-los. Já vimos como, pela exclusão, seria possível suprimir impostos, pelo menos em intenção, na proposta orçamentária. Gostaria de saber o *modus faciendi* em caso de aumento ou redução.

Pretenderia o Prof. Moraes Junior que aumentar ou reduzir as estimativas é o mesmo que aumentar ou reduzir os impostos correspondentes? É claro que não. Daí a necessidade imperiosa de modificar a redação primitiva do art. 61. Daí o fato de a cláusula “podendo (o D.A.S.P.) aumentar, reduzir ou mesmo suprimir aqueles (impostos) cuja previsão seja insuficiente, excessiva, desnecessária ou inconveniente”, aparecer agora transfigurada em (o D.A.S.P.) “investiga, analisa, apura e conclue pela necessidade ou não de aumentar ou reduzir as cifras previstas”.

Atendidos como foram os contra-argumentos do ilustrado Mestre, cumpre depor a pena. Já não é sem tempo.

OUTRO DILEMA

Mas não pinguemos o ponto final antes de acentuar que a segunda afirmativa, a exemplo da primeira, longe de ser “absolutamente destituída de fundamento”, ainda ganhou em solidez com a refutação do Prof. Moraes Junior. Porque, meus amigos, uma de duas: ou a Comissão melhorou a redação do art. 61, porque a reconheceu enganosa e, neste caso, o meu reparo, inspirado no texto primitivo, tinha inteira procedência, ou, ao contrário, o reparo carecia de fundamento e, neste caso, não havia motivos para modificar o texto.

Técnica geral de organização de provas objetivas

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

Técnico de Administração

"To write a good examination the examiner must know the job backwards and forwards". — MOSHER & KINGSLEY (1).

A VERIFICAÇÃO de conhecimentos é de capital importância na seleção de pessoal para o Serviço Público. Tal verificação, na maioria dos casos, se faz por meio de provas escritas. Uma boa prova escrita para verificação de conhecimentos deve possuir, entre outros, os seguintes predi-
cados:

1. adequação ao que se deseja medir;
2. constância na medida;
3. facilidade de aplicação;
4. boa chave de correção.

A prova objetiva está, precisamente, neste caso.

Prova objetiva é aquela que permite eliminar a influência do elemento subjetivo, na avaliação dos resultados (2).

Seu característico mais ostensivo é a imparcialidade. Assegurando um julgamento impessoal e uniforme, a prova objetiva oferece reais possibilidades de atingir a finalidade do instrumento do exame, qual seja a medida das aptidões ou conhecimentos do indivíduo, sem que os mesmos sejam adulterados pelas reações subjetivas do examinador.

Antes de iniciar a construção da prova objetiva devemos procurar obter a especificação:

- a) dos tipos de atividades compreendidos pelo trabalho para cujo exercício os indivíduos vão ser selecionados;
- b) dos conhecimentos necessários para o exercício eficiente dos citados tipos de atividade.

Como obter essa especificação? O melhor recurso de que podemos dispor para obter uma

boa tábua de especificações é a análise do trabalho.

Compreendemos por análise do trabalho a operação através da qual se determina o conteúdo do trabalho, do ponto de vista tecnológico, e se estabelecem as condições necessárias para o seu exercício.

PRESTON ROBINSON (3) entende que análise do trabalho é o estudo científico de cada fase do trabalho, incluindo a natureza deste e o tipo de trabalhador necessário para executá-lo.

EDWARD STRONG e RICHARD UHRBROCK (4) preferem considerá-la como sendo um método de dissecar cientificamente um trabalho, de modo a determinar seus elementos componentes e a influência dos mesmos sobre a aprendizagem, a produção e a movimentação de pessoal.

Muito embora não se possa estabelecer uma regra estritamente aplicável a todos os casos, tem-se admitido, geralmente, que a análise do trabalho deve fornecer elementos que tornem possível:

1. a identificação do trabalho;
2. a enumeração detalhada e explicativa das atribuições e responsabilidades de quem executa o trabalho;
3. a descrição dos materiais e do equipamento empregados na execução do trabalho;
4. o conhecimento do ambiente em que o trabalho é executado;
5. a determinação das aptidões e dos conhecimentos que caracterizam o trabalhador eficiente.

O êxito da análise do trabalho depende, naturalmente, da propriedade do método empregado. A rigor, podemos dispor de dois métodos:

- a) o do estudo dos tempos e dos movimentos;
- b) o da descrição do trabalho.

O primeiro oferece pouco interesse para nós, não apenas por ser passível de justas e apreciáveis

(1) Os números fazem remissão à bibliografia indicada no final.

restrições do ponto de vista técnico (5), senão também por ser de uso muito limitado nos domínios da seleção de pessoal para os serviços públicos.

Com efeito, o estudo dos tempos e dos movimentos não tem grande utilidade quando o trabalho, como acontece de modo geral no Serviço Público, não é predominantemente manual nem obedece a condições uniformes, estandardizadas, que permitam fazer corresponder às unidades de tempo e às fases de movimentos certos padrões de produção.

Por isso mesmo, devemos, em nosso caso, preferir o método da descrição do trabalho. Este método utiliza, como instrumentos fundamentais:

- a) a experiência pessoal do analista;
- b) a observação (que focaliza o trabalhador no exercício do trabalho);
- c) a informação.

O ideal seria, sem dúvida, o emprego desses três elementos conjugados. Comumente, porem, nas grandes organizações, mesmo quando a análise do trabalho é feita para fins de organização de provas, considera-se suficiente a informação obtida por meio de questionários.

Alguns autores, entre eles SOLLIER e DRABS (6) e FRANZISKA BAUMCARTEN (7), põem em dúvida o valor dos questionários como meio suficiente para a coleta de dados que assegurem uma satisfatória descrição do trabalho.

Mas o certo é que as razões arguidas por esses autores quase que já não subsistem em face dos aperfeiçoamentos introduzidos na técnica de organização dos questionários e nos processos de apuração e tratamento dos dados coligidos.

A crença hoje dominante é a de que os questionários nos permitem, perfeitamente, conhecer os aspectos essenciais e característicos do trabalho a descrever, tudo dependendo de serem observadas na sua organização certas cautelas e uma sincera atitude de pesquisa.

Os processos adotados na prática da descrição do trabalho por meio de questionários são diversos. Um processo que, a nosso ver, proporciona resultados compensadores e, até certo ponto, conjuga os principais instrumentos do método, consiste em:

PRIMEIRA FASE (*estudo*):

1. Estudar previamente o trabalho e suas condições de execução, para isso recorrer, de preferência, às seguintes fontes:
 - a) legislação relativa às atividades do ramo;
 - b) regulamentos de serviço (*idem*);
 - c) regulamentos de cursos profissionais (*idem*);
 - d) monografias profissionais (*idem*);
 - e) livros, revistas e outras publicações (*idem*);
 - f) depoimentos de profissionais qualificados;
 - g) observação pessoal.

2. Enumerar, em face dos dados colhidos, o maior número possível de operações compreendidas pelo trabalho. Afim de facilitar a apuração posterior: a) designar essas operações com os nomes pelos quais elas são, comumente, designadas na gíria dos profissionais do ramo; b) traduzi-las, sempre que possível, em termos de atitude.

3. Enumerar os conhecimentos presumivelmente necessários à execução das operações acima e dividi-los, quanto à natureza (v.g. teóricos, práticos) e quanto ao nível e extensão, observando-se, até onde o permitirem as peculiaridades de cada caso, a divisão oficial do ensino (cursos, séries etc.).

4. Organizar uma tabela provisória, onde figurem, paralelamente, para efeito de fácil confronto, a enumeração das operações compreendidas pelo trabalho e os conhecimentos considerados necessários.

SEGUNDA FASE (*inquérito*):

5. Realizar um inquérito entre os trabalhadores do ramo, organizando-se, para isso, um questionário escrito, cuja orientação geral deverá ser determinada pelo estudo anterior (fase 1.^a). Quanto ao aspecto propriamente formal, convem que o questionário obedeça a umas tantas condições, v.g.:

- a) não deve ser muito extenso, afim de poder manter a necessária concentração da atenção e do interesse em torno dos pontos cujo conhecimento é essencial;
- b) não deve recorrer a processos de memória forçada nem conter elementos de sugestão capazes de eliminar a espontaneidade das respostas;
- c) não deve ser vasado em linguagem imprópria (vaga, ambígua, obscura ou inacessível à mentalidade de quem irá preenchê-lo);

d) deve evitar perguntas cujas respostas envolvam julgamento sobre os aspectos do trabalho diretamente relacionados com os interesses pessoais do trabalhador;

e) deve evitar as enumerações para escolha; as enumerações, quando empregadas, deverão ter caráter meramente explicativo ou exemplificativo;

f) deve ser um só para todos os trabalhadores, de modo a assegurar uma base comum para a apuração e apreciação dos dados;

g) deve, em seu conjunto, ser decalcado numa concepção clara dos objetivos em vista e limitar-se a pontos bem determinados.

TERCEIRA FASE (*apuração e interpretação*):

6. Proceder à apuração e tabulação dos dados coligidos no inquérito e realizar o trabalho de interpretação.

7. Preparar a tábua de especificações, à base da interpretação dos resultados do estudo e do inquérito, classificando-se os conhecimentos e os tipos de trabalho, pela frequência de utilização e de realização, em *indispensáveis, complementares e menos importantes*.

PARTE II

"One of the major defects of typical examinations has been the fact that have given evidence only to a limited number of objectives and have not adequately indicated the degree to which students were attaining all of the desired outcomes of instruction".

— HAWKES, LINDQUIST & MANN. (8).

Uma vez que a tábua de especificações já foi organizada e, por consequência, já foram determinados os tipos de trabalho e os conhecimentos necessários para a sua execução, a próxima etapa será a da construção da prova de ensaio.

Prova de ensaio é o conjunto de questões que deverão ser submetidas a experiência para escolha daquelas (questões) que, por apresentarem os requisitos desejados, irão figurar na prova definitiva.

Quando defrontamos o problema da construção da prova de ensaio, acodem-nos ao espírito as seguintes interrogações:

a) qual a extensão (total de questões) que deverá ter a prova de ensaio ?

b) como escolher a matéria de cada questão?

Relativamente á primeira pergunta é preciso, desde logo, considerar:

1. que a prova objetiva deve envolver uma amostra extensiva, isto é, abranger a maior área possível de conhecimentos;

2. que as questões da prova de ensaio constituirão o material donde serão selecionadas as questões da prova definitiva.

Nestas condições, é evidente que o número de questões a serem ensaiadas deverá ser o maior possível, de modo a proporcionar um material de experiência satisfatória.

Convem, entretanto, guardarmo-nos contra as limitações naturalmente impostas por certos fatores, como, por exemplo, o tempo disponível para a realização do ensaio, a natureza da matéria da prova, a fadiga dos pacientes etc.

RUCH aconselha que se inclua na prova de ensaio um número de questões 25 a 50% superior ao que se supõe necessário para a prova definitiva.

Um ponto que deve merecer a nossa atenção é o que diz respeito à distribuição do total das questões pelos assuntos da prova.

Uma boa distribuição seria, a nosso ver, aquela que reservasse 80% das questões aos conhecimentos *indispensáveis*, 15 % aos *complementares* e 5% aos *menos importantes*.

Quanto à segunda pergunta, convem, de início, salientar que a matéria da prova deverá ser:

a) *objetiva*, isto é, passível do necessário controle, de modo a eliminar qualquer dúvida ou margem de julgamento aleatório;

b) *prática*, na realidade e na aparência, isto é, em qualquer dos dois aspectos deve aproximar-se, tanto quanto possível, das condições reais de execução do trabalho que é objeto de estudo;

c) *seletiva*, isto é, distribuída em diferentes níveis de dificuldade, para poder assegurar a discriminação e classificação dos indivíduos.

Um ponto a ser considerado com especial interesse é o referente à escolha das fontes donde será extraída a matéria da prova, afim de que nesta última não sejam introduzidos:

1. os pontos de controvérsia;
2. as opiniões pessoais;
3. as hipóteses ou afirmações não confirmadas;
4. o material obsoleto;
5. os conhecimentos de nível impróprio;

6. os conhecimentos de aquisição impossível ou extremamente difícil;

7. o material, por qualquer título, impróprio ou irrelevante.

Como se compreende sem grande esforço, a escolha das fontes é de grande importância para o êxito da construção de provas. Por isso mesmo, alguns autores se tem dado o trabalho de coordenar e apreciar as fontes disponíveis ou os critérios para escolhê-las.

SYMONDS (9), por exemplo, catalogou seis critérios diferentes para a escolha da matéria de uma prova objetiva. Não obstante o trabalho deste autor se situar no campo educacional, alguns dos critérios apresentados são perfeitamente válidos para o nosso caso.

Tão importante quanto a escolha da matéria é a determinação do aspecto formal da prova. A este respeito, HAWKES, LINDQUIST e MANN observam que:

"The particular or peculiar phrasing of a test exercise, its structure, mechanical or typographical arrangement, and other external features may thus play an unsuspected but significant rôle in determining its validity". (10).

Quanto à forma, a prova de ensaio deve possuir as mesmas qualidades da prova definitiva. Não lhe devem faltar:

- a) certos requisitos de ordem geral;
- b) certos requisitos particulares.

São requisitos gerais aqueles que independem do tipo de questões adotado. Tais requisitos, em síntese, dizem respeito à clareza, correção, precisão de linguagem, ordem, estética e outros elementos indispensáveis para que as questões possam despertar interesse e ser facilmente compreendidas pelos indivíduos do nível de inteligência e de cultura exigido pelo trabalho que é objeto de estudo.

Os requisitos particulares, ao contrário, estão estreitamente ligados aos tipos de questões, variando, de certo modo, de um para outro tipo.

Vejam os quais são esses requisitos nos principais tipos de questões, a saber:

- a) completamento;
- b) múltipla escolha;
- c) formação de pares;
- d) ordenamento;

- e) certo ou errado;
- f) composição.

COMPLETAMENTO: Este tipo de questão consiste em um texto contendo claros a preencher, exemplo:

Teoricamente, boa prova é aquela cujas questões apresentam correlação com o critério e..... correlação entre si.

Para este tipo de questões os requisitos particulares são:

- a) o número de claros a preencher não deve ser muito grande;
- b) os claros não devem conter divisões indicativas da extensão ou número de termos a serem incluídos;
- c) os claros devem ser curtos, isto é, devem corresponder a poucas palavras, datas ou pequenas frases;
- d) as palavras que antecedem imediatamente aos claros não devem conter elemento de sugestão capaz de dificultar ou facilitar a resposta;
- e) sempre que possível, os claros deverão ser colocados na parte final, isto é, devem ser precedidos da parte já escrita da sentença;
- f) a redação, no caso de serem possíveis diversas respostas, deverá objetivar a obtenção da melhor;
- g) os claros devem corresponder a palavras, frases, etc., significativas (chaves).

MÚLTIPLA ESCOLHA: Este tipo de questão consiste numa afirmação incompleta, acompanhada de diversos termos ou frases. Destes termos ou frases apenas um ou uma (alguns, algumas) convem como complemento da afirmação exemplo:

A violência contra a coisa é dos elementos integrantes do crime de :

- Sedição
- Latrocínio
- Furto
- Rapto
- Roubo
- Contrabando

Para este tipo de questões os requisitos particulares são:

a) os complementos para a escolha, tanto os falsos como os verdadeiros, devem apresentar os mesmos característicos externos, isto é, os últimos não devem formar um contraste muito grande com os primeiros;

b) a relação entre o complemento e a afirmação a completar não deve ser sugerida por detalhes de redação, tais como concordância de gênero, número etc.;

c) quando houver diversos complementos verdadeiros estes não devem ser distribuídos a intervalos regulares nem seguidamente, sendo preferível intercalá-los, irregularmente, entre os complementos falsos;

d) o número de complementos falsos deve ser razoavelmente maior (5 vezes, por exemplo) do que o de complementos verdadeiros.

ORDENAMENTO. Este tipo de questões consiste na apresentação de certo número de palavras (números, partes de uma cousa, fases de uma operação, etc) a serem colocadas na devida ordem. Para este tipo de questões os requisitos particulares são: a) o número de termos (partes, fases de operações, etc.) a ordenar não deve ser muito grande; b) somente devem constar da questão termos (*idem*) que, na realidade, guardem entre si a sequência prevista; c) os termos (*idem*) apresentados, uma vez ordenados corretamente, devem formar um sentido (operações, cousa, etc.) completo; d) a possibilidade de vários arranjos verdadeiros deve ser evitada; e) em se tratando de sentenças, é inconveniente o emprego de incidências, mormente quando forem longas ou puderem ser incluídas em diferentes lugares; f) é inconveniente e por isso deve ser evitado o uso de expressões tais como: *primeiros, depois, por fim, etc.*

FORMAÇÃO DE PARES: Este tipo de questão consiste de duas relações; os termos da primeira são numerados e os da segunda, precedidos de parêntesis dentro dos quais deverá ser escrito um número ou sinal, de modo a indicar os termos que guardem entre si um elemento de associação. Exemplo:

1. Penas principais

2. Penas acessórias

- () Publicação da sentença
- () Multa
- () Suspensão dos direitos políticos
- () Detenção
- () Incapacidade para exercer função pública
- () Reclusão

Para este tipo de questão os requisitos particulares são: a) os pares a serem formados não devem apresentar-se em número excessivo nem muito reduzido (boa quantidade: 10 a 20 pares); b) a relação entre os termos não deve ser sugerida por detalhes de redação, etc; c) a diferença de assuntos não deve ser tão flagrante, de modo a sugerir sem maior esforço a relação procurada; d) quando a questão é muito extensa, as palavras (datas, etc.) a numerar devem ser arrançadas em ordem alfabética ou cronológica.

CERTO OU ERRADO: Este tipo de questão consiste em uma (ou várias) afirmação que deverá ser julgada certa ou errada, exemplo:

Para que se verifique a reincidência, é indispensavel que exista uma sentença passada em julgado.

.....

Ao organizar este tipo de questões deve-se: a) evitar o emprego de duas negativas na mesma sentença; b) o emprego de afirmações parcialmente falsas, parcialmente verdadeiras; c) o emprego de períodos longos, frases com muitas incidências ou outros elementos que alterem ou introduzam solução de continuidade no desenvolvimento do raciocínio; d) a contiguidade de dois itens que guardem entre si um linha de associação, desde que a resposta de um possa sugerir a do outro.

COMPOSIÇÃO: Na sua forma mais usual este tipo de questão consiste em certo número de especificações, de acordo com as quais se deverá compor o desenho representativo de uma peça de máquina, de um movel, etc.)

Para este tipo de questão os requisitos particulares são: a) salvos os casos especiais, as especificações não devem ser muito complexas; b) quan-

do não for inconveniente a indicação de fórmulas, devem ser apresentadas todas as fórmulas possíveis ou, pelo menos, as de uso frequente; c) devem ser empregados os símbolos e convenções próprios do trabalho envolvido pela questão; d) as instruções devem ser redigidas de tal modo que a resposta possa obedecer o mais estritamente possível às regras e princípios técnicos pertinentes ao trabalho (*idem*); e) salvo os casos especiais, devem ser fornecidos os dados cuja determinação dependa de cálculos ou operações laboriosas.

PARTE III

"Fundamental principle of employment psychology.

.....
"The tests or other measurements to be used in selecting persons for a given occupation must be evaluated by giving them to persons whose actual ability in that occupation is known and comparing efficiency in the test with efficiency in the occupation". HAROLD BURT (11).

"From the viewpoint of ultimate usefulness, one of the most important steps in the research program for the development of tests is the determination of whether the test or battery actually taps qualities of importance in success on the job, and whether it can be used in predicting such success. This involves a comparison between test score and proficiency on the job as represented in the criteria. If this comparison reveals relationship between test scores and success on the job, the tests can then be described as valid for selection purpose". — MORRIS S. VITELIS (12).

Nosso trabalho não ficou concluído com a organização da prova de ensaio. Resta-nos verificar se esta prova apresenta qualidades até aqui ainda não estudadas, mas que são indispensáveis a um bom instrumento de exame.

Dentre essas qualidades se destaca a de *constância* ou *coerência*, a qual se pode verificar com emprego:

- a) do reteste;
- b) dos grupos estatisticamente iguais;
- c) das formas equivalentes;
- d) das duas metades da prova (questões pares e questões ímpares.)

No primeiro caso (reteste), aplica-se duas ou mais vezes a prova ao mesmo grupo de indivíduos e calcula-se a correlação entre os resultados obtidos. No segundo caso, ao invés de aplicações sucessivas da prova ao mesmo grupo, ela é aplicada uma só vez a dois ou mais grupos estatisticamente iguais. Se se pretende empregar o terceiro proces-

so (formas equivalentes), constroi-se para a mesma prova um certo número (geralmente 2 ou 3) de formas paralelas, equivalentes ou semelhantes; e, uma vez aplicadas estas formas ao mesmo grupo ou a grupos estatisticamente iguais, calcula-se a correlação entre os resultados obtidos. No quarto e último caso, começa-se verificando a correlação entre os resultados da aplicação das duas metades da prova (questões pares e questões ímpares); depois, uma vez que se tem em vista utilizar a prova por inteiro, há que calcular uma segunda correlação, o que se faz com auxílio da fórmula de SPEARMAN e BROWN:

$$r_{nn} = \frac{nr}{1 + (n - 1)r}$$

Assim, aproveitando um exemplo de RUCH, o coeficiente de constância de uma prova cujas duas metades guardassem entre si uma correlação igual a 0,37, seria:

$$r_{nn} = \frac{2(0.37)}{1 + (2 - 1)(0.37)} = 0.54$$

Como deveríamos classificar a correlação encontrada (0,54)? Muito alta? Muito baixa? Não é fácil responder a esta pergunta, desde que se tenha em vista que o coeficiente de correlação não deve ser tomado como um valor absoluto. Os autores, entretanto, tem se esforçado para dar algumas indicações de ordem geral.

RUCH (13) considera baixo um coeficiente igual a 50; GARRET (14) é de opinião que o coeficiente mínimo aceitável deve ser igual a 0,80;

VITELLIS admite como satisfatório um coeficiente mínimo de 0,70.

Outra qualidade que a prova deve apresentar é a de *validade*

Quando construimos uma prova temos em vista utilizá-la para medir alguma coisa (conhecimentos, no caso vertente). Pois bem, a precisão com que a prova mede essa alguma coisa que com ela pretendemos medir é o que constitui a *validade*:

"The validity of a test or examination (ensinam JOHN A. LONG e PETER SANDFORD) (15) is usually defined as that aspect of a test which insures that it will actually measure what it claims to measure. To discover or not a test actually functions in this way, two sets of measure are obviously need, those of the test itself and of the thing it is stacked against — the measuring rod, as it were. The latter is known as the criterion".

Se encarmos a validade do ponto de vista do trabalho de organização da prova, podemos dizer, acompanhando o pensamento de RUCH, que a validade se refere ao cuidado de incorporar à prova aqueles elementos ou itens de importância fundamental, e à preocupação de eliminar os elementos ou itens não essenciais.

Convém notar desde logo que essa *importância fundamental* deve ser compreendida não como grau de dificuldade, mas como valor funcional. Por outros termos, a importância dos elementos ou itens será tanto maior quanto mais elevado for o valor funcional dos mesmos. A esse respeito MONROE (16) ensina que:

"Under the head of validity we inquire into the degree of constancy of the functional relation existing between the scores yielded by the test and the abilities specified as being measured in the statement of its function".

A validade é geralmente interpretada em termos estatísticos por meio de coeficiente de correlação, muito embora, como veremos mais tarde, seja não somente possível como aconselhável interpretá-la por outros meios.

Para a interpretação estatística da validade necessitamos de:

a) um critério ou seja um elemento de referência com o qual serão comparados os resultados da aplicação da prova;

b) um grupo de ensaio ou seja, no nosso caso, um certo grupo de indivíduos representando diferentes graus de eficiência no trabalho que é objeto de estudo;

c) um método ou técnica de validação.

A escolha do *critério* é um dos mais delicados problemas que se apresentam no domínio da organização das provas objetivas. Isso é tanto mais compreensível se tivermos em vista que sendo o *critério* utilizado como uma variável para o cálculo do coeficiente de correlação, a significação deste último não pode deixar de ser afetada pela maior ou menor objetividade do critério.

Os critérios que tem sido objeto de preferência por parte dos técnicos são os seguintes:

1. a quantidade de produção em determinado período;

2. o julgamento dos chefes de serviço;

3. os resultados dos exames periódicos;

4. os resultados da aplicação de uma prova cujo valor como instrumento de seleção para o trabalho em estudo tenha sido devidamente verificado.

Cada um desses *critérios* apresenta, sem dúvida, seus inconvenientes.

Eis porque na prática da construção das provas objetivas se tem adotado o recurso de conjugar dois ou mais critérios.

Uma exposição detalhada dos processos usuais de combinação de diferentes critérios foi feita por HAROLD BURT (17).

Já tivemos oportunidade de dizer que os resultados da aplicação da prova de ensaio, para verificação da condição de *validade*, devem ser apreciados em relação aos graus de eficiência no trabalho.

HAROLD BURT (18), dissertando sobre a necessidade do critério, escreve:

"...Consequently, before psychological tests can be validly used for employment purposes they must themselves be tested by comparing, in a typical group of workers, efficiency in the tests with efficiency in the jobs. This implies two measures for each person on whom the tests are standardized — his test scores and some figure that represents his occupational efficiency. This latter — the thing by which the tests are actually evais technically called criterion".

Já por aí se pode avaliar a importância do *grupo de ensaio*. Infelizmente, porém, entre nós, na maioria dos casos pouco interesse se tem dispensado à organização e emprego dos *grupos de ensaio*.

Está fora de dúvida, entretanto, que é indispensável, no trabalho de validação de provas para seleção de trabalhadores, o emprego de dois processos:

a) o primeiro consistindo em aplicar a prova a trabalhadores cuja eficiência no trabalho já é conhecida; então, se os trabalhadores tidos como mais eficientes obtiverem as mais altas classificações e os trabalhadores reconhecidos como menos eficientes obtiverem as mais baixas classificações, a prova pode ser considerada válida;

b) o segundo consistindo em observar como se comportam e qual o grau de eficiência que apre-

sentam no trabalho os indivíduos selecionados pela prova.

Nenhuma prova pode ser considerada verdadeiramente válida sem que esses dois processos tenham sido empregados, ensinam MOSHER e KINGSLEY.

"No test can be said to be truly valid until both these procedures have been employed" (19).

PARTE IV

"We may desire to ascertain to what extent efficiency in a particular mental test is related to efficiency in a job. The ultimate aim is to predict one variable in terms of another; hence the need for expressing quantitatively the relation between the two variables. The correlation coefficient is the standard technique for expressing this relation". — HAROLD BURT. (20).

Dissemos, no capítulo anterior, que a validade é geralmente interpretada em termos estatísticos pelo coeficiente de correlação.

Do ponto de vista prático, devemos distinguir três hipóteses diferentes. Na primeira, o critério ou o critério e os resultados da aplicação da prova são variáveis discretas e nos informam como as classes, representadas pelas respectivas tendências centrais, se diferenciaram na realização da prova. Na segunda hipótese o critério e os resultados da aplicação da prova são variáveis contínuas e se leva em consideração, apenas, a posição acima ou abaixo na medida da tendência central em cada série. Na terceira hipótese, uma das variáveis é, ao mesmo tempo, quantitativa e contínua, enquanto a outra é dicotômica.

Na primeira hipótese, é aconselhável empregar-se o método da comparação. Para isso, divide-se o grupo de ensaio, por exemplo, em duas classes: a dos bons e a dos maus trabalhadores; traçam-se as curvas de distribuição correspondentes aos resultados da aplicação da prova nas duas classes, tendo-se o cuidado de adotar os mesmos pontos de referência.

Verifica-se a capacidade de diferenciação da prova observando o *overlapping* das duas distribuições. Quanto menor for o *overlapping*, maior será a validade da prova.

Se desejarmos obter um índice numérico da aludida capacidade de diferenciação, começaremos computando as médias e os desvios padrão dos resultados da aplicação da prova em cada classe. As fórmulas para cálculo dos desvios padrão das médias são as seguintes:

$$\sigma m = \frac{\sigma d}{\sqrt{N}}$$

$$\sigma d = \sqrt{\frac{\sum f d^2}{N}}$$

Depois, calcularemos o desvio padrão da diferença entre as médias das duas classes, com emprego da fórmula apropriada:

$$f 12 = \sqrt{\sigma m_1 + \sigma m_2}$$

onde σm_1 e σm_2 são os desvios padrão das duas médias.

Determina-se o poder de diferenciação da prova comparando-se a diferença entre as médias com o desvio padrão da mesma. Se a diferença é duas ou mais vezes maior que o seu desvio padrão, a prova possui um poder de diferenciação significativo e é válida para o fim em vista.

É importante observar que o número de casos (N) não deve ser inferior a 25.

Na segunda hipótese, isto é, quando se trata de variáveis contínuas e se leva em conta, apenas, a posição acima ou abaixo da medida de tendência central das séries, o método mais adequado é o da correlação tetratômica.

O coeficiente respectivo pode ser obtido com o emprego da fórmula:

$$r = \cos \frac{\sqrt{bc}}{\sqrt{ad} + \sqrt{bc}}$$

O método da correlação tetratômica é estudado com o necessário desenvolvimento nos bons manuais de estatística, muitos dos quais apresentam tabelas organizadas especialmente para o cálculo simplificado do valor de r.

Quando lidamos com questões que admitem duas respostas e com um critério que divide o grupo

de ensaio em duas classes, devemos dar preferência à fórmula:

$$r_{hk} = \frac{ad - bc}{\sqrt{(a+b)(c+d)(a+c)(b+d)}}$$

onde a , b , c e d designam os valores inscritos em cada uma das quatro secções em que se divide o gráfico empregado, habitualmente, para representar as duas classes com seus valores acima e abaixo da média, no critério e nos resultados da aplicação da prova.

Na terceira hipótese, ou seja, quando uma das variáveis é ao mesmo tempo quantitativa e contínua, enquanto que a outra é dicotômica, o método indicado é o da correlação bi-serial. Neste caso, o cálculo do valor de r se efetua com emprego da fórmula:

$$r = \frac{(M_2 - M_1) p_q}{\sigma_z}$$

O principal inconveniente do método da correlação bi-serial reside, como observou MURILO BRAGA (21), no fato de ser o mesmo muito demorado quando temos de lidar com dados muito numerosos.

Mas em matéria de organização de provas são, justamente, os dados numerosos que asseguram resultados mais precisos; por isso mesmo se tem manifestado, da parte dos autores, uma acentuada tendência não só para simplificar os métodos de validação, senão também para torná-los comodamente aplicáveis a um número elevado de casos.

SYMONDS (22) apresenta, nesse sentido, o seu "Balance Method." Para este autor as questões que medem mais acuradamente as aptidões de uma pessoa são aquelas que ela pode resolver com 50% de precisão. Assim, a melhor prova seria aquela na qual todas as questões tivessem um grau de dificuldade tal que a média dos indivíduos do grupo pudesse respondê-las com 50% de precisão.

Um exemplo: Admitamos que tendo em vista a organização de uma prova para a seleção de telegrafistas extranumerários, submetemos o grupo de 500 indivíduos a quatro diferentes questões sobre cada um dos cinco pontos do programa de Geografia. Os dados obtidos foram os seguintes:

	Questão	Número dos indivíduos que acertaram (N_a)	Número dos indivíduos que erraram (N_e)	$N_a \times N_e$
1.º ponto	1	270	230	62.100
	2	320	180	57.600
	3	400	100	40.000
	4	250	250	62.500
2.º ponto	1	210	290	60.900
	2	280	220	61.600
	3	10	490	4.900
	4	320	180	57.600
3.º Ponto	1	250	250	62.500
	2	210	290	60.900
	3	210	290	60.900
	4	400	100	40.000
4.º ponto	1	250	250	62.500
	2	270	230	62.100
	3	400	100	40.000
	4	400	100	40.000
5.º ponto	1	320	180	57.600
	2	250	250	62.500
	3	10	490	4.900
	4	280	220	61.600

Admitindo-se que, para as questões ideais, $N_a \times N_e$ é igual a 62.500, segue-se a melhor prova que poderíamos construir seria, no caso, aquela que incluísse:

- para o primeiro ponto, as questões 1 e 4;
- para o segundo ponto, as questões 1 e 2;
- para o terceiro ponto, as questões 1 e 2 (ou 3);
- para o quarto ponto, as questões 1 e 2;
- para o quinto ponto, as questões 2 e 4.

CLARK (23) propõe esta fórmula extremamente simples para o cálculo da validade:

$$V = \frac{P - D}{1 - D}$$

Para ilustrar a aplicação da fórmula de CLARK, tomemos o mesmo grupo de 500 indivíduos do exemplo anterior e digamos que 200 deles erraram a questão. Assim:

$$D = \frac{200}{500} = 0,4$$

Dos 200 indivíduos que obtiveram as baixas classificações no critério, 120 erraram a questão. Assim:

$$P = \frac{120}{200} = 0,6$$

Então, substituindo-se, na fórmula, os símbolos pelos respectivos valores, teremos:

$$V = \frac{0,6 - 0,4}{1 - 0,4} = .33$$

Como se vê, a validade encontrada foi positiva, porém fraca; para que ela fosse positiva e máxima, o resultado deveria ser 1,00 ao invés de 33.

Um método de grande simplicidade e que apresenta certas vantagens, mesmo sobre a correlação bi-serial, é "LONG overlapping," segundo o qual

$$V = 1 - \frac{2 \Sigma \text{acertos abaixo dos erros}}{(\text{NP}) (\text{NE})}$$

Exemplificando: a questão *m* foi aplicada a doze indivíduos, classificados no critério (segunda coluna do quadro abaixo), pela média de produção em determinado período. Na terceira coluna do mesmo quadro estão assinalados com a letra A os indivíduos que acertarem a questão e com a letra E os indivíduos que errarem a questão:

Indivíduos	Critério	Resultados da aplicação da prova
Manoel	120	A
Pedro	110	E (4)
Joaquim	100	A
Otávio	90	A
Raimundo	80	E (2)
Luis	70	A
Orlando	60	E (1)
Oswaldo	50	E (1)
Carlos	40	E (1)
Rui	20	E (1)
Alfredo	10	A
Célio	0	E

Na linha correspondente a Pedro verificamos que, ao lado da letra E está escrito, entre parêntesis, o número 4; isto quer dizer que abaixo de Pedro há quatro indivíduos que acertaram a questão (Joaquim, Otávio, Luis e Alfredo). Na linha correspondente a Raimundo, vê-se, entre parêntesis, ao lado da letra E, o número 2, o que indica que abaixo de Raimundo há dois indivíduos que acertaram a questão (Luis e Alfredo), e assim por diante.

Aplicando a fórmula, teremos:

$$\Sigma \text{ de acertos sob erros} = 0 + 1 + 1 + 1 + 1 + 2 + 4 = 10$$

$$\text{NA} = 5$$

$$\text{NE} = 7$$

Donde:

$$V = 1 - \frac{2 (10)}{5 \times 7} = 43$$

Mas, pergunta-se, um coeficiente de correlação suficientemente alto indica com segurança a existência da validade?

TURNEY (24) responderia pela negativa, sob o fundamento de que a validade, por sua própria natureza, não pode ser determinada senão pelo julgamento dos peritos. Mais ou menos idêntico é o ponto de vista de outros autores, entre os quais MONROE (25). A maioria dos psicólogos e educadores, entretanto, aceita o coeficiente de correlação como medida da validade.

Validadas as questões não nos resta mais do que arranjá-las na prova definitiva, não esquecendo a regra geral de que nossa preferência deve recair sobre as questões que guardem alta correlação com o critério e baixa correlação entre si.

É aconselhável dispor as questões em ordem de dificuldade crescente, o que facilita extraordinariamente o trabalho de correção e ajuda a discriminar os diferentes níveis a que pertencem os indivíduos do grupo a ser examinado. Para isso, poderemos, aceitando a sugestão de EBBLEWHITE SMITH (26), dispor as questões pelo grau de dificuldade de sorte que elas se distribuam sob a forma de uma curva normal.

BIBLIOGRAFIA

- (1) *Public Personnel Administration* — Pg. 166 — Harper & Brothers — New York — 1941.
- (2) G. M. RUCH — *Objective Or New Type Examination* — Nota à pg. 9 — Scott, Foresman & Co. — New York — 1929.
- (3) *Retail Personnel Relations* — Pg. 43 — Prentice Hall Co. — New York — 1939.
- (4) *Job Analysis and The Curriculum* — Pg. 22 — Williams & Wilkins Co. — Baltimore — 1923.
- (5) HERBERT MOORE — *Psychology For Business And Industry* — Pg. 176 — McGraw Hill Co. — New York — 1939.
- (6) *La Psychotechnique* — Pg. 70 — Comité Central Industriel de Belgique.
- (7) *Les Examens d'Aptitude Professionnelle* — Trad. de MARCEL THIERS — Pg. 69 — Dunod — Paris.

- (8) *The Construction And Use Of Achievement Examinations* — Pg. 5 — Houghton Miffling Co. — New York — 1936.
- (9) *Measurement in Secondary Education* — Macmillan Co. — New York — 1934.
- (10) *Op. cit.* — Pg. 79.
- (11) *Principles of Employment Psychology* — Pg. 5 — Harper & Brothers — New York — 1942.
- (12) *Industrial Psychology* — Pg. 249 — W. W. Norton & Co. New York — 1932.
- (13) *Op. cit.* — Pg. 90.
- (14) *Statistics in Psychology and Education* — Pg. 269 — New York — 1926.
- (15) *The Validation of Test Items* — Pg. 6 — The Department of Educational Research-University of Toronto — 1935.
- (16) *An Introduction to The Theory of Educational Measurement* — Houghton Miffling Co. — Boston — 1923.
- (17) *Op. cit.* — Pg. 188 e sgs.
- (18) *Op. cit.* — Pg. 171.
- (19) *Op. cit.* — Pg. 174.
- (20) *Op. cit.* — Pg. 150.
- (21) *Validade e Fidedignidade nos testes coletivos de inteligência* — pg. 28 — Rio — 1938.
- (22) *Choice of items for a test on the basis of difficulty* — "Journal Ed. Psy." — New York — Outubro de 1929.
- (23) *A Method of evaluating the units of a test* — Idem — Abril de 1928.
- (24) *The concept of validity in mental and achievement testing* — "Journal of Education Psychology" — New York — Fevereiro de 1934.
- (25) *Hazards in the measurement of achievement* — "School and Society" — New York — 1935.
- (26) *The Construction and Validation of a Group Test of Intelligence Using The Spearman Technique* — "The Educational Research" — Ontario College Education — 1935.
-

A RENDA NACIONAL

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. UMA NOÇÃO NECESSÁRIA

SOMENTE uma pequena parte da população sabe, no começo do ano, qual será sua renda no ano em curso. São os funcionários, os pensionistas, os empregados contratados a longo termo com um salário fixo, os credores de empréstimos públicos, de debêntures, de hipotecas e de depósitos bancários a prazo fixo, e, até um certo grau também, os proprietários de imóveis de locação.

Contrariamente, os produtores industriais e agrícolas, tanto os maiores quanto os mais modestos, os comerciantes e todos os outros intermediários não podem saber antecipadamente sua renda anual, que depende em larga medida das condições econômicas nacionais e internacionais. Esta incerteza não constitui particularidade dos empreendedores. Estende-se à totalidade dos operários e à maior parte dos empregados comerciais. Ainda que a renda individual dos operários e dos pequenos empregados não sofra grandes flutuações de um ano para outro, pois que é determinada pelo mínimo de subsistência, o total dessa renda acusa grandes variações, segundo a conjuntura econômica. Nos períodos de depressão, caracterizados por forte desemprego, a renda global dos assalariados diminui rapidamente de um terço e mesmo de metade do que era no período de prosperidade.

Esses fenômenos têm por consequência que a renda total do país, ou seja a renda nacional, não é uma grandeza fixa, nem como montante global, nem calculada *per capita*, nem conforme seu valor nominal, nem ajustada segundo o poder de compra da moeda. As variações são mais ou menos acentuadas nos diversos países, mas a renda nacional varia, de um ano para outro, em todos os países, seja qual for sua estrutura econômica, e tanto nos períodos considerados "normais" como nos períodos extraordinários, tais como o tempo de guerra.

Todavia, como ocorre com muitos fenômenos de ordem social, a renda nacional também mostra em suas variações uma certa regularidade periódica e, embora não se possa prever com precisão ab-

soluta sua evolução, pode-se fazer dela uma idéia aproximada desde que se conheça a cadência de seu movimento para uma série de anos. Se já se estabeleceu uma vez uma base para o cálculo, é relativamente fácil fazer, por meio de índices apropriados, avaliações a intervalos curtos. Nos EE. UU. fazem-se avaliações mensais, e as previsões deduzidas das observações contínuas têm atingido um alto grau de exatidão.

A utilidade de se conhecer a renda nacional é evidente. As finanças públicas são baseadas na renda nacional. De uma ou de outra maneira, o governo deve exigir sua parte na renda do país, para poder cumprir suas tarefas. Por métodos minuciosamente elaborados, chegou-se a fazer estimativas orçamentárias bastante precisas. Contudo, sem se conhecer a renda nacional e sua composição, é extremamente difícil determinar os limites e a possibilidade de expansão da tributação. O conhecimento da renda nacional torna-se indispensável sobretudo quando o sistema tributário se orienta cada vez mais para os impostos diretos, e parece algo paradoxal tirar grande parte das receitas fiscais dum objeto cujas dimensões se ignora, isto é, a renda da população.

Ainda para outros objetivos, o conhecimento da renda nacional é de importância capital. Todas as reflexões e disposições anti-inflacionistas são frágeis, uma vez que não se possa ter como base os dados da renda nacional. E' hoje geralmente admitido que o acréscimo da renda nacional pode constituir um elemento inflacionista, a não ser que seja acompanhado dum aumento dos bens de consumo. Controlar e, com esse objetivo, conhecer as disponibilidades da população, é tão necessário como controlar a moeda em circulação.

E, enfim, fora de qualquer aplicação prática, o desejo dos povos, de conhecerem sua própria renda, deriva de uma curiosidade bem legítima. A evolução da renda do país é um aspecto essencial da vida nacional, e a pergunta: "Quanto rendem nossos esforços?" é tão importante quanto a famosa pergunta: "Quantos somos?"

II. CONCEPÇÕES SOCIOLÓGICAS

A noção da renda nacional e das avaliações, na maior parte bastante sumárias, desde o século XVII fazem parte das discussões econômicas. Todavia, ainda não existe uma definição consagrada e nem um método de cálculo impecável. Lendo-se a literatura especial sobre o assunto, fica-se mais decepcionado do que esclarecido: para cada argumento há dez objeções, e cada processo levanta inúmeras críticas.

A expressão "renda nacional" é, sem dúvida alguma, complexa e permite interpretações diversas, não somente do ponto de vista técnico mas também em sua concepção sociológica. Os economistas norte-americanos se inclinam, na maioria, a considerar a renda nacional como um termo de contabilidade e de estatística (1), seja como uma construção artificial e não como uma unidade real. As rendas dos particulares são valores palpáveis. Cada indivíduo recebe como recompensa de seu trabalho ou como rendimento de sua fortuna, no curso de certo período, um montante que lhe dá um poder de compra. É sua renda. Essa renda individual é uma realidade. Mas a soma dessas rendas não é senão uma quantidade imaginada pelos economistas e políticos e calculada pelos estatísticos para este ou aquele fim. Por conseguinte, seria incorreto falar da "distribuição da renda nacional". Porque a palavra "distribuição" pressupõe que existe *a priori* um todo que se pode dividir. Mas o "total" da renda nacional só existe no papel.

Essa concepção atomística é, pelo menos, muito contestável. Pode-se opor-lhe o fato de que as rendas individuais seriam impossíveis sem a existência da nação e do Estado. Os indivíduos viveriam talvez mesmo assim, mas suas rendas seriam em todo caso muito diferentes se o país não estivesse organizado política e economicamente como uma unidade. A organização nacional é um elemento constitutivo das rendas individuais, tão necessária para estas como a atividade dos particulares.

Uma outra objeção do princípio contra a realidade da renda nacional parece mais bem fundada. A renda nacional não é uma acumulação de rendas no curso de um certo período, convencionalmente

durante um ano, mas sim uma corrente, um movimento perpétuo. A cada minuto, rendas são criadas para desaparecerem em seguida e mesmo simultaneamente. Se uma mercadoria é comprada, a renda do comprador, ou seja seu poder de compra, diminui e no mesmo momento a renda do comerciante aumenta da porcentagem do preço que constitui seu lucro. Nos casos em que o comprador consome imediatamente a mercadoria adquirida, por exemplo quando faz uma refeição num restaurante, o processo de transição é ainda mais evidente: o dispêndio da renda do indivíduo A cria uma renda para B e, mais frequentemente, para toda uma cadeia de indivíduos que contribuíram para fornecer a mercadoria.

A renda nacional, segundo essa concepção, não passa de um conjunto de inúmeras transações, um processo dinâmico. A estatística, incapaz de exprimir esse dinamismo, o traduz por um quadro estático. É verdade que, sob esse aspecto, nossos métodos estatísticos e até nosso pensamento estatístico são pouco adequados à realidade. Falamos de movimento de preços, e a estatística mostra esse movimento por linhas coerentes. Mas não existe um movimento de preços. O preço é uma noção tipicamente estática, e o que chamamos de movimento dos preços não é senão uma comparação do nível dos preços pagos no mesmo lugar, mas em épocas diferentes, pela mesma quantidade e qualidade de mercadorias. No caso da renda nacional, a transformação e, de alguma forma, a deformação agem em sentido inverso. Um processo dinâmico é artificialmente fixado e apresentado como um estado, um nível, uma quantidade global.

A estatística se esforça por medir a renda nacional pelo mesmo modo que utiliza para o movimento dos transportes: o tráfego ferroviário de passageiros pelo número de passagens vendidas e o movimento de um porto pela entrada e saída de navios. Ela se instala, por assim dizer, num ponto de observação particularmente frequentado, uma porta, um *guichet*, uma barreira, e regista a quantidade de homens, de objetos, de dinheiro, que por ali passa num período determinado.

Ainda com essa simplificação, permanece para o registo da renda nacional uma questão preliminar difícil de resolver: onde se deverá instalar o posto de observação? Onde estará a frequência mais alta e, ao mesmo tempo, o controle mais seguro para evitar omissões e contagens duplas?

(1) MAURICE LEVEN — *The Income Structure of the United States* — The Brookings Institution, Publication n. 74 — Washington, 1938, p. 4.

Três diferentes ocasiões se oferecem para o registro da renda:

- 1.^a a recepção da renda;
- 2.^a a produção da renda;
- 3.^a o consumo da renda.

III. MÉTODOS DE AVALIAÇÃO

O método mais direto, e por isso o mais indicado, parece ser o de medir a renda como ela é recebida. Quer se encare a renda nacional como a adição das rendas individuais, quer se a considere como o produto do trabalho nacional a ser distribuído entre os particulares, em cada uma dessas duas hipóteses a renda nacional deveria ser igual à soma das rendas individuais. Mas, na prática, esse método se choca com numerosos obstáculos.

A dificuldade primordial consiste na falta de dados estatísticos. Até o presente, nenhum país faz periodicamente recenseamentos das rendas, como se fazem recenseamentos demográficos. O mais completo recenseamento financeiro, para o qual cada habitante adulto devia indicar o montante e, com todos os detalhes, as fontes de sua renda, foi feito durante a primeira guerra mundial, em 1915, na Austrália. A extensão do imposto sobre a renda facilitarà, durante esta guerra também, o conhecimento da renda nacional em diversos grandes países. Nos Estados Unidos, onde, nas vésperas da guerra, somente 4,5 milhões de pessoas, ou 9 % dos habitantes com renda, pagaram o imposto, o número de contribuintes do imposto sobre a renda deverá passar este ano a 27 milhões e, se incluirmos a nova "Victory Tax" (desconto nos salários de qualquer operário ou empregado que ganhe mais de 12 dólares por semana), a 50 milhões de pessoas. E' virtualmente toda a população industrial. Na Inglaterra, a evolução é análoga.

Mesmo quando os dados fiscais não são tão grandes, é em geral possível avaliar aproximadamente o total dos salários pagos. A maior parte das rendas provindas do capital (dividendos e juros) e das rendas de empreendedores industriais e comerciais se encontram nas estatísticas dos impostos. O setor mais difícil de ser esclarecido por este método é o das rendas dos agricultores que não produzem somente para o mercado mas vivem sobretudo da sua própria produção.

Do ponto de vista metodológico, a avaliação da renda nacional segundo as rendas dos particulares estabelece questões delicadas: E' equitativo registrar para os empreendedores a renda líquida e para os assalariados a renda bruta? Rendas resultantes

de investimentos no estrangeiro podem ser consideradas como parte da renda nacional? E, vice-versa, os juros pagáveis pela dívida externa, os lucros das sociedades estrangeiras, fazem ou não fazem parte da renda do país? Ademais, a renda medida unicamente em moeda, sem se examinar de perto suas bases econômicas, parece por demais abstrata e pode conduzir a ilusões.

Por essa razão, muitos economistas reputados preferem a avaliação da renda produzida. Do ponto de vista estatístico, este método é mais fácil de aplicar, porque hoje em dia existem no mundo inteiro estimativas mais ou menos exatas da produção industrial e agrícola. A maioria dos 48 países, cuja renda nacional era antes da guerra publicada pelos serviços econômicos da Liga das Nações, baseavam essas estimativas nos cálculos da produção.

Contudo, esse método, aparentemente tão realista, é muitas vezes falacioso e dá quase sempre resultados incompletos. As rendas oriundas de serviços, isto é, as rendas das profissões liberais, dos transportes, dos serviços públicos, não tem um lugar bem definido nessa concepção da renda nacional e são às vezes tratados como quantidades negligenciáveis. Confundindo "produção" e "produtividade", alguns partidários deste método chegaram a conclusões bastante curiosas. Inspirando-se nas idéias da época de John Stuart Mill, eles supõem que só os produtores e, no máximo, os comerciantes podem produzir uma renda. Os outros indivíduos vivem do trabalho dos produtores. Particularmente o Estado, mantido pelos contribuintes, é ele mesmo improdutivo. As receitas provenientes da caixa do Estado, como os juros dos empréstimos governamentais, não constituem, segundo esta teoria, renda verdadeira e devem ser excluídas da renda nacional. Quanto às rendas dos funcionários públicos, o mesmo se dá em princípio. Pelo menos, acham-se colocados "in the doubtful zone" (2).

Uma variante mais moderna dessa concepção consiste na distinção entre a "primary" e a "secondary distribution". A distribuição primária da renda nacional é a que deriva diretamente do processo da produção; a distribuição secundária compreende os serviços sociais e culturais prestados gratuitamente aos particulares pelo governo ou as fundações universitárias, instituições de caridade, etc. Ora, a essa mesma categoria, à distribuição secundária, pertence também a renda anti-social

(2) SIMON KUZNETS — *National Income* — In "Encyclopaedia of the Social Sciences" — New York, 1935 — Vol. XI, p. 213.

("non-social income") oriunda da fraude e do roubo (3).

Os inconvenientes e lacunas na classificação da renda produzida levaram, cada vez mais, os economistas a tomar como objeto de avaliação a "renda consumida". Essa noção parece também mais lógica. Porque a renda, ou seja o poder aquisitivo de que dispõe durante certo período um particular, ou um grupo de pessoas, ou toda a população, pertence, por definição, mais ao domínio do consumo do que ao domínio da produção. Para finalidades práticas da política econômica, é de grande importância conhecer a utilização da renda da população.

Infelizmente, não se pode medir o consumo em sua totalidade por métodos diretos, porque, mesmo nos países em que a estatística econômica se acha mais aperfeiçoada, os dados do consumo são muito incompletos. Os países em que grande parte do sistema fiscal se baseia no consumo, como o Brasil, teem, sob esse aspecto, melhores possibilidades de avaliação que os países sem tributação geral do consumo, como os EE. UU. ou a Inglaterra. Certamente, o imposto chamado de consumo no Brasil é na realidade um imposto de fabricação, que indica somente o valor e parcialmente o volume das mercadorias que "entram" em consumo, mas não o valor das mercadorias efetivamente consumidas. Sua utilização para uma estimativa do consumo exige, pois, como complemento, uma estatística dos estoques existentes. Além disso, ele não atinge senão uma parte dos bens de consumo, deixando excluída a maior parte dos produtos alimentícios. Mas o imposto de vendas e consignações é um verdadeiro imposto sobre a cifra dos negócios e permite avaliar o total das mercadorias que passam pelo mercado.

Nos países em que há falta de tais dados, as estimativas da renda consumida são, as mais das vezes, generalizações baseadas em inquéritos parciais. A renda, pelo menos a da população industrial, é recebida e produzida individualmente, mas a família permaneceu como unidade da renda consumida. Em muitos países foram realizados — no Brasil pelo Ministério do Trabalho — inquéritos sobre o orçamento de família ou doméstico. Um inquérito particularmente extenso sobre a utilização da renda de 65.000 famílias foi iniciado nos EE. UU., em 1935, pelo *Bureau of Home Economics* do U. S. Department of Agriculture, em colaboração com o *Bureau of Labor Statistics* do

U. S. Department of Labor e outros órgãos competentes, inquérito esse que forneceu preciosos detalhes sobre o consumo da renda (4).

A renda consumida raramente é igual à renda recebida ou à renda produzida. Em situações excepcionais, por exemplo nos anos de grave crise de 1932 a 1933, o consumo nos Estados Unidos ultrapassou a produção, quer dizer, a população viveu dos estoques, não somente dos bens de consumo mas sobretudo de seu capital em bens duráveis; construíram-se menos imóveis e menos usinas do que é necessário para manter o padrão de vida. Nos períodos de prosperidade, contrariamente, a renda recebida e a renda produzida ultrapassam o consumo. A diferença entre a renda consumida e a renda produzida constitue os investimentos; a diferença entre as receitas e as despesas — renda recebida e renda consumida — é designada pelo nome de economias (*savings*). Constitue hoje um dos mais discutidos problemas entre os teóricos saber se os investimentos são sempre idênticos às economias e se as economias não utilizadas podem ser consideradas como verdadeira renda nacional ou apenas como um potencial monetário, sem valor real (5).

IV. APLICAÇÃO AO BRASIL

Essas múltiplas controvérsias doutrinárias e metodológicas em torno da renda nacional não são senão uma prova da importância que os melhores economistas do nosso tempo atribuem a essa nação. Segundo uma opinião bastante espalhada, a avaliação da renda nacional do Brasil seria particularmente difícil, quicá impossível. Julgamos que isso é um preconceito. A estimativa da renda nacional é sempre uma tarefa difícil, não mais difícil no Brasil que alhures. Os dados estatísticos não são completos em parte alguma e, como já dissemos, o Brasil dispõe mesmo, a esse respeito, de estatísticas básicas particularmente instrutivas.

O método mais difícil será, sem dúvida, a estimativa direta da renda recebida. Mas, para esta

(4) GERTRUDE SCHMIDT-WEISS, DAY MONROE, KATHRYN CROMITER — *Family Income and Expenditures. Plain and Mountain Regions* — U. S. Department of Agriculture, Miscellaneous Publications, n. 345 — Washington, 1939.

(5) Sobre tais questões, ver: IRVING FISHER, *Nature of Capital and Income*, New York, 1912 — ERIC LINDHAL, *The Concept of Income*, em "Economic Essays in Honor of Gustaf Cassel", London, 1933, pp. 399 e segs. — JOHN MAYNARD KEYNES, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London — New York, 1936 — GOTTFRIED HABERLER, *Prosperity and Depression*, 3.^a ed., Genève, 1941.

(3) LEVEN — *Op. cit.*, p. 100.

avaliação também, já existem amplas possibilidades. O imposto sobre a renda abrange uma parte importante da renda nacional. Pela subscrição compulsória das Obrigações de Guerra por parte dos assalariados não contribuintes, centenas de milhares de outras rendas serão registadas. As pequenas remunerações, até Cr\$ 250,00 por mês, isentas da subscrição compulsória, são relativamente fáceis de avaliar, na base das inscrições nos Institutos de seguro social, dos salários mínimos e das estatísticas de salários existentes. Restam os comerciantes e artífices não contribuintes do imposto sobre a renda e, como em quase todos os países, os agricultores cuja renda deveria ser estimada indiretamente, na base de sua produção e de suas vendas ou por meio de inquéritos parciais.

As estimativas empreendidas até o presente eram baseadas unicamente em estatísticas da produção e do comércio. Para os anos de 1930 a 1938, a Secção de Estatística e Estudos Econômicos do Banco do Brasil fez estimativas, com base nos algarismos da produção e da importação de mercadorias. Essas estimativas são as seguintes: (6)

Anos	Em 1.000 Cr\$
1930	24.000.000
1931	20.000.000
1932	21.000.000
1933	25.000.000
1934	27.000.000
1935	32.000.000
1936	36.000.000
1937	42.000.000
1938	44.000.000

Para os anos de 1939-1941, o Boletim Estatístico do Banco do Brasil indica como Renda Nacional o valor das vendas comerciais, calculado com base nas cifras da arrecadação do imposto de vendas mercantis:

Anos	Em 1.000 Cr\$
1939	54.957.000
1940	61.592.000
1941	74.606.000

E' evidente que os algarismos referentes a 1939-1941 tem uma significação toda diferente dos do período 1930-1938. Para aqueles anos, trata-se, como observa expressamente o Boletim Es-

tatístico, de algarismos de negócios comerciais. No movimento comercial, as mesmas mercadorias se refletem várias vezes, em diferentes fases da transformação ou da distribuição. A Comissão de Defesa da Economia Nacional, que calculou esses algarismos, diz a respeito: "Se considerarmos razoavelmente, como já o fizemos o ano passado, que a riqueza produzida no país tenha sofrido em sua circulação, por três vezes, em média, a incidência do imposto de vendas e consignações, chegamos à conclusão de que o valor das mercadorias tributadas se elevou, em 1941, a quase 25 milhões de contos, contra 19 milhões em 1940, cifras estas que representam aproximadamente quatro vezes o valor da nossa exportação nos mesmos períodos" (7).

O valor das mercadorias tributadas, ou sejam 25 bilhões de cruzeiros, não representa o total da renda consumida, mas constitui um elemento importante do mesmo. Seria necessário acrescentar-lhe pelo menos dois outros elementos: 1) os bens de consumo que não passam pelo mercado, tais como, notadamente, os produtos agrícolas consumidos pelos próprios produtores; 2) os serviços pagos, ou seja a parte do consumo fora da compra de mercadorias.

Ora, é preciso ter em conta também os serviços sociais e culturais gratuitos, fornecidos pelo governo e outras entidades públicas, isto é, a "secondary income" das estatísticas norte-americanas. De outro lado, o resultado deveria ser ajustado conforme a balança do comércio exterior e os outros itens da balança de pagamentos internacionais que aumentam ou reduzem o consumo nacional. Partindo-se da renda consumida, poder-se-ia proceder à estimativa da renda produzida e da renda recebida, a menos que não seja possível fazer estimativas diretas.

Esta enumeração está longe de ser um esquema completo. Indica apenas, *grosso modo*, um dos caminhos para chegar ao fim. A elaboração dum esquema completo e preciso é contudo uma das condições essenciais da avaliação. O esquema deve ser durável, pois qualquer mudança do método é muito incômoda e torna as comparações impossíveis. A estimativa da renda nacional exige pois um grande trabalho. Mas é um trabalho que vale a pena se fazer.

(6) Boletim Estatístico do Banco do Brasil — Secção de Estatística e Estudos Econômicos, n. 19, outubro de 1942.

(7) Movimento Comercial do Brasil em 1941 (Do Relatório do Presidente da Comissão de Defesa da Economia Nacional ao Sr. Presidente da República) — "Boletim do Conselho Federal do Comércio Exterior", Ano V, N. 10, 9 de março de 1942.

Através do "Social Security Board"

FELINTO EPITÁCIO MAIA

Técnico de Administração

INTRODUÇÃO

"ESTAMOS no período decrescente da Liberdade e ascendente da Organização", afirmava notável economista, como postulado fundamental, ao tratar dos novos rumos do Estado Moderno. É possível que as razões caibam, em interpretação subjetiva, ao lema lançado no campo econômico. A Organização poderá trazer cerceamento da liberdade, de vez que ela se opere com a finalidade exclusivista de alta dotação de riqueza ao patrimônio estatal, limitando o campo do bem estar social pela miragem do estado potência, estado força.

Nós, todavia, preferimos, pondo de margem o postulado acima, encarar a Organização de ponto de vista diverso, justamente aquele em que, procurando o bem estar social, estamos a serviço da Liberdade e do progresso. Neste ponto de vista, diríamos que entendemos por Organização um conjunto de regras, métodos e princípios que conduzem o homem à realização do trabalho, com economia geral de todas as suas riquezas: tempo, espaço, matéria e energia, no pressuposto de atingir o ideal comum de satisfação e bem estar. Com este escopo se veem comportando as máquinas mais adiantadas de administração moderna, visando, através da organização, o bem estar comum, a satisfação geral, sem com isto determinar quebra ou prejuízo de liberdades.

Trazemos com o presente artigo, uma colaboração de um dos serviços, dos mais interessantes e dos mais perfeitos dentre os norte-americanos, em que o fito predominante são justamente o bem estar e a segurança social, em favor da ordem e das garantias de liberdade.

Trata-se de uma apresentação do *Social Security Board* e, dentro deste, dos trabalhos da "Divisão de Operações Contábeis" e do "Bureau de Seguro à Velhice e aos Sobreviventes".

Nossa intenção é, através da organização do "Social Security Board", chegar ao estudo de al-

guns aspectos do funcionamento dessa modelar instituição e ao progresso em que se baseiam os seus trabalhos. Para isso, necessário se torna uma ligeira explanação sobre as condições em que surge:

O PROBLEMA DO SEGURO SOCIAL NOS ESTADOS UNIDOS

A crise de 1.929, que assolou os países industriais do mundo, encontrou os Estados Unidos em posição de verdadeiro campo aberto ao seu desenvolvimento e alastramento. Nenhuma previsão se havia feito sentir no tocante a uma política econômica que, desviando as garras fatais de um determinismo decorrente da superprodução e da diminuição do mercado consumidor, obstasse os efeitos catastróficos da situação de crise.

O mundo inteiro ainda não esqueceu os resultados daquele abalo tremendo. Os maiores males se fizeram sentir dentro mesmo do maior país produtor do mundo. Surgiram, como consequência, problemas vários, quer no campo econômico, quer na ordem social. Nesta última as consequências se apresentaram sob formas alarmantes: O problema dos sem trabalho, o êxodo de populações, a concentração em zonas rurais, a miséria nos grandes centros, a conspiração, os "meetings", a fome e, além de tudo, o início de uma desagregação no seio da sociedade.

Tudo corre em sentido contrário àquele do adágio popular — é a "tempestade após a bonança". Os governos procuram a solução para problema tão intrincado e de tão grande monta. Providências se fazem sentir em todos os setores. O Estado, mais uma vez, como disse Sampaio Doria, vem a campo para "tornar possível e próspera a vida dos cidadãos".

Era o início do governo de Hoover, cuja experiência já se havia feito comprovar durante a grande guerra, servindo a Wilson e, depois, à testa do *Department of Commerce*, dentro das administrações de Harding e Coolidge.

O Presidente eleito em 29 procurou, com a criação de Comissões, debelar a crise e reviver os negócios, chegando até a moratória dos débitos de guerra, entre as nações, o que veio ainda agravar a situação. Mas o milagre não se operava com a rapidez exigida e necessário se tornava o tempo, parte essencial de solução tão intrincada. A crise trazia aos Estados Unidos a desordem e a miséria.

Quando o grande Presidente Roosevelt, em 1933, assumiu o poder, encontrou o país em severa depressão e em escala crescente o número de desempregados. Cerca de 12 milhões de pessoas existiam sem oportunidade para o desenvolvimento de atividades.

O restabelecimento da indústria americana foi então tomado como problema principal. Códigos para negócios e para a indústria foram estabelecidos, no sentido de precaver a economia popular contra as práticas de má fé, a usura, e de determinar o incremento ao emprego. Bilhões foram invertidos para auxílio aos desempregados, para os trabalhos públicos e para reabilitação de hipotecas de agricultores e proprietários. A crise ia aos poucos desaparecendo, mas deixava consigo uma série de problemas para cuja solução outros meios se faziam necessários, além daqueles já utilizados pelo Estado.

Entre eles, e o que nos interessa diretamente, estavam os problemas de amparo à velhice e aos sobreviventes, aos desempregados, à saúde, ao bem estar e assistência pública aos necessitados. Desta maneira, passava pelo Congresso em 1935, ainda na gestão primeira do eminente estadista que, para felicidade do mundo, ainda hoje dirige os destinos americanos, e era aprovado, em 14 de agosto de 1935, o

SOCIAL SECURITY ACT

Seu propósito foi prevenir o infortúnio advindo da velhice, da cegueira, da perda dos salários consequente à perda do emprego, da morte, quando as crianças são relegadas ao desamparo, e da perda de saúde, pela proteção ao membro da coletividade.

Por alguns anos os poderes estaduais e municipais envidaram os maiores esforços para a solução destes problemas, porem a tarefa era mais do que local, envolvia toda a nação.

O primeiro passo para o programa de seguro social no país foi tomado em 1.934, quando foi

estabelecido um "Committee on Economic Security".

Os funcionários designados pelo Presidente chamaram, para a elaboração do trabalho, não somente técnicos em problemas sociais e econômicos, como homens e mulheres do povo, que em primeira mão havia lidado com estes assuntos. Diga-se de passagem ter sido o *Social Security Act* baseado mais nesses relatórios particulares do que em estudos feitos pelo Congresso.

Aprovada por grande maioria em ambas as casas do Congresso, a lei teve ação federal e estadual. Durante os primeiros 4 anos de aplicação, grande avanço foi feito na parte correspondente aos estudos de seguro social, e esses anos de realizações bastaram para indicar algumas das improvisações do Ato.

Baseado nessa experiência e em continuados estudos, o Congresso elaborou uma série de emendas que se transformaram em lei a 10 de agosto de 1.939. Tal ação consolidou o programa de Seguro Social e estendeu sua proteção ao maior número de pessoas no país. Em 1.º de janeiro de 1940, entrava o novo programa em vigor.

Sintetizando o espírito da lei, dentro do que ela determina, podemos dizer que o *Social Security Act* compreende 10 programas diferentes, podendo ser apresentados dentro dos três seguintes grupos:

1.º *Segurança Social* que trata do que diz respeito a:

- a) Proteção de Emprego, incluindo o serviço de emprego público e
- b) Seguro para o Desempregado.

2.º *Assistência Pública aos Necessitados*, que include:

- a) Assistência à velhice,
- b) Ajuda aos cegos; e
- c) Ajuda aos menores dependentes.

3.º) *Serviços de Saúde e Bem Estar Social*, que compreendem:

- a) Serviços de Assistência Infantil;
- b) Serviços para Crianças Aleijadas;
- c) Serviços de Saúde e Assistência à Maternidade;

- d) Retreinamento para trabalhadores incapacitados; e
- e) Serviços de Saúde Pública.

Na realização desses programas, somente o "Seguro para a Velhice e Sobreviventes" é inteiramente executado pelo Governo Federal; os demais são operados pelos Estados, com a sua cooperação e ajuda financeira. Para empreendimento de tão grande monta, foi necessária aos Estados Unidos a formação de um Órgão Central que se denominou

SOCIAL SECURITY BOARD

Este órgão, criado pelo *Social Security Act*, é a agência federal encarregada, principalmente, de fazer cumprir 5 dos programas acima apresentados, justamente os compreendidos nos primeiro e segundo grupos. De seus deveres consta, também, o exame dos programas estaduais referentes ao plano de Segurança Social e respectiva administração, certificando, ainda, ao Tesouro, no caso de aprovação destes programas, os pagamentos das garantias federais, de acordo com o ato.

O *Social Security Board* é administrado por três membros, nomeados pelo Presidente e confirmados pelo Senado. Compete ao "Board", além de formular a política geral, a organização, os processos de trabalho e as atividades discriminadas nos itens abaixo:

I) Publicação de regras e regulamentos relativos à Assistência Pública, dentro das previsões do *Social Security Act*, estipulando a eficiência a que os serviços devem atingir.

II) Aprovação dos planos de:

- a) Assistência Pública;
- b) Leis de compensação aos desempregados; e
- c) Planos para os escritórios de empregos.

Esses planos são apresentados pelo Estados e ficam dependendo de aprovação do "Board", que procede de acordo com o estipulado pelo Ato.

III) Certificados de garantias com respeito às apropriações e pagamentos.

Esses certificados são expedidos pelo "Board", em conformidade com a lei, diretamente para os Estados e logo após a aprovação dos planos pelos mesmos apresentados.

IV) Adicionamento normal de créditos.

Esse adicionamento é feito pela taxa correspondente ao seguro de desempregados, diretamente aos Estados e após a apresentação, por estes, dos certificados de compensação de desempregos.

V) Estudos e recomendações dizendo respeito aos métodos e processos para o desempenho e execução dos problemas de Seguro Social.

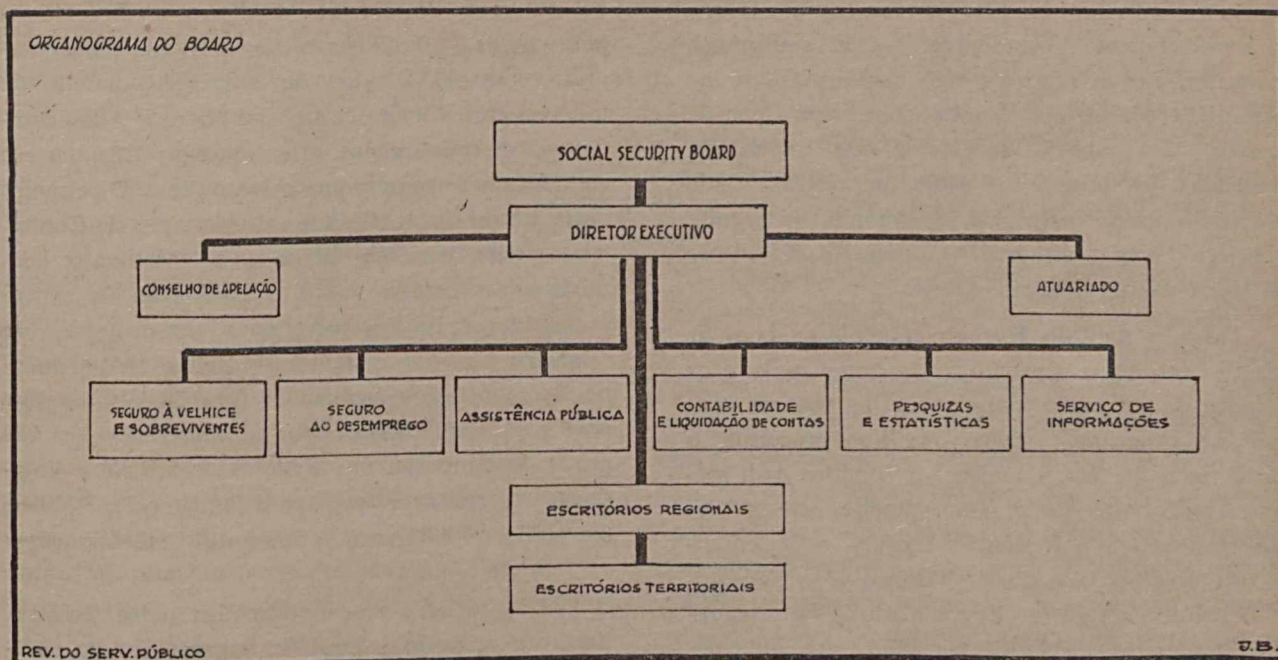
VI) Apresentação ao Congresso do relatório anual do "Board".

Para a realização dos programas traçados, tornou-se necessária uma organização que desse margem a controle eficiente, permitisse ampla supervisão e desenvolvesse ação de proteção e assistência dentro do verdadeiro sentido da Lei. Para verificarmos a grande elasticidade do "Board" na realização de seus trabalhos, basta nos determos na análise do seu organograma.

Vejamos, agora, em linhas gerais, as atribuições de cada um dos componentes do "Board". O Diretor Executivo, de acordo com o disposto na organização do "Board", tem a seu cargo a supervisão, coordenação e direção dos "Bureaux" e escritórios do "Board"; a coordenação das relações federais com os Estados, no tocante aos problemas de Assistência; o estabelecimento e manutenção do sistema do mérito para as administrações de pessoal; a direção e manutenção de todos os negócios e serviços administrativos e o treinamento dos servidores em serviço.

Ao lado do Diretor Executivo, encontramos um Conselho de Apelação, de caráter Jurídico, cuja atribuição se resume em proteger os direitos dos beneficiados pela Lei. Podemos dizer que é da competência deste Conselho dirigir e supervisionar os problemas de direito a pagamentos de benefícios dentro do programa de seguro à velhice e amparo aos sobreviventes, revendo as decisões dos árbitros dos conselhos servindo em várias regiões.

Como órgão conselheiro e principal influenciador das decisões do "Board", encontramos o Atuariado. Suas responsabilidades não se limitam às pesquisas do "Board": ele é o verdadeiro mentor da sua política e ação, influenciando com seus trabalhos junto ao Diretor Executivo na realização total dos programas contidos no *Social Security Act*. São de sua principal atribuição a análise das propostas que afetem o programa do Seguro Social e os estudos atuariais, principalmente os que



dizem respeito às previsões de fundos no que concerne à receita e sua aplicação.

Na ordem dos "Bureaux" de Operação encontramos em segundo lugar o *Bureau de Seguro de Emprego*, cujas atribuições se resumem em:

a) Assistir as agências dos Estados no desenvolvimento e manutenção dos sistemas nacionais de empregos e seguro contra o desemprego, coordenando essas atividades por meio de princípios e processos que facilitem a obtenção de empregos ou o pronto pagamento de benefícios para os que se tornarem desempregados;

b) Preparo de processos e padrões para os Estados, com respeito à fiscalização e direção de negócios, que digam respeito ao "Board", providenciando assistência técnica para os Estados, dentro dos problemas legislativos e administrativos;

c) Assistência técnica e material às agências estaduais, principalmente quanto ao desenvolvimento dos programas de treinamento;

d) Providências quanto às liquidações federais ou estaduais de seguros de empregos, publicando decisões e benefícios;

e) Desenvolvimento dos processos e relatórios estatísticos e ajuda às agências estaduais nos programas de análise e pesquisas estatísticas;

f) Manutenção e cooperação com as agências estaduais nos serviços de empregos a veteranos, empregos em fazendas, e outros serviços especiais de colocação de desempregados;

g) Facilidades para obtenção de licenças interestaduais afim de que possam ter emprego, livremente, os trabalhadores de qualquer estado e coordenação dos elementos necessários para um possível recrutamento de trabalhadores em caso de defesa nacional.

Podemos, ainda, considerar como atribuição deste Bureau: manter o Serviço de Empregos no Distrito de Colúmbia; recomendar à aprovação do "Board" concessões financeiras aos Estados, para administração dos programas de Seguros de Empregos; relatar ao "Board" as leis referentes ao problema de compensação de desempregados nos Estados, demonstrando, também, os planos para os escritórios de empregos; apresentar ao "Board" um relatório circunstanciado sobre o exato cumprimento e observância, pelos Estados, das exigências da lei federal; assistir, estudar e recomendar todos os meios efetivos de prover o Seguro de Empregos, mostrando os programas estaduais e a significação dos mesmos; e, finalmente, desenvolver e conduzir pesquisas dentro dos programas correntes de administração, decidindo sobre modificações dos mesmos.

O *Bureau de Assistência* tem, na estrutura do "Board", uma posição de controle e supervisão sobre todas as agências executantes. Suas atribuições são as decorrentes da manutenção de relações com os Estados, dentro das legislações de cada um, reportando-se à ajuda concedida para

o amparo à velhice, ajuda para os cegos e ajuda para as crianças dependentes. — E' seu papel, ainda, colaborar com as agências estaduais no preparo de planos condizentes com esses tipos de seguros, apresentando relatórios que digam ao "Board" se os programas estão em conformidade com o *Social Security Act*, apreciando as organizações, a parte política e os processos referentes aos tipos de previdência citados .

Deve o aludido Bureau estabelecer com as agências estaduais a estrutura de organização e os métodos de operação, para que estas possam conduzir os programas dentro do que preceitua o *Social Security Act*, e assistir os Estados com serviços consultivos que digam respeito aos problemas técnicos de Assistência Pública e às condições de elegibilidade dos indivíduos para assistência à velhice, ajuda aos cegos e ajuda às crianças dependentes. O "Board" receberá, por intermédio desse Bureau, relatórios sobre todos os aspectos do *Social Security Act* e sobre os planos dos Estados para a Assistência Pública.

Examinando a parte referente à receita prevista pelos Estados, para Assistência Pública, o Bureau recomendará ao "Board" as somas que devam ser concedidas. A cooperação com outras agências federais e estaduais no que concerne às atividades de Assistência Pública é sempre mantida. Deverá, ainda, determinar o preparo de estatísticas e as pesquisas sobre as operações e métodos de trabalho usados pelas agências encarregadas dos planos de Assistência Pública, sem se afastar do *Social Security Act*. O Bureau deverá, também, coletar e analisar relatórios de agências privadas de Assistência; estudar as operações de execução dos sistemas de Assistência Pública nos Estados, reportando para o "Board" os desenvolvimentos de significação; desenvolver, para a consideração do "Board", os tipos de operação e a interpretação da política federal, afim de prover com administração eficiente os programas de Assistência Pública nos Estados; finalmente, assistir o "Board" com estudos, recomendando métodos eficientes de Previdência através da Assistência Pública.

Terminando as atribuições dos órgãos que integram os "Bureaux" de Operação do "Board", dado que iremos tratar, por último, da Divisão de Seguro à Velhice e Amparo aos Sobreviventes, vejamos agora o que compete aos *Bureaux de Serviço*. Estes componentes do "Social Security Board"

se destinam às atividades gerais e dizem respeito ao trabalho interno de coordenação, supervisão, controle, fiscalização e aperfeiçoamento de todos os trabalhos referentes ao "Board". São compostos de três órgãos que, embora distintos, se completam, formando um todo unísono. O primeiro deles é o de Contabilidade e Liquidação de Contas, cujas atribuições são: preparar o Orçamento; conduzir administrativamente a liquidação de contas e manter os fundos cobrindo as apropriações do "Board"; conduzir a liquidação de contas pertinentes às repartições localizadas fora de Washington, para a perfeita classificação administrativa dos Seguros de Emprego nos Estados; conduzir a liquidação de contas referentes a Assistência Pública, em conformidade com as seguintes determinações:

a) que as somas reclamadas pelos Estados, dentro do acordo federal de pagamentos de assistência, tenham sido por eles gastas com determinados indivíduos, como fica evidenciado das autorizações de prêmios intitulados como de "Assistência Pública";

b) que os gastos administrativos sejam igualmente repartidos pelos Governos Federais e Estaduais; e

c) que a parte do Governo Federal, no tocante ao restabelecimento de fundos, seja prontamente remetida e atendida de acordo com os planos e programas aprovados.

Compete, ainda, ao Bureau: notificar o "Board" quanto à situação dos fundos locais e estaduais, concedendo ajuda federal após autorização do "Board"; dar ao "Bureau de Seguro de Emprego" informações sobre a administração de Seguro de Empregos nos Estados, colhendo tais informes dos relatórios de contas das agências regionais, que servirão, também, como elementos para as recomendações ao "Board", de concessões futuras; certificar a correção dos balanços de acordo com as concessões de Assistência Pública, ou da administração de Seguros de Empregos e, depois de aprovação pelo "Board" ou órgãos oficiais, emitir "vouchers" e documentos comprobatórios, a serem enviados para a Secretaria do Tesouro; avisar o "Board", os Diretores Regionais e os Bureaux de Assistência Pública e de Seguros de Empregos sobre a exatidão dos métodos de contabilidade e dos processos fiscais de contas nas agências dos Estados, especialmente visando os fundos concedidos pelo Governo Federal.

Ao *Bureau de Pesquisas e Estatística*, que é o elemento primordial do Atuariado, órgão de grande relevo na administração do "Board", compete conduzir pesquisas básicas e atividades estatísticas necessárias aos diversos aspectos dos trabalhos do "Board"; planejar e conduzir inquéritos e análises, relatando os problemas de saúde, doenças e enfermidades, incluindo estudos da extensão e caráter desses riscos; desenvolver métodos de previsão de seguro social contra esses males, preparando análises e recomendações para sua efetivação, custo e praticabilidade dessas medidas; estudar problemas de aplicação financeira de acordo com o previsto em lei, fazendo análises das fontes avaliáveis, econômicas e financeiras, com o fim de determinar e prever os futuros financiamentos dos programas de Seguro Social, incluindo nestas análises exames de propostas para modificações de previsões de caráter financeiro, no tocante às medidas de segurança e assistência; analisar os processos de ajudas, feitos por concessões aos Estados, dentro das previsões da lei, considerando a capacidade fiscal e as taxas estaduais em favor dos problemas de Previdência; conduzir pesquisas, medindo os problemas de capacidade individual, combinados com os programas de bem estar e de segurança social; pesquisar os casos de duplicação ou de lacunas entre os vários programas de benefícios, visando atingir a determinação de métodos efetivos para a coordenação e controle desses programas; providenciar a coordenação das pesquisas realizadas sobre serviços relatados, facilitando esclarecimentos destinados aos vários *Bureaux* e *Escritórios* do "Board"; manter uma revisão geral das pesquisas e atividades estatísticas conduzidas em todos os campos de ação do "Board", com o propósito de tornar fácil ao Diretor Executivo a parte de planejamento, execução e supervisão de um programa mais homogêneo e integral; orientar trabalhos com o fito de desenvolver a coleta de dados básicos e análises que sejam do interesse comum e especial a todos os *Bureaux* e *Escritórios* do "Board"; iniciar estudos dizendo respeito ao entrelaçamento dos esforços de dois ou mais *Bureaux* ou *Escritórios* do "Board", visando desenvolvimento uniforme e uso comum de resultados; preparar o relatório anual do "Board", planejar, preparar, rever e editar o material obtido de outros *Bureaux*, através das Seções apropriadas e necessárias ao "Social Security Bulletin" e ao "Social Security Year Book"; finalmente,

preparar outras publicações de caráter técnico e profissional, de interesse do "Board".

Ainda como integrante da estrutura do "Board", vamos encontrar os Serviços de Informações que, pelas suas atribuições, demonstram o importante papel que ocupam, como órgão de preparo para as realizações das funções previstas pelo *Social Security Act*.

Entre as suas atribuições destacam-se as de planejar e orientar um programa de âmbito nacional destinado a tornar compreensíveis ao público as finalidades do *Social Security Act*; informar os empregados, empregadores e o público em geral dos benefícios, direitos e vantagens enquadrados dentro dessa lei; providenciar informações, entrevistas e atender às solicitações da imprensa, estações de rádio e outras vias de informações públicas, facilitando adequados e acurados informes concernentes à administração dos programas de Seguro Social; preparar panfletos e outras publicações de caráter oficial, explicando estes Atos; notificar o "Board" e o seu *staff* executivo, quanto às matérias de informação e relações com o público; informar e assistir as agências estaduais na divulgação dos problemas de assistência pública e compensação de empregos, planejando e executando os programas de informações.

São essas as atribuições principais dos órgãos componentes do "Board".

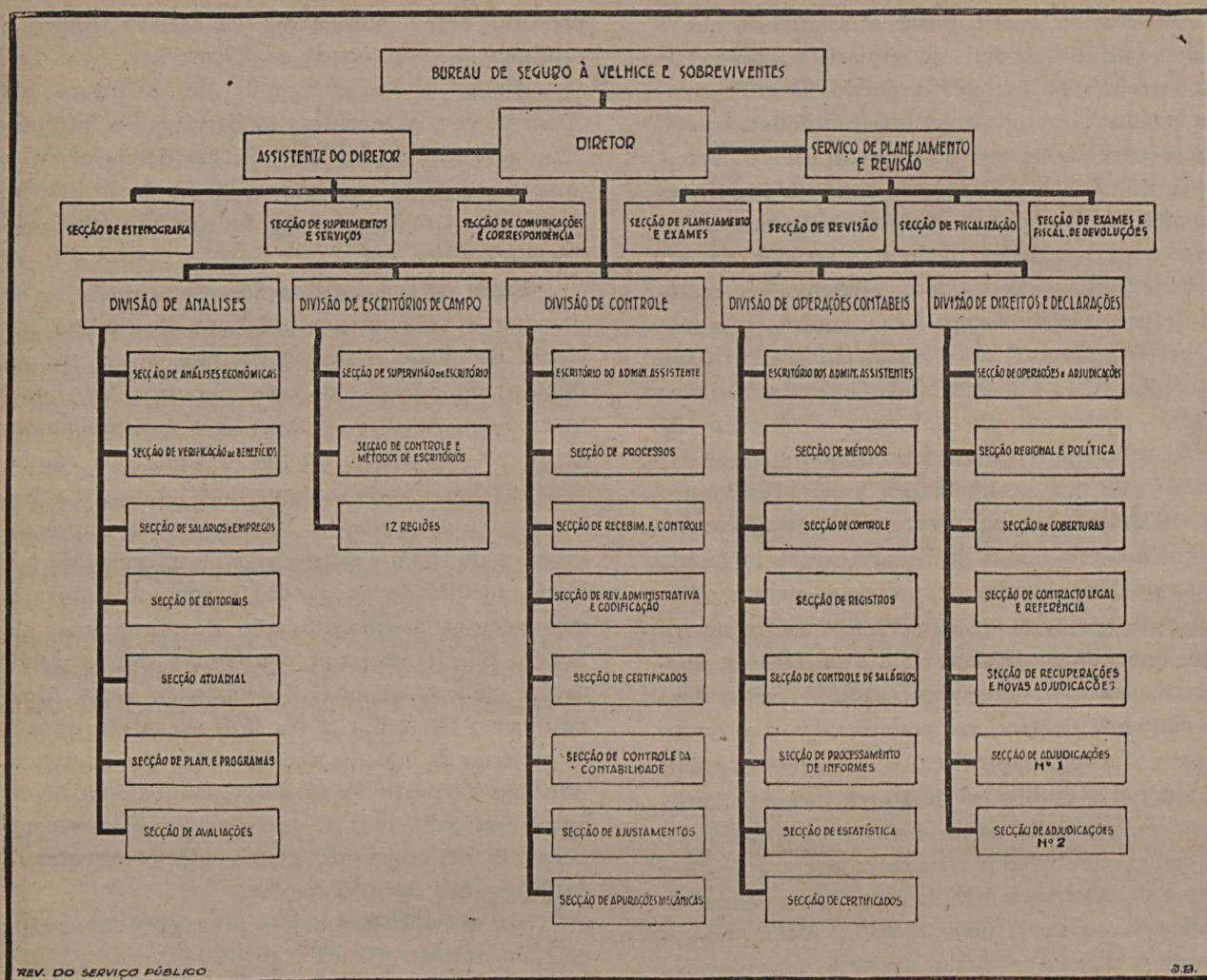
A Divisão que tem as maiores responsabilidades na situação presente do "Board" e que é integralmente executante, é o

BUREAU DE SEGURO À VELHICE E AMPARO AOS SOBREVIVENTES

A sua direção é feita através de 8 órgãos, inclusive o diretor do Bureau. A sua finalidade primordial é conceder a aposentadoria por velhice e auxílios, em caso de morte, à família e aos menores.

O Diretor do Bureau tem sob sua responsabilidade a administração total do órgão bem como traçar a política e os processos de trabalho do Bureau; manter o controle e a supervisão como elementos essenciais para a economia e a eficiência de suas operações; facilitar a divulgação das matérias administrativas; fazer continuamente a análise da eficiência de cada Divisão.

O Diretor tem a seu lado um Assistente encarregado de conferências e de assistir o diretor sobre assuntos confidenciais que envolvam matéria de política administrativa; representar o diretor



em conferências e em matérias administrativas; dirigir e controlar as operações de abastecimento aos Serviços; dirigir a Secção de Estenografia e os Serviços de expedição e controle da Correspondência e servir como agente de ligação oficial do Bureau em todas as atividades e serviços. Uma *Divisão de Planejamento e Revisão* encarrega-se de proceder à análise dos sistemas e resolver os problemas de organização de acordo com o programa de trabalho, propondo, também, as mudanças na execução dos processos de trabalho; coordenar os programas e os processos de trabalho feitos pelos *staffs* de cada divisão; rever, em conformidade com os programas e os pontos de vista práticos, os modelos existentes; manter o controle fiscal dos planos de trabalho e das consignações constantes do orçamento; desenvolver e coordenar um sistema de relatórios administrativos.

Uma *Divisão de Análises* se encarrega de estudar e analisar os aspectos econômicos e sociais

de cada operação, desenvolver a aplicação de máquinas e materiais; — determinar as estatísticas e as previsões atuariais necessárias para a base dos planejamentos a serem realizados; analisar e formular possíveis emendas para o programa e leis sobre o Seguro à Velhice e Sobreviventes; responder como órgão consultor e técnico, auxiliando os diretores, sobre problemas especiais, econômicos, de Seguro Social e de Seguro de vida. Uma *Divisão* denominada *de Campo* encarrega-se de coordenar as atividades do Bureau com referência às representações regionais e pessoal dos escritórios, servindo de ligação entre os diversos escritórios e o Bureau; — manter direção eficiente nos escritórios regionais; preparar todas as instruções para o pessoal regional; servir como conselheiro técnico para os diretores regionais e preparar os relatórios e atividades dos escritórios regionais. Um órgão desta natureza não podia prescindir duma *Divisão de Controle*. Esta *Divisão* encarre-

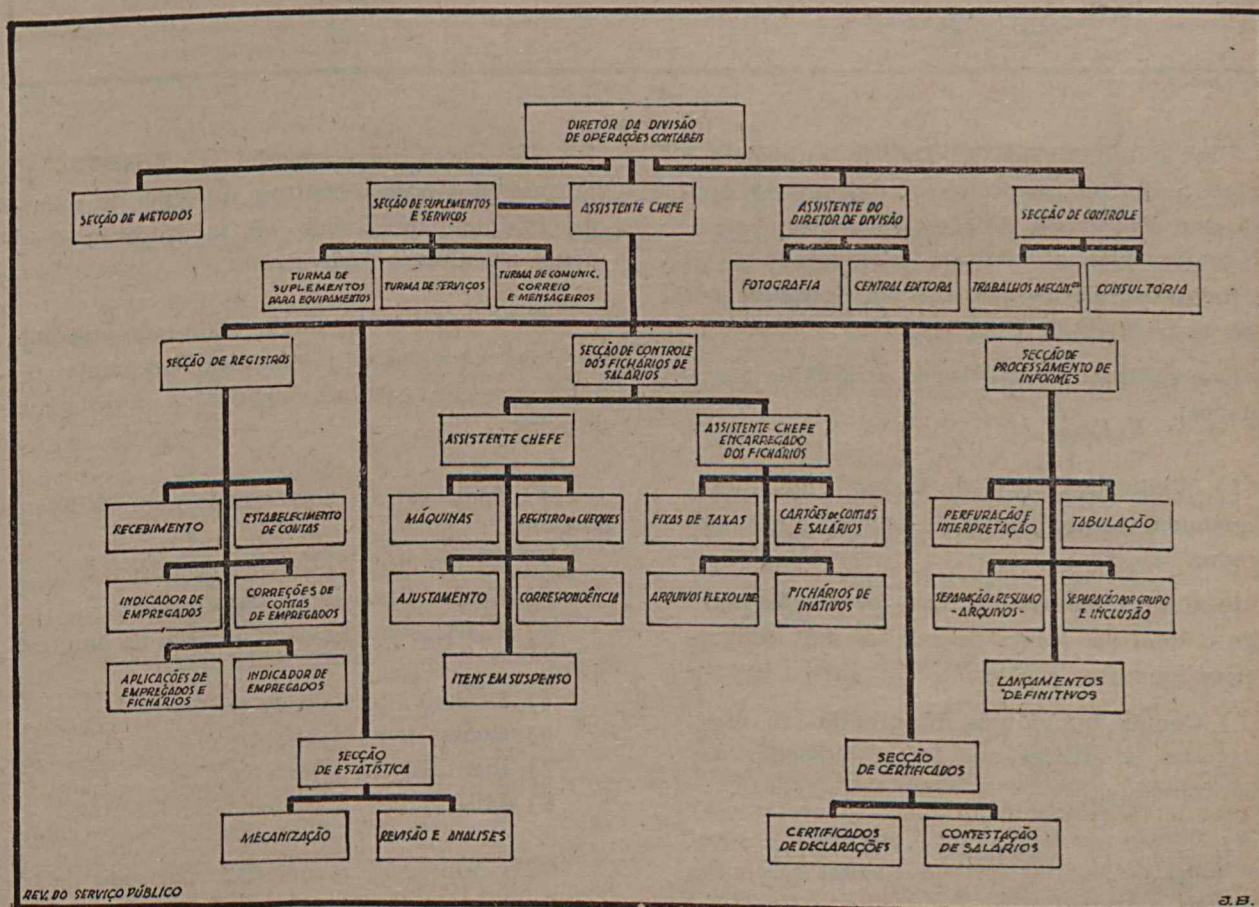
ga-se de receber e manter o controle do andamento dos documentos e correspondência; fazer a revisão dos atos administrativos; certificar os benefícios para o Tesouro afim de que sejam os mesmos pagos; manter o cadastro dos indivíduos beneficiados e expedir mensalmente certificados para os que devam continuar como tais, tendo em vista as mudanças de estado social dos menores; preparar relatórios e estatísticas sobre as operações de execução. Entre os componentes do Bureau destaca-se pela sua natureza a *Divisão de Direitos e Declarações*, que tem por obrigação adjudicar todas as declarações feitas com respeito ao Seguro à Velhice e Sobreviventes; formular os processos e política relativa ao seu desenvolvimento; dar certificados de declarações, bem como coberturas e ajustamento dos pagamentos.

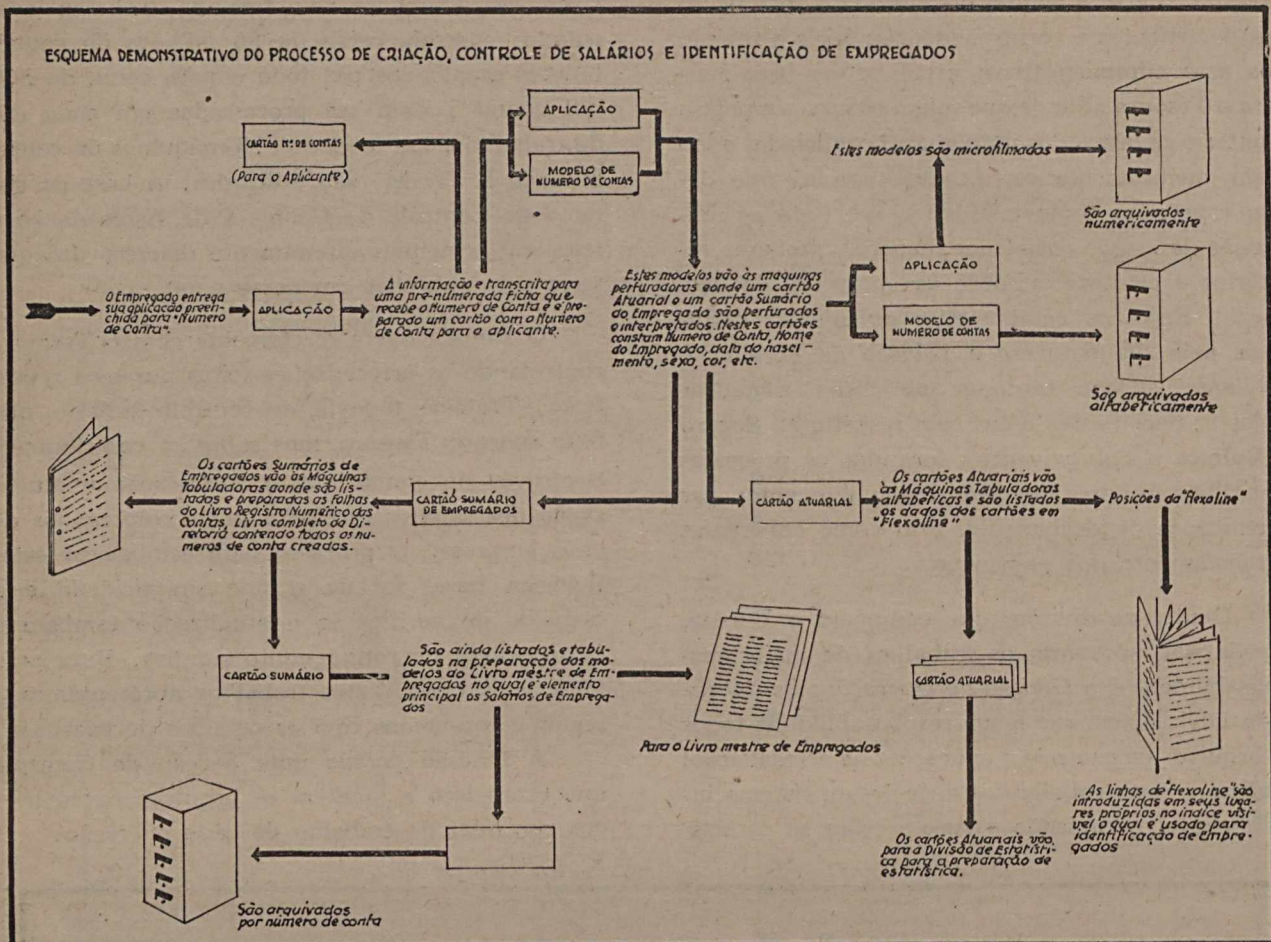
Dentre as divisões que compõem o Bureau, aquela que apresenta os trabalhos de maior responsabilidade é a *Divisão de Operações Contábeis*. Esta Divisão tem sob a sua responsabilidade todos os arquivos de controle e apurações da arrecadação; realiza os seus trabalhos através de um sistema inteiramente mecanizado e suas secções se caracte-

rizam perfeitamente pelo tipo de trabalho executado: controla cerca de 56 milhões de contribuintes espalhados por todo o país, cerca de 500 mil contas podem ser processadas em cada dia de trabalho e um total de 578 máquinas de contabilidade I. B. M. são utilizadas. A base do sistema de Controle de Contas e da Arrecadação é feita em princípios inteiramente diversos dos que tem sido aplicados em nosso país.

O Bureau opera diretamente com o Tesouro, controlando as arrecadações feitas por essa repartição. Trata-se, todavia, de controle indireto, não feito sobre o Tesouro, mas sobre os contribuintes e através do conhecimento, verificação e atualização dos salários recebidos pelos empregados de cada empresa. O processo para estabelecer estes fichários bases foi de grande simplicidade e o trabalho de verificação e atualização também é feito através de rotina muito simples. Para uma idéia mais clara destes trabalhos apresentamos a seguir os esquemas com os detalhes de execução.

A Divisão possui uma Secção de Controle que estabelece e mantém os arquivos necessários aos controles de trabalho de cada operação.





REV. DO SERVIÇO PÚBLICO

J.B.

Uma outra unidade da Divisão estabelece e mantém o controle financeiro sobre os salários apurados com o propósito de providenciar as necessárias conferências e balanços, assegurando-se de que todos os salários tenham sido lançados nas contas respectivas de cada indivíduo.

Este controle é estabelecido através de 5 modalidades:

- 1) "Controle Central de Contas", mostrando, em qualquer tempo, o total de salários a ser considerado;
- 2) Contas de salários não localizadas mostrando o total das somas de salários não localizadas para uma área particular;
- 3) Contas Individuais, mostrando em qualquer tempo os salários que foram indicados nas contas individuais;
- 4) Contas por áreas, com o propósito de mostrar a soma de salários correspondentes às contas individuais e grupadas por determinadas áreas;

5) Contas em suspensão por áreas, — que são mantidas para o controle da soma de salários que não tenham podido ser lançados imediatamente nas Contas Individuais.

Para cada conta estabelecida, são imediatamente preenchidos ou preparados os seguintes modelos que vão constituir fichários de posição e indicação:

- 1) Aplicação de empregados para "Números de Conta";
- 2) Cartão atuarial de empregados;
- 3) Cartão sumário de empregados;
- 4) Referência do cartão atuarial de empregados;
- 5) Registro numérico de contas;
- 6) Contas individuais;
- 7) Identificação (flexoline); e
- 8) Microfilmes.

Se o empregado é conhecido por mais de um nome, é preparado um outro cartão, com refe-

rência para o cartão atuarial de Empregado. Todos os nomes que disserem respeito à identificação de um mesmo empregado aparecerão nas listas de Contas Individuais, havendo nos Gabinetes de flexoline tantas posições quantos forem os nomes, todas, porém, referidas ao mesmo número de Conta. São usados 17.263 gabinetes em flexo line para o cadastro de identificação.

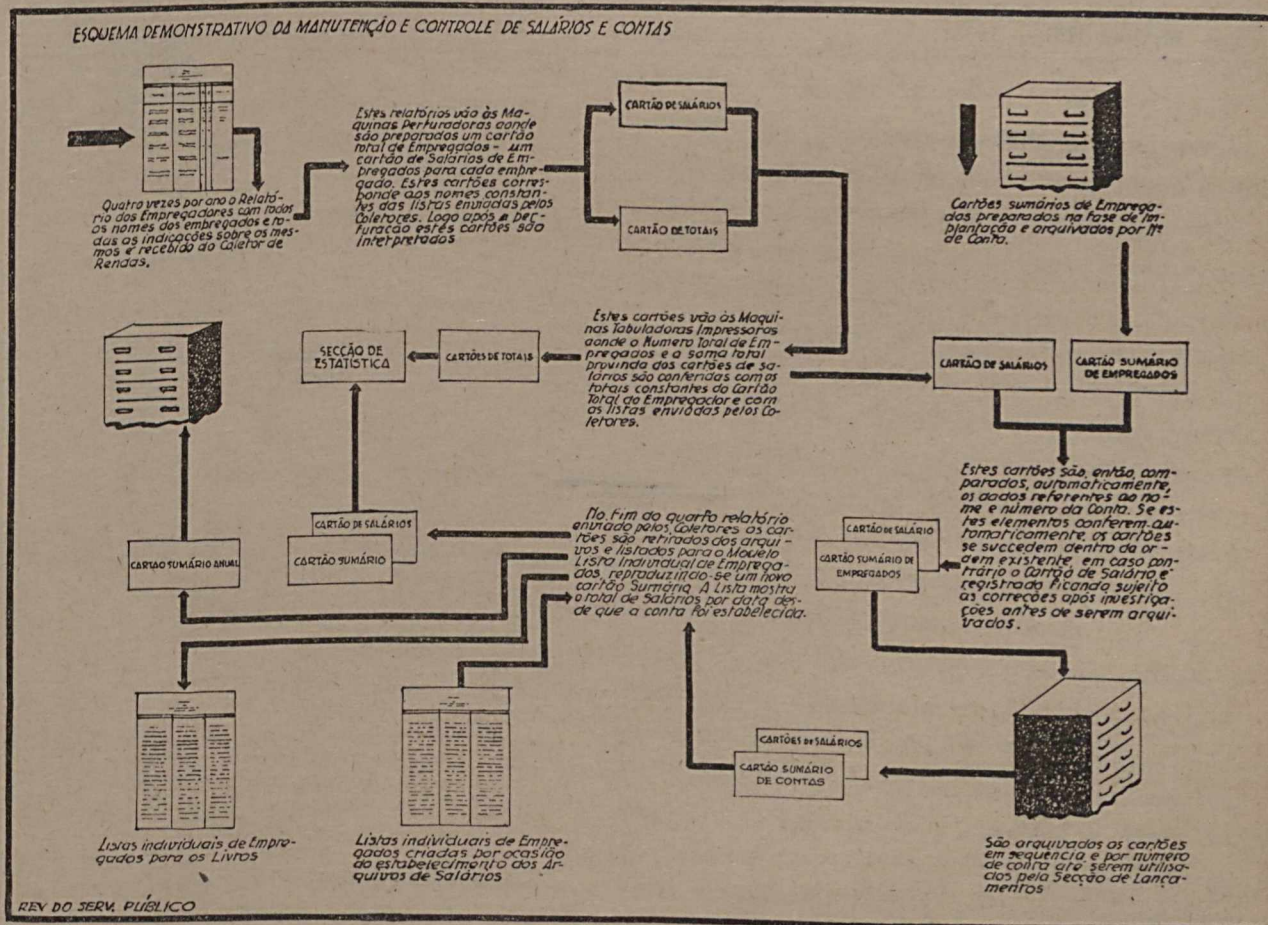
Por meio das microfotografias, os 57 milhões de modelos de "Números de Contas" são guardados em 42 arquivos de Aço.

Como vemos, esta Divisão possui um aparelhamento dos mais modernos dos que existem no mundo, para realização dos seus trabalhos. Tudo é feito com a máxima presteza, nos tempos determinados.

Muitos outros detalhes de execução deveriam ser apresentados, mas não temos outro intuito senão o de chamar a atenção sobre as soluções que foram dadas aos trabalhos do Social Security Board, que centraliza o momentoso programa de

Proteção Social nos Estados Unidos. Sabemos que a solução norte-americana, de maneira integral, tem os seus inconvenientes para o nosso País, acostumados que fomos à execução de Serviços e por termos tido ensejo de implantar o sistema de arrecadação de um dos nossos Institutos, justamente nos Estados do Pará, Amazonas e Acre, que apresentam as mais sérias dificuldades para realizações desta ordem. Contudo, acompanhando por leituras, informações e visitas, os trabalhos dos nossos institutos e tendo tido o ensejo de verificar e acompanhar os trabalhos do Social Security Board, especialmente aqueles que estão afetos ao Bureau de Seguro à Velhice e Sobreviventes, achamos que seria de interesse descrever, sintetizando o mais possível, as atividades do Board e darmos idéia de uma das suas execuções, justamente aquela que mais de perto tocasse com as nossas instituições.

Os cálculos atuariais sobre determinações de pensões, etc., são outras informações que poderão ser uteis aos estudiosos do assunto e, pensando em



tudo o que não dissemos, apresentamos a Bibliografia seguinte, aonde poderão ser encontrados detalhes de grande valia.

- 1 — U. S. LAWS, STATUTES, etc. — *Compilation of Social Security Laws* — U. S. Government Printing Office 1939.
- 2 — COMMERCE CLEARING HOUSE — *Inc. Social Security Acts as Amended* — 1939.
- 3 — U. S. ADVISORY COUNCIL ON SOCIAL SECURITY — *Final Report* — 1938.
- 4 — U. S. CONGRESS. HOUSE — Committee on Ways and Means a) *Social Security Act Amendments of 1939*; b) *Hearings Relative to the Social Security Act Amendments of 1939*.
- 5 — U. S. CONGRESS. SENATE — Advisory Council on Social Security — Committee on Finance — *Social Security Act Amendments* — U. S. Government P. O. — 1938.
- 6 — U. S. SOCIAL SECURITY BOARD — U. S. Government Printing Office — 1939.
- 7 — AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE — *Annals*, Vol. 1202 — March, 1939.
- 8 — EVELINE M. BURNS — *Toward Social Security* — New York — McGraw Hill — 1936.
- 9 — PAUL H. DOUGLAS — *Social Security in the United States* — New York — McGraw Hill — 1939.
- 10 — ABRAHAM EPSTEIN — *Insecurity* — New York Randon House — 1938.
- 11 — HARRY A. MILLIS and ROYAL E. MONTGOMERY — *Labor's Risks and Social Insurance* — New York — McGraw Hill — 1938.
- 12 — NATIONAL CONFERENCE ON SOCIAL SECURITY — New York — *American Association for Social Security Inc.* — 1939.
- 13 — RUSSEL SAGE FOUNDATION — *Social Work Year Book* — New York — 1939.
- 14 — MAXWELL S. STEWART — *Social Security* — New York — 1939.
- 15 — U. S. COMMITTEE ON ECONOMIC SECURITY — U. S. Government Printing Office — 1935.
- 16 — U. S. COMMITTEE ON ECONOMIC SECURITY — U. S. Government Printing Office — N. 20 — 1937.
- 17 — U. S. SOCIAL SECURITY BOARD — *Third Annual Report* — U. S. Government Printing Office — 1938.
- 18 — WYATT and WANDEL and SCHURZ — *The Social Security Act in Operation* — Washington, D. C. — Graphic Arts Press — 1937.
- 19 — DAVID CUSHMANN COYLE — *Age Without Fear* — Washington, D. C. — National House Library Foundation — 1937.
- 20 — THOMAS L. NOSTON — *Old Age and the Social Security Act* — University of Buffalo — 1937.
- 21 — TWENTIETH CENTURY FUND INC. — *More Security for Old Age* — New York — Twentieth Century Fund. Inc. — 1937.
- 22 — ATKINSON and ODENCROUTZ — *Public Employment Service in United States* — Chicago — *Public Administration Service* — 1938.
- 23 — MATSHECK and ATKINSON — *Problems and Procedures of Unemployment Compensation in the States* — Chicago — Public Administration Service — 1939.
- 24 — SOCIAL SECURITY BOARD — *Regulation N.º 3* — U. S. Government Printing Office — 1940.
- 25 — SOCIAL SECURITY BOARD — *6th Annual Report* — 1941.

SISTEMAS DE ORGANIZAÇÃO

CELSO DE MAGALHÃES

Técnico de Administração

FOI FREDERICO TAYLOR, engenheiro americano, quem primeiro percebeu a necessidade de uma organização científica do trabalho; seu sistema, hoje criticado, teve o mérito indiscutível de aumentar o rendimento das usinas.

Os que lhe seguiram os passos, evidentemente apresentaram coisa melhor, mas não puderam nem podem negar donde proveio o alicerce sobre o qual ergueram as paredes do monumento que é a Ciência da Organização do Trabalho.

Como toda ciência, a Organização do Trabalho também deve basear-se em alguns princípios fundamentais, considerado *princípio* como regra, preceito, lei:

1 — o HEDONÍSTICO — produzir o máximo com o mínimo de esforço, isto é, com o mínimo de gastos;

2 — o do RITMO — toda produção se realiza num intervalo de tempo;

3 — o da PROPORCIONALIDADE — os meios de produção devem ser proporcionais entre si;

4 — o da INTENSIFICAÇÃO — o preço de custo baixa com a quantidade produzida.

Destes princípios surgiram *métodos*, isto é, conjuntos de meios dispostos convenientemente para atingir um fim:

- a) DISTRIBUIÇÃO DO TRABALHO (ou DIVISÃO)
- b) COORDENAÇÃO (esta não é a coordenação de Fayol)
- c) PADRONIZAÇÃO
- d) TRANSPORTADOR

Quando se aplica o método da DISTRIBUIÇÃO (que pode diferir do da divisão do trabalho), cada

trabalhador se especializa num só gênero de atividade e nele exclusivamente pratica.

No método de COORDENAÇÃO, a matéria prima atravessa várias etapas da produção, em cada uma das quais recebe tratamento diferente, por diferentes trabalhadores.

Exemplificando, para que se veja bem a diferença entre estes dois métodos e a *divisão do trabalho*, ou a *coordenação* de Fayol...

Quando se quer mobilar uma sala, usando mesa e cadeiras de palhinha, pode-se encarregar um operário de fazer a *mesa inteira*, e outro de fornecer as *cadeiras completas* (madeira e palha) — é o método da DISTRIBUIÇÃO. Se, porem, na fabricação da mesa, distribuem-se as pernas a um operário, as gavetas a outro, a estrutura a um terceiro, *que trabalham simultaneamente*, sem esperar um pelo outro, de modo a que, num dado tempo, a mesa possa ser armada, reunindo-se as peças de várias procedências, aplica-se então o método da COORDENAÇÃO.

Agora, quando se estabelecem tipos uniformes a que ficarão sujeitos todos os produtos, é o método da PADRONIZAÇÃO que se aplica; e quando a matéria prima vai recebendo o acabamento devido, à medida que se desloca ao longo da usina, de modo a que, no final do curso, o produto já tenha chegado à fase de acabamento, está-se aplicando o método do TRANSPORTADOR.

Cada um desses métodos tem suas vantagens particulares: No da DISTRIBUIÇÃO, por exemplo, aproveita-se mais a aptidão individual; no da COORDENAÇÃO, é mais fácil acompanhar todas as tarefas e economizar tempo, embora se perca em precisão; no da PADRONIZAÇÃO, há possibilidade de produzir em série, isto é, ininterruptamente, sem parar.

Sistema é um conjunto de princípios ou de métodos, de forma a constituir um corpo de doutrina, e doutrina é o aspecto característico por que se apresenta a solução ou explicação de certas questões científicas ou religiosas.

Na organização do trabalho apareceu, primeiramente, o sistema Taylor, que preconiza o método da distribuição, sujeitando o operário a muitos chefes, cada um dos quais dirige uma etapa do trabalho, inclusive o funcionamento da maquinaria e a escolha da ferramenta.

Nesse sistema, o planejamento é feito separadamente da execução; nele se procura adaptar o trabalhador à máquina e busca-se diminuir o tempo de produção suprimindo os movimentos inúteis.

Para os trabalhadores que realizam a tarefa no tempo marcado, o sistema admite um salário muito maior do que o que receberão os trabalhadores que o não atingirem; é a isto que se chama tarifa diferencial de Taylor.

Ora, os opositores do sistema dizem que ele mecaniza demasiado o trabalho, de modo a destruir a iniciativa pessoal do operário, obrigando-o ainda a esforços excessivos no afan de diminuir o tempo de produção para conseguir maiores salários, o que os leva a um esgotamento rápido.

Para corrigir então os males dessa estafa, procurou-se estudar a fadiga dos músculos, do sistema nervoso; conhecer melhor as relações psico-físicas, a assimilação e a desassimilação, buscando-se determinar a alimentação mais eficiente, o tempo de repouso necessário ao restabelecimento da máquina humana, criando-se, dessa forma, um novo sistema — a FISILOGIA DO TRABALHO.

Concomitantemente com esses estudos de fisiologia especializada, surgiu outro sistema — a PSICOTÉCNICA, que estuda as faculdades humanas sob o ponto de vista de sua aplicação ao trabalho, para o fim de adaptar a máquina ao homem. Era, por assim dizer, uma reação ao taylorismo, que, adaptando o homem à máquina, não dera, contudo, o resultado que seria de presumir-se.

Selecionar o mais apto para determinado trabalho é tarefa difícil; além disto, há que cuidar da aprendizagem dos substitutos, dos diferentes métodos de trabalho, coisa que escapava à psicotécnica e que a impedia, por isto, de existir sozinha no campo da organização.

Ao lado desses sistemas, surgiu outro de extraordinária importância econômica: o sistema Ford, cujas características se resumem no trabalho dividido, repetido, contínuo, desenvolvendo-se a produção ao longo de uma esteira que conduz a matéria prima, desde a fase inicial até o acabamento último do produto, sem interrupções nem paradas: é o método do transportador.

Além disto, Ford introduziu a novidade de considerar o produtor, o operário e o consumidor igualmente interessados na rapidez, perfeição e preço do produto. Ele paga salários elevados, produz tão rapidamente que se financia a si mesmo com o próprio dinheiro das vendas, prescindindo de empréstimos bancários, e fornece o produto pelo mais baixo preço possível, para beneficiar o consumidor e aumentar as vendas, majorando os lucros.

São estes os sistemas de organização; nenhum outro mais existe.

Emerson, com seus princípios; Bata's com suas unidades independentes; Stakhanow, com o estímulo, a emulação do operário — não criaram sistemas: apenas focalizaram ou introduziram preceitos.

Quando se entra numa usina de produção, poder-se-á verificar se ela está organizada segundo o sistema Taylor, ou o sistema Ford, se faz uso dos processos da Psicotécnica, ou da Fisiologia do Trabalho.

Mas não se poderá dizer, por exemplo, que ela está ou não organizada pelo sistema de Fayol.

Fayol também não criou um sistema de organização: fez uma filosofia da direção das empresas.

No fayolismo despreza-se o operário; estuda-se o rendimento da produção, apenas sob o ponto de vista das administrações das empresas.

As operações do funcionamento de uma usina qualquer foram divididas por Fayol em — administrativas, técnicas, comerciais, contábeis e financeiras, sendo que as técnicas faltam em algumas. Mas é erro crasso perguntar se uma usina ou empresa está organizada à Fayol, *ou procurar localizar, dentro dela, os lugares onde se situam as citadas operações.*

O que Fayol fez foi procurar ensinar qual seria, para o rendimento das empresas, a conduta mais proveitosa das respectivas administrações. O que ele ensinou serve para o sistema Taylor, para o sistema Ford, para a Psicotécnica, para a Fisiologia do Trabalho e até mesmo para as atividades do próprio Estado que nada mais é que uma empresa gigantesca.

Como etapa final de todo esse esforço, reunindo tudo quanto se havia anteriormente feito: — a divisão funcional e outras regras de Taylor, os princípios de Fayol, a concepção econômica de Ford, os processos da Psicotécnica e da Fisiologia do Trabalho — construiu-se um grande corpo de doutrina, uma sistematização de conhecimentos, uma estrutura de verdades, a que se deu o nome de ORGANIZAÇÃO CIENTÍFICA DO TRABALHO OU RACIONALIZAÇÃO.

A RACIONALIZAÇÃO DO TRABALHO é, pois, um sistema de organização econômica destinado a provocar um aumento da felicidade coletiva, por um acréscimo de bem estar e de conforto material.

Isto no sentido mais amplo, encarado o país como uma só unidade produtiva e consumidora: a racionalização só tem uma finalidade — promover um aumento do bem estar do povo.

E nada mais que RACIONALIZAÇÃO se vem praticando no Brasil atual: cada Conselho que se cria, cada Instituto ou Autarquia que surge, cada Repartição que o DASP reorganiza é um índice da aplicação equilibrada desse sistema.

No sentido restrito, porém, relativamente às usinas menores de produção, às fábricas, aos estabelecimentos —

racionalizar é organizar o trabalho de modo a que se torne mais eficiente, mais rápido e menos exaustivo.

No conceito de *eficiência* já está o de economicidade e de qualidade, e na expressão *menos exaustivo* se compreende o bem estar do trabalhador.

Taylorismo e unidade de comando

NILO M. RODRIGUES

Técnico de Administração

I — IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

TALVEZ pareça estranho e fastidioso que — após tão marcantes progressos na Ciência da Organização — alguém ainda se anime a estudar o problema da unidade de comando, no original sistema de organização ideado por Taylor.

A certos cultores de assuntos de organização parecerá, decerto, que nenhuma contribuição nova se poderá adicionar ao tema. Tudo parece já ter sido resolvido. A questão, entretanto, assume palpitante atualidade, devido ao raro interesse com que, ultimamente, os estudiosos procuram penetrar nos ínfimos pormenores dos assuntos de organização.

Relativamente ao tema, cumpre assinalar uma falácia, muito propalada “nos círculos geralmente bem informados”, que irá constituir o tema em análise. Por diversas vezes tem sido dito e redito — por nacionais e estrangeiros — que o sistema de trabalho inventado pelo famoso engenheiro norte-americano foge ao princípio da unidade de comando. Tal assertiva causa dúvidas inquietantes, menos pelo fato da suposta violação daquele princípio do que pela aguda curiosidade advinda, no sentido de conhecer-se qual o artifício adotado para “neutralizar” os perniciosos efeitos dessa infração, unanimemente condenada pelos entendidos.

E não é tudo. Após a formulação da habitual acusação, segue-se, invariavelmente, uma defesa, que se apresenta com todas as características de resposta-padrão. No fim... tudo dá certo: congratulam-se ouvintes e defensores, continuando a obra do precursor da Organização Científica do Trabalho no mesmo pedestal que conquistou, sofrendo apenas as periódicas alternativas de ser julgada, para, sistematicamente, ser absolvida...

Esse foi o fato que nos causou uma pertinaz curiosidade. Meditamos: será possível que o revolucionador da engenharia mecânica — com “On the art of cutting metals” — tenha cometido tão

elementar erro? Quando nosso espírito se inclinava a aceitar essa afirmação corrente, outra dúvida assaltava nosso espírito: que artifícios teria usado Taylor para evitar choques de autoridade?

Demos início a uma indagação nesse sentido, e assim está explicada a origem deste artigo.

Portanto — seja advertido — não tencionamos seguir o rumo costumeiro dos que teem versado sobre o *Taylorismo*. Nem pretendemos imitar Henry Le Chatelier, que, encantado pelos resultados imediatos do novo sistema, não chegou a encarar sequer seu aspecto social. Nem tampouco iremos fazer eco do libelo de Yoteiko, que, sob o impulso de seu “infatigável” interesse pelo fator humano, desprezou os imorredouros fundamentos do *Taylorismo*, demonstrados pela prática. Nossa atitude será diferente dessas, tentaremos esclarecer, apenas, o aludido ponto básico da estruturação do sistema.

Assim exposta a acusação, vejamos a respectiva defesa. Que alegam os defensores? Insistem em asseverar que não houve quebra do aludido princípio, graças à limitação do campo de ação (autoridade) de cada um dos chefes. Desse modo, possuindo cada “boss” ou “clerk”, funções próprias e definidas, não se assinala infração do preceito normativo em causa. Pormenorizando mais: não obstante — dizem eles — o *operário receba ordens de oito categorias de chefes*, não há conflitos jurisdicionais nem menosprezo ao princípio de unidade de comando, por serem tais ordens relativas a assuntos diferentes.

Concordamos em que Taylor tenha sido fiel ao dito princípio; rejeitamos, porem, a razão que a favor da questão tem sido aduzida. Imaginamos, a esta altura do raciocínio, que ao leitor ocorra uma dúvida: se há acordo entre o articulista e seus oponentes no que se refere à dúvida suscitada, por que discutir o assunto? Justamente devido a essa discordância entre o que nos parece verdadeiro e o que se tem alegado, é que iremos abordar esse problema.

II — OBJETIVO VISADO

Em conclusão, nosso objetivo será:

I — Provar que há UNIDADE DE COMANDO no sistema Taylor;

II — Provar que não é a limitação do campo de atividade (ou seja, a funcionalização da chefia) que explica a existência de unidade de comando no referido sistema.

Logo, duas ordens de providências se impõem. Primeiro, estabelecer o conceito da expressão — UNIDADE DE COMANDO. Segundo, analisar as relações entre chefes e subordinados, afim de verificar se efetivamente, há desrespeito a este princípio.

Relativamente à primeira parte, dispensamos de enumerar múltiplas definições, por isso que sua significação já é por demais conhecida. Entretanto, como se deve a Fayol a elevação à categoria de princípio, da antiga regra, convem transcrever o conceito desse autor, bem assim o trecho em que o antigo diretor da “Société Commentry Fourchambault” assevera tal medida.

“Pour une action quelconque, un agent ne doit recevoir des ordres que d’un seul chef”. Cette règle me paraissant fondamentale, je l’ai mise au rang des principes” (1).

Portanto, a análise do Taylorismo deve ser conduzida no sentido de verificar se há, em suas relações de trabalho, mais de uma autoridade dando ordens. E’ claro que só devemos considerar como ordens a formulação do que se deve fazer (objetivo), quem deve fazê-lo (homens e máquinas), quando deverá ser feito (tempo de trabalho), a sequência de operações, etc. Verificar se estão sendo realizadas tais ordens ou ensinar seus responsáveis como as cumprir não são relações de ordem.

Pois bem, vejamos como é feita a delegação de autoridade, sua diluição pelos vários chefes, etc. Antes, porem, há necessidade de dedicar algumas palavras a um problema fundamental.

III — INTER-RELAÇÕES DE CHEFES E SUBORDINADOS

O crescente progresso tecnológico, tornando inevitável a múltipla divisão do trabalho, veio tornar imperativa, conseqüentemente, a super-especialização técnica dos trabalhadores. Decorrem daí

diversas modalidades de novas e complexas relações entre superiores e inferiores hierárquicos. São novos problemas que surgem, ultrapassando as simples e habituais relações, próprias do tipo linear, onde só há um chefe para todas as relações e para cada indivíduo.

Entretanto, não há apenas uma única espécie de autoridade — a de dar ordens. A par dessa, outras mais são de importância valiosa, especialmente nos serviços industriais, como é o caso em discussão.

A fonte de origem das ordens, tanto pode ser singular (caso comum) como pode ser coletiva (caso em que o tipo é chamado em comissão). Duma ou doutra forma, a ordem deve emanar dum só ponto. Essa é a questão que iremos investigar no sistema de Taylor, sem a qual estará comprometida a condição essencial à unidade de comando.

Seguindo-se a essa, apresenta-se a *autoridade de controle*, isto é, o poder de verificar se as ordens estão sendo cumpridas (quando, como, para que, etc.) do modo por que foram expedidas, formuladas, transmitidas e recebidas.

No tipo linear esta nova autoridade está associada à primeira. O capataz, por diluição de autoridade, dá ordens e efetua seu controle. Ele é o único ponto de contacto entre a chefia, que está acima, e seus subordinados, colocados abaixo na escala hierárquica.

No tipo funcional, entretanto, descrito por Taylor em “Shop Management”, a autoridade de controle está dissociada da de ordens. Há, por isso, vários pontos de contacto entre chefes e operários.

Finalmente, nos trabalhos em que há apurados processos técnicos, em que a manipulação e circulação da matéria prima são complicadas, e as especificações variáveis, há necessidade de ensinar aos executantes. O operário deve ser assistido pelo contramestre, que, por isso mesmo, deve possuir notável capacidade técnica.

Nessa hipótese — comum às grandes organizações — não basta determinar o que deve ser feito (ordens), nem se está sendo feito segundo as ordens dadas (controle), há necessidade — além disso — de explicar *como deve ser feito*. Dessa nova relação provem outra forma de autoridade. Henry H. Farquhar denominou esta relação de

(1) HENRY FAYOL — *Administration industrielle et générale* — Dunod — Paris, 1931 — Pág. 33.

"instructional" (2). Taylor, em "Shop Management", usa o termo de "help", diversas vezes.

Qualquer uma das denominações serve, entretanto, para exprimir a natureza das funções dessa nova autoridade. Trata-se de mostrar *como deve ser feito o trabalho*. Por isso é que os "bosses" e "clerks" de Taylor devem ser exímios técnicos. Ele próprio inclui entre as nove qualidades, que julga essenciais aos chefes, a de "special or technical knowledge; manual dexterity" (3), afim de verificar se "the men under him work steadily and fast". "To accomplish this he should himself be a hustler, a man of energy, ready to pitch in and infuse life into his men by working faster than they do" (4).

Assim, fica perfeitamente caracterizado o papel instrutivo, a autoridade de instruir, completamente à parte das outras duas espécies de autoridade, já descritas. No tipo linear tais autoridades se concentram num só chefe; no Taylorismo, ao contrário, distribue-se por vários chefes.

Para isso, Taylor, primeiro, separou o trabalho intelectual (confiado ao "planning room") do trabalho de execução (*shop*); a seguir dividiu o trabalho de chefia entre oito categorias de funções; quatro variedades de "bosses" com função de execução: "gang boss", "speed boss", "inspector", "repairs boss", e quatro espécies de "clerks", com função de planejamento — "order of work and route clerk"; "instruction card clerk"; "time and cost clerk"; "shop disciplinarian".

Só a caracterização dessas relações de trabalho (relações de ordem, de controle e de instrução) é que irá permitir verificar se há, ou não, obediência ao princípio de unidade de comando no tipo funcional.

A propósito do assunto, é oportuna a opinião de Follett:

"We used to think that the various heads gave orders, that the different experts gave advice, but a new relation has entered in of recent years; there is something emerging which is neither orders nor advice..."

"It seems to me that our present methods of management have given us new interrelations of duties and responsibilities which have not yet found a place in our vocabulary or in our philosophy of management" (5).

(2) E. H. ANDERSON — *The Science of Production Organization* — New York — John Wiley & Sons — Página 142.

(3) P. W. TAYLOR — *Shop Management* — Página 96.

(4) *Idem*, pág. 97.

(5) E. H. ANDERSON — *The Science of Production Organization* — John Wiley & Sons — New York — 1938 — Pág. 142.

Por conseguinte, o problema agora é indagar os deveres de cada chefe, afim de saber se mais de um *dá ordens*. Na hipótese afirmativa, não haverá unidade de comando. Se, entretanto, houver mais de um *dando instruções* ou *efetuando controle*, não ficará abalada a unidade de comando, pois esta se refere, *tão somente*, ao poder de emitir ordens.

IV — INTERRELAÇÃO NO SISTEMA TAYLOR

Vejamos, em forma condensada, as atribuições dos chefes no Taylorismo:

I — "Gang boss" (chefe de grupo) — é o responsável pelo acabamento e velocidade do trabalho, e deve não só ser capaz disso, como também esforçar-se e "show the men how to set the work in record time" (6). Como se vê são funções de controle e instruções; o trabalho a realizar não é ordenado por este chefe.

II — "Speed boss" (chefe de velocidade) — é o responsável pelo uso de ferramentas apropriadas, pela velocidade, profundidade de corte, etc. "The speed boss, must not only advise his men how best to do this work, but he must see that they do it in the quickest time..." (7). Igualmente, este não determina o que se deve fazer (ordem). Compete-lhe mostrar como fazer (instrução) e verificar se está sendo executado de acordo (controle).

Note-se que não dispõe de autoridade para dar ordens sobre os cortes (profundidade, velocidade, etc.), devendo, apenas, verificar se os homens usam "the speeds and feeds and depth of cut as directed on the instruction card" (8). Logo, são relações de instrução e controle, e não de ordens.

III — "Inspector" (inspetor) — é o responsável pela qualidade do trabalho. É um simples controlador do acabamento e instrutor nesse sentido.

IV — "Repairs boss" (chefe de reparações) — é o responsável pela conservação de máquinas, lubrificação, arrumação de material, etc. Da mesma forma, não tem poderes para dar ordens. Limita-se a controlar, de forma diversa, o trabalho, e, também, a instruir os trabalhadores.

Tratemos, agora, dos "clerks", do departamento de planejamento:

(6) F. W. TAYLOR — *Op. cit.*, pág. 101.

(7) *Idem*.

(8) F. W. TAYLOR — *Op. cit.*, pág. 101

V — “Shop disciplinarian” (chefe de disciplina) — é o responsável pela aplicação de penalidades, pelo boletim de merecimento (faltas e elogios), pelo reajustamento de salários. Não dá ordens sobre o trabalho a executar. Controla o comportamento moral e psicológico e econômico. Está alheio às questões técnicas.

VI — “Time and cost clerk” (encarregado dos tempos e custos) — é o responsável pelo registro dos tempos e custo do trabalho. Envia aos operários o “time ticket” e recebe-os de volta. Não dá ordens, igualmente; restringe sua função a controlar o tempo e o custo da produção individual.

VII — “Instruction cards clerk” (encarregado de fichas de instrução) — é o responsável pela elaboração das fichas de instrução. Estas dão os pormenores da fabricação — ferramentas a usar, onde iniciar o corte, remuneração do trabalho, profundidade de cada corte, tempo de execução, etc. Pergunta-se: será este, afinal, o autor das ordens? A resposta é negativa. Este chefe estabelece *como fazer* o trabalho, mas não diz o *que deve ser feito*. Logo, sua função é de instrução, discriminando os processos de trabalho, etc.

VIII — “Order of work and routine clerk” (encarregado de ordens e rotinas) — é este, finalmente, o responsável pelas ordens. Parece inexplicável, até certo ponto, que a origem das ordens tenha sido controvertida, e multiplicada por oito, apesar de seu responsável exprimir na própria denominação esse caráter. São as ordens provenientes deste chefe que são discriminadas pelo chefe precedente e irão movimentar toda a organização.

As listas diárias deste chefe constituem “the chief means for directing the workmen in this particular function” (9).

(9) F. W. TAYLOR — *Op. cit.*, pág. 102.

V — CONCLUSÕES

Logo, está provado que, no Taylorismo, somente este último chefe dá ordens, o que, além de invalidar a acusação, prova, de outra maneira, aquilo que alguns pretendem justificar por outras razões.

Assim, a confusão de oito contactos diretos — que de fato existem no sistema — com oito chefes dando ordens, embora em terrenos diversos, é que deu motivo à explicação que refutamos.

Aliás, pode-se rebuscar nas palavras do próprio Taylor a elucidação. Referindo-se aos “bosses”, diz ele: estão “in the shop and personally help the men in their work; each boss helping in his own particular line or function” (10).

Não invocamos para nós, todavia, a prioridade da descoberta. Atribuimo-la a Henry Le Chatelier, sem dúvida um dos maiores conhecedores do *Taylorismo*:

“De ces quatre employés, le second seul (refere-se ao encarregado das ordens) donne des ordres aux ouvriers, de telle sorte qu'il n'y a pas de multiplicité de chefs, comme on l'a parfois reproché, au bureau de préparation du travail” (11).

Assim, pois, — salvo mais inteligente interpretação — estamos convencidos de que há unidade de comando no *Taylorismo*, pois que, apesar de oito diversos contactos direcionais entre chefes e operários, a autoridade de ordem é privativa de um só chefe do departamento de preparação.

Aí fica a explicação em prol da obra do genial precursor da Organização Científica do Trabalho, que, embora acertada, vem sendo atacada e sempre absolvida de acusação, apesar da defesa.

(10) F. W. TAYLOR — *Op. cit.*, pág. 100.

(11) HENRY LE CHATELIER — *L'industrie, la science et l'organisation au XXe siècle* — Paris — Dunod — 1935, pág. 67.

A fadiga nos acidentes do trabalho

BELGRANO MONT'ALVERNE

Médico da Secção de Assistência Social do Ministério da Viação

ALUTA contra acidentes do trabalho é um dos capítulos mais interessantes, mais vastos e mais complexos da higiene do trabalho.

Poucos, também, se lhe igualam na importância econômica e social.

Desde que o antigo e errôneo conceito de que os acidentes do trabalho eram ocorrência rara cedeu lugar às primeiras estatísticas de acidentes, aí pelo ano de 1892, sentiu-se a necessidade de inaugurar-se uma luta eficaz contra as causas de invalidez do operário.

Estas são inúmeras, crescem e transformam-se dia a dia, paralelamente à evolução das indústrias. De fato, se por um lado os maquinismos modernos aceleram a produção, por outro, nem a maior atenção e competência que exigem dos operários impedem a crescente frequência e gravidade dos acidentes.

Surgem indústrias novas e com elas se enriquece a patologia médico-cirúrgica, catalogando lesões e doenças antes desconhecidas. A eletricidade, em pleno apogeu, no seu incomensurável polimorfismo, resolvendo todos os problemas da atividade humana, industriais ou científicos, cobra-se dos benefícios que proporciona, nos trabalhadores sacrificados por eletroplessão e nos mutilados, cientistas na sua maioria, que morrem aos pedaços, vítimas de nefastas dermites.

Evitar acidentes do trabalho é hoje dever precípua dos governos, tão elevada é a sua finalidade. Eis porque quase todos os países já converteram em leis as normas preventivas dos acidentes e doenças profissionais e estabeleceram reparação pecuniária para os invalidados pelo trabalho.

Não nos ocuparemos aqui das doenças profissionais, embora sejam elas uma extensão dos acidentes ou mesmo, como sustentam com razão alguns autores, acidentes crônicos, de manifestação patológica ostensiva tardia, porque seria matéria cuja vastidão este pequeno trabalho não comporta.

Se a reparação dos acidentes do trabalho encerra tanta justiça, amparando o operário na invalidez ou, em caso de sua morte, a sua família, as medidas tendentes a evitá-los, tornando o trabalho mais seguro, caem como bençãos sobre o homem ainda tão desprotegido dessas providências entre nós.

Procuraremos, hoje, lembrar, apenas, a influência da fadiga nos acidentes do trabalho.

A fadiga é a maior inimiga do trabalhador e a ela devemos a queda de produção, obras imperfeitas, estrago de material, acidentes, doenças, etc. O seu estudo tem sido objeto de constantes pesquisas que muito tem contribuído para melhorar as condições de saúde dos operários e o rendimento das fábricas.

Quem de nós não tem preferência por uma ocupação e ojeriza por outras? E sabem o que significa isso nas estatísticas dos acidentes profissionais? — Uma das suas principais causas.

Porque não admite dúvida o fato de que o trabalho que não interessa fatiga muito mais. De fato, o operário nesses casos tem de lutar contra o consumo de energias que o ofício em si exige e contra o exagerado desperdício que a contrariedade impõe. Hoje está geralmente aceita a noção de que o trabalho, qualquer que seja a sua natureza, por si só, não produz cansaço apreciável quando o operário o estima e por ele se interessa, ao passo que os ofícios impostos pela necessidade de prover a subsistência são verdadeiras fontes de desgaste físico e psíquico.

Ora, até aos que se não interessam por esses estudos não será difícil compreender a responsabilidade do cansaço por grande número de acidentes e sua influência na gênese e agravação de doenças profissionais. No primeiro caso, as estatísticas nos apontam a maior frequência dos desastres pouco antes do almoço e nas últimas horas do expediente,

e no segundo, o depauperamento orgânico e a intoxicação cooperam decisivamente contra o homem.

Podemos, entretanto, caracterizar o tipo de fadiga de cada indivíduo e aconselhar o modo como deve trabalhar afim de poupar-se ao rápido desgaste de suas energias.

Quando se admite um servidor, além de se lhe perguntar se sabe o ofício ou qual o seu grau de cultura, devia-se, também, interrogá-lo como se cansa. Não estará organizado o trabalho enquanto todos numa oficina ou num escritório forem sujeitos ao mesmo regime. Se não há dois homens iguais não poderá haver, igualmente, uniformidade na execução das tarefas. A igualdade perante os regulamentos e as leis deve ser olhada de maneira científica para que seja realmente o que define. Sujeitar-se dois indivíduos de tipos de fadiga diferentes ao mesmo regime de trabalho não é, evidentemente, considerá-los iguais em face das leis se o regime adotado só atender a um deles.

Assim, a nosso ver, os servidores, burocratas ou operários, deveriam possuir a sua carteira profissional, onde, além das aptidões psico-físicas, se inscrevesse, também, o tipo de fadiga e, conseqüentemente, o modo aconselhável de executar as tarefas, com as pausas intercalares, sua duração, etc. Só assim todos seriam iguais, isto é, todos receberiam da lei o mesmo tratamento e teriam o mesmo dever de trabalhar nas melhores condições de seu rendimento.

O que se verifica, atualmente, é um regime que obriga o servidor a permanecer sentado à sua mesa de trabalho durante todo o expediente, ou o operário a empunhar sua ferramenta o dia inteiro. Ninguém poderá dizer, entretanto, que ambos produzem o máximo de suas possibilidades. O burocrata ainda pode trabalhar a seu modo, porque nos escritórios a mentalidade é outra e a natureza do exercício comporta interrupções próprias dos trabalhos mentais. Mas nas oficinas, se o cansaço detiver o braço operário por instantes, não faltará quem o repreenda pelo atraso.

E por trabalharem desordenadamente, sem método, a fadiga se faz sentir muito depressa. Extenuam-se os músculos, esgotam-se os nervos, embotam-se os sentidos, cochila a atenção e o acidente sobrevem.

Sabendo-se que a fadiga tem grande influência na vida do trabalhador, que ela determina não

só acidentes mas que regula sua produção em quantidade e qualidade, que suas conseqüências se notam até fora dos ofícios, repercutindo no seio das famílias de operários e, conseqüentemente, na sociedade, não será difícil compreender-se o alcance de seu estudo. ILVENTO diz, por ex., que se fala muito nos danos causados à sociedade pelo impudismo, tuberculose, alcool e outros flagelos sociais, mas esquece-se a maior causa de danos que ameaça e corrompe as fibras mais íntimas, dia a dia, hora a hora, preparando as mais graves enfermidades: — a fadiga crônica.

A fadiga tem, ainda, notável repercussão no caráter e na inteligência. Quem já não teve oportunidade de verificar a transformação completa dos indivíduos exaustos? Tornam-se irritáveis facilmente, perdem o domínio de si mesmos. Parece que a censura afrouxa e os desmandos substituem as boas maneiras.

Outros procuram nos excitantes o remédio para o cansaço e passam a abusar do café e do alcool. Deste último principalmente, cuja percentagem de viciados fornecida pela fadiga deve ser bem grande.

A luta contra a fadiga repousa na alimentação racional e em medidas que proporcionem comodidade ao trabalhador, visando impedir:

- 1.º) excesso de trabalho;
- 2.º) má organização do trabalho;
- 3.º) posição inadequada do trabalhador;
- 4.º) ambiente impróprio de trabalho.

(OLLER — *Med. Trabajo* — Pgs. 167)

O principal fator contra o cansaço é a orientação profissional. Realmente, se não esquecermos que cada ofício tem suas exigências físicas e psíquicas, e que essas qualidades não são iguais em todos os homens, compreenderemos porque uns se acidentam facilmente e outros raramente.

Excesso de trabalho. — Quando o indivíduo trabalha, produzem-se no seu organismo fenômenos químicos conseqüentes ao desgaste de suas energias. Essas transformações de substâncias de reserva determinam verdadeiros estados tóxicos, manifestados por sintomas constitutivos da fadiga, por todos nós já sentidos e que são, entre outros, o abatimento físico, as dores musculares e a repulsa ao trabalho que nos fatigou.

Os processos químicos da vida celular aumentam de intensidade segundo as solicitações do exercício e, conseqüentemente, vão determinar maior formação de resíduos metabólicos, que devem passar ao sangue e ser eliminados. Quando o trabalho pode ser interrompido logo que se apresente a sensação de fadiga, para proporcionar-se ao organismo repouso suficiente, a saúde continuará inalterada. É o que se observa no trabalho organizado.

Se, porém, o repouso não é relativo às necessidades do organismo e o indivíduo volta a trabalhar ainda cansado, rompe-se o equilíbrio orgânico, instala-se a fadiga acumulada ou crônica, decresce a produção, inutiliza-se muita matéria prima, os acidentes e a morbidade aumentam.

Infelizmente a luta contra o excesso de trabalho é uma campanha das mais difíceis, porque o "surmenage", hoje tão comum, é a conseqüência inevitável das condições sociais e econômicas do momento.

A necessidade obriga ao trabalhador o emprego das horas de repouso em outra ocupação.

Má organização do trabalho. — Outra fonte de fadiga. Entre seus defeitos salientamos a falta de seleção profissional, que escolheria os homens mais capazes. Depois lembraremos o estudo da fadigabilidade dos operários e a conseqüente distribuição deles pelos ofícios, com regime de trabalho prescrito em obediência ao tipo de fadiga.

Os indivíduos se cansam segundo uma das tres maneiras seguintes:

1.^a) A altura das contrações diminua gradativamente até extinguir-se. O traçado representa uma linha convexa;

2.^a) A altura das contrações diminua rapidamente e depois se mantém num enfraquecimento muito lento. O traçado é côncavo;

3.^a) A intensidade das contrações diminua lentamente no começo e assim se mantém até à interrupção brusca do traçado, que apresenta um aspecto convexo.

Ainda de acordo com o seu tipo de fadigabilidade seria aconselhado, a cada trabalhador, o modo de intercalar as pausas na execução de suas tarefas. Essa providência tão simples é de alcance inestimável no aumento da produção. Experimentem

os que não acreditam no descanso como força produtora. Verão que intercalando pausas cuidadosamente estudadas, para cada operário e para cada espécie de trabalho, aumentarão o rendimento em percentagem apreciável. Por outro lado, são por demais conhecidos os efeitos danosos do trabalho desorganizado, sem horários previamente estudados e demasiadamente longos. PALACIOS pode observar que na décima hora a produção cai a uns 45% das primeiras horas de atividade. Se a essa queda de rendimento acrescentarmos a inutilização de matéria prima, a imperfeição da obra e os acidentes, seremos obrigados a dedicar cuidado bem maior aos horários e ao repouso.

Basta lembrar somente que as experiências de laboratórios mostraram que o trabalho realizado por um músculo exausto o prejudica mais do que um maior esforço em condições normais. Por outro lado, o laboratório mostrou ainda que o músculo cansado contrai-se mal, rende menos e exige consumo exagerado de energias.

Outro fator interessante na organização do trabalho é o ritmo.

É mais proveitoso, por exemplo, trabalhar de pressa e intercalar grandes pausas do que fazer o inverso.

Ambiente inadequado de trabalho. — Esse é, seguramente, um capítulo inesgotável da higiene do trabalho.

As condições dos locais em que se executam os trabalhos devem preocupar seriamente os responsáveis pela saúde e, conseqüentemente, pela produção dos operários.

A iluminação, por exemplo é de tão alta validade no rendimento do trabalho e na preservação da saúde que sua escolha, seu doseamento e sua distribuição constituem preocupação de técnicos. Quando conseguimos impedir a extenuação visual, por uma iluminação cientificamente adotada, afastamos, ao mesmo tempo, uma fonte de fadiga e adquirimos um elemento profilático de primeira ordem contra os acidentes.

A ventilação, a temperatura e, bem assim, o grau de umidade no interior das oficinas são, também, elementos reguladores da fadiga, como é fácil de compreender-se, bastando citar o que se verifica no interior das minas, onde o rendimento pode diminuir até 40%, em más condições de temperatura, e os acidentes multiplicarem-se. Na

indústria do ferro e do aço foram notadas variações do rendimento do inverno ao verão.

As poeiras e os ruídos constituem outros motivos de fadiga.

Posição inadequada do trabalhador. — A posição do indivíduo que trabalha é fator que interfere grandemente na fadiga. Todos nós sentimos sua influência a cada passo. A altura da mesa, a forma da cadeira podem aumentar ou diminuir o cansaço, porque obrigam ao maior ou menor encurvamento do corpo, podendo até, pela compressão de vísceras, concorrer para determinadas doenças e defeitos. Os que trabalham permanentemente de pé, além das perturbações circulatórias que causam varizes, podem apresentar defeitos dos membros inferiores tais como, por exemplo, o pé chato, tão comum nos velhos "garçons" de restaurantes.

Uma ferramenta mal empunhada, uma inclinação imperfeita do corpo aceleram a fadiga. Eis porque devemos estudar as posições mais convenientes para cada ofício e impô-las aos operários, fazendo-os compreender as suas vantagens. As ferramentas bem tratadas e com cabos suficientes para uma boa pegada são elementos que concorrem para o repouso de muitos grupos musculares e retardam, desse modo, a fadiga. Nos escritórios o mobiliário perfeitamente igual em todas as suas medidas é um fator maléfico para a saúde. De fato, basta considerar a diferença de estatura entre todos os servidores para facilmente concluirmos que muitos, senão todos, sofrem os efeitos dessa rigidez métrica. Além disso, nem sempre os moveis são construídos em moldes higiênicos. Daí resultam posições forçadas, incômodas, determinando compressões de vísceras, dificultando a aeração pulmonar e a circulação abdominal, restringindo a capacidade produtiva pelo cansaço, a princípio, e depois pelas doenças que delas decorrem.

As mesas deveriam possuir dispositivos nos pés que permitissem baixá-las ou elevá-las segundo a estatura de seu ocupante e poderiam ser completadas por cadeiras também adaptáveis, principalmente no encosto, que deve atingir a região lombar e não a dorsal ou a sacra, como indiferentemente se vê a cada passo ou, finalmente, sem atingir a nenhuma delas porque o indivíduo não encontra como recostar-se. Um apoio para os pés melhora muitas vezes a comodidade dos que trabalham sentados.

Nada deve escapar, portanto, ao higienista do trabalho no que se relaciona com a posição do homem nas suas ocupações. Não devemos deixar que ele se ajeite como entender, porque muitas vezes toma como boa uma atitude condenável. Aos médicos compete estudar a postura mais adequada e aconselhá-la, mostrando sempre as suas vantagens, o que deve ser feito indistintamente a todos. Consideramos falta de habilidade o fato de só darem explicações aos mais inteligentes e cultos, deixando-se aos menos dotados, apenas, o dever de cumprir ordens.

Todos são igualmente dignos de consideração e nunca será perdido o tempo gasto em palestras com eles sobre o que se está fazendo e sobre os projetos da empresa. E observem a satisfação que isso causa, principalmente aos mais humildes colaboradores, que se renovam de energias nessa fonte inexaurível que é a cordialidade. O sentirem-se associados aos destinos da empresa, a circunstância de serem consultados dá-lhes a consciência de seu valor, rasga-lhes novas possibilidades e é, sobretudo, um remédio contra o complexo de inferioridade, tradicional entre trabalhadores que nunca ouviram uma palavra de estímulo, um elogio aos seus recursos, uma promessa ao seu esforço.

O instinto de poder na ordem social

ARMANDO GODOY FILHO

Engenheiro cl. L. do Q. P. do M. F.

IV

VIII — DA POSIÇÃO DO INDIVÍDUO NO GRUPO SOCIAL

COMPORTE o presente capítulo o estudo de um dos aspectos mais interessantes da vida social, isto é, o exame da posição adequada para o indivíduo na harmonia coletiva.

O problema não nos parece fácil, e, certamente, não alimentamos, em nosso espírito, a ilusão de nos acharmos em condições de resolvê-lo por completo.

Apesar dessa convicção, da incapacidade de nossa inteligência para alcançar a solução desse importante problema, não iremos aqui recuar diante dos fatos, acovardando-nos em face das dificuldades.

Não. Vamos proceder de maneira diversa. Encararemos o problema de frente, com interesse e disposição de resolvê-lo, ainda mesmo que seja para semear no espírito do leitor inteligente, os germens de um desejo, nascido do instinto de poder, de abordar com profundidade o mesmo assunto, concorrendo com o seu esforço para a pesquisa da verdade.

Desde logo, devemos aceitar como premissa a condição de que, em matéria de sociologia, as raízes dos acontecimentos ou dos fenômenos em estudo devem ser procuradas nos fatos biológicos.

Partindo do ideal que norteia este trabalho — a maior felicidade para o conjunto social — de início surgem, imediatamente, duas questões a serem abordadas:

I — Deve a sociedade ser organizada, tomando-se por base a situação biotipológica ou psicológica diferencial dos homens ?

II — Deve ela se organizar no sentido da igualdade e da uniformidade dos indivíduos, visando-se promover, pela eugenia, pela educação, pela propaganda e pela orientação política conveniente, a mais rápida evolução dos seres humanos para esse fim ?

Em primeiro lugar, devemos salientar que a biotipologia e a psicologia experimental, apreciando o fato biológico atual, mostram-nos que os seres humanos não são perfeitamente iguais, diferindo uns dos outros, embora, por vezes, muito ligeiramente, em capacidade bio-psicológica, nas intenções, desejos ou aspirações, na maneira de sentir ou de reagir, em face das circunstâncias que lhes são impostas, e na forma ou intensidade das suas manifestações sociais.

Felizmente, porem, para o entendimento recíproco entre os homens, o que existe de aproximadamente igual nos indivíduos, apesar das diferenças raciais, é, em média, bem maior em grandeza do que aquilo que os diferencia. E, em favor ainda dessa relativa uniformidade de caracteres dos homens, a natureza dotou-os da capacidade de se adaptarem convenientemente, até um certo ponto, às contingências da vida social ou do meio cósmico.

A experiência tem mostrado, contudo, que esse poder de adaptação, de cultura ou de aprendizagem pelo treinamento, é limitado e respectivamente variável nos indivíduos, em função de suas características biológicas hereditárias. (*Teoria do limite constante da capacidade, de William James*) (15) (16.)

Tornar-se-ia, assim, possível, pela adaptação e pela evolução biológica conveniente, a obtenção de uma raça perfeita, ideal, onde todos os característicos individuais fossem exatamente os mesmos, atingindo então, a organização da sociedade, o ponto máximo, de igualdade absoluta, no tratamento dos entes humanos, atendida apenas a diferença dos sexos?

(15) ED. CLAPARÈDE — (Trad. Prof. LOURENÇO FILHO) — *A Escola e a Psicologia Experimental*. — Editora Melhoramentos S. Paulo.

(16) A. GODOY FILHO — *O valor da psicologia no rendimento industrial da máquina humana* — Revista da P.D.F. — Rio — 1934.

Acreditamos, como tese, que esse ideal seja inatingível ou irrealizável na ordem humana.

Isto porque, biologicamente, para se tentar obter uma perfeita uniformidade nos caracteres individuais, pela purificação de uma raça, teríamos que selecionar os tipos para a reprodução e fazê-los viver num regime por tal forma igual, de alimentação, de educação, de atividade e de clima, que, um plano dessa ordem deve ser considerado impossível ou utópico por efetivar-se.

Cumpre-nos, ainda, aceitar o fato de que a existência social-econômica da vida coletiva, apoiada na divisão do trabalho, deve concorrer, também, pela adaptação forçada dos indivíduos às contingências diferenciais da atividade social, para a fixação de certas tendências biológicas na individualidade, as quais se reproduzem através das gerações, ampliando-se ou restringindo-se, segundo as leis da hereditariedade. A própria divisão do trabalho concorre, portanto, para a diferenciação dos tipos humanos.

Seria, contudo, possível, diante de um ideal louco, revolucionário, pensar-se na supressão da divisão do trabalho, para a igualdade feliz de todos os entes humanos sobre a terra, pela morte da inveja, da ambição e do desejo de superioridade ?

Não nos parece possível, principalmente porque o princípio da divisão do trabalho é fundamentalmente biológico.

No íntimo da atividade vital ele impera. Sabemos, assim, que as funções necessárias à manutenção da vida, no equilíbrio orgânico, interior, do corpo humano, acham-se confiadas a órgãos diversos, com atribuições específicas diferentes, apreciadas e definidas pela fisiologia. Além disso, como fato social incontestável, do acordo entre a ordem da vida e o princípio da divisão do trabalho, podemos citar o caso da bipartição sexual, adotado pela Natureza para a mais nobre das missões dos indivíduos sobre a terra, que é a de promover a continuação da vida e o aperfeiçoamento da espécie.

Posto que as leis biológicas e os fatos sociais precisam ser inteligentemente dispostos, no terreno da harmonia, para a boa organização da vida coletiva, somos levados a excluir de nossas cogitações qualquer hipótese de igualdade absoluta no tratamento social dos entes humanos.

Caímos, assim, sensatamente, na primeira proposição de início lançada, devendo tomá-la como coisa certa e demonstrada, para o desenvolvimento seguinte deste estudo.

A desigualdade psico-fisiológica ou biotipológica dos entes humanos, sendo inevitável, pode a organização nela se apoiar, em busca da eficiência produtiva dos indivíduos, sem prejuízo da harmonia social e da felicidade do homem ?

Para respondermos a esta questão, vamos apreciá-la por partes, no decorrer de todo este capítulo. Começaremos por um pequeno estudo sobre a felicidade, nascido de diversas observações do autor destas linhas, verificadas em núcleos sociais diferentes.

Seria porém interessante, para esse objetivo, que pudéssemos dispor de elementos de pesquisa mais rigorosos, aliás mencionados nos primeiros capítulos deste estudo, afim de que os nossos conceitos sobre a felicidade mais se aproximassem da verdade. Assim, não surgiriam apenas de uma análise imprecisa de fatos complexos, observados pelo autor e, dessa forma, sujeitos a erros pessoais.

Apesar dessas falhas, partindo da nossa experiência, como dissemos, vamos situar a questão da felicidade, tendo em vista a ordem média dos indivíduos das várias classes sociais, sem considerarmos as exceções ou os casos extremos dos tipos que se afastam do normal.

Além disso, a felicidade que nos interessa apreciar, não pode ser aquela de raros instantes na vida de alguém, mas, sim, a que resulta da soma acumulada de todas as emoções de prazer ou de alegria do indivíduo, durante a existência. Se fosse possível medir a duração e a intensidade das emoções de prazer, essa felicidade que nos interessa poderia ser representada, graficamente, por uma área plana, referida a dois eixos coordenados retangulares, tomando-se, nas abscissas, sucessivamente, os tempos de duração das emoções agradáveis, e, nas ordenadas, a intensidade variável dessas emoções.

Acreditamos, assim, que a felicidade possa depender, principalmente, das seguintes condições, relacionadas à existência da pessoa:

a) boa saúde ou ausência de moléstias que mantenham o espírito em estado de constante pre-ocupação;

b) satisfações alimentares normais (bom apetite ou alegria salutar na alimentação) ou ausência de preocupações alimentares (fato este que se liga às condições financeiras satisfatórias do indivíduo, para atender a esse objetivo, e a capacidade econômica do grupo social a que pertence;)

c) amor compreendido, satisfação sexual, ou qualquer afeto grandioso que dê uma razão superior de viver ao próprio espírito;

d) harmonia conjugal satisfatória, isto é, harmonia de desejos ou aspirações, confiança e cooperação mútua diante de um ideal comum; sincera admiração de parte a parte, cheia de entusiasmo e de repetido enaltecimento das boas qualidades reciprocamente destacadas na personalidade dos cônjuges, e, da parte do marido, principalmente, uma boa compreensão do temperamento feminino, pela escolha da oportunidade feliz de agradar a mulher, quer seja nos instantes de suas mutações inteligentes ou graciosas de aspecto (mutações vaidosas), que devem ser contempladas por ele mediante o seu elogio, ou mesmo por ocasião das mutações estéticas das coisas que a envolvem (atitude essa que só pode engrandecer o afeto e solidificar a união);

e) harmonia com os entes queridos, isto é, contentamento com os filhos, parentes ou pessoas de seus maiores afetos (nesta parte se deve incluir o contentamento com a saúde dessas pessoas);

f) sincera fé religiosa, que alimenta a esperança e conforta o espírito nos períodos da desventura; para algumas pessoas, porém, uma filosofia especial, que educa a conformação diante do inevitável, parece substituir a religião (é interessante observar-se, também, como os fundamentos psicológicos da fé religiosa parece que se prendem à individualidade pelo mesmo processo que faz nascer a estima na solidariedade humana; assim, na hora do perigo ou da dor, se o indivíduo confia em Deus, apela para ele em seu socorro, se não é religioso, costuma apelar para os entes da sua maior confiança e admiração; assim, em muitos casos, mesmo em se tratando de pessoas adultas, no instante agudo do perigo ou do desastre, costumam gritar ou chamar pela mãe);

g) harmonia entre o trabalho ou atividade produtiva do indivíduo, suas tendências bio-psicológicas, sua capacidade e o nível cultural da sua mentalidade, de maneira que o trabalho, ao invés de permitir o surto ou o desenvolvimento de estados angustiados na pessoa, seja capaz de manter na individualidade uma sadia impressão de êxito ou de suficiência para a realização das tarefas ou obrigações inerentes ao mesmo; a idéia de perfeição da coisa realizada é a melhor recompensa para os espíritos que produzem e que sabem encontrar no trabalho motivos superiores de entusiasmo, pela

grandeza da obra total a que pertence; geralmente, na melhor situação para a felicidade, o trabalho, regado de entusiasmo, deve achar-se associado ao objetivo ou ideal do trabalhador;

h) boa harmonia da mentalidade e do comportamento do indivíduo, com a mentalidade apreciativa dos companheiros ou pessoas que mais permanentemente o circundam, de maneira que ele possa se sentir sempre bem recebido, estimado e até admirado;

i) relativa ou razoável sensação de importância ou de prestígio, dentro do meio social em que desenvolve a sua atividade (nos indivíduos mais rudes, de mentalidade menos cultivada, a manifestação dessa importância ou dessa ideia de superioridade, costuma tomar a forma social imprópria da valentia, da coragem ou da arrogância);

j) harmonia entre as aspirações do indivíduo e seus recursos pessoais ou circunstanciais para realizá-las, diante, porém, de pequenas e sucessivas dificuldades, que estimulam o sentimento, aumentando a intensidade do prazer nos instantes de conquista dos objetivos desejados;

l) impressão de segurança ou de estabilidade na posição já alcançada e relativa sensação de êxito ou de progresso diante da meta superior a ser atingida;

m) certo conforto material, para si próprio e para os seus, resultante da posse ou domínio de coisas úteis ou agradáveis, as quais sejam conhecidas pelo indivíduo e por ele desejadas, sob a influência da propaganda comercial ou pela observação direta das vantagens da posse e uso dessas coisas materiais, por outras pessoas, principalmente pelos amigos ou companheiros das reuniões mais frequentes do indivíduo (essas coisas representam os maiores estímulos sociais, que promovem a atividade dos homens em busca da riqueza; a posse delas, pelo maior ou menor número de indivíduos de um grupo social, varia com o nível ou a capacidade financeira e econômica do mesmo);

n) aproveitamento inteligente das horas de fazer, em esportes ou jogos agradáveis e salutares, em palestras quer no convívio familiar ou entre amigos, na meditação ou nas delícias do pensamento criador, em apreciações artísticas ou cultivo das artes (música, canto, dança, pintura, literatura, poesia, desenho, cinema, teatro, rádio, etc.) ou no emprego do tempo em trabalhos de especial agrado (jardinagem, agricultura, criação de animais, car-

pintaria, radiotécnica, etc.) (Essas manifestações do comportamento individual, variam, porém, mais ou menos, nesse ou naquele sentido, de pessoa para pessoa, dependendo do temperamento, da educação e do ambiente social de cada um).

Assim, a felicidade, que se relaciona íntima e reciprocamente com a eficiência profissional do ente humano, no que interessa à matéria deste capítulo, vimos ser relativa às aspirações de cada mentalidade, depender da ideia de segurança na posição social da pessoa (estabilidade), do razoável e progressivo êxito desta no sentido de suas aspirações, pode relacionar-se aos desejos de posição ou de prestígio do ser humano dentro do convívio social frequente, mas não parece, na maioria dos casos, depender a fundo da situação da classe do indivíduo, ou do seu grupo profissional, na hierarquia da ordem coletiva; isto é, o homem embora desenvolva os seus esforços no sentido do progresso ou da melhoria de posição, parece preocupar-se mais com a própria situação do que, efetivamente, com o nível de sua classe em relação às demais. E, toda vez que se lhe depara uma oportunidade de melhorar de situação, mesmo fora da classe, atende aos desejos de progresso e muda de classe.

À luz da psicologia, portanto, que procura buscar a raiz das manifestações do comportamento humano, nas forças íntimas e ocultas (ou mascaradas na sua apresentação social), que partem do "ego," devemos reconhecer que a solidariedade de classe de fato só prevalece diante de uma harmonia de interesses ou da conveniência individual de apoio coletivo para a defesa dos seus direitos ou pretensões e conquistas dos íntimos objetivos. A classe é, pois, um instrumento social de cada individualidade, manobrado pela força do interesse e solidificado pela unidade de objetivos dos vários elementos que a constituem. Quando desaparece, entretanto, essa unidade, formam-se, geralmente, grupos dissidentes, algumas vezes chefiados por pessoas hábeis, que sabem tirar partido das divergências observadas na opinião geral, as quais procuram reunir ou agrupar elementos em torno delas, visando, em bom número de casos, não só o interesse da classe mas, principalmente, o próprio engrandecimento, pela conquista de posições de mando ou de prestígio desejadas.

Assim, chega mesmo a acontecer que, algumas vezes, depois de conquistada a posição superior ambicionada, o indivíduo passa a atender mais aos seus próprios objetivos de poder, de importân-

cia ou de prestígio, do que, fundamentalmente, à defesa dos interesses da classe ou dos elementos de colaboração que o ajudaram a progredir. E esse fato se dá, em maior número de casos, quando deixa de prevalecer uma certa relação de dependência entre o mérito social do indivíduo ou do líder, pela sua dedicação comprovada aos interesses da classe, e a sua segurança na posição superior conquistada.

A ideia de classe, portanto, na ordem coletiva, é convencional e deve ser entendida, apenas, como uma tentativa de padronização dos vários elementos constitutivos da sociedade, em grupos distintos, segundo característicos especiais de mentalidade ou de cultura, de ação produtiva ou de trabalho (profissão) e de interesses comuns ou de objetivos.

Dito isso, devemos, mais uma vez, frisar que, ao nível da mentalidade de cada um, satisfeitas certas condições sentimentais, morais e materiais, a felicidade não parece depender da posição da classe do indivíduo na hierarquia social.

Mas, para a boa harmonia entre os homens, toda e qualquer ideia de predomínio de classe ou de classes é sempre antipática, mal recebida pela coletividade, e pode se tornar perigosa à ordem ou à disciplina das populações, desde o momento em que o desagrado se transforme em ódio e procure apoio na força para a expansão dos instintos recalçados.

De fato, a desigualdade no tratamento social dos indivíduos, em função da hierarquia natural, biológica e educacional, da mentalidade de uns sobre os outros, é inevitável, quaisquer que sejam os rótulos aplicados ao vasilhame constitucional dos regimes que governam os povos. Mas, para efeito de ordem, de felicidade e de maior trabalho de toda a coletividade, torna-se indispensável que as diferenças sociais não sejam acintosamente apresentadas, ferindo de cheio o instinto de poder dos indivíduos de mentalidade menos cultivada, que, em muitos casos, no entender da própria individualidade ou no seu íntimo, julgam-se sempre capazes de alcançar posições elevadas de poder ou de governo.

Todas as manifestações contrárias a esse modo de entender ou de sentir as cousas, respectivamente dos indivíduos de todas as classes sociais, são sempre recebidas como injustas e podem causar aborrecimentos perigosos ao bem estar geral.

O aspecto político da questão, portanto, bem próximo das idéias democráticas, parece acon-

selhar, a partir das indicações da psicologia, que deve ser mantida, tanto quanto possível, nos indivíduos de todas as classes sociais, uma impressão de poder ou de prestígio social, solicitando-se, analisando-se e acatando-se, da melhor forma que se puder (mas em harmonia sempre com as condições amplas e reais da nacionalidade,) a opinião do público e as ponderações do seu interesse, sistematicamente colhidas e apuradas, através de órgãos próprios do Estado, para esse fim criados e organizados.

A orientação administrativa superior do Estado, porem, e a direção política da nacionalidade, não podem deixar de caber sinão à elite da inteligência, do carater e da cultura de um povo.

Cabe, aqui, uma pequena consideração a propósito de um conceito de NAPOLEÃO, quando procurou sintetizar os princípios democráticos da Revolução Francesa. Dizia ele: "Caminho livre ao valor, sem consideração da origem e da fortuna". (17)

Entretanto, se NAPOLEÃO tornasse à terra, na época atual, talvez modificasse o seu conceito, para adaptá-lo aos resultados das modernas pesquisas científicas e, possivelmente, assim pensaria: "Seleção e estímulo ao acesso dos bens dotados de inteligência e de carater, sem consideração da origem e da fortuna, mas aproveitamento de todos os elementos válidos, da melhor forma possível, em harmonia com a capacidade ou a mentalidade de cada um". (18)

Devemos, agora, examinar, diante de um sentido mais da aplicação do homem aos problemas da produção, o caso do trabalho individual.

Conforme disse o Professor LOURENÇO FILHO, em brilhante conferência: "O trabalho é a operação humana com vista a um fim, a um resultado". (19)

O trabalho, portanto, é uma manifestação especial do comportamento humano que se prende a um objetivo, resultado ou produção, à custa de um esforço ou de uma energia vital despendida.

Perguntamos, deve o trabalho, em face da biologia, ser aceito como um bem ou como um castigo para a espécie humana ?

(17) RENÉ FÜLOP MILLER — *Os Grandes Sonhos da Humanidade* — Ed. livraria Globo — 1937.

(18) A. GODOY FILHO — *Os Progressos da Organização do Trabalho e as Perspectivas do seu Reflexo na Ordem Administrativa e na Ordem Social* — "Rev. de Serv. Público" — 1939.

(19) — Prof. LOURENÇO FILHO — *A Psicologia ao Serviço da Organização* — S.D. do D.A.S.P. — Publicação n. 5 — 1942.

Apreciando (os fatos históricos, verificamos, desde logo, que, com a evolução das coisas e dos conhecimentos humanos, também, pouco a pouco, evoluiu até o sentimento dos patrões em relação aos empregados e felizmente no sentido do bem, tendendo, cada vez mais, para o entendimento recíproco entre ambos, conforme haveremos de examinar oportunamente.

Assim, em épocas não muito longínquas, o simbolo do trabalho, sob o peso da escravidão, chegou a ser, praticamente, o chicote do feitor ou do senhor de escravos. E os economistas julgavam o trabalho como uma forma penosa da atividade.

Os presos e criminosos eram condenados a trabalhos forçados, porque se acreditava que estes poderiam liquidá-los mais rapidamente, vendo-se a sociedade livre de tais elementos prejudiciais à vida coletiva.

O interessante, porem, é que, salvo os casos de moléstias ou fraquezas anormais dos indivíduos, os presos que trabalham são mais felizes e sadios que os outros, os quais são sempre neurastênicos, propensos à tuberculose e morrem, em média, mais rapidamente que os primeiros.

O biologista e fisiologista ALEXIS CARREL, prêmio Nobel de biologia, disse: "o ócio diminue a qualidade dos tecidos e dos órgãos." e mais, todos "teem necessidade de um modo de vida que imponha, a cada um, um esforço constante, uma disciplina fisiológica e moral, e algumas privações. Tais condições de existência dão-lhes a possibilidade de resistir tanto à fadiga como às preocupações. Preservam-nos a saude de muitas doenças, principalmente nervosas". (20)

Por essas e outras observações e experiências, somos levados, modernamente, a discordar da antiga concepção dos economistas sobre o trabalho. Assim, se ele atende à capacidade biológica dos indivíduos, variavel com a idade e as condições de saude de cada um, além de obedecer ao ciclo fisiológico da pessoa, quanto às pausas e repousos indispensaveis à desintoxicação e à recuperação do conjunto celular e se harmoniza, tanto quanto possível, com as tendências ou aspirações da individualidade, o trabalho deve ser tido como expressão de vida ou de saude. A forma social da atividade produtiva, portanto, deve ser considerada, biologicamente, obedecidas as condições higiênicas

(20) — ALEXIS CARREL — *Obra citada* — Págs. 134 e 135.

necessárias, como um prêmio oferecido pela Natureza à espécie humana.

Daí, de uma maneira ampla, devemos aceitar, como bom princípio sociológico, a condição de que *todos precisam e devem trabalhar, mais em benefício de si mesmos, do que da ordem coletiva.*

Torna-se necessário, porém, que a curva de produção do indivíduo, tanto quanto possível, em face dos seus objetivos ou das suas aspirações, acompanhe o ritmo mutável da capacidade psicofisiológica da pessoa, no correr dos anos ou das idades.

Dentro desse conceito, portanto, segundo pensamos, muitas vezes parece mais aconselhável readaptar, reeducar ou limitar as atribuições dos indivíduos, cuja capacidade se tenha reduzido por moléstia ou pela idade, do que aposentá-los. Agindo assim, prestamos um duplo serviço à sociedade: primeiro, não se inutiliza uma pessoa, dando-se a ela um laudo de incapacidade que pode matar a alegria ou apagar a chama da esperança que alimenta o fogo da vida; segundo, aproveitam-se, tanto quanto possível, os benefícios, pequenos que sejam, da sua produção útil.

Poder-se-ia mesmo para esses casos, admitir horários especiais para o trabalho, serviços feitos em casa, etc; mas não se deixaria morrer no indivíduo a idéia de utilidade ou de êxito, que são elementos indispensáveis para o espírito, em benefício da felicidade e, por conseguinte, também da própria saúde.

Voltando, ainda, ao fisiologista CARREL, como fonte, encontramos: "É necessário que o homem que envelhece não deixe de trabalhar. A inação ainda diminui mais o conteúdo do seu tempo. O ócio ainda é mais perigoso para os velhos do que para os novos. Àqueles cujas forças declinem, deve dar-se um trabalho apropriado, mas não o repouso."

Diante dessa ponderação, visando colaborar, na acepção verdadeiramente útil dessa palavra, somos levados a discordar um pouco do disposto no Estatuto dos Funcionários, admitindo a hipótese de que, nem sempre a aposentadoria compulsória, aos 68 anos, é um bem individual. Algumas vezes, quando a pessoa não procura, inteligentemente, novas atividades para aplicar ou dispensar a energia vital, alimentando, assim, o espírito, pelo interesse em qualquer outro trabalho, a aposentadoria pode transformar-se num prêmio de morte, concorrendo para que o indivíduo se acabe mais depressa.

Da mesma forma, pensamos que os moços devem começar a agir cedo, ajustando os seus ideais ao trabalho e procurando aperfeiçoar-se ou desenvolver a cultura intelectual, normalmente, em face das suas aspirações de progresso na carreira abraçada.

A própria organização ou legislação trabalhista deveria facilitar ou incentivar esse aperfeiçoamento, que passaria, assim, a ter um sentido prático ou objetivo para os indivíduos, porque lhes asseguraria ou lhes garantiria vantagens sociais imediatas ou certas, em consequência do estudo, da aprendizagem ou do aperfeiçoamento cultural. (Aliás, devemos salientar que muito já se tem feito nesse sentido, em nosso país.)

Nesse caso, haveria um reconhecimento social, imediato, do mérito da pessoa, pelo estudo, pelo aperfeiçoamento e pelo valor, o que desde logo pelo exemplo, no convívio das gentes ou das classes, passaria a representar o melhor instrumento de incentivo para a elevação do nível educacional ou cultural do povo.

Como vimos anteriormente, já que as diferenças de classe (dentro de limites razoáveis e sob certos aspectos, bem entendido) são inevitáveis na ordem social, vamos, agora, apreciar o mérito dessa lei geral da vida coletiva do *homo sapiens*, em face dos seus efeitos úteis, bio-psicológicos, para a evolução progressiva da espécie.

Sabemos, pela fisiologia, que a falta de funcionamento de um órgão determina a sua atrofia, ao passo que a necessidade orgânica de maior trabalho do mesmo, dentro de certos limites, para o restabelecimento do equilíbrio fisiológico alterado, promove a sua hipertrofia.

Alem disso, o equilíbrio fisiológico do organismo é regulado pela ação recíproca dos vários órgãos, agindo uns sobre os outros, através do sistema de comunicações do corpo (e segundo a teoria endocrinológica ou dos hormônios, moderadamente aceita), por meio de estímulos. Nesse caso, a idéia de estímulo passa a ter, na acepção biológica, o sentido de um processo vital de excitação de um órgão para o seu funcionamento.

Os principais estímulos da vida, porém, segundo conjecturamos, nós os recebemos do meio cósmico. Uns sensíveis ou perceptíveis e outros insensíveis ou mesmo desconhecidos, mas, nem por isso, menos influentes. (As influências solares e as va-

riações da vitalidade dos indivíduos, em relação ao clima, parecem harmonizar-se com essa idéia.)

No conjunto orgânico de ser humano, aquilo a que chamamos alma ou órgão do psiquismo é principalmente destinado a receber os estímulos sensíveis do meio cósmico e ao intercâmbio de estímulos animais da vida social.

Esse órgão, portanto, altamente especializado e aperfeiçoado, de grande importância para a existência do indivíduo, dentro de limites razoáveis, que se harmonizem com as suas características específicas, merece ser tratado sob o regime das leis fisiológicas.

Em sendo assim, devemos admitir, como conceito certo, que a ausência prolongada de estímulo do meio social, agindo sobre o indivíduo, pela falta de necessidade de ação inteligente da pessoa, acaba por promover a atrofia das funções intelectuais ou psíquicas do homem. (Essa atrofia, contudo, dentro de uma geração pelo menos, de acordo com a teoria do limite constante da capacidade, parece ser mais relativa ao *processus* ou ao treinamento das funções inteligentes da mentalidade, do que à sua potencialidade, de ordem biológica, presa às características ancestrais ou hereditárias da individualidade; mesmo assim, diante do conceito evolutivo da espécie, que tende para o aperfeiçoamento ou para a regressão, certamente, dentro de uma só geração, embora por graus insensíveis, o descanso da atividade intelectual já deve se fazer sentir na potencialidade das ações intelectuais da série descendente do indivíduo).

Em face desse conceito, e posto que a sociedade é um conjunto de individualidades, devemos aceitar como bom princípio sociológico o fato de que *a necessidade ou a relativa dificuldade excita a inteligência, estimula, de uma maneira geral, o aperfeiçoamento dos indivíduos e, assim, parece concorrer para o progresso de um povo.* Ao passo que as facilidades demasiadas podem criar a ociosidade, o desleixo e o enfraquecimento das gentes.

Tomando, agora, para base dos reflexos da excitação dos estímulos sociais, agindo sobre o indivíduo, o instinto de poder, devemos aceitar a idéia da existência inevitável (dentro de limites sensatos,) de certas desigualdades sociais, como razoável, do ponto de vista não só do aperfeiçoamento individual ou social, como também da própria espécie. Daí podermos acentuar que: — *sem*

estímulo não há trabalho e, sem trabalho, não há aperfeiçoamento.

Cabe, nesse ponto, uma consideração interessante, que abrange o panorama universal dos fatos ou das coisas, das leis ou das ciências e da filosofia ou da super-ciência.

Primeiramente, vamos apreciar a analogia que parece existir entre o fenômeno social acima examinado, quando concluímos que as diferenças sociais ou de poder estimulam o dinamismo das gentes, e o fato físico semelhante, no campo da termodinâmica, que rege o funcionamento de todas as máquinas térmicas.

De fato, sabemos, através dos estudos da física, que, sem diferença de temperatura entre os gases aquecidos no interior das máquinas térmicas e o meio ambiente, não pode haver trabalho ou manifestação de força nessas máquinas. Daí, facilmente percebemos a analogia que existe entre esses fenômenos, de natureza inteiramente diversa, ou pertencentes a ciências diferentes, no regime geral da atividade das coisas.

Dito isso, podemos passar ao exame mais profundo da associação geral de todos os acontecimentos do universo.

Na Natureza, nada existe isoladamente, as coisas e os acontecimentos se prendem uns aos outros de acordo com um sistema geral, amplo ou total, que os obriga como forças, ou determinativamente, ao regime relativo de todos os fatos.

A inteligência humana ou a mentalidade dos homens é apenas uma parte desse grande sistema do universo. E ela é fraca, ou ainda se acha em estado de atraso, para poder assimilar ou compreender a relação geral de todos os fenômenos ou a lei máxima de grande verdade universal.

Desse fato resulta que o homem, para estudar os fenômenos, procura, antes de mais nada, isolá-los, um por um, de maneira a perceber, seguindo método especial, científico ou cartesiano, as relações simples que se prendem, imediatamente, no conjunto dos fatos, a esses fenômenos.

O regime de trabalho mental que a inteligência utiliza, nesse processo, para o estudo ou obtenção dessas relações, costuma-se denominar abstração.

A abstração em si, não é mais do que um processo inteligente, especial, de julgar ou de re-

lacionar, logicamente, fatos entre si; mas, não por meio das imagens reais desses fatos e, sim, por meio de símbolos ideais ou perfeitos, abstraídos dos mesmos. Ela representa um artifício simplificador da mentalidade humana, para isolar e relacionar aspectos principais de um determinado fenômeno geral, sem o confusionismo perturbador do raciocínio, que resultaria de uma visão complexa de todos os acontecimentos presos a um dado fenômeno. Assim, por exemplo, um corpo que cai, tem forma, tem cor, tem temperatura, acha-se num certo estado elétrico, etc, mas, para estudarmos o seu tempo de queda ou a lei de sua gravitação, fazemos abstração de todas essas coisas, passando a considerar, na mecânica, o corpo sob uma forma ideal, geométrica, independentemente de todas as outras particularidades a ele inerentes. Isto porque a nossa inteligência não se acha capacitada a apreciar, ao mesmo tempo, todos os aspectos solidários com o corpo, durante a sua queda. Daí, na ordenação sistemática dos conhecimentos ou das ordens científicas, as ciências se subdividem ou se agrupam e se classificam, a partir sempre de um aspecto principal, tomado pelo indivíduo na contemplação ampla dos fenômenos naturais.

Assim, separando abstratamente o seu material, no conjunto das atividades perceptíveis, visíveis ou sensíveis pelo homem no meio ambiente, a biologia estuda tudo aquilo que se relaciona estritamente aos fenômenos da vida. A mecânica estuda, apenas, a geometria do movimento, sem qualquer consideração ao aspecto elétrico, químico ou térmico dos corpos.

Mas, na realidade, os fenômenos nunca são perfeitamente simples ou simbólicos e sim complexos e presos ao regime da atividade universal. Deveria haver, por conseguinte, um ponto de vista central — falando aqui, abstratamente, para argumentar — que seria o ponto de vista hipotético de Deus, do qual se poderia contemplar toda a imensa paisagem da verdade universal; isto é, não só as leis simples da nossa ciência abstrata, como também as relações das ciências entre si, que mostrariam a coordenação geral entre todos os fenômenos do meio cósmico.

A filosofia, a teoria da relatividade (20 A) e o princípio da analogia, que transcendem os limi-

tes das ciências abstratas, restritas ou finalísticas, poderiam ser classificados, segundo pensamos, no grupo de uma super-ciência que abrangeria, assim, os fatos gerais da atividade universal e relativos a todas as ciências.

O interessante, porém, do ponto de vista psicológico, é que esse centro hipotético, anteriormente referido, de visão da grande verdade, parece ser a meta principal ou centro de atração de todo o progresso da mentalidade dos homens. Assim, devemos admitir que o progresso, em busca da verdade universal, aproxima o homem de Deus.

Voltando, então, ao nosso estudo da felicidade, devemos reconhecer que, durante a existência, a curva do prazer apresenta máximos positivos ou mínimos negativos (sofrimentos), e as forças que levam a individualidade a alçar esses máximos se apoiam nas pequenas diferenças ou dificuldades da vida a serem vencidas pela pessoa, à custa do seu esforço ou do seu trabalho de conquista.

Assim, o indivíduo que tem tudo e não aplica a sua energia no sentido de alcançar qualquer objetivo, sente a vida vasia e passa a sofrer de tédio.

Da mesma forma, alguns pais cometem o erro de educar os filhos num ambiente de grandes facilidades ou de exagerada fartura. Nesses casos, comumente acontece que os filhos se tornam criaturas inúteis, desprovidas de iniciativa, de coragem para a vida e infelizes, ainda quando nadam em riquezas.

Até mesmo certos sofrimentos, inevitáveis durante a existência, não deixam de possuir algum mérito. Eles, quando não conduzem à morte ou não levam à desgraça, obrigam os homens a pensar, estimulam a inteligência, pela concentração de energia vital no cérebro para vencer a dificuldade, e tem a virtude de despertar o sentimento de solidariedade, levando os indivíduos a uma melhor compreensão das dores alheias.

Deixando as divagações, para tornarmos ao assunto principal, devemos antes esclarecer que somos forçados a desenvolver um pouco mais o nosso estudo sobre o trabalho, porque estamos convencidos de que o problema brasileiro, para a sua conveniente solução, depende muito de uma racional aplicação da escassa energia humana da nossa gente, na exploração desse mundo potencial de riqueza que é a terra do Brasil.

(20 A) Sobre a teoria da relatividade, ver: PEDRO RACHE, *Mecânica Geral*, 3.º vol.; GUSTAVE BESSIÈRE, *La relativité vue simplement*, Dunod, Paris, 1930.

A questão, portanto, é a do aproveitamento da energia e dos valores humanos, em regime de máxima eficiência.

Somos, assim, como já dissemos, de opinião que os moços devem começar a trabalhar cedo, orientando a sua cultura, principalmente, em relação ao seu aperfeiçoamento no trabalho.

Além disso, se os rapazes conseguem, normalmente, a partir dos dezoito ou vinte anos, trabalho certo e carreira segura, podem, desde logo, constituir as suas famílias, evitando assim, vícios, erros ou desastres de fundo sexual, os quais prejudicam não só a eles, como também à ordem moral e social.

Tudo isso pode parecer muito certo, no papel, mas, entre o ideal e a sua realização, bem sabemos que a distância é longa e o caminho é áspero e cheio de grandes obstáculos.

Contudo, essa deve ser a nossa meta de progresso e precisamos marchar para ela, vencendo, pouco a pouco, os sucessivos obstáculos que se nos depararem.

A realidade, entretanto, não poderá se aproximar desse ideal acima delineado, sem que o Estado tome a si certas responsabilidades, garantindo aos indivíduos trabalho e uma relativa estabilidade nos proventos resultantes desse trabalho.

Assim, diante dos modernos conceitos sobre os deveres do Estado, já não se pode mais admitir, em países civilizados, levas de indivíduos desempregados.

O direito ao trabalho e uma razoável obrigação do trabalho são duas figuras de doutrina constitucional que, no nosso modo de ver, certamente, os povos adiantados passarão a adotar em suas magnas-cartas.

Para isso, tornar-se-ia necessário um controle estatístico bem completo, dos empregos e dos empregados, o qual estaria sempre ligado ao sistema de indicação ou de aproveitamento do pessoal vago. Em face do desequilíbrio entre o número de profissionais e a quantidade de trabalho para os mesmos, poderia, então, ser realizada a readaptação ou a reeducação e treinamento do pessoal disponível, para atender às necessidades de colocação dos desocupados, restabelecendo-se, assim, o equilíbrio social indispensável entre for-

ças humanas de trabalho e tarefas úteis ou econômicas a serem cumpridas.

Felizmente, no Brasil, não há falta de empregos ou de trabalho; o que há, porém, algumas vezes, em muitos empreendimentos, é pouca organização e, quase sempre, falta de planejamento geral (21) e de coordenação entre órgãos destinados a um fim comum. Além disso, pode-se destacar, também, alguns exemplos de incompetência de pessoal e, em maior número, de incapacidade dos chefes. (O mais interessante de tudo isso, é que quase todos os chefes julgam sempre modelares as organizações por eles dirigidas.)

Mas, para os países onde haja, algumas vezes, mais gente que trabalho, cumpre ao Estado, em harmonia com seus planos econômicos, na ausência da iniciativa privada ou em harmonia com esta, promover a realização de obras ou a criação de indústrias que sejam capazes de determinar o equilíbrio permanente entre forças humanas de trabalho e seu racional aproveitamento, em benefício de todos.

Para esse fim, parece-nos mesmo justo que a maioria dos bem instalados na vida passe a sacrificar um pouco do seu conforto, quando superabundante, em benefício daqueles que precisam de trabalho para o sustento de si próprios e dos seus descendentes.

O fenômeno social da esmola, pregado e defendido por quase todas as religiões, está em perfeita harmonia com esse ponto de vista. Mas, modernamente, a experiência social tem provado a sua incapacidade, por si só, para resolver o problema dos desocupados, doentes, ou incapazes. Esse problema deve ser hoje considerado dentro da órbita estatal, e todos os elementos válidos, da ordem coletiva, em sã consciência, não deverão se negar a concorrer para a solução do mesmo. Isto, porque, assim impõem os verdadeiros princípios da solidariedade humana.

(O presente trabalho não está sendo escrito com fins de propaganda e, muito menos, para demonstração de cultura, que estamos certos não a possuir; mas, está sendo redigido sob o influxo de um ideal, nascido do desejo de colaborar na construção de um mundo melhor, onde possam

(21) — Sobre planejamento, veja-se: *O planejamento como processo de administração*, por DONALD C. STONE — Trad. de PAULO LOPES CORRÊA — "Revista do Serviço Público" — Novembro de 1942.

nossos filhos, pela harmonia social resultante do bem estar coletivo, fruir da felicidade, nascida, em grande parte, da segurança dos regimes e da menor instabilidade do sistema social-econômico.

Parece-nos que a situação do mundo de após guerra ainda está por ser bem definida ou esclarecida, e, por conseguinte, cumpre-nos, na medida da nossa capacidade, encarar os problemas de frente, dispondo as cartas das coisas reais na mesa da sinceridade apreciativa dos fatos, afim de irmos de encontro aos acontecimentos, para resolvê-los com suavidade, antes que possíveis perturbações da incompreensão geral ou da anarquia, causadas pelo veneno da descrença, possam gerar desgraças, numa tentativa sempre errada e perigosa de melhorar os fatos a partir da desunião ou da desordem.

Com esse pensamento em mira, escrevendo para uma revista da elite administrativa do país, somos naturalmente levados a ver as coisas com franqueza, fugindo de ilusões que melhor poderiam

convir à defesa egoista — atual, mas quem dirá permanente? — das nossas posições e do nosso bem estar, do que à abertura dos caminhos normais para a manutenção e evolução sensata do sistema de equilíbrio social-econômico do país ou mesmo mundial.

Para essa evolução, que convem a todos, e é a única justa e certa, não devemos querer demais nem defender demais para termos o bom e atingirmos o razoável.

Depois dessa ressalva, dando asas de liberdade intelectual ao nosso espírito, continuaremos a nossa marcha em busca da verdade.

Diante desse fim, segundo nos parece, o Estado-Novo, que tem a sua norma política apoiada em fundo democrático e que se acha estruturado a partir da unidade partidária nacional e, por conseguinte, da paz ou da harmonia coletiva, é uma organização bem pensada, que pode se ajustar, em qualquer tempo, convenientemente, às necessidades evolutivas do progresso.)

Deveres e responsabilidades

J. A. DE CARVALHO E MELLO

A noção de deveres e responsabilidades em si mesma encerra a de capacidade, que, originariamente, é a aptidão virtual do espírito para receber e perceber impressões exteriores ocorrentes, de ordem moral ou material, ou de um e outro aspectos. Dá-lhe caráter ativo a maior ou menor intensidade de reação por elas produzida no ânimo do agente, levando-o, habitualmente, à decisão e, quase sempre, à execução.

A capacidade assenta na inteligência. Esta, todos o sabemos, é o entendimento em atividade, ou, melhor, a faculdade subjetiva, mais ou menos intensa, de conhecer as coisas, mediante impulsos da percepção ou da imaginação, da concepção e do raciocínio, correspondam-lhes, ou não, manifestações objetivas. O entendimento é o centro de vibração das idéias sentidas.

A capacidade pressupõe discernimento, ou seja, a consciência em estado ativo de observação de modos, qualidades específicas ou acidentais e relações de homens e de coisas, de indivíduos e de grupos, de atos, fatos e fenômenos da vida em sociedade. A consciência é o sentimento do *eu*, ou de si mesmo.

Discernimento, para logo se vê, é inteligência em atividade, ou, mais explicitamente, a própria inteligência em pleno exercício de sua finalidade de investigação das origens, natureza, desenvolvimento e efeitos permanentes ou temporários, reais ou fictícios, úteis ou prejudiciais das coisas que percebe. No discernimento baseia-se o juízo a que chega a consciência na sua função ativa de observação.

Discernimento, por conseguinte, é exame e reflexão; é ato de distinguir. Estes, aliás, os elementos preliminares justificativos da opção por determinado estado, ou da escolha de situação, por força da prática de ato ou atos no meio em que vive ou em que se encontra o agente.

De feito, quem discerne, examina. E o exame é uma das manifestações primárias do espírito em frente de duas ou mais coisas que se lhe apre-

sentem; é decomposição ou separação, esmiudamento, análise.

Quem examina, reflete. E a reflexão olha fixamente, encara firmemente, fita atentamente coisas e objetos: contempla e considera feições; medita circunstâncias; pesa, mede, calcula, compara, coteja, confronta, diferencia, situa e deduz consequências.

Quem reflete, distingue. E a distinção, copartícipe da natureza do exame, faz trabalho de anatomia, de discriminação das partes de um todo, para lhe conhecer melhor a substância; vai, por vezes, dos efeitos para a causa ou causas, das consequências para os princípios, sempre com o objetivo de descobrir a verdade, que é o seu fim. A distinção é ponderação, estado do espírito que se abandona ao estudo mais atento e à mais profunda aplicação com o fito de, em seus pormenores, inteirar-se do objeto, assunto, matéria, estado ou situação que aprecia, e, bem assim, aferir os prováveis ou possíveis resultados decorrentes de cada uma das soluções que se lhe oferecem. Quem distingue, toma conhecimento direto das impressões recebidas e de suas causas, das coisas e de sua razão de ser, das ações e de suas características e tendências, dos atos iminentes e de seu sentido, alcance, destino e finalidade, esforçando-se por estabelecer a extensibilidade de tudo que deles possa originar-se ou provir. Quem distingue, habilita-se a optar por uma das situações com que se defronta, ou, simplesmente, a escolher o estado que mais lhe convem. Habilita-se à opção, ou à escolha, dizemos, porque aquela tem caráter definitivo e irrevogável, não admitindo retratação; esta é puramente opinativa e, por isto mesmo, comporta recuos. Quem assim distingue, fixa diferença e firma diversidade.

Vem daí, da decisão tomada, da atitude assumida, ou do ato realizado ou apenas iniciado, a maior ou menor responsabilidade pessoal, seja de ordem civil, criminal, comercial ou administrativa.

Discernimento, como se vê, subentende liberdade que, sendo, em substância, o poder de se re-

solver a pessoa à prática de certo ato ou atos, é, dentro de tais moldes, a *vis impulsiva* da vontade, a que serve, conduzindo-a ao efetivo exercício de sua faculdade de eleger e executar, no todo ou em parte, o que simultanea ou anteriormente deliberou. Liberdade é, portanto, a característica elementar da vontade que, agindo, produz a responsabilidade do seu titular. Liberdade é o poder que ao indivíduo se reconhece de conduzir-se na conformidade dos preceitos jurídicos e morais, apenas condicionado pelo dever de não lesar o direito alheio.

Temos, assim distributivamente: — entendimento, consciência, inteligência, discernimento, capacidade, liberdade, vontade e responsabilidade, ou em síntese, consciência e vontade.

É que a consciência pensa; a vontade resolve e executa. Aquela exercita atividades abstratas; esta realiza movimentos objetivos. A primeira distingue; a segunda opta, ou escolhe. Uma prevê efeitos; outra os aceita. A consciência considera os riscos das atitudes; a vontade os assume conscientemente.

Todavia, convem salientar, pode haver, e há, impulsos ou movimentos inacabados, imperfeitos, sem que, ainda assim, se exclua a hipótese da responsabilidade do agente.

Na verdade, a consciência, por vezes, não se consulta, não estabelece diferenças, não antevê consequências nem pondera efeitos, e a vontade age desatentamente, sem determinada preferência, sem mesmo querer o resultado ou resultados advindos nem se dispor a arcar com os riscos decorrentes. Alí, o dolo; aquí, a culpa. No primeiro caso, a ação; no segundo, a omissão. Num o agente quis o resultado e se dispôs a assumir o risco de produzi-lo; no outro deu causa a êsse resultado por imprudência, negligência ou imperícia.

Paralelamente, há hipótese excludente da criminalidade, não por “ausência de responsabilidade” do agente, mas por “inexistência do crime”, como observa NELSON HUNGRIA (*Arq. Jud.* v. LXIV, Fasc. 3, págs. 43).

A idéia de deveres contem a de direitos, que lhe é correlativa: *jus et obligatio correlata sunt*. Por sua vez, estes não existem sem aqueles, que lhe são recíprocos. Outrossim: deveres correspondem a obrigações e estas àqueles. Obrigações ge-

ram deveres. Uns e outras se conjugam, andam de mãos dadas, correm paralelos. Aquelas vinculam; estes obrigam. As obrigações resultam de normas de conduta preestabelecidas; os deveres se movimentam, na conformidade dos preceitos legais formulados com aquele objetivo. Assim absolutamente identificados com as obrigações, de que derivam, constituem-se os deveres, a seu turno, em limite do exercício dos direitos de cada indivíduo em frente aos demais, tomados estes em conjunto, ou isoladamente.

É axiomático, portanto, repetimos, que todo direito redundando em dever, do mesmo modo por que este resulta sempre de obrigação e esta, invariavelmente, em dever se resolve. E é o cumprimento do dever que consubstancia o exercício do direito em forma legal, de acordo, bem se está a ver, com os ditames pela obrigação impostos no interesse do todo e das relações de caráter público ou privado dos elementos que o compõem.

Aí estão três princípios — direito, dever e obrigação — distintos entre si, não resta dúvida, mas de afloração simultânea por efeito da lei da reciprocidade, erigindo-se num só e único princípio da responsabilidade — peculiar, inerente, essencial, indispensável à vida e ao desenvolvimento normal de grupos, associações, povos, nações, países, ou Estados livre e juridicamente organizados. Aquí, no princípio da responsabilidade, se alicerça a ordem jurídica e social das instituições e dos regimes.

A propósito dessa correspondência entre direitos e deveres, demos a palavra a MONCADA, *Elementos de História do Direito Romano*, volume II, “Teoria Geral da Relação Jurídica”, Coimbra, 1924, páginas 52:

“Se da ordem jurídica em abstrato derivam direitos, derivam também deveres, mais ou menos individualizados, quanto às pesosas a quem o imperativo da norma se destina. Toda a norma que confere um poder ou um direito a um indivíduo ou que determina a sua esfera legítima de ação jurídica, com um certo conteúdo, impõe correspondentemente a certos outros, que venham a encontrar-se com ele numa situação determinada, ou a todos de uma maneira geral, certos deveres de conduta. Estes podem ser positivos ou negativos, isto é, consistirem em certas ações ou certas abstenções... Da norma que não atribue diretamente poderes ao indivíduo, mas regula, sem intenção especial de proteger interesses preponderantemente individuais ou privados, certos interesses coletivos ou um interesse público, derivam em todo o caso também situações que não conseguem em última análise concretizar-se e garantir-se senão mediante a atribuição de direitos a uns e dos correspondentes deveres a outros, embora essa atribuição só se torne bem visível no momento da sua violação.

Mas a lei que o formula tem em vista proteger um direito absoluto de todos os indivíduos à própria vida. E se outro o infringe, no momento de violação surge bem visível o direito até aí latente da vítima, representado, pelo grupo, família, *gens* ou Estado, e o correspondente dever do infrator de suportar uma sanção correlativa. E se muitas vezes não é da própria violação do preceito ou norma que resulta desde logo o direito bem determinado de um e o dever do outro, é pelo menos de fato posterior que tem aquela como condição, como pode ser o recurso aos órgãos do Estado, a propositura de uma ação ou a decretação de uma sentença.

.....
 Na essência das coisas, tais como a nossa representação lógica as vê sem artifícios ou excessiva subtilidade, tal direito e tal obrigação preexistem à sua declaração e até à violação da norma, no estado de um interesse juridicamente protegido em abstrato, e embora até aí mais ou menos latente ou mais ou menos subjetivado. De forma que, sempre que há um interesse juridicamente protegido com intenção por parte do direito de o proteger em vista de certos fins de utilidade privada ou pública, isto é, sempre que há um direito subjetivo, — seja ele dos particulares ou do Estado — daí resultam deveres mais ou menos pessoais também, mas suscetíveis de se personalizar ou subjetivar pela violação desse interesse e, portanto, resulta sempre também a existência de uma relação mais ou menos vaga ou mais ou menos concreta, entre o titular direto de tal interesse e o violador dele; e essa é sempre uma relação jurídica.”

A responsabilidade, está visto, é condição essencial à boa marcha de todos os negócios públicos ou privados.

Obrigações de responder a pessoa por atos próprios ou alheios, contida em regras emanadas do poder público, disciplinadoras das múltiplas relações existentes, ou emergentes, ou, em outros termos, dos direitos e deveres do indivíduo e do cidadão, do governante e do governado, a responsabilidade é irmã gêmea da capacidade.

Uma e outra tem por base a integridade mental do agente. Não é punível, por isso mesmo, o crime praticado pelo incapaz, assim considerado o deficiente mental por vício congênito, ou por moléstia subitânea ou crônica. Também não o é o daquele que o perpetra sob coação física ou moral irresistível, ou em estrita obediência a ordem, não manifestamente ilegal, de superior hierárquico.

Emerge aí a exigência formal de inteligência e de entendimento, *id est*, de consciência e de discernimento, tão inseparáveis entre si, quanto substancialmente ligadas àquelas, para ideação e objetivação da vontade, que integram, servida pela liberdade que, de agir, se requer no indivíduo.

Responsabilidade e liberdade, conseguintemente, se entrosam e se ajustam, se entrelaçam e se completam, se perfazem e se confundem. É perfeita e absoluta a solidariedade entre elas existente,

visto que, remontando à mesma origem, se irmanam nos respectivos efeitos.

De fato, não é possível pensar naquela, onde esta se não evidencia; não há responsabilidade, onde não existe liberdade de ação, liberdade moral, livre arbítrio, vontade, ou voluntariedade, do ato de feição criminosa. É que, bem o disse MACEDO SOARES, *Código Penal do Brasil*, sétima edição, páginas 61, “a teoria da responsabilidade criminal repousa sobre a vontade, a liberdade moral, o livre arbítrio”, e, atualmente, o reafirma NELSON HUNGRIA; “a responsabilidade pressupõe no agente, contemporaneamente à ação ou omissão, a capacidade para entender o caráter criminoso do fato e a capacidade de determinar-se de acordo com esse entendimento”.

Temos assim, por exemplo, a disciplina militar, que isenta de punibilidade o mandatário, autor do crime em cumprimento de ordem; na hierarquia funcional administrativa, por sua vez, não responde, criminalmente, por desobediência ao superior o funcionário ou o extranumerário que deixa de cumprir ou executar ordem manifestamente ilegal.

Por igual, não se considera criminoso o ato determinado por força superior, isto é, o praticado em estado de necessidade, ou, mais claramente, “para salvar de perigo atual, que não provocou por sua vontade, nem podia (o agente) de outro modo evitar, direito próprio ou alheio, cujo sacrifício, nas circunstâncias, não era razoável exigir-se”. Na verdade, com impecável e absoluta justeza de expressões: “no estado de necessidade não tem império algum as normas jurídicas”.

Não há crime, quando o indivíduo pratica o fato em legítima defesa, ou, em termos mais precisos, quando “repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem”, desde que nessa repulsa use moderadamente dos meios necessários à sua efetivação.

Paralelamente, quem pratica o fato “em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito” não comete crime.

Quando se fala em liberdade, entende-se seu uso regular, dentro dos limites traçados pelo dever de não lesar direito alheio, individual ou coletivo, nem lhe impedir o exercício pelo respectivo titular.

Liberdade é poder de agir, é possibilidade de ação, poder e possibilidade que se concretizam no ato voluntariamente praticado.

Sendo certo, portanto, que ninguém pode ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei, é lógico e facilmente compreensível que a liberdade — poder de ação ou possibilidade de agir — está subordinada a imperativos que, condensando deveres, criam direitos cujo exercício a mesma lei assegura.

Liberdade, conseguintemente, não é, nem se admite que o seja, o poder ou o direito a que se arrogue o indivíduo de tudo fazer ao sabor de seus propósitos, conveniências ou interesses, sem levar em conta o direito de outrem.

Sabe-se — e é real — que é livre a pessoa para produzir dados fenômenos, ou praticar qualquer ato, mas é também inconcusso que, por motivos de alta relevância moral, jurídica e social, não deve em todo caso assim proceder.

Vem daí, pois, a diferença entre poder e dever, ou seja, entre liberdade-instinto e liberdade prática.

Nos termos das leis naturais que presidem as manifestações e os movimentos animais, admite-se para argumentar que tudo pode, ou que é livre o homem para tudo fazer, na órbita das atividades dessa ordem. Pode, digamos, quem o entender, realizar operações prejudiciais a direito alheio; pode, repetimos, mas não deve fazê-lo, porque lhas proíbe a lei, sob rigorosas sanções. Se o quiser, poderá o indivíduo praticar, por exemplo, um homicídio, um furto, ou qualquer outro ato considerado crime pela legislação penal; sua vontade é livre, e nisto assenta, repousa, e se alicerça a sua responsabilidade. Poderá, não há dúvida, mas não deverá assim proceder. Pode o funcionário, abusando de sua liberdade de movimentos:

a) deixar de comparecer na repartição à hora regimental, ou dela retirar-se antes de findo o expediente;

b) não cumprir as ordens superiores;

c) não representar a quem de direito, quando forem estas manifestamente ilegais;

d) ser omissivo, ou negligente, no desempenho dos trabalhos que lhe forem confiados;

e) trair o sigilo que lhe cumpre guardar sobre os assuntos da repartição, despachos, decisões ou providências;

f) comerciar, ou ter parte em sociedades comerciais de responsabilidade solidária;

g) receber propinas, ou deixar-se subornar;

h) sonegar valores e objetos confiados à sua guarda ou responsabilidade;

i) apropriar-se de dinheiros públicos, que lhe forem entregues em razão do cargo que ocupa.

Tanto pode, que alguns o tem feito, contrariando, destarte, os deveres que lhes correm; mas não deve fazê-lo.

Em última análise, é um só o conceito de responsabilidade, qual seja, como dissemos, o de responder a pessoa pelos próprios ou alheios atos. Nos seus efeitos, relativos ao agente, apresentam uma e outra, a responsabilidade penal, ou a disciplinar, e a civil, ou a comercial, profundo traço diferencial. É que, enquanto aquelas não vão além da pessoa do delinquente, ou faltoso, estas se comunicam aos herdeiros ou sucessores do obrigado.

Nota — Proximamente, concluiremos nosso estudo sobre prescrição, apreciando-a à luz dos preceitos do Estatuto dos Funcionários, feição que, de certo, mais interessa ao leitor, funcionário ou extranumerário.

CARGOS ISOLADOS

MOZART ANTUNES MACIEL

Consul Privativo, demissionário, em Salto, Uruguai

ESTA colaboração foi escrita por um ocupante de um dos chamados "cargos isolados". Ela aspira a ser algo mais que um simples artigo. Ela é, em verdade, um depoimento, absolutamente sincero e isento de interesses ou paixões, que não sejam os interesses do Serviço Público e a paixão do bem coletivo.

Ela encerra uma crítica, mas no bom sentido da expressão: a crítica que visa apontar os prós e os contras, os benefícios e os malefícios, o acerto e as falhas do objeto examinado, buscando aperfeiçoá-lo pela ablação dos seus erros.

Ela é um chamado, uma exclamação de alarme, aos nossos estudiosos dos problemas do Serviço Civil, em geral, e ao próprio D. A. S. P., em particular.

O seu autor, depois de 4 anos de exercício de um "cargo isolado", e apesar de gostar do seu trabalho, apesar de considerar-se bem remunerado e bemquisto pelos seus colegas e superiores, apesar de todas as circunstâncias favoráveis que o cercavam no exercício da função, chegou à mais terrível das conclusões: estava num beco sem saída, perdera o rumo e o norte da sua vida profissional, sentia-se confuso e derrotado. Epílogo: desilusão, reação, demissão. Por que?

Diz o Estatuto dos Funcionários, artigo 4.º, parágrafo único, *in fine*: "cargos isolados são os que não se podem integrar em classes e correspondem a certa e determinada função." Não é, evidentemente, uma definição; é o critério adotado para enquadrar na discriminação dos cargos públicos aqueles que, por sua natureza própria, não podem ser incluídos em uma das carreiras em que se divide o funcionalismo.

Quais os característicos do "cargo isolado"?

São dois, essencialmente: 1.º — independe de concurso prévio, para seu provimento; 2.º — não pressupõe estágios e promoções anteriores para chegar até a função e, tampouco, admite promoções posteriores, ao seu ocupante.

E neste simples enunciado de seus aspectos principais, está feita a sua formal condenação.

Ambos esses característicos ferem fundo a ideia geral básica da organização do Serviço Público: concurso para os cargos iniciais; promoções regulares para os seguintes, em toda "carreira" de funcionário.

Não mais pode haver dúvida de que eles, os "cargos isolados", são um apêndice ilegítimo, uma excrescência nessa organização. Devem pois, teoricamente, ser eliminados, extintos, substituídos.

Mas praticamente, dir-se-á, eles precisam existir, foram criados justamente para obviar casos especiais, para preencher claros na organização administrativa, para o desempenho de funções cuja natureza não permitia incluí-las nas carreiras estabelecidas e nem prescindir delas.

Mas aqui, também, um exame mais acurado demonstrará a sua sem-razão e a sua desnecessidade. Os atuais "cargos isolados" podem perfeitamente sujeitar-se a uma, de três alternativas: ou serem algumas funções correlatas ligadas entre si, formando uma carreira, como é o caso, por exemplo, dos cobradores, pagadores, fieis, tesoureiros, fiscais de rendas, contadores, etc; ou, segunda hipótese, passarem a ser simples funções gratificadas, exercidas por funcionários de carreira, o que seria o mais conveniente, na maioria dos casos; ou, finalmente, seriam extintos, simplesmente, passando a ser exercidos por funcionários de carreiras, como no caso dos Consules Privativos, Conselheiros Comerciais, etc., etc.

Mas por que, insistir-se-á, mesmo supondo-se que seja certo isso, porque se há de eliminar os "cargos isolados", se eles, até agora, veem servindo muito bem ao que deles se pretende?

Aquí chegamos ao ponto nevrálgico da questão. As duas razões que apontamos anteriormente (serem os "cargos isolados" regimes de exceção na organização administrativa, e serem facilmente substituíveis pelos critérios normais) eram razões do ponto de vista do Estatuto do Funcionário.

Há, porém, uma terceira razão, muito mais forte, poderosíssima, e que, a nosso ver, deve ser

encarada como decisiva. Representa o ponto de vista do funcionário ocupante de um desses cargos; mas pelas suas consequências, afeta não somente o funcionário, mas a mesma Administração e o Serviço Público.

Qual é essa razão? É de ordem psicológica, e decorre da própria natureza dos atuais "cargos isolados". Como recordamos antes, é característico do "cargo isolado" que o seu ocupante não tem direito nem possibilidade de ser promovido. É um cargo estanque, inerte, cerrado e encerrado. Não tem passado e não admite futuro. É um cargo morto, e mortal, para o seu ocupante. Pode-se imaginar o que isso significa para o funcionário que o exerce? Figure-se o caso concreto: o candidato é nomeado e empossado em um desses cargos. Confiante, grato, cheio de entusiasmo e vontade de trabalhar. Está em exercício do cargo. Passa-se o tempo. O funcionário, coerente consigo mesmo e capaz, dedica os seus melhores esforços a sua atividade, que é ao mesmo tempo o seu galardão e a sua profissão. Trabalha e produz.

Mas, por isso mesmo que ele é um funcionário digno, esforçado, meritório... e inteligente, surge-lhe, um dia, a ideia que não podia deixar de surgir: melhorar a sua posição, ascender, avançar em busca do seu futuro.

É o choque com a realidade brutal. Era inevitável. O seu cargo é um "cargo isolado", ele não pode ter futuro, exatamente como — já o esquecera — ele não tinha passado. Agora, sem dúvida, já tem um passado, limpo e cheio de esforços, mas não lhe aproveita. O seu cargo é um "cargo isolado".

Mas pode-se admitir, em estrito bom senso, que um funcionário trabalhe dez, quinze, vinte anos num mesmo lugar, sem uma promoção, sem um estímulo, sem uma melhora na sua vida profissional? Sem mesmo a esperança, a ilusão, a simples aspiração dessa natural recompensa?... São duras as reflexões que lhe adveem. Não é inteiramente justa, a sua situação. Ele foi, pelo menos, iludido. Por si mesmo, pelos outros, pelas circunstâncias, pelos fatos... não importa. Mas ele sente que foi iludido... e está conhecendo agora o amargor da decepção, a desilusão.

Nesse ponto, o caminho da sua vida bifurca-se. Impõe-se a escolha, alternativa.

Se ainda lhe resta energia moral, ele se demite imediatamente, abandona a sua situação atual, os esforços despendidos, as aspirações profissionais

que já lhe enchiam o coração. Retira-se do serviço público para recomeçar uma nova atividade, privada. Aceita e sofre o prejuízo de ter, um dia, exercido um "cargo isolado"...

Ou dá-se o caso oposto: pela necessidade que tem do emprego, para sustento da família, por sentir-se cansado e desanimado, pelos anos de trabalho, inutilmente acumulados, ou porque se atemorize de enfrentar um novo começo de vida, em condições talvez desvantajosas, o funcionário cede, ante a pressão das circunstâncias. Sacrifica as suas legítimas aspirações, domina, a custo, a sua inquietude interior, reconhece e não pode esconder, a si próprio, aos seus, e aos demais, a sua derrota, profissional e moral. E será, ainda que o não queira, daí por diante, um revoltado tácito, um elemento negativo no serviço, mais um inadaptado social. Em qualquer dos casos, não pode restar dúvida, o funcionário foi fortemente atingido e prejudicado. E em qualquer dos casos, também o Serviço Público terá sido atingido e prejudicado. No primeiro, porque perde um funcionário já experimentado, conhecedor da sua função, para substituí-lo por um novato e recomeçar o itinerário, já percorrido, de seu treinamento e adaptação à função. No segundo, pior ainda, o Serviço troca o mesmo funcionário capaz e eficiente por uma provável carga, um homem derrotado e sem ânimo construtivo, um pensionista do Tesouro, mas não um verdadeiro funcionário. Será preciso dizer mais?... Um técnico de administração, seguramente, poderia aduzir muitas outras razões, tão ou mais poderosas, de condenação dos "cargos isolados". Mas não é necessário. O simples esboço que apresentamos acima já dá uma ideia, veraz, dos prejuízos de toda ordem que eles determinam. E prejuízos que atingem todos os interessados: o Serviço Público, o funcionário e a sociedade. Parece-nos digno de exame o problema. Vida é sinônimo de movimento. Onde há estagnação, sobrevem a decomposição. E o "cargo isolado", como a sua própria denominação sugere, é um cargo estagnado. Ele aniquila o impulso inicial que leva todos os homens a procurarem superar-se a si mesmos: a ambição. Anula os seus legítimos anseios de ascensão, de prestígio, de confiança no futuro e em si mesmo. Esteriliza o homem e destrói o funcionário. Deve ser banido da nossa organização do Serviço Público Civil. E a sua extinção tornará mais homogênea e mais justa esta organização, escoimando-a de um erro que, mais do que isso, é um grande mal.

O Arquivo Nacional dos Estados Unidos

Tradução de GUILHERME AUGUSTO DOS ANJOS

(CIRCULAR DE INFORMAÇÃO DO GABINETE DO DIRETOR — N. 3 — Abril de 1939)

RESPOSTAS A ALGUMAS PERGUNTAS FEITAS MAIS FREQUENTEMENTE A RESPEITO DO ARQUIVO NACIONAL (1)

LISTA DE PERGUNTAS

1. Que é arquivo?
2. Quais as funções do Arquivo Nacional dos Estados Unidos?
3. Onde está colocado o Arquivo Nacional na organização administrativa do Governo dos Estados Unidos?
4. Por que deve o arquivo do Governo ser permanentemente conservado?
5. O Governo guarda todos os seus documentos?
6. Serão todos os documentos do Governo conservados no Arquivo Nacional?
7. Como são selecionados os documentos destinados ao Arquivo Nacional?
8. Que grupos de documentos possui o Arquivo Nacional?
9. Recebe o Arquivo Nacional documentos oficiais de fora do Distrito de Colúmbia?
10. Que importantes documentos existem no Arquivo Nacional?
11. Como são dispostos os documentos no Arquivo Nacional?
12. Como são protegidos os documentos no Arquivo Nacional?
13. Até que ponto, aproximadamente, se acha ocupado o edifício do Arquivo Nacional?
14. Que faz o Arquivo Nacional com referência a filmes e discos?
15. Como e por quem podem ser usados os documentos?

16. Que há para o visitante ver no Arquivo Nacional?

17. Onde posso obter mais informações a respeito do Arquivo Nacional?

18. Que é o *Registo Federal*?

19. Que é a Junta de Codificação?

20. Como podem ser obtidas cópias de decretos executivos, proclamações presidenciais e outros documentos?

21. Quais as funções da Comissão Nacional de Publicações Históricas?

PERGUNTA 1: Que é arquivo?

Resposta: O termo "arquivo" a princípio se applicava somente aos registos e papéis de uma repartição governamental. Por analogia veio a ser usado para designar os documentos acumulados de uma instituição, firma, família, ou mesmo de um indivíduo; mas, fosse qual fosse seu valor, nunca deveria ser usado com referência a uma coleção de documentos históricos que tivessem antes sido reunidos por uma repartição do que produzidos ou recebidos no decurso da transação de seus negócios ou na do governo ou instituição de que faz parte.

Um arquivo nacional, portanto, compreende o total de documentos, papéis e outros registos feitos ou recebidos na transação dos negócios públicos pelos funcionários e repartições de um governo nacional e conservados para uso do funcionário ou repartição interessada. Inclue tanto os papéis de ontem como os de cem anos passados; documentos irrelevantes e documentos de grande importância; correspondência bem como tratados e estatutos; documentos datilografados e manuscritos; filmes e discos; e mesmo documentos impressos caso tenham sido arquivados para fins de registo.

Ver também *Terceiro Relatório Anual do Arquivista*, páginas 4-5.

(1) Este material foi compilado no Gabinete do Diretor de Publicações para uso do Serviço de Informação dos Estados Unidos nas feiras mundiais de Nova York e São Francisco, afim de responder às perguntas, que, na opinião do Arquivo Nacional, seriam feitas mais frequentemente a respeito dessa instituição e seus trabalhos.

PERGUNTA 2: Quais as funções do Arquivo Nacional dos Estados Unidos?

Resposta: Os quatro maiores objetivos do Arquivo Nacional são: 1) a concentração e conservação, no edifício do Arquivo Nacional, dos documentos do Governo dos Estados Unidos que, pelo seu valor administrativo ou interesse histórico, devam ser conservados por longo período de tempo ou permanentemente; 2) a administração de tal arquivo de modo a facilitar o seu uso nos negócios do governo e a serviço do ensino; 3) a aceitação, armazenagem e conservação de filmes e discos provenientes de fontes não governamentais e relativos à história dos Estados Unidos, e a manutenção de uma sala de projeção para passar tais filmes e reproduzir as gravações de tais discos para fins históricos e didáticos; e 4) a conservação de todas as proclamações presidenciais ou decretos executivos e de todos os decretos, normas e regulamentos, e de matéria congênere expedida pelas repartições federais, bem como a publicação no *Registo Federal* de todos os que tenham aplicação geral e efeito legal.

Ver também *Primeiro Relatório Anual do Arquivista*, páginas 9-19.

PERGUNTA 3: Onde está colocado o Arquivo Nacional na organização administrativa do governo dos Estados Unidos?

Resposta: O Arquivo Nacional é uma repartição pública independente; isto é, não está subordinada a nenhum ministério nem a qualquer outra repartição pública e entende-se diretamente com o Congresso. Faz parte integrante do ramo executivo do Governo e é, essencialmente, um serviço público de documentação que se destina a prestar serviços a funcionários e a estudiosos, conservando e tornando utilizáveis os antigos documentos do Governo.

PERGUNTA 4: Por que deve o arquivo do Governo ser permanentemente conservado?

Resposta: O arquivo do Governo é conservado por causa do seu duplo valor. Em primeiro lugar, porque é essencial à eficiente administração dos negócios e à manutenção dos direitos e da liberdade do povo. Fornece precedentes de que se podem

valer os funcionários para orientar a conduta dos negócios atuais e dos quais podem ser aduzidos argumentos em favor dos direitos e interesses da Nação em suas relações com outras nações. Constitue a principal proteção do Governo contra reclamações infundadas e fraudulentas, e, contrariamente, contem provas que poderão apoiar as justas reclamações que os cidadãos possam ter contra o seu Governo. Nele se baseiam o direito a todas as terras que antigamente faziam parte do domínio público e os direitos de patente de que dependem as indústrias do país. Em segundo lugar, o arquivo constitui uma fonte fundamental de informações referentes à história do povo americano e do seu Governo. Facilmente se reconhece a verdade dessa afirmativa no que toca aos documentos mais antigos; porém os documentos mais recentes possuem uma significação histórica ainda mais vasta, porque, como resultado do aumento das funções do governo, refletem maior número de aspectos da vida americana.

Ver também *Terceiro Relatório Anual do Arquivista*, páginas 5-7.

PERGUNTA 5: O Governo guarda todos os seus documentos?

Resposta: Muitos documentos criados pelas repartições federais deixam de ter valor logo depois que os seus propósitos originais foram cumpridos, sendo vitalmente importante impedir que tomem espaço no Arquivo Nacional ou em outros edifícios públicos. O problema que apresentam é urgente por causa da rápida acumulação de grandes quantidades de documentos de rotina. Ao mesmo tempo este problema deve ser resolvido de tal modo que se evite a destruição de documentos que possuam valor administrativo para a repartição onde se originaram, utilidade para outras repartições públicas, ou interesse para historiadores, economistas, sociólogos, estatísticos, cientistas políticos e outros estudiosos. Legalmente, nenhuma repartição ou funcionário pode destruir ou dispor dos documentos públicos, sem autorização do Congresso. Esta autorização é obtida pelas repartições mediante apresentação ao Arquivista de listas e descrições dos documentos julgados inúteis, e pela transmissão ao Congresso, pelo Arquivista, de listas daqueles que, após cuidadoso exame e apreciação

e com aprovação do Conselho do Arquivo Nacional, sejam considerados sem valor.

Ver também *Segundo Relatório Anual do Arquivista*, páginas 14-17.

PERGUNTA 6: Serão todos os documentos do governo conservados no Arquivo Nacional?

Resposta: De modo algum. Investigações feitas revelaram a existência, em Washington e alhures, de mais de cinco milhões de pés cúbicos de documentos do governo federal. Dois terços deles foram criados durante ou desde a guerra mundial e grande parte está sendo e continuará, por algum tempo, a ser usada na administração diária, devendo, pois, ser conservados pelas repartições. Além disso, grande parte dos documentos cessará de ter valor quando o seu objetivo original for preenchido, sendo então postos de lado. Finalmente, embora o edifício do Arquivo Nacional seja um grande prédio, só poderá alojar cerca de um milhão de pés cúbicos de documentos, conservados e arrumados de forma a que sejam prontamente acessíveis. E' claro que deve haver uma seleção.

PERGUNTA 7: Como são selecionados os documentos destinados ao Arquivo Nacional?

Resposta: O Arquivista dos Estados Unidos está autorizado a aceitar quaisquer documentos que o chefe de uma repartição pública considerar fora de oportunidade, fora de uso por causa de sua condição, ou ameaçados por armazenagem inadequada. O Arquivista poderá também encampar os documentos de qualquer repartição pública extinta, se as funções desta não tiverem sido transferidas para outra repartição, e poderá requisitar quaisquer outros documentos quando especialmente autorizado pelo Conselho do Arquivo Nacional ou pelo chefe da repartição interessada.

Ver também *Segundo Relatório Anual do Arquivista*, página 5.

PERGUNTA 8: Que grupos de documentos possui o Arquivo Nacional?

Resposta: Documentos tem sido transferidos de uma das duas casas do Congresso, de cada

um dos dez departamentos executivos, de muitas repartições independentes, e de dois tribunais distritais. Entre os importantes grupos de documentos recebidos, estão os "Arquivos do Senado", incluindo a maior parte dos documentos do Senado dos Estados Unidos, desde o começo do Governo Constitucional até 1929; os arquivos centralizados do Departamento de Estado até 1906, contendo material tanto sobre os negócios internacionais como internos, inclusive documentos de muitas embaixadas, legações e consulados; os arquivos centralizados do Exército dos Estados Unidos até 1912; praticamente todos os documentos da Procuradoria Geral e do Departamento de Justiça desde 1789 até 1903; documentos das Índias Ocidentais dinamarquesas, agora o Arquipélago das Virgens, desde 1694 a 1935; documentos da Repartição de Assuntos Índios e outros serviços do Departamento do Interior referentes aos Índios, desde 1795 a 1921; casos encerrados de pensões da Administração de Veteranos, baseados no serviço militar e naval, de 1817 a 1917; e os arquivos de repartições de emergência da primeira grande guerra, tais como a Administração de Alimentação, a Administração de Combustível, a Junta de Navegação e a Corporação da Navegação de Emergência, o Conselho de Defesa Nacional, a Junta de Indústrias Bélicas, e o Comité de Informações ao Público.

Descrições ou listas de documentos do Arquivo Nacional foram publicadas como apêndices aos *Terceiro* e *Quarto Relatórios Anuais*, e está sendo preparado um guia mais completo desses documentos como publicação separada.

PERGUNTA 9: Recebe o Arquivo Nacional documentos oficiais de fora do Distrito de Colúmbia?

Resposta: Os documentos federais podem ser transferidos de qualquer depósito para o Arquivo Nacional, independentemente de sua localização. Importantes massas de documentos já foram recebidas de depósitos de Nova York, Pennsylvania e Carolina do Norte; do Governo do Arquipélago das Virgens; e de postos diplomáticos e consulares dos Estados Unidos, localizados em muitos países estrangeiros. Na sua maioria, entretanto, os documentos recebidos pelo Arquivo Nacional são procedentes de depósitos localizados no Distrito de Columbia e sua vizinhança.

PERGUNTA 10: Que importantes documentos existem no Arquivo Nacional?

Resposta: Exemplos de documentos importantes são o *Bill of Rights* e outras emendas à Constituição dos Estados Unidos; leis promulgadas pelo Congresso e assinadas pelo Presidente; o Tratado de Paris, de 1783, pelo qual o rei Jorge III reconheceu a independência dos Estados Unidos, e outros tratados com várias nações estrangeiras; e a Proclamação da Emancipação e outras proclamações importantes, decretos executivos, e numerosos papéis assinados pelos presidentes dos Estados Unidos, chefes de Estados estrangeiros e outros famosos estadistas, soldados e outros que tais.

Para reproduções de alguns documentos importantes do Arquivo Nacional, ver as ilustrações dos *Segundo, Terceiro e Quarto Relatórios Anuais do Arquivista*.

PERGUNTA 11: Como são dispostos os documentos no Arquivo Nacional?

Resposta: Os arquivos de cada departamento executivo e de cada repartição importante do Governo, exceto os de certos tipos especiais, são conservados numa secção das estantes, onde permanecem sob a supervisão de pessoal especial. Na sua disposição e classificação, o princípio adotado é o de preservar a integridade das coleções como se desenvolveram originariamente, de modo que reflitam a organização, as funções e o desenvolvimento da repartição que as acumulou. Em alguns casos, não é necessário reorganizá-las, mas noutros, os documentos não foram mantidos em ordem, sendo, por este motivo, necessário recolocá-los na ordem primitiva — processo este que envolve muito estudo não só do próprio material, como também da história e da organização da repartição.

Ver também *Terceiro Relatório Anual do Arquivista*, página 13.

PERGUNTA 12: Como são protegidos os documentos no Arquivo Nacional?

Resposta: A maior parte do Edifício do Arquivo Nacional compreende, com efeito, uma enorme casa-forte de concreto, contendo 21 níveis de estantes, a qual é subdividida por pavimentos de concreto em cada terceiro nível (os dois pavimentos intermédios são de chapas de aço) e por

paredes à prova de fogo em numerosas casas-fortes menores ou secções de estantes. O espaço compreendido dentro desta área de estantes abrange mais de cinco e meio milhões de pés cúbicos, dos quais mais de dois milhões serão ocupados por documentos e por equipamento de aço destinado a guardá-los de tal modo que sejam prontamente acessíveis.

Todos os documentos entrados no edifício são fumigados com o fim de destruir parasitas, e os documentos empoeirados ou sujos são limpos por meio de ar comprimido. Os documentos rasgados ou avariados são reparados de acordo com os melhores métodos científicos, geralmente por meio da laminação com duas folhas de papel de acetato de celulose muito fino e perfeitamente transparente, que adere ao papel com a aplicação de calor e pressão por meio de uma grande prensa hidráulica equipada com duas chapas aquecidas a vapor. Os documentos dobrados são abertos e esticados por pressão.

Nas estantes, que são protegidas da luz solar, os documentos são arrumados e classificados em equipamentos à prova de fogo, os volumes encadernados em prateleiras de aço e os papéis não encadernados em gavetas cobertas, de aço, ajustadas em compartimentos de aço. Os documentos são, além disso, protegidos por um equipamento que inclui um sistema completo de ar condicionado destinado a eliminar poeira e gases perniciosos, especialmente o anidrido sulfuroso, e a controlar a temperatura e umidade do ar; por um sistema contra arrombamentos, dispondo de microfones ultrasensíveis, sistemas de choques elétricos contra furtos, aparelhos ocultos de controle elétrico, raios invisíveis, impressão e gravação automática e campainhas de alarme; por um sistema de alarme contra incêndio, pelo qual qualquer elevação anormal de temperatura é automaticamente registada na casa da guarda; por um sistema extintor de incêndio, que utiliza bióxido de carbono sob alta pressão, e água somente como último recurso; por um sistema de limpeza por meio de vácuo, dispondo de cerca 1.100 escoadouros por todo o edifício; por um sistema automático de bombas destinado a evitar enchentes do porão; e por um sistema de vigilância com relógio elétrico, dispondo de aparelhos automáticos para registar delitos. O risco de fogo é atenuado com a instalação de transformadores elétricos em quatro casas-fortes situadas do lado de fora do edifício e dele separadas por um fosso seco.

O vapor para o sistema de aquecimento vem através de um tubo na via pública, e é fornecido pela usina central de aquecimento.

Ver também *Primeiro Relatório do Arquivista*, páginas 5-9, e *Terceiro Relatório Anual*, páginas 1-3.

PERGUNTA 13: Até que ponto, aproximadamente, se acha ocupado o edifício do Arquivo Nacional?

Resposta: Ao terminar o ano de 1938, cerca de 175.000 pés cúbicos de documentos haviam sido confiados à guarda do Arquivista, os quais ocupavam cerca de um quinto do espaço disponível para a conservação de documentos no edifício. Atualmente estão sendo recebidas grandes quantidades de material, pois as repartições estão transferindo para o Arquivo coleções acumuladas durante anos; mas em 1 de julho de 1940, quando a maior parte das coleções de documentos antigos de valor permanente acumulados em Washington, tiver sido recebida, calcula-se que o edifício estará então ocupado em cerca de 45 por cento de sua capacidade.

Ver também *Primeiro Relatório Anual do Arquivista*, página 9.

PERGUNTA 14: Que faz o Arquivo Nacional com referência a filmes e discos?

Resposta: O Arquivo Nacional não só conserva filmes cinematográficos e discos antigos que foram colecionados pelas repartições públicas, como também possui autorização legal de ir além de suas funções de mera conservação e aceitar filmes cinematográficos e discos fonográficos produzidos por particulares e "referentes às atividades históricas dos Estados Unidos".

Todo o material desta espécie, sob a custódia do Arquivo Nacional, qualquer que seja a sua origem, é separado, guardado em equipamento especial e administrado por uma Divisão de Filmes e Discos. O equipamento especial inclui oito casas-fortes à prova de fogo para a guarda de filmes cinematográficos. Vaporizadores automáticos foram instalados nessas casas-fortes e nelas o ar é regulado para manter a temperatura a 50 graus Fahrenheit e a umidade a 50 por cento, condições ótimas para armazenamento. Cada rolo de filme cinematográfico medindo mil pés, é colocado num recipiente especialmente ventilado. Se o filme é do tipo do acetato

ou de segurança, o recipiente repousa numa prateleira de aço dentro de umas das casas-fortes; mas se é do tipo inflamável, o recipiente é colocado numa gaveta, a qual, por sua vez, é colocada num compartimento isolado num arquivo à prova de fogo, dentro da casa-forte. Cada compartimento dá saída a uma chaminé que conduz ao exterior do edifício; também possui uma porta automática que permite a saída rápida e fácil de chamas de combustão ou gases para o exterior e evita a entrada desses mesmos gases dos outros compartimentos. Finalmente, as chaminés que dão saída para o exterior são munidas de isoladores e aparelhos para evitar a condução do calor e a entrada do ar do lado de fora.

Os filmes cinematográficos e os discos fonográficos guardados no Arquivo podem ser vistos ou ouvidos, por aqueles que possuem razões adequadas para desejar vê-los, num auditório pequeno e acusticamente perfeito, tendo capacidade para 216 pessoas sentadas.

Ver também *Quarto Relatório Anual do Arquivista*, páginas 19-22.

PERGUNTA 15: Como e por quem podem ser usados os documentos?

Resposta: Os documentos sob custódia do Arquivo Nacional, com certas exceções necessárias, podem ser consultados gratuitamente por qualquer pessoa responsável que tenha uma razão legítima para desejar usá-los. Os "pesquisadores" devem, entretanto, observar certas regras julgadas necessárias para a administração eficiente e para a proteção dos documentos. Toda pessoa que desejar consultar material do arquivo deve preencher uma ficha de inscrição, para ser admitida às salas de consulta, declarando nome, endereço, profissão ou ocupação, e o objetivo para o qual se deseja a admissão. Se o candidato não conhecer os funcionários do Arquivo Nacional, deve trazer uma carta de apresentação aceitável, mostrando a sua identidade e responsabilidade; se não for cidadão americano, deverá apresentar, além de outras credenciais, uma carta da embaixada ou legação de seu país. Aprovada a inscrição, é fornecido ao "pesquisador" um cartão de ingresso intransferível, válido por um período limitado.

As pessoas que veem ao Arquivo Nacional para usar os documentos são auxiliadas de toda maneira possível. Os vários meios de pesquisa —

o catálogo oficial, o guia publicado, os inventários, listas, táboas cronológicas e os índices — acham-se à disposição dos consultantes, bem como uma biblioteca contendo obras básicas de referência, estudos em ciências políticas sociais, e documentos oficiais; e os encarregados prestam a necessária ajuda ao consultante na pesquisa e utilização do material desejado. Na maioria dos casos, os documentos são usados em salas franqueadas ao público, contendo confortáveis acomodações para cerca de cem pessoas, mas, para facilitar o trabalho dos pesquisadores que devem consultar grandes quantidades de material de uma determinada repartição, foram reservadas salas especiais, anexas às prateleiras que contêm os documentos. Podem ser feitos pedidos prévios de consulta, afim de que o material seja posto à disposição do consultante, logo à sua chegada e são fornecidas máquinas de escrever aos pesquisadores que preferem tomar notas por este meio ou que desejam valer-se dos serviços de um datilógrafo. O Arquivo Nacional está equipado para fornecer fotografias, cópias fotostáticas e microfilmes de documentos, para venda aos consultantes a preço de custo.

A consulta dos documentos não se restringe, porem, aos que podem vir ao edifício. Embora os documentos não possam ser tomados emprestados, exceto pelas repartições públicas, podem ser, entretanto, encomendadas reproduções de documentos, pelo correio. A seleção de documentos por estudiosos ou funcionários fora de Washington será facilitada com a publicação de catálogos e táboas cronológicas, mas existem pessoas especializadas para fazer pesquisas para funcionários públicos e, numa base mais restrita, para investigadores particulares que não possam examinar o material por si próprios. Os pedidos de origem particular para pesquisas demasiado extensas para serem empreendidas pelo pessoal, sem interferir com os seus outros deveres, são remetidos a especialistas particulares, que farão as buscas mediante pagamento estipulado.

Ver também *Como o Arquivo Nacional Serve ao Governo e ao Público* (Circular n. 4).

PERGUNTA 16: Que há para o visitante ver no Arquivo Nacional?

Resposta: Os visitantes do edifício do Arquivo Nacional são admitidos à Sala de Exposição, que

está localizada na parte sul do edifício, paralelamente ao vestíbulo da entrada principal. É um recinto semi-circular com um tecto em forma de meia-abóbada elevando-se 75 pés acima do nível do solo. Está equipada com vitrines especialmente iluminadas e refrigeradas para exibição de documentos de interesse público, e nas suas paredes há duas grandes pinturas representando cenas referentes à adoção da Declaração da Independência e à elaboração da Constituição Federal. Alguns documentos importantes, tais como o Tratado de Paris de 1783, acham-se em exposição permanente na Sala, e outros documentos interessantes relativos aos mais importantes acontecimentos históricos são exibidos por ocasião de seus aniversários. A Sala também contém fotografias de recintos do edifício do Arquivo Nacional geralmente inacessíveis os visitantes e de atividades executadas por pessoal do Arquivo Nacional. Existem guias incumbidos de mostrar aos visitantes os pontos de interesse da Sala de Exposição e responder a perguntas concernentes à instituição.

PERGUNTA 17: Onde posso obter mais informações a respeito do Arquivo Nacional?

Resposta: O Arquivo Nacional tem publicado relatórios anuais boletins e circulares descrevendo as suas atividades. É possível obter exemplares de qualquer dessas publicações, gratuitamente, enquanto durar o estoque, fazendo-se um pedido ao chefe da Secretaria do Arquivo Nacional, Washington, D. C.

Uma lista de publicações atualizada pelo Arquivo Nacional será encontrada na última página do *Quarto Relatório Anual do Arquivista*.

PERGUNTA 18: Que é o *Registo Federal*?

Resposta: O *Registo Federal* é uma publicação oficial editada por uma divisão do Arquivo Nacional e é essencialmente um diário oficial. Todas as proclamações, decretos, resoluções e regulamentos do ramo executivo do Governo que tenham aplicação geral e efeito legal devem dar entrada na Divisão do Registo Federal do Arquivo Nacional, afim de terem valor. Tornam-se, então, facilmente acessíveis e consultáveis com a publicação no *Registo Federal*, que se edita diariamente, exceto aos domingos, segundas-feiras, e dias seguintes aos feriados legais. As edições diá-

rias são distribuídas pelo correio aos assinantes, pelo preço de \$1.25 por mês ou \$12.50 por ano, pagáveis adiantadamente ao Superintendente de Documentos, da Imprensa Oficial, em Washington, D. C. Desde a primeira edição do *Registo Federal*, que apareceu em 14 de março de 1936, até 28 de fevereiro de 1939, foram publicados no *Registo Federal* 11.893 documentos, emanados de 105 repartições do Governo.

Ver também os seguintes *Relatórios Anuais do Arquivista*: *Segundo*, páginas 7-10; *Terceiro*, páginas 54-56; e *Quarto*, páginas 32-34.

PERGUNTA 19: Que é a Junta de Codificação?

Resposta: A Junta de Codificação, composta do Diretor da Divisão do Registo Federal do Arquivo Nacional como presidente *ex-officio*, de três procuradores do Departamento de Justiça, e de dois procuradores da Divisão do Registo Federal, está incumbida da supervisão e coordenação da forma, estilo, arranjo, e classificação das codificações dos documentos executivos e administrativos apresentados pelas repartições federais. As codificações são, por lei, obrigadas a incluir todos os documentos que, na opinião da repartição, tenham aplicação geral e efeito legal e hajam sido por ela editados ou publicados, e ainda estejam em vigor e uso por parte da repartição, para o desempenho de qualquer de suas funções ou atividades. A primeira destas codificações, que servirá para elucidar e tornar disponível todo o acervo da jurisprudência administrativa dos Estados Unidos até 1 de junho de 1938, está sendo agora publicada em muitos volumes, como edição especial do *Registo Federal*. As codificações subsequentes serão feitas, de acordo com a lei, em intervalos quinzenais.

PERGUNTA 20: Como podem ser obtidas cópias de decretos executivos, proclamações presidenciais e outros documentos?

Resposta: Para o período anterior a 14 de março de 1936, quando começou a publicação do *Registo Federal*, o Arquivo Nacional mantém, em estoque, uma coleção de exemplares impressos de muitos decretos executivos e proclamações presidenciais. Tais exemplares serão remetidos, gratuitamente, a qualquer pessoa que os desejar. O Arquivo Nacional fornecerá, mediante pagamento, cópias fotográficas de decretos executivos e pro-

clamações, dos quais não existam exemplares impressos para distribuição. Depois de 14 de março de 1936, os decretos executivos e as proclamações de aplicação geral e efeito legal são publicados no *Registo Federal*, cujos exemplares podem ser obtidos com o Superintendente de Documentos, da Imprensa Oficial, em Washington, D. C. Outros decretos executivos e proclamações são impressos separadamente pelo Arquivo Nacional e serão remetidos gratuitamente, se houver exemplares disponíveis; de outro modo, cópias fotográficas serão fornecidas mediante pagamento.

O Arquivo Nacional está equipado para fornecer cópias fotográficas, fotostáticas e microfílmicas de outros documentos sob a sua custódia aos consultantes que as desejarem, estando, além disso, autorizado a autenticar tais cópias com o sinete oficial do Arquivo Nacional, que deve ser registado judicialmente. Tais exemplares são fornecidos ao público a preço de custo.

PERGUNTA 21: Quais as funções da Comissão Nacional de Publicações Históricas?

Resposta: A Comissão Nacional de Publicações Históricas, composta de cinco funcionários públicos especializados em estudos históricos, inclusive o Arquivista como presidente e dois membros designados pelo presidente da Associação Histórica Americana, foi criada em 1934, pela Lei do Arquivo Nacional, com a obrigação de "elaborar planos, estimativas e recomendações para os trabalhos históricos e as coleções de fontes", cuja divulgação o Governo julgar conveniente; e suas recomendações são transmitidas ao Congresso pelo Arquivista. A Comissão elaborou planos e recomendou a publicação de uma obra documental sobre a ratificação da Constituição dos Estados Unidos e as dez primeiras emendas que lhe foram feitas; e um projeto de lei, autorizando o Arquivista a elaborar essa compilação sob a supervisão da Comissão, está sendo estudado no Congresso. Está sendo feito um inquérito sobre as atividades do governo em matéria de publicações históricas, sob a supervisão do Diretor de Publicações do Arquivo Nacional, que é também secretário da Comissão, com o fim de possibilitar a Comissão a preparar e recomendar um plano geral de trabalho sistemático nesse sector.

Ver também *Primeiro Relatório Anual do Arquivista*, páginas 11-12, e o *Segundo Relatório Anual*, páginas 85-87.

O Serviço de Assistência a Menores

Reportagem de ADALBERTO MARIO RIBEIRO

NÃO ERA PROPÓSITO nosso tratar, neste número da *Revista do Serviço Público*, do complexo problema da assistência a menores desvalidos e transviados do Rio de Janeiro.

Pretendíamos escrever apenas sobre o Instituto Profissional 15 de Novembro, um dos estabelecimentos oficiais a que são recolhidos esses menores.

Supúnhamos que nos seria possível fazê-lo de forma satisfatória, sem cogitarmos de qualquer outra fonte de informações. Mas assim que iniciamos a tarefa, verificamos que o Instituto Profissional 15 de Novembro se acha subordinado técnica e administrativamente ao Serviço de Assistência a Menores, importante núcleo de irradiação de modernos processos científicos de educação de menores desvalidos e de tratamento de transviados. E' ampla sua esfera de ação, conforme se poderá ver pelo decreto que o criou.

E' realmente estranhavel que só agora houvésemos descoberto a conexão existente entre essas duas dependências do Ministério da Justiça. E amanhã, se prosseguirmos nestas reportagens, não será de admirar que façamos outras descobertas nos meandros de nossa administração... Não que seja esta complicada ou indevassavel. Nada disso. Nós é que somos geralmente displicentes, deixando assim de conhecer coisas que, se não nos interessam no momento, largamos à parte, até ver...

Prova dessa conduta: quando escrevemos no mês passado sobre a Escola Anna Nery, tivemos ensejo de falar na Comissão de Orçamento. Fizemos então outra "descoberta": a forma prática e inteligente de sua Divisão da Despesa, de distribuir verbas às repartições públicas, ouvindo previamente seus diretores. E, no entanto, essa comissão está instalada desde 1939 e trabalha diariamente num departamento que não nos parece de todo estranho: o D.A.S.P....

Bem, agora podemos prosseguir na redação deste trabalho, que somos levados a ampliar, abrangendo os setores do

SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA A MENORES

Vamos, portanto, tratar primeiro deste e, depois, do Instituto Profissional 15 de Novembro.

Gostaríamos de publicar na íntegra o decreto-lei número 3.799, de 5 de novembro de 1941, que transformou o Instituto Sete de Setembro, criado pelo decreto número 21.518, de 13 de junho de 1932, em Serviço de Assistência a Menores. Mas procuramos sempre fugir aos relacionamentos burocráticos, compactos e excessivamente minuciosos, afim de não sacrificarmos os moldes ligeiros destas simples e modestas reportagens...

Sendo assim, convem transcrever apenas os artigos 2.º a 6.º do mesmo decreto, suficientes para demonstrar

ao leitor como se acha organizado o Serviço de Assistência a Menores, e quais as suas finalidades:

"Art. 2.º O S.A.M. terá por fim:

- a) sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e transviados, internados em estabelecimentos oficiais e particulares;
- b) proceder à investigação social e ao exame médico-psico-pedagógico dos menores desvalidos e transviados;
- c) abrigar os menores, à disposição do Juízo de Menores do Distrito Federal;
- d) recolher os menores em estabelecimentos adequados, afim de ministrar-lhes educação, instrução e tratamento sômato-psíquico, até o seu desligamento;
- e) estudar as causas do abandono e da delinquência infantil para a orientação dos poderes públicos;
- f) promover a publicação periódica dos resultados de pesquisas e estudos e estatísticas.

Art. 3.º O S.A.M. será constituído de:

- I. Secção de Administração (S.A.);
- II. Secção de Pesquisas e Tratamento Sômato-Psíquico (S.P.T.);
- III. Secção de Triagem e Fiscalização (S.F.T.);
- IV. Secção de Pesquisas Sociais e Educacionais (S.S.E.).

Art. 4.º Ficam incorporados ao S.A.M. os seguintes órgãos:

- a) o Instituto Profissional Quinze de Novembro atual Escola Quinze de Novembro;
- b) a Escola João Luiz Alves;
- c) o Patronato Agrícola Arthur Bernardes; e
- d) o Patronato Agrícola Wenceslau Braz.

Parágrafo único. Os órgãos acima especificados terão regimentos próprios, ficando subordinados, técnica e administrativamente, ao S.A.M.

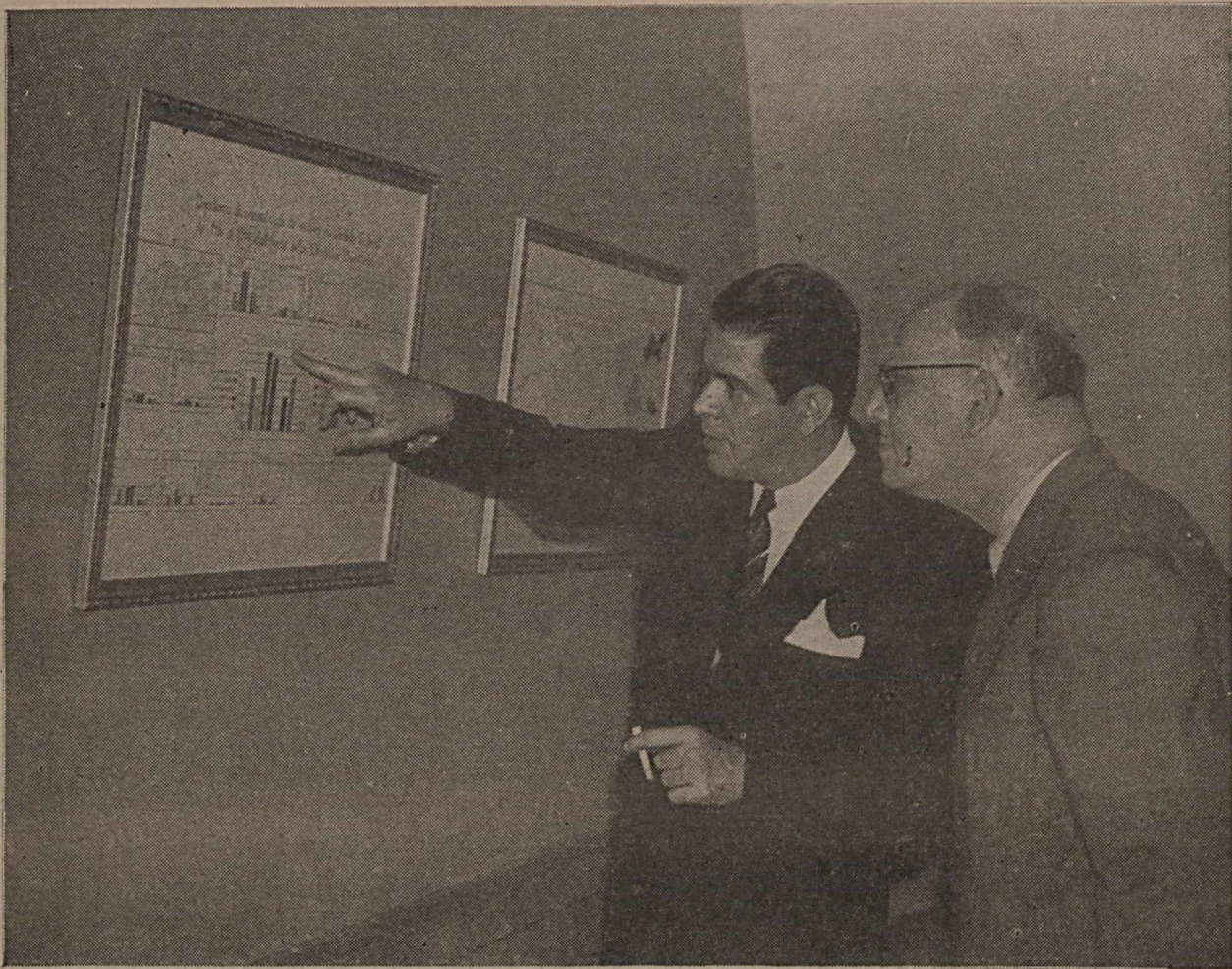
Art. 5.º Os estabelecimentos de assistência a menores desvalidos só poderão ser subvencionados ou admitir internados sob contrato, após audiência do S.A.M.

Parágrafo único. Os estabelecimentos mencionados neste artigo passarão a funcionar sob a fiscalização e orientação técnica do S.A.M.

Art. 6.º O Juízo de Menores fiscalizará a parte relativa ao regime disciplinar e educativo dos internados, observada a legislação em vigor."

UMA PUBLICAÇÃO OFICIAL DO S.A.M.

Desejamos fixar aqui, logo de início, algumas notas sobre o problema de assistência a menores, valendo-nos da



NO SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA A MENORES — O diretor mostrando ao redator da "Revista do Serviço Público" um gráfico sobre a incidência de criminalidade de menores no Distrito Federal

ajuda de recente publicação oficial. Aliás, não fazemos mais do que continuar na prática de norma que nos traçamos desde as primeiras reportagens e sempre com bons resultados.

Pelo título acima, vê-se que preferimos adotar apenas as iniciais do Serviço de Assistência a Menores. Muito mais cômodo, não só ao falar como ao escrever. Essa prática, que já se acha bem generalizada, poderia ainda ter maior extensão se, ao dar-se nome a um novo serviço, houvesse a preocupação de aproveitar-lhe sempre as iniciais para composições assim faceis e camaradas.

No comércio há muito é adotada. Lembramo-nos bem daquele nome de uma livraria ou empresa de anúncios de São Paulo, que nos surpreendeu um dia quando nos desdobramos todas as suas letras. Sem nenhum desejo de reclame, vamos reproduzi-lo: Edanee.

Pois bem, esse Edanee é apenas isto: Empresa de Anúncios Nacionais e Estrangeiros.

E Crediário? A mesma coisa: Crédito diário. Parece-nos que o criador dessa palavra foi Bastos Tigre.

SAPS, DASP, DIP, SAM já se acham perfeitamente consagrados.

Talvez amanhã surjam por aí uns "técnicos em eufonia e aglutinações", capazes de atender a qualquer encomenda de nome que o público possa guardar de memória facilmente. Não seria de admirar. Hoje há técnicos de tudo.

Desculpem-nos essa pequena digressão sobre assunto estranho à nossa reportagem. Ainda bem que suspendemos em tempo esse tro-ló-ló, senão lá se ia por água abaixo o precioso espaço da *Revista do Serviço Público*, que está sendo agora muito racionado pelo seu diretor...

A FAMÍLIA E A ATITUDE ANTI-SOCIAL DO INDIVÍDUO

Já se disse que, em relação à assistência a menores abandonados, nosso atraso em face dos Estados Unidos é de cinquenta anos, apenas... E, quanto ao Rio, em confronto com São Paulo, é de vinte e cinco.

Não sabemos se há visos de verdade nessas comparações. Mas confiamos em que nossa situação vai melhorar consideravelmente.

E, afinal, há quanto tempo foi criado o S.A.M.? Há pouco mais de um ano.

Sua ação não pode ser de resultados rápidos e imediatos, atenta a complexidade das atribuições que lhe cabem, num meio, como o nosso, em que o pauperismo, a frouxidão de laços de família em certas camadas sociais e também a ausência do espírito de cooperação daqueles que poderiam auxiliar os poderes públicos nessa campanha são notórios e se observam a cada passo. Até mesmo o fator racial não pode ser desprezado. Quanto a este último, não vale a pena mexer em casa de maribondo...

Não queremos imprimir a este trabalho feição desagradável. Também não nos parece regular achar que, quanto à assistência a menores, tudo entre nós corre no melhor dos mundos, com esse falso otimismo, meio velhaco, meio trapaceiro, que não adianta nada. Tolerância, portanto, com as nossas observações, registradas sempre com fim construtivo. Muita tolerância, por favor!

REVELAÇÃO QUE ENTRISTECE

Dizem que "o bom humor auxilia o trabalho" e não o queremos perder, de forma alguma, mesmo ao tratar do desagradável problema dos menores vadios. Há bairros na cidade bem castigados por eles. No Grajaú, por exemplo, depredam tudo que lhes cai ao alcance das mãos.

Costumam por aí prendê-los e soltá-los em constante e inútil alternativa. Por outro lado, não adiantaria atulhar as escolas de reforma com tais menores. E mesmo que se quisesse fazê-lo, de repente, não se encontraria lugar para acomodá-los todos, de forma adequada.

Acredita-se que só no Rio de Janeiro o número de menores carecedores de assistência chegue a ser de 250.000! Nunca, francamente, nos passou pela cabeça que atingissem a tal cifra: 250 mil! Pois fomos encontrá-la na monografia "Delinquência de menores no Rio de Janeiro", de autoria dos Drs. Meton de Alencar Neto e José Nava, o primeiro, diretor do S.A.M., e o último, psiquiatra do mesmo serviço. Esse trabalho se acha publicado no número de junho de 1942 dos *Arquivos do Serviço de Assistência a Menores*. Esses técnicos consideram exagerado semelhante cálculo, acrescentando, todavia, ter sido essa informação colhida em relatório do próprio Juízo de Menores. Vamos, portanto, soltar as nossas primeiras aspas...

"Segundo informam os relatórios do Juízo competente, existem, carecidos de assistência, cerca de 250.000 menores. Evidentemente, na base da população atual do Distrito Federal, de 1.781.567 habitantes, o cálculo está exagerado. Damos de barato: neste ponto convem exagerar. O desembargador Saboia Lima, ao tempo que exercia a judi-



NO SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA A MENORES — Grupo recém-chegado de menores para o fim de ter destino conveniente. Como se vê, estão ainda com sua roupinha de casa e de rua



NO SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA A MENORES — Teste de um menor na Secção de Pesquisas Sociais e Educacionais

captura de Menores, reconheceu que “no Rio de Janeiro, a quantidade de menores abandonados é assustadora”. . . . Todavia, exclama em seguida: “Felizmente, porém, não é assustadora a quantidade de menores delinquentes”. A nosso ver não é assustadora, porque é alarmante”.

Bem, isso de alarmante está realmente lá, na brilhante monografia de que nos valemos. Mas não se alarmem com esse alarmante. . . . O Dr. Meton de Alencar vai adiante explicar a coisa direitinho.

A ASSISTÊNCIA A MENORES AINDA É MUITO DEFICIENTE

Procuramos saber quantos menores se acham atualmente recolhidos a estabelecimentos do Governo. Fomos encontrar esta informação na introdução dos mesmos Arquivos:

“As melhorias introduzidas nos estabelecimentos oficiais, ex-Escola 15 de Novembro, hoje Instituto Profissional 15 de Novembro, Escola João Luiz Alves e Patronatos Agrícolas Wenceslau Braz e Arthur Bernardes, prenunciam um futuro promissor em benefício da criança confiada aos cuidados do Governo, pois, quando concluídas as obras que se processam, abrigarão cerca de 2.300 menores, contra um total de 1.250 no momento”.

Alem dos estabelecimentos acima referidos há outros, de *iniciativa particular*, que recebem de Cr\$ 80 a Cr\$ 150, por mês, do Governo, por aluno internado pelo S.A.M. No ano passado se encontravam admitidos desta forma nessas instituições 2.409 menores.

Assim, pois, somando estes 2.409 com aqueles 1.250 recolhidos a institutos oficiais, encontram-se 3.659, distribuídos por vários estabelecimentos a que faremos referência quando tratarmos da Secção de Triagem e Fiscalização.

É PRECISO MELHORAR AS CONDIÇÕES EM QUE VIVE A FAMÍLIA

E' oportuna a transcrição aqui do que afirmam ainda os Drs. Meton de Alencar Neto e José Nava, no mesmo número dos *Arquivos de Assistência a Menores*:

“Dos estudos modernos sobre a criminalidade de menores, ressalta logo um fato capaz de modificar a orientação que, em nossos dias, se empresta ao problema: a conduta anti-social do indivíduo jovem depende mais da *atitude da família* em relação a ele, do que dele próprio. Já vimos a importância que os autores dão aos conflitos emocionais, corolários dos familiares, na determinação tanto

da periculosidade social, como da criminal, e o grau em que estes conflitos dependem dos caracteres constitucionais. Já chamamos a atenção para o fato alarmante do lar de cerca de 38 % dos delinquentes de menor idade, apesar dos pais vivos e unidos em harmonia presumível, funcionar como o lar incompleto por morte de um dos cônjuges, de ambos ou por sua separação de fato. Portanto, é lógico, sem se abandonar a obstinação com que, sob os auspícios do Estado, se cuida da delinquência infanto-juvenil, dirigir parte do esforço para isso gasto *no sentido de melhorar as condições em que vive a família*. Em última análise, isso se resume em melhoria econômica e orientação social. Por conseguinte, o problema dos menores desvalidos e transviados é secundário ao problema de proteção e assistência à família”.

Lançada a introdução desta reportagem, com as aparas fornecidas pelos *Arquivos* do S.A.M., passemos a registrar o que vimos e ouvimos tanto na sede desse Serviço como no seu estabelecimento de assistência a menores de Quintino Bocayuva, o Instituto Profissional Quinze de Novembro.

COMO TRABALHA O S.A.M.

À rua São Cristovão n. 482, esquina de Francisco Eugênio, se acha instalado o Serviço de Assistência a Menores.

Nos tempos idos do segundo Império, foi aquele casarão, possivelmente, o solar de um conselheiro qualquer, de espírito encartolado, que se comprazia em ler o folhetim do “Jornal do Comércio”; achar que a Pátria estava por um triz sumindo no abismo, dependurada apenas pela pontinha da saia; e discutir as lutas dos partidos Liberal e Conservador...

Se mestre Vieira Fazenda fosse vivo, diria num instante quem foi esse conselheiro, dando-lhe toda a árvore genealógica.

.....
— Onde podemos falar ao diretor do Serviço?

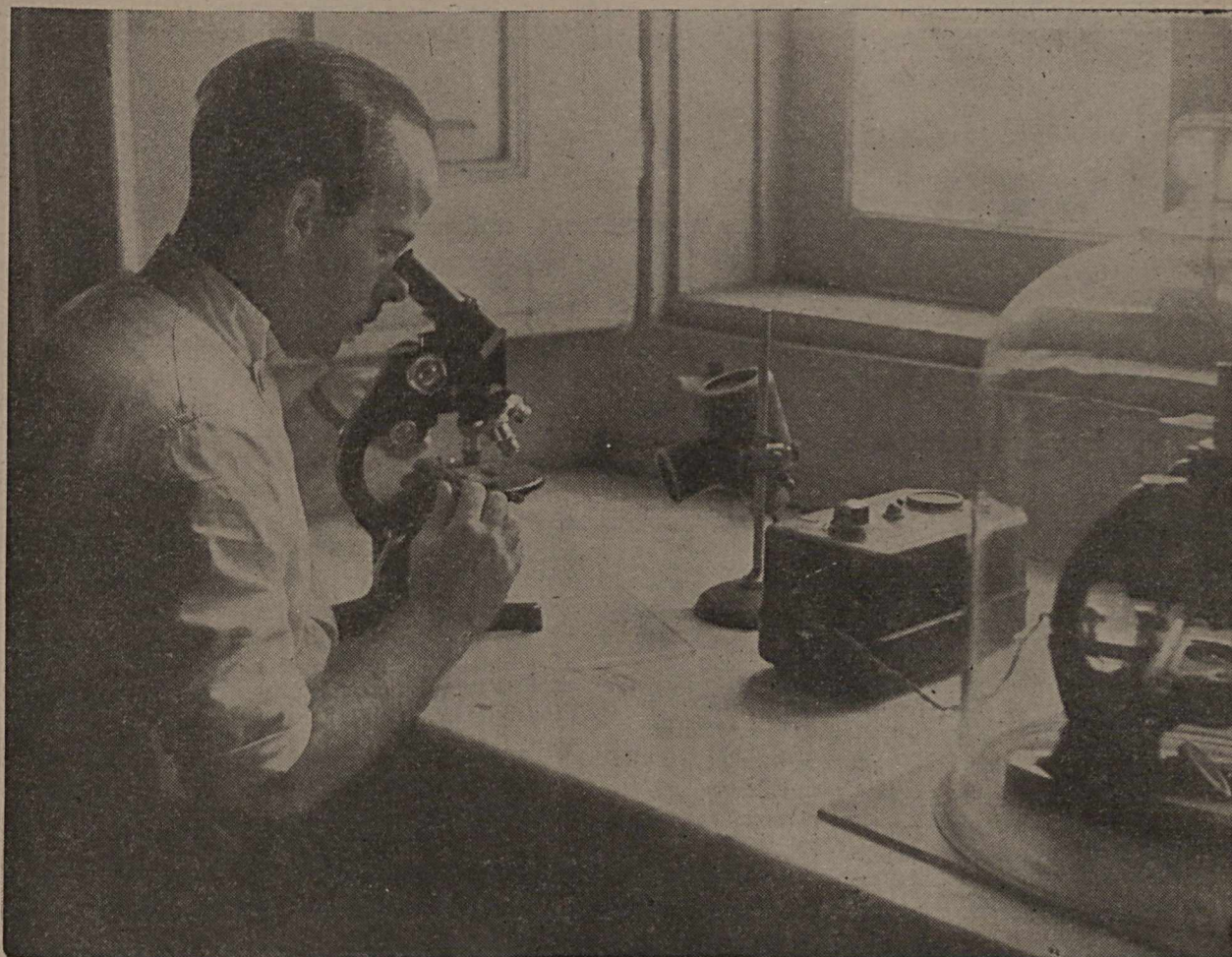
— No primeiro andar.

Subimos por nobre escada, de largos degraus. Numa saleta, que precede o gabinete do Dr. Meton de Alencar, uma jovem loura, de cabeça espiritual, recebe-nos com o melhor dos sorrisos.

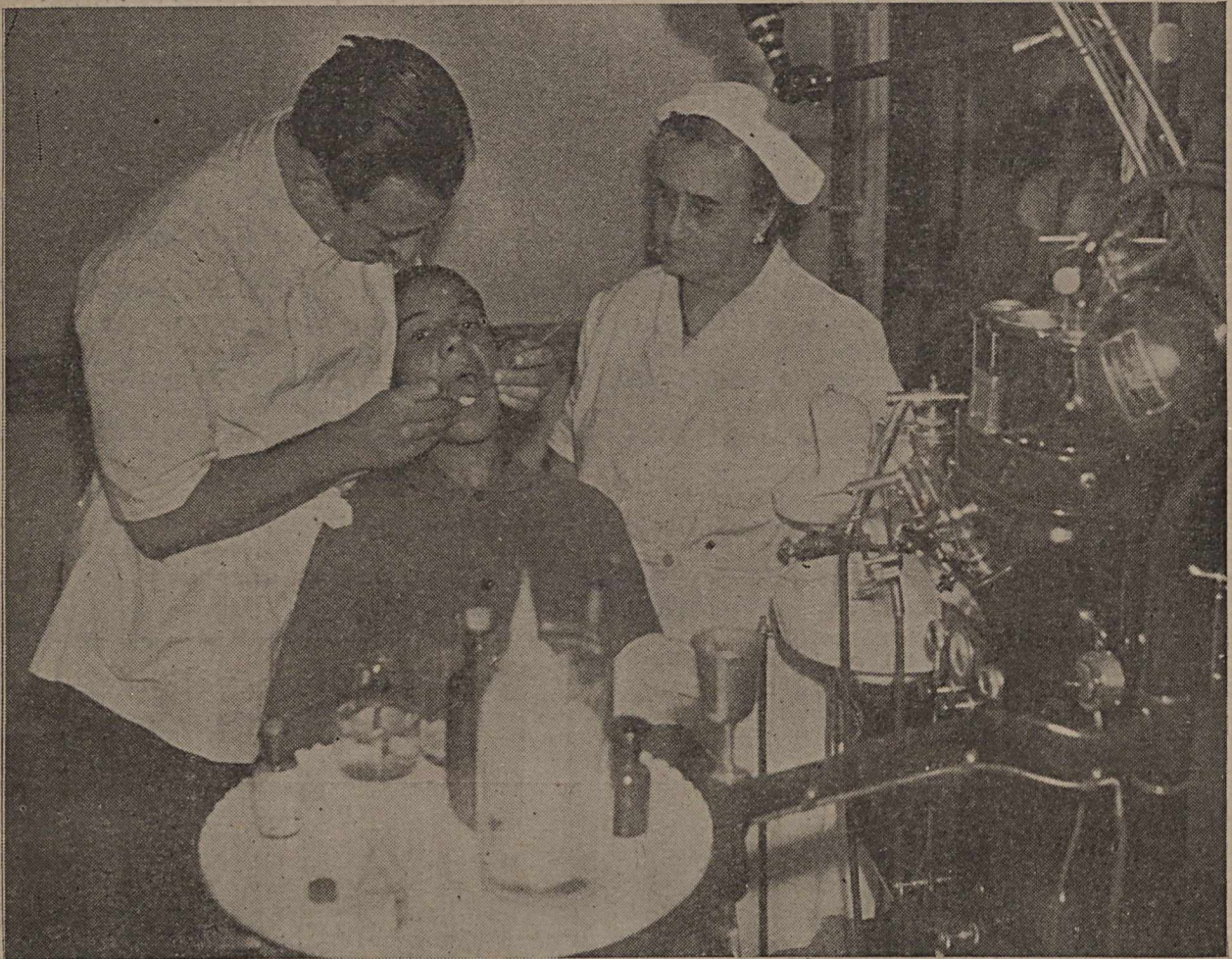
Gostamos. Contraste radiante com a sizudez boorenta de vetusto solar, em que respiramos e sentimos o passado, como se estivéssemos emaranhados numa saudade tecida de fios de aranha sujos e poeirentos...

NO GABINETE DO DIRETOR DO S.A.M.

O diretor do S.A.M., Dr. Meton de Alencar Neto, recebe-nos no seu gabinete, ciente de nosso propósito de



NO SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA A MENORES — Uma pesquisa bacteriológica no laboratório do S.A.M.



NO SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA A MENORES — Um aspecto da clínica odontológica

ouvi-lo, conforme lhe solicitáramos de véspera, por telefone.

Advertiu-nos delicadamente de que, desde que se achava à frente do S.A.M., não havia falado à imprensa senão umas duas ou três vezes. Entretanto, estava à nossa inteira disposição, concluiu satisfeito.

E passamos a registrar em seguida o que nos foi dizendo o Dr. Meton de Alencar:

— Embora seja já bem antigo o desejo de se proteger eficientemente os menores desvalidos, como se pode verificar pelo próprio histórico da antiga Escola Quinze de Novembro, somente de alguns anos para cá foi a referida proteção se tornando técnico-científica, possibilitando o aproveitamento de grande massa de menores desvalidos. Sem plano pre-estabelecido, os esforços dos políticos e filantropos se diluíam em organizações cuja eficiência deixava muito a desejar e nos colocava em plano inferior ao de qualquer país civilizado.

O D.A.S.P. E O S.A.M.

Procuramos indagar do Dr. Meton de Alencar qual a contribuição que o D.A.S.P. tem prestado aos seus ser-

viços, e sua resposta não se fez demorar, precedendo-a da seguinte referência ao ex-ministro da Justiça, Sr. Francisco Campos:

— Ao eminente ministro Francisco Campos deve-se, sem dúvida, o impulso do progresso vertical que agora se verifica na assistência a menores no Rio de Janeiro. Novas instituições foram erigidas, e os patronatos reformados e ampliados permitirão em breve grande aumento de população infantil protegida. O Governo, por intermédio do ministro da Justiça Dr. Marcondes Filho e da Comissão de Orçamento, presidida pelo ilustre presidente do D.A.S.P., Sr. Luiz Simões Lopes, compreendendo as patrióticas finalidades do serviço que dirijo, não lhe nega absolutamente os recursos de que precisa.

— Mas, afinal, fico indeciso: como é que o S.A.M. vai tendo esses recursos e, no entanto, continua imensa e sem proteção grande massa de menores desvalidos?

— Sua estranheza é natural, à primeira vista. Evidentemente, problema de tal vulto não pode e nem deve ser encarado apenas pelo organismo oficial. Há que entrosar-se a ação particular; há que chamar-se os filantropos, conclamar-se os generosos e os homens de boa vontade para colaborarem na gigantesca tarefa de atender aos desa-

justados. E é precisamente uma das finalidades do S.A.M. sistematizar e coordenar providências, levando a técnica de proteção a todos os estabelecimentos, amparando-os até mesmo materialmente, de forma a que possam realmente corresponder às finalidades a que se propuseram. Nem sempre o mais generoso é o mais capaz. Se nos lembrarmos de um velho aforismo — uma ovelha má tresmalha o rebanho, verificaremos a necessidade imperiosa de definir o espírito de cada um estabelecimento, internando menores nas mesmas condições de saúde, nível mental e capacidade de aprendizagem, formando grupos homogêneos capazes de auferir o melhor proveito. Pois é necessário não nos esquecermos de que por aqui passam crianças de ambos os sexos de 0 a 18 anos de idade e que há necessidade de estudá-las e classificá-las convenientemente, para que a sua distribuição esteja acorde com as normas hodiernas de higiene e pedagogia.

— E quando aparece por aqui um menor afetado de moléstia contagiante?

— A sua pergunta vem afirmar o que lhe estou a dizer, isto é, que é necessário fazer-se a separação imediata dos internados. E' para isso que estamos aparelhados. São em grande número os menores portadores de moléstias infecto-contagiosas, que afastamos imediatamente do convívio dos demais internados. Só este serviço justifica-

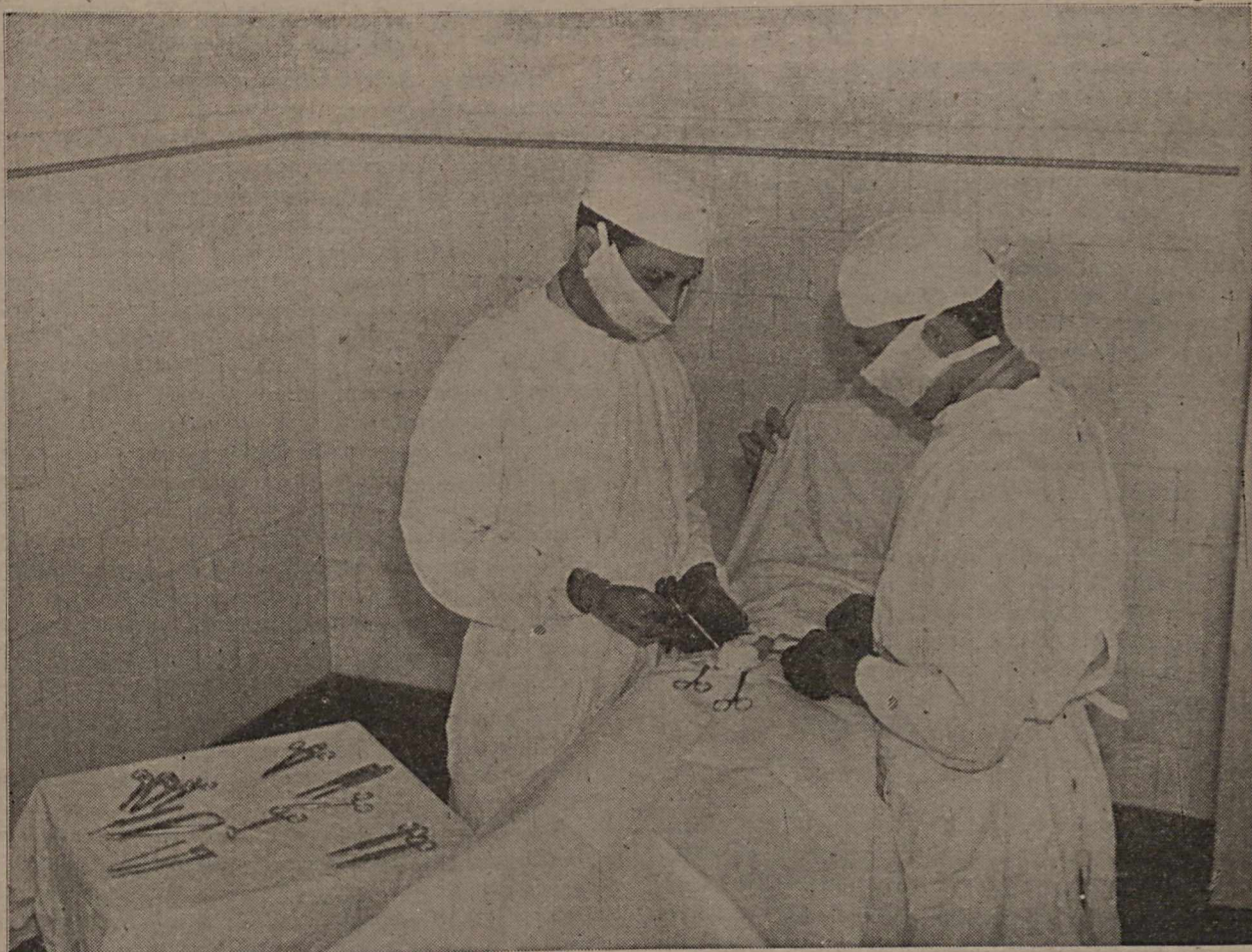
ria de sobejo a criação do S.A.M. Mas inúmeras outras vantagens resultaram do seu funcionamento.

— Mas não se fez sempre essa seleção?

— Não. Lastimavelmente jamais puderam os juizes de menores contar com a colaboração preciosa de um órgão desta natureza e, por isso mesmo, não obedeciam as internações a nenhum critério técnico-científico. Poder-se-ia encontrar, portanto, sob o mesmo teto e sob o mesmo regime disciplinar e educativo, menores doentes ou não; anormais da psique ou não, e nas mais variáveis condições de idade e saúde, impedindo tais grupos heterogêneos qualquer trabalho eficiente de educação e ensino. Tal fato trouxe sempre às nossas casas, até certa época, dificuldades irremovíveis, apesar da solicitude dos ilustres jūizes de menores que, como Melo Matos, Saboia Lima e Saul de Gusmão, deram todo o seu tempo, inteligência e zelo a esta santa cruzada, que lhes deve vultosos serviços.

— E quanto a pessoal competente para os delicados encargos do S.A.M.?

— Realmente esse é o maior dos óbices encontrados em todas as instituições como esta. Por isso mesmo, até hoje, não pude completar os quadros. Não basta apenas nomear funcionários. Há que encontrá-los entre os que demonstrem real carinho e zelo pelo problema. Pois nem sempre o mais letrado é capaz de lidar bem com crian-



NO SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA A MENORES — Uma operação praticada num internado do S.A.M., na Secção de Pesquisas e Tratamento Sômato-psíquico (S.P.T.)

ças. As obras sociais desta natureza exigem pendor e dedicação dificilmente encontrados. Por isso mesmo muitos abandonam o serviço ao primeiro contacto com as crianças. E não é fácil substituí-los. Careceríamos, portanto, de maior maleabilidade, nas admissões, recusas e aproveitamento de extranumerários. Creio que ainda este ano obterei do D.A.S.P. tabela única de extranumerários para todos os estabelecimentos oficiais do S.A.M. Isso virá facilitar sobremodo a minha tarefa neste setor.

O PROBLEMA DA DELINQUÊNCIA

O Dr. Meton de Alencar Neto entrou depois em outra ordem de considerações, passando a focalizar o problema da delinquência de menores, conforme se vê pelas notas que a seguir registamos:

— Teem razão os autores atuais em considerar o problema da delinquência de menores como da alçada do clínico, do psiquiatra e do professor. Nem outro pensamento se ajustaria às idéias de hoje, quando os melhores livros publicados a respeito de psiquiatria da infância e da adolescência incorporam o assunto em seus quadros, consagrando-lhe capítulos amplos e detalhados, esmiuçando tanto a etiologia, como a terapêutica. A teoria de William Healy, interpretando o crime como a resultante patológica de grande tensão afetiva, cumulada desde os primeiros choques emocionais ocorridos na infância, se ajusta muito bem ao conceito de Janet sobre emoções e psicoses. As *circunstâncias* que Janet aponta como causas de choques emocionais formam a constelação familiar e ambiental de adaptação do indivíduo. Barilari, aquele mesmo que consolidou o conceito de unidade sômato-psíquica do indivíduo, acha, a propósito da constelação, que as circunstâncias são todos os momentos da vida e que um minuto ou um segundo bastam às vezes para modificar uma vida. Quotidianamente, em cada instante, surgem das circunstâncias pequenas emoções, *nadas* emocionais, cujas reações ficam escondidas, mascaradas ou desaparecidas, mas que se acumulam e alteram vagarosamente o equilíbrio psíquico, até que a última, pequena ou grande, desencadeia uma psico-neurose. E' o que se chama *gota d'água emocional*, insignificante, que, somada às precedentes, provoca o transbordar. Seria o acidente ou estímulo banal atuando sobre um terreno patológico, preparado, que causará a psicopatia, a psico-neurose ou a delinquência.

A constelação constitui-se do ambiente e dos familiares, e consolida-se pelos efeitos de má educação, de educação descuidada ou mal orientada, que torna o terreno preparado, criando o estado patológico ou fazendo aflorar os estados patológicos de remotas vivências dos antepassados.

Parece, portanto, que o problema na atualidade está definitivamente assentado sobre bases da medicina e da educação.

Foi este conceito que modificou, desde 1930, a polícia de menores de Nova York, transformando-a num organismo de assistência social, livre das formas policiais. Costumam todos referir-se às cifras das estatísticas policiais com adjetivos de alarme. Inclusive eu, em trabalho recente, de colaboração com o Dr. José Nava, qualifiquei a quantidade de delitos praticados por menores de alarmante.

Quem quiser, porem, aprofundar-se mais nas origens, verá que o adjetivo veio apenas como força de expressão, necessário tão só para não estimular o descuido de pais e professores, mormente quando leigos no assunto. E' natural que a quantidade cresça na razão direta do crescimento da população, já que o menor, sem coisa alguma que o oriente, preferirá sempre trilhar o caminho da maldade.

De outro modo, que adjetivos reservaríamos para as cifras publicadas pelos autores norte-americanos? Eis algumas, tomadas de Thorsten Sellin: 401.657 varões e 30.358 mulheres, de 16 a 20 anos de idade, presos pelas autoridades e fichados no Federal Bureau of Identification de 1935 a 1939. O mesmo autor cita 327,7 delinquentes de 16 a 20 anos por grupo de 100.000 habitantes da Inglaterra, de 1929 a 1931; 93,9 na mesma, por grupo de 100.000 habitantes da Irlanda, de 1929 a 1932, e assim por diante, sempre cifras altas. Entre nós tal adjetivação se deve usar exclusivamente para chamar a atenção daqueles que teem força para impedir a má educação e o desajustamento social. Porque nossas cifras se tornarão irrisórias, comparadas àquelas:

Em 1937, segundo o Juízo de Menores, 155 varões e 44 mulheres de 15 a 20 anos que se chocaram contra os textos de lei; em 1938, 156 varões e 16 mulheres, nas mesmas condições.

Em 1939, 40 e 41, examinamos 577 menores delinquentes, de ambos os sexos, para o Juízo de Menores.

E' preciso convir que se o número de internações de menores transviados vem aumentando no Rio de Janeiro, este fato é devido aos métodos disciplinares adotados pelo Estado Novo, que melhor se aparelhou para proteger a adolescência desvalida e transviada, procurando, colhendo e resguardando indivíduos que até há pouco teriam que viver na miséria, na mendicância ou à margem dos Códigos. Não se o deve apenas à chamada degradação da família, mesmo porque cifras maiores já foram divulgadas por Evaristo de Moraes, Franco Vaz, Alfredo Pinto e outros, em épocas nas quais não se viam as mesmas condições de vida que existem hoje, quando se imputa como causa um possível relaxamento de costumes, um duvidoso aviltamento da moral e a relativa dispersão da família. E' muito natural que, existindo um Juizado de Menores e um Serviço de Assistência a Menores, ampliados e aperfeiçoados na vigência do Estado Novo, sejam maiores as possibilidades de amparo à infância e à adolescência, circunstâncias que concorrem para o aumento de internações e não para o exagero da delinquência propriamente dita, cujos dias de fulgor e brilho já se sepultaram com as velhas idéias e métodos, falecidos em 1930.

Em mui boa companhia, pensando assim, ficarei, porque juízos iguais já expôs uma técnica inglesa, Margey Fry, escrevendo em 1941 que "quando em 1933 entrou em vigor uma lei que melhorava os métodos de lidar com os jovens delinquentes, aumentou imediatamente o número de crianças que compareceram perante os tribunais". E mais adiante: "uma nova confiança nos Tribunais, um novo interesse público pelo problema da criança endiabrada, foram as causas deste aumento; não que tivesse havido um subito acréscimo extraordinário de atividade ilícita da juventude".

A GUERRA E A DELINQUÊNCIA ENTRE NÓS

Estamos em guerra há cerca de seis meses. Pois bem, a guerra trouxe imediatamente para os países nela comprometidos o aumento dos atentados contra a propriedade e contra a pessoa, incluindo entre os delinquentes um número enorme de menores. Em nosso país, felizmente, não se verificou ainda isso. Entretanto, Betty B. Rosenbau, no excelente trabalho *War and Crime*, de 1941, nos mostra o aumento das tendências anti-sociais, em tempo de guerra, a par do aumento de intensidade de delinquência e da diminuição do número de prisões. E como julga que guerra e crime estão intimamente entrelaçados, acha que o Estado não deve suspender as atividades escolares nestes tempos de horror, nem os divertimentos para a infância e adolescência, justamente para não aumentar as oportunidades de delinquir, dando escape às tendências anti-sociais, exageradas pelo hábito de ler o noticiário de milhões de homens metralhados, chacinados, canhoneados e bombardeados e pela repetição dos saques aos lares dos países invadidos. Graças a Deus, neste setor, a guerra não nos atingiu ainda.

REEDUCANDO MENORES

Pensando em reeducação, pensa-se também em profilaxia, e duas medidas serão sempre obrigatórias. A primeira, a proteção à família para que esta mesma proteja, ampare e eduque sua prole, tem sido objetivo constante do Presidente Getulio Vargas e da Exma. Sra. Darcy Vargas; e não exagere se afirmar que todas as leis brasileiras eficazes de proteção à família foram elaboradas e postas em vigor pelo Estado Novo. A segunda, se eu tivesse autoridade para tal, pô-la-ia em prática, mas tal autoridade escapa à alçada do diretor do Serviço de Assistência a Menores, para incidir na da Delegacia de Menores: restringir a vinda de menores de 18 anos para o Rio de Janeiro, quando não acompanhados pelos pais ou responsáveis legais ou para fim de estudos, impedindo seu desembarque e devolvendo-os ao lugar de origem. Diariamente aportam aqui e desembarcam do interior menores que veem fugidos ou à cata de trabalho, sem meios de subsistência e entregues ao próprio nariz, o qual, aliás, não sabem onde está. Estes menores se abrigam nas hospedarias, antros de malandragem, que os hospedam contra a lei, ou ficam vagando e dormindo em vagons abandonados, soleiras de porta, etc., tornando-se presas fáceis dos profissionais do furto e roubo, e fazendo-se pivetes e aprendizes de delinquência, mais tarde delinquentes e professores de delinquência. A experiência de 16 anos permite expressar-me assim.

A reeducação se processa e ministra em estabelecimentos especiais. Seu primeiro trabalho, o mais árduo, é destruir, para depois construir pela educação, humanizando e socializando o indivíduo, readaptando-o à sociedade. Distinguem-se estabelecimentos *congregados* e *dispersos*. Congregados são os reformatórios, aperfeiçoados na América do Norte, mas cujos resultados não foram os que se esperaram, pois que 80% dos egressos destas casas voltam à delinquência, segundo o testemunho digno de Healy. Dispersos são os sistemas de lares (cidades de menores) e os pais adotivos (*fooster home*), casais da maior integridade, ricos ou não, voluntários, aos quais o Estado confia transviados e desvalidos. Os estabelecimentos dispersos são os

melhores. Os métodos adotados nuns e noutros, em nossos dias, compreendem o tratamento clínico ou cirúrgico antes de se iniciar o psicoterápico e a pedagogia da escola ativa. E' mister o tratamento médico inicial, porque a *espinha irritativa*, como sóe se denominar muita vez a causa íntima do descaminho, da rebeldia ou da delinquência, pode estar em um foco dentário, em uma hérnia, em um processo tuberculoso potencial, em um tumor insuspeitado, etc., etc. Em seguida inicia-se a terapêutica pedagógica e o ensino técnico profissional. A psicoterapia abrange todos os métodos de tratamento sancionados, ergoterapia, balneoterapia, sugestão, etc.; a pedagogia obedece as disposições da escola ativa. Os métodos disciplinares são psicológicos, exclusivamente psicológicos, seja qual for a escola psicológica do agrado dos orientadores. Estão condenados definitivamente os métodos autoritários (coerção, intimidação, castigos corporais, trabalhos penosos e monótonos, etc.). Um bom sistema é o Borstal, cumprido na Inglaterra desde os últimos anos do século passado, ao qual se pode denominar de sistema misto, porque os estabelecimentos do sistema são uns fechados, outros semi-abertos e outros abertos, compreendendo unidades de 60 indivíduos e de menos, número que diminui nas casas abertas, de onde o redimido passa à *Borstal Association*, organismo que o veste e emprega, orientando-o e supervisionando-o, até um a três anos depois de sair da última "casa aberta". Para se ter uma idéia clara do Borstal System basta imaginar uma série de círculos concêntricos de diversos tamanhos. No centro se encontram as "casas fechadas"; à medida que nos aproximamos dos círculos da periferia vamos encontrando "casas semi-abertas" e cada vez mais abertas, até atingirmos o círculo externo, onde teremos as "casas abertas". Pela reeducação o indivíduo vai se humanizando e socializando, mudando para as casas mais próximas da periferia e passando para a parte de fora do círculo das casas abertas, onde está a sociedade, na qual se reintegra. Este sistema é considerado o melhor, pelos americanos, que o iam adotar, quando surgiu a atual guerra, adiando os trabalhos de instalação, iniciados por William Healy e seus colaboradores.

SUPERIORIDADE DO SISTEMA BORSTAL

A cifra de reincidências verificadas entre egressos do sistema Borstal é o que se pode chamar ótima: 8%! Comparada com a de 80% dos outros reformatórios, parece inacreditável! E' minha intenção adotar, em parte, pelo menos, os métodos e disciplinas deste sistema. Não é possível transplantá-lo na íntegra, primeiro porque seria necessário reunir soma em espécie, de tal vulto, que deixaria no fundo de um binóculo tudo o que se gasta no Rio de Janeiro com a proteção e educação de menores desvalidos e transviados; segundo porque nossas condições etno-geográficas aconselham uma série de medidas modificadoras considerando o elemento "clima", que impediria possivelmente as 13 horas de atividades contínuas, incluindo atividades técnicas e pedagógicas, e o elemento "negro", dificilmente acessível a tudo quanto constitui melhoria de condição social. Mas, todavia, é possível adotar suas vigas espirituais, isto é, a técnica e a disciplina. E' o que pretendo fazer no futuro Pavilhão Nina Rodrigues do I.P.Q.N., antigo Núcleo Anexo à Escola Quinze de Novembro, que inaugurarei em breve. Esta casa, inteiramente inédita no Brasil, ficará sob minha supervisão direta; para

isso conto com a colaboração e com a completa harmonia de pontos de vista do professor Francisco Guimarães, diretor do Instituto Profissional Quinze de Novembro e do Dr. José Nava, psiquiatra, chefe do P.N.R., a quem está confiada a parte técnica. Tenho tanta confiança nos meios disciplinares e educativos preconizados pelo Borstal System, quanto nestes dois de meus colaboradores, ambos experimentados e conhecedores do problema. Com isso amplo e integro no seu sentido verdadeiro o Serviço de Assistência a Menores, cujo ideal nobre, de socializar a criança desvalida e transviada, se molda no pensamento do Presidente Getúlio Vargas, de amparo e proteção à família brasileira.

NA SECÇÃO DE PESQUISAS SOCIAIS E EDUCACIONAIS

Esta secção ocupa duas salas no primeiro andar do edifício-sede do S.A.M. e cinco salas de aulas no andar térreo do pavilhão de triagem.

Fomos primeiro conversar com o seu chefe, Dr. José Francisco Carvalho, técnico de educação do Ministério da Educação e Saúde, que no momento se achava distribuindo serviço às assistentes sociais, incumbidas de fazer, na rua, investigações sobre as condições econômicas das famílias dos menores candidatos à internação, cujos nomes constam dos processos remetidos ao S.A.M. pelo Juízo de Menores.

Dado o nosso interesse em saber pormenores do trabalho das referidas assistentes, o Dr. José Carvalho nos apresentou à Sra. Mariana Agostini de Vilalba Alvim, que é encarregada também da distribuição dos processos que veem do Juízo de Menores pelas assistentes, com exercício na secção.

A vida de torturas e sofrimentos da população pobre do Rio de Janeiro se acha perfeitamente sintonizada na referida secção, que pode, em virtude de suas atribuições, senti-la muito de perto, por se achar com ela, em contacto constante, por intermédio de visitadoras domiciliares que são, afinal, aquelas assistentes.

Nunca pensamos que a miséria do Rio tivesse descido a tanto! Como nos sentimos confrangidos com a narrativa de casos seguidos de menores desvalidos que, procurados em suas casas, em bibocas perdidas, lá pelos subúrbios da Central e da Leopoldina e nos morros tradicionais da pobreza da cidade, são encontrados em completa penúria!

E D. Mariana, sem preocupação de carregar as tintas de quadros horríveis da indigência que ela mesma e as assistentes teem presenciado, nos foi soltando, trazendo-as bem vivas à imaginação, as torturas por que passam milhares de crianças desvalidas da idade, até que possam ser amparadas.

O nosso paciente leitor deve prestar bem atenção no qualificativo "desvalidas", que empregamos. Não queremos nos referir a esses meninos de 13 e 14 anos, terríveis, de conduta irregular e que perambulam pelas ruas, tomando trazeiras de bondes e ônibus, ou entregando-se a depredações nos arrabaldes.

Os desvalidos a que nos referimos são crianças, meninos ou meninas, de tenra idade e que, por morte dos pais ou responsáveis, não teem lugar a que possam abrigar-se. O reporter tomou para si essa definição de "desvalidos"

para esses menores, embora, é bem certo, contrarie a definição genérica que os técnicos do S.A.M. apresentam para os menores de 0 a 18 anos, sem proteção. E, a propósito dos desvalidos do reporter, D. Mariana teve ensejo de recordar este fato que lhe deu precisa impressão das dificuldades em que se encontram frequentemente homens pobres, chefes de família:

— Desci. Quando cheguei à portaria, indicaram-me o homem que não podia subir escadas, arruinado pela arterio-esclerose. A seu lado, três meninas pequenas, sendo a mais velha de oito anos. O pai, um português pobre, desejava interná-las todas, pois que não as podia manter em casa, não só por absoluta falta de recursos como também por lutar com dificuldades para arranjar quem delas pudesse tratar.

E D. Mariana perguntou-lhe então:

— E a mãe, onde está?

— Morreu esta semana, tuberculosa.

— Felizmente, o senhor tem as pequenas já crescidas, e, com geito, poderá acomodá-las de forma a desembaraçar-se para o seu trabalho diário.

— Não, patroazinha. Como vê, meu estado não me permite trabalhar mais. Não dou mais nada. Acabou-se tudo! Até a minha pobre Leocádia foi-se deste mundo e ainda me deixou a garotinha que ficou lá com a vizinha e tem 10 meses apenas.

E D. Mariana nos disse que o pobre homem contou pelos dedos o número dos dias passados desde o falecimento de sua boa companheira, afim de confirmar a informação dada.

— Pois bem, continuou D. Mariana Agostini, casos como esse, do português pobre, são quase diários aqui. E muitas vezes não é a desgraça proveniente da morte, mas — o que também é triste — decorre de outra causa a que as pobres mães e os filhos não conseguem escapar: a prisão do chefe da família por crime imprevisto, uma agressão consequente muitas vezes de simples bebedeira ou, quando não é isto, de vingança friamente estudada contra um desafeto da zona.

O Dr. José Francisco Carvalho, aproveitando a oportunidade de ligeira interrupção de nossa palestra, levou-nos a visitar o pátio, onde vimos cerca de 400 menores que o S.A.M. abriga, enquanto aguardam vaga nos estabelecimentos destinados a recebê-los definitivamente. Não é ociosa essa permanência na sede. Os meninos estudam e são observados na sua conduta, nas suas tendências, afim de que, depois, sejam encaminhados a estabelecimentos educacionais que melhor convenham às suas inclinações. Porque, acentuou o Dr. José Francisco Carvalho, estas instituições que os recebem já estão tendo o seu ensino especializado para o fim de atender convenientemente, em obediência aos modernos princípios técnico-pedagógicos, os diferentes tipos de educandos que vão abrigar. Quanto ao ensino na sede do S.A.M., outra é a orientação a seguir, pois é preciso considerar que toda a sua população escolar é flutuante, renovando-se a cada passo as turmas, com o desligamento constante de alunos. Nesse caso, muito é sacrificado o rendimento do ensino. Daí, pois, o chefe da Secção de Pesquisas Sociais e Educacionais ter organizado um programa de atividades extra-curriculares e extra-escolares, capaz de suprir, em parte, as deficiências do ensino

sistemático, programado. E não há negar que, levando-se os menores a excursões e diversões fora do estabelecimento, consegue-se quebrar-lhes essa tristeza característica da vida sedentária a que estão sujeitos quantos a ela são forçados.

Não se pense, porém, que atualmente a sede do S.A.M. constitua simples local de reclusão de menores. Nós mesmos vimos lá como eles vivem: amplo pátio arborizado, com recreio ao ar livre e coberto, tanto para os maiores como os pequenos até 10 anos. Estes desfrutam até da vantagem de um "play-ground".

Os "gurizinhos" são encaminhados ou para a Casa Maternal Melo Matos, ou para a Fundação Romão de Matos Duarte, a antiga "roda" da rua Marquês de Abrantes, dependência da Santa Casa.

Estes pequenos não perdem tempo no S.A.M.: pintam o sete o dia todo, deslizando no "escorrega", alternando-se na gangorra, ou esparecendo suavemente nos balanços. Tudo isso, é claro, sob as vistas de duas inspetoras diligentes, Isalina da Silva Tosta e Mercedes Corrêa. Os maiores são observados e fiscalizados por homens, funcionários possuidores de grande energia e que tudo veem fazendo para melhor compreender os encargos que lhes cabem, colaborando, assim, na educação dos adolescentes, como os inspetores José Herminio e Alberto Nunes Moreira, este exercendo as funções de chefe de disciplina.

Mas os "gurizinhos" este ano terão que deixar um pouco a "farra" dos balanços, gangorras e "escorregas" o dia todo, pois o Dr. José Francisco Carvalhal vai pôr em prática o plano para organização de uma classe de jardim de infância, plano esse já aprovado pelo diretor.

OS TRABALHOS DE PSICOTÉCNICA

Subordinados à secção de Pesquisas Sociais e Educacionais, funcionam os trabalhos de psicotécnica, a cargo da professora Gloria Quintela.

Fazem parte dos trabalhos de psicotécnica a classificação psico-pedagógica do menor. Como é importante para a psicologia conhecer a estrutura física, já traz o menor os elementos necessários colhidos nos exames anteriores e sintetizados em ficha adequada.

Ao ingressar na escola para onde é enviado leva o menor estas e outras indicações básicas para iniciar a sua educação: do exame físico, as suas capacidades fundamentais, a relação entre suas funções orgânicas e sua constituição, informes da família, dos fatores que poderiam influir na sua hereditariedade e do ambiente social e escolar anterior à sua entrada no S.A.M. Pelo exame psico-pedagógico, verifica-se o seu desenvolvimento normal, super-normal, ou deficiências que possam apresentar-se, bem como o grau de escolaridade, com indicações precisas sobre a mesma.

O exame de nível mental é feito pelos testes coletivos de Dearborn, do desenho de Miss Florence Goodenough, P. V. de Th. Simon, e pelo teste individual de Binet-Terman, e ainda pelos "Labirintos de Porteus" e "Reativos de Sante de Sanctis".

E são apreciáveis os resultados obtidos com a aplicação desses testes, não só pela segurança com que são empregados, como também porque, estabelecido o índice de correlação entre os mesmos, se pode verificar que são mais

ou menos idênticos os resultados obtidos com a aplicação dos diferentes testes.

EXAMES EM 3.000 MENORES

E D. Gloria Quintela nos disse que já realizou exames em 3.000 menores. Preste bem atenção o nosso leitor: três mil exames! E, no entanto, a nossa entrevistada soltou cifra tão expressiva, sem nenhum desejo de nos surpreender. E foi mais longe: forneceu-nos estes pormenores, bem elucidativos:

Super-normais	1,5 %
Normais	17,3 %
Sub-normais	81,8 %

Revelou-nos ainda que a classificação da inteligência, segundo o Q.I., ou melhor, fora de linguagem técnica, o "quociente de inteligência", havia permitido o seguinte resultado:

Idiotas	0 %
Imbecis	4,8 %
Débeis mentais	33,2 %
Fronteiriços da debilidade mental.....	24,8 %
Limite do normal	18,1 %
Normais	17,4 %
Inteligência elevada	1,2 %
Inteligência elevadíssima	0,2 %
Gênio	0 %

E D. Gloria Quintela assim terminou suas informações:

— Pela classificação da inteligência nas várias idades, verificamos que, dos 4 aos 8 anos, há predominância da inteligência normal; aos 9 anos, maior número de inteligências limite do normal; aos 10 anos, inteligências fronteiriças da debilidade mental, e, finalmente, dos 11 aos 21 anos, predominância da debilidade mental. As causas que concorrem para essa percentagem elevada de sub-normais são sobejamente conhecidas. E' claro que os Algarismos, quando se referem a questões psicológicas, não tem a rijeza aritmética, por isso que tais questões, extremamente subjetivas, sofrem variações para mais ou para menos, acordes com as múltiplas causas de erro.

O PESSOAL DA SECÇÃO DE PESQUISAS SOCIAIS E EDUCACIONAIS

— Ah, D. Mariana, que calor lá fora!

E a mocinha sentou-se, derreada, procurando tomar alento. D. Mariana Agostini nem teve coragem de provocar-lhe mais palavras. Preferiu nos dizer onde sua colega havia estado:

— D. Nina Lipka acaba de chegar — imagine o senhor de onde? — do curato de Santa Cruz. Saiu de casa muito cedo e rodou por lá o dia todo, à procura dos tais "barracões sem número" — endereço clássico da nossa gente pobre. Porque ninguém pode calcular quantas indicações vagas nos são deixadas pelas pessoas que procuram o Juízo de Menores, não sabendo sequer precisar o lugar em que moram. Daí resulta que as nossas visitadoras são forçadas, em tempo como este, de horrível calor, a longas caminha-

das, suportando todos os seus inconvenientes: sol, poeira e até riscos naturais a que qualquer pessoa está sujeita em certas zonas do Rio. E nos dias de chuva, como tivemos ainda há pouco?

— Realmente, esse trabalho deve ser mesmo muito penoso. Mas, não é constante...

— Não, senhor. Todo o ano é isso. Além de D. Nina temos ainda para investigações mais três assistentes: Dona Laura Ribeiro de Araujo, Lucy Fonseca e Iracema Ribeiro.

— E quanto ganham essas moças para esse serviço horrível e cacete?

— Quinhentos mil réis.

— E qualquer moça pode desempenhar essa função?

— Não, só aquela que fizer um curso de formação profissional, nas escolas de assistência social, e que não é de meses, mas de três anos puxados, com a obrigação ainda de defesa de trabalho escrito, ao concluí-lo.

— Mas não será possível elevar-se o nível de remuneração dessas visitadoras?

— Ah, isso já não é mais comigo...

E o Sr. Arthur da Costa Silveira, que trabalho ao lado do Dr. José Francisco Carvalho, sorriu como a dizer que sabia bem onde iam bater aquelas reticências de Dona Mariana Agostini.

— E quanto a professores? perguntamos ao Dr. Carvalho.

— Temos atualmente oito, incluindo o de música e canto orfeônico. Ensinam eles aos meninos aqui internados e que se acham divididos em duas turmas, uma de manhã e outra à tarde. O professor Marcelo Paes Barreto foi por mim encarregado de organizar e dirigir as atividades extra-escolares que compreendem, como já havíamos dito, excursões, passeios, visitas a lugares públicos, cinemas, etc. O professor Marcelo, a meu ver, está dirigindo bem essas atividades, dado o seu temperamento alegre e expansivo, e, sobretudo, a sua compreensão exata das funções que lhe cabem, muito apreciáveis.

E o Dr. José Carvalho nos chamou a atenção para um garoto que entrava na secção:

— Aquele pequeno que está ali é muito vivo. Quer por força ser datilógrafo, e quando tem oportunidade de vir a esta secção, vai direitinho para junto da máquina, chegando até a copiar o teclado e treinar em "seco" lá no páteo. E D. Maria Gomide, a nossa datilógrafa, acha-lhe graça e, quando pode, deixa-o tocar no teclado. E é de ver-se a satisfação de que fica possuído!

NA SECÇÃO DE PESQUISAS E TRATAMENTO SÔMATO-PSÍQUICO

O chefe dessa secção é o Dr. Alcion Baer Bahia. Perguntamos-lhe se a S.P.T., como a denominam na casa, era a Secção Médica do S.A.M. E seu esclarecimento não demorou:

— Não, não é a secção médica do S.A.M. E' com certeza, uma secção onde se fazem exames médicos, mas não rigorosamente uma secção de medicina, no sentido restrito da palavra. Para ser, a um só tempo, exato e conciso, eu lhe direi que a S.P.T. é precisamente o que seu

nome indica, isto é, uma Secção de Pesquisas e Tratamento somático e psíquico do menor. Alguma coisa, portanto, de mais amplo, de mais complexo e de mais fecundo do que o simples exame e tratamento de um doente. A S.P.T. não é, então, simplesmente, a dependência hospitalar do S.A.M., embora médico seja o seu chefe, médicos sejam seus auxiliares. Nela, o menor é esmiuçado em todas as suas mais insignificantes anomalias ou deficiências, tanto físicas como psíquicas, bem como cientificamente aferido em todas as suas esperançosas possibilidades. Por seus postulados técnicos, guia-se o S.A.M. na seleção e encaminhamento dos menores que por aqui transitam.

— Pelo que vejo, — opinamos nós — é a S.P.T. a secção mais importante do S.A.M....

— E' uma observação que não corresponde à realidade. Aquí não há prioridades, e, nem sequer aparentemente, há preponderância de uma secção sobre outra. Da forma por que é organizado o S.A.M., importantes são todas suas secções; essencial ao seu andamento, cada uma delas. Sem qualquer uma de suas quatro secções, ou com o excessivo crescimento de uma delas, seja qual for, o S.A.M. claudicará como um amputado. Sim, efetivamente, a S.P.T. esclarece um importante ângulo do problema do menor, pesquisando suas deficiências, amparando-lhe a saúde, aferindo-lhe a personalidade. Mas, por importante que seja esta tarefa, ela não teria éco, nem mesmo existência, não fosse o auxílio inestimável da Secção de Fiscalização e Triagem, descobrindo, com os tentáculos de veludo de suas assistentes sociais, o menor que se corrompe nos lares sem alma, ou que vagueia ao abandono, no acaso das ruas; não fosse o horizonte com que lhe acena a Secção de Pesquisas Educacionais, abrindo ao menor os roteiros criadores da vida social e da escolaridade; não fosse, finalmente, a objetividade da Secção Administrativa, que descobre e põe em marcha, com sabedoria, os elementos materiais, com que conta o Serviço.

Eis por que razões, o S.A.M. não acredita em supremacias. Eis porque, igualmente, procura ser uma perfeita integração, uma harmonia, sem notas dissonantes, dentro da qual pulse, através das várias secções, o ritmo claro do interesse elevado pelo menor.

— A que exames clínicos é submetido o menor, uma vez encaminhado ao S.A.M.?

— Como disse há pouco, não são só clínicos os exames pelos quais passa o menor. O que a S.P.T. tem em mira é o mais amplo levantamento bio-sômato-psíquico do menor, ou seja, o estudo, tão profundo quanto possível, das condições de seu organismo físico e mental e da evolução de sua personalidade. Para esta espécie de previsão científica, o menor, uma vez encaminhado à S.P.T., passa por uma rotina de exames, que obedece à ordem a seguir discriminada: 1 — Ficha social; 2 — Identificação; 3 — Laboratório (Dr. Chermont de Miranda); 4 — Radiologia (Dr. Adalberto de Freitas); 5 — Antropometria (Dr. Nelson de Souza e Silva); 6 — Otorrinolaringologia e oftalmologia (Dr. Rocha Lima); 7 — Odontologia (Dr. Mario Calvet e Dra. Ercilia Ornelas); 8 — Medicina interna (Dr. José de Azevedo e Dra. Ana de Medeiros); 9 — Neurologia (Dr. Jorge Lacerda); 10 — Psicologia (Doutor José Nava); e 11 — Psicotécnica (D. Gloria Quintela).

Esta fase de exame do menor, indispensável ao esclarecimento de sua evolução sômato-psíquica, é apenas o pri-

meio marco da solução do problema. Resta colocar outros, talvez de maior importância, coisa que vem sendo feita paulatinamente. O de mais importância é, sem dúvida, a fiscalização do exato cumprimento das prescrições técnicas do S.A.M. Em outras palavras, o menor desligado do S.A.M. e encaminhado a qualquer dos vários estabelecimentos dele dependentes, continua sendo submetido ao tratamento que lhe foi prescrito e a receber a orientação psicológica que dimana da S.P.T.

— Mas, então, nem sempre são obedecidas as diretrizes da S.P.T. ?

— Em verdade, nem sempre. Mas não há que culpar ninguém. Cumpre ter em mente que a criação do S.A.M. data de relativamente pouco tempo; que as casas destinadas a abrigar menores são inúmeras e esparsas em área muito extensa do país; que, portanto, esse cumprimento de ordens, daqui dimanadas, não pode ter ainda um sincronismo de relógio. Antes do S.A.M., na vigência do antigo Laboratório de Biologia Infantil, era frequentíssimo constatar a reintegração de menores, que mantinham uma reação de Wassermann positiva no sangue, ou conservavam seus vermes intestinais, apesar de já terem passado pelos mesmos exames oito meses e até um ano antes e mau grado rigorosas indicações terapêuticas. Este descabro está diminuindo sensível e progressivamente e, em breve, chegar-se-á a uma das grandes finalidades do S.A.M., ou seja, a unificação efetiva da orientação do tratamento somato-psíquico dos menores. O trabalho é imenso, não obstante o quase anonimato em que se processa. E, talvez por isto mesmo, mais promissor, mais rico em possibilidades, concluiu o Dr. Baer Bahia.

NA SECÇÃO DE TRIAGEM E FISCALIZAÇÃO

E' no andar térreo, à esquerda da entrada principal do edifício, a Secção de Triagem e Fiscalização. O Doutor Meton de Alencar Neto nos apresentou ao Dr. João Gonçalves de Almeida Reis, que a chefia.

A Secção de Triagem e Fiscalização (S.F.T.) é muito movimentada, mas o trabalho decorre em ambiente em que a operosidade se verifica sem nos dar impressão de atropelo ou nervosismo. O Dr. Almeida Reis sabe temperar tudo com admirável "fair-play", bom humor natural, sem artificialismo, camarada mesmo.

Até seu físico concorre para nos deixar essa impressão de serenidade: fisionomia saudável, de jovialidade comedido, sabe ele ouvir bem para depois falar.

Vamos dizer agora o que faz a secção chefiada pelo Dr. Almeida Reis, que assim dela tratou, falando em primeiro lugar da

TRIAGEM DE MENORES

— A minha secção recebe o menor quando apresentado ao S.A.M., para efeito de internação, com ofício do Juiz de Menores. Matricula-o e abre um prontuário, onde constará tudo referente ao mesmo, inclusive suas transferências, desligamento, etc. Por intermédio de assistente social previamente designada é preenchida a sua ficha social, com os dados colhidos, que é após enviada aos trabalhos de pesquisas psíquicas e à Secção de Pes-

quisas Educacionais, para melhor orientação nos respectivos exames a que o menor é submetido.

Presentemente, a triagem só existe realmente para meninos, pois que para as meninas não há, na sede do S.A.M., local onde possam permanecer até a ultimação dos exames necessários. Quando a menina é apresentada por seu responsável, os exames são feitos antes que se realize a internação, sendo que as encontradas em completo abandono, dada a urgência da internação, são encaminhadas aos estabelecimentos sem essas formalidades.

Com referência ao menor do sexo masculino, após a terminação de todos os exames, recebe a S.F.T. a conclusão dos mesmos com as respectivas indicações. Por estas é ele transferido, oportunamente, para o estabelecimento adequado, levando-se em consideração o seguinte: limite de idade, quociente intelectual, escolaridade e estado de saúde somática e psíquica.

Os menores de ambos os sexos são classificados em duas categorias: transviados e desvalidos.

Para os transviados do sexo feminino há o Abrigo Feminino, no Alto da Boa Vista, nesta Capital, com a sua lotação atualmente fixada em 70 meninas, havendo, no entanto, sempre um pequeno excesso, visto ser o único estabelecimento no gênero.

Para os do sexo masculino havia o Núcleo Anexo à antiga Escola Quinze de Novembro, que desde a rebelião ali verificada deixou de os receber, pois que ficou inutilizado. No momento, por determinação do Sr. Juiz de Menores, há uma parte localizada na Colônia Penal Cândido Mendes e outra, composta dos mais doces, na própria sede do S.A.M. Aguarda-se somente a terminação das obras de reconstrução do dito Núcleo, para que sejam eles para ali transferidos.

Com relação aos desvalidos, o S.A.M. os recebe das mais variadas procedências, portanto também das mais variadas índoles e modalidades. No sexo feminino, para as que são vítimas de atentados à sua honra, há apenas o Asilo Bom Pastor, cuja lotação, para este Serviço, é de apenas vinte e cinco (25) menores e que, no entanto, está sempre ultrapassada, chegando a atingir o número de 30 asiladas. Para as demais, há os estabelecimentos discriminados na lista que lhe vou fornecer com as indicações de lotação e limite de idade para ingresso.

Os do sexo masculino são internados no S.A.M. e, como já foi dito, após a conclusão dos exames a que forem submetidos, transferidos para os demais estabelecimentos. Das tabelas juntas, pode-se verificar o movimento de internações, transferências e desligamentos. Foram expedidos pela S.F.T. 5.159 ofícios, durante o ano de 1942, o que bem demonstra o movimento intenso da Secção.

FISCALIZAÇÃO

Proseguindo, disse-nos o Dr. Almeida Reis:

A fiscalização é exercida diretamente pela Chefia desta Secção ou por assistente social para tal fim designada, constando a mesma de verificação da população das casas, do estado sanitário, da alimentação e da execução das diversas atividades referentes aos menores. No ano de 1942 foram realizadas inspeções constantes aos colégios particulares localizados no Distrito Federal, sob contrato

direto com o S.A.M., sendo, felizmente, observado que todos procuraram, na medida do possível, corresponder à confiança neles depositada pelo Dr. Meton de Alencar Neto, a quem o Governo da República, em tão boa hora, confiou a direção do S.A.M. Quanto aos estabelecimentos existentes no interior do país, as inspeções foram efetuadas pelo próprio diretor do S.A.M., motivo por que se tornou dispensável, com justa razão, a presença de qualquer membro da S.F.T. Quando as inspeções são feitas por assistentes sociais, estas apresentam relatórios circunstanciados das mesmas ao chefe da Secção, que deles faz ciente o diretor para as necessárias providências. Além dessas inspeções há também as investigações pedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social, para efeito de subvenções a várias instituições que amparam menores. Essas investigações são levadas a efeito por assistentes sociais com exercício na S.F.T., as quais, sem favor algum, veem desempenhando cabalmente as suas funções.

Depois desta pequena palestra com o Dr. Almeida Reis, pedimos-lhe alguns dados estatísticos referentes aos serviços que dirige e que, por muito interessantes, publicamos em seguida.

Seria desprimor de nossa parte se não procurássemos saber quem havia organizado e batido à máquina, com tanta perfeição, os dados referidos.

E, valendo-nos da oportunidade, indagamos do Dr. Almeida Reis como ia ele quanto a pessoal na sua secção.

Respondeu-nos: essas tabelas foram organizadas pela assistente social D. Yvonne Maria Teixeira, o que bem demonstra a sua capacidade de trabalho.

— E' verdade, quantas assistentes sociais trabalham na sua secção?

— Além da acima mencionada há as de nomes: Dona Nair Mourão do Vale Dart, D. Haydée Guarino e Dona Herycynia de Magalhães Leoni, todas excelentes funcionárias, que a par dos trabalhos executados internamente procedem a várias inspeções como já foi dito anteriormente.

RELAÇÃO DOS MENORES INTERNADOS NOS ESTABELECIMENTOS SOB CONTROLE OU CORRESPONDÊNCIA COM O SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA A MENORES

ESTABELECIMENTOS	SEXO DOS INTERNADOS	LIMITES DE IDADES	CAPACIDADE DE LOTAÇÃO
OFICIAIS			
Serviço de Assistência a Menores (Triagem).....	Masculino	8 a 18 anos.....	300
Escola João Luiz Alves.....	»	8 > 12 >	300
Instituto Profissional Quinze de Novembro.....	»	14 > 18 >	
Núcleo Anexo.....	»	até 18 >	
Patronato Agrícola Arthur Bernardes.....	»	7 a 12 >	300
Patronato Agrícola Wenceslau Braz.....	»	7 > 12 >	230
ASSOCIAÇÃO TUTELAR DE MENORES			
Casa Maternal Melo Matos (M. E.).....	»	4 > 7 >	200
Recolhimento Infantil Arthur Bernardes (M. E.).....	Mixto	7 > 11 >	100
Casa das Mãezinhas (M. E.).....	Feminino	até 18 >	
PATRONATO DE MENORES			
Abrigo Feminino — (subvenção do M. J. N. I.).....	»	10 a 18 >	70
Asilo Agrícola Santa Isabel (contrato M. J. N. I.).....	Masculino	10 > 14 >	200
Escola Alfredo Pinto — Petrópolis (M. E.).....	Feminino	8 > 14 >	70
Patronato Getúlio Vargas — Teresópolis (M. E.).....	Masculino	7 > 12 >	100
SOE-CONTRATO — M. J. N. I.			
Instituto Profissional Getúlio Vargas (sob contrato).....	»	10 > 14 >	130
Patronato Agrícola Campos Sales (sob contrato).....	»	7 > 12 >	160
Patronato Agrícola Delfim Moreira (sob contrato).....	»	7 > 12 >	277
Patronato Agrícola Lindolfo Coimbra (sob contrato).....	»	7 > 12 >	130
S. A. M.			
Abrigo Maria Imaculada.....	Feminino	7 > 11 >	8
Asilo Bom Pastor.....	»	10 > 18 >	28
Asilo Isabel.....	»	8 > 12 >	12
Casa da Criança.....	Masculino	até 14 >	10
Escola Maria Raitte.....	Feminino	12 a 18 >	55
Escola Moreira.....	Masculino	8 > 12 >	62
Escolas Profissionais Salesianas.....	»	12 > 14 >	35
Escolas S. O. S.....	Feminino	7 > 11 >	55
Instituto Jackson de Figueiredo.....	Masculino	8 > 12 >	42
Instituto Muniz Barreto.....	»	8 > 12 >	24
Instituto Santo Antonio.....	Feminino	7 > 11 >	60
Orfanato São José.....	»	7 > 12 >	150
Orfanato Santa Rita de Cassia.....	»	8 > 12 >	22
Pequena Cruzada.....	»	7 > 12 >	31
S. A. M.			
Serviço de Obras Sociais — (sede).....	Masculino	até 18 >	10
Instituto Mario de Andrade Ramos.....	Feminino	5 a 14 >	34
GRATUITOS			
Fundação Rômão de Matos Duarte.....	Mixto	0 > 2 >	
Orfanato Evangélico.....	Masculino	4 > 5 >	6
Orfanato Nossa Senhora de Nazaré.....	Feminino	6 > 10 >	8
Orfanato Santo Antonio.....	»	7 > 10 >	4
Orfanato Suburbano Teresa Cristina.....	Masculino	4 > 8 >	4

TOTAL DE MENORES INTERNADOS EM 30 DE JUNHO DE 1942, NOS ESTABELECIMENTOS SOB CONTROLE OU EM CORRESPONDÊNCIA COM O SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA A MENORES, DISTRIBUIDOS POR

IDADES E SEXO

IDADES	SEXO		TOTAL
	FEMININO	MASCULINO	
0 — 1.....	—	—	—
1 — 2.....	—	1	1
2 — 3.....	4	1	5
3 — 4.....	6	3	9
4 — 5.....	10	13	23
5 — 6.....	20	40	60
6 — 7.....	32	63	95
7 — 8.....	41	100	141
8 — 9.....	66	176	242
9 — 10.....	66	271	337
10 — 11.....	84	321	405
11 — 12.....	102	375	477
12 — 13.....	83	419	502
13 — 14.....	51	333	384
14 — 15.....	52	310	362
15 — 16.....	42	225	267
16 — 17.....	46	150	196
17 — 18.....	24	86	110
18 — 19.....	7	27	34
19 — 20.....	2	5	7
20 — 21.....	—	2	2
TOTAL.....	738	2.921	3.659

COR E SEXO

COR	SEXO		TOTAL
	FEMININO	MASCULINO	
Branca.....	345	1.215	1.560
Parda.....	253	919	1.172
Preta.....	140	787	927
TOTAL.....	738	2.921	3.659

MENORES QUE SE ACHAVAM INTERNADOS, EM 31 DE DEZEMBRO DE 1942, NOS ESTABELECIMENTOS SOB CONTROLE OU EM CORRESPONDÊNCIA COM O SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA A MENORES:

Serviço de Assistência a Menores (triagem)....	430
Escola João Luiz Alves.....	299
Inst. Profissional Quinze de Novembro.....	425
Patronato Agrícola Arthur Bernardes.....	300
Patronato Agrícola Weñceslau Braz.....	229
Casa Maternal Mello Mattos.....	202
Recolhimento Infantil Arthur Bernardes.....	97
Casa das Mãezinhas	10
Abrigo Feminino	76
Asilo Agrícola Santa Isabel	215
Escola Alfredo Pinto	86
Patronato Getúlio Vargas	94
Instituto Profissional Getúlio Vargas.....	123
Patronato Agrícola Delfim Moreira.....	277
Patronato Agrícola Lindolfo Coimbra.....	128
Abrigo Maria Imaculada	8

Asilo Bom Pastor	28
Asilo Isabel	12
Casa da Criança	10
Escola Maria Raite	54
Escola Moreira	57
Escolas Profissionais Salesianas	25
Escola S.O.S.	56
Instituto Jackson de Figueiredo.....	42
Instituto Mario de Andrade Ramos.....	34
Instituto Muniz Barreto	28
Instituto Santo Antônio	57
Orfanato São José	144
Orfanato Santa Rita de Cassia	22
Pequena Cruzada	27
S.O.S. (masculino)	—
Fundação Romão de Matos Duarte.....	17
Orfanato Evangélico	5
Orfanato Nossa Senhora de Nazaré.....	8
Orfanato Santo Antônio	4
Orfanato Suburbano Tereza Cristina.....	4
Abrigo Olímpia Belem	1
Colônia Penal Cândido Mendes.....	40
Patronato Agrícola Campos Sales.....	159
Total	3.833

MENORES QUE SE ACHAVAM INTERNADOS NOS ESTABELECIMENTOS SOB CONTROLE OU EM CORRESPONDÊNCIA COM O SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA A MENORES:

Em 1.º de janeiro de 1942:

Sexo masculino	2.934
Sexo feminino	717
Total	3.651

Em 31 de dezembro de 1942:

Sexo masculino	3.079
Sexo feminino	754
Total	3.833

Movimento dos menores no período de 1.º de janeiro a 31 de dezembro de 1942:

Internados	masc.	fem.	total
Transviados	205	16	221
Desvalidos	664	225	889
Total	869	241	1.110
Desligados	masc.	fem.	total
Entregues aos responsáveis	580	127	707
Entregues sob termos de guarda....	5	77	82
Encaminhados às Forças Armadas....	100	—	100
Encaminhados à empregos	39	—	39
Total	724	204	928

Transferências:

Sexo masculino	1.136
Sexo feminino	121
Total	1.257
Ofícios expedidos.....	5.159

NA SECÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO

Como a Secção de Triage, a de Administração se acha instalada no andar térreo, à direita da entrada do edifício.

Falamos ao seu chefe, Dr. Guilherme Marcondes Medeiros, que, levando-nos para sua mesa de trabalho, teve a gentileza de nos mostrar numerosas fotografias de todas as atividades do S.A.M. Quase mudamos a forma de organização desta reportagem, substituindo o texto por aspectos fotográficos, muitas vezes mais expressivos e elucidativos do que as esplanções longas e exaustivas.

Se fôssemos transcrever aqui todas as atribuições da Secção de Administração, conforme lhe cabem por lei, facil seria julgar de sua importância no S.A.M., ao lado das demais.

O Dr. Marcondes Medeiros disse-nos, em resumo, que à Secção que dirige compete apreciar e informar, sob o ponto de vista legal, todo papel que transita pelo S.A.M., bem como superintender, orientando e fiscalizando, os serviços auxiliares (Portaria, Inspeção, Almoxarifado, Lavandaria, Cozinha, Copa e Rouparia).

Tem ainda a incumbência de executar todo serviço referente a pessoal, material, orçamento e comunicações.

Como se vê, é uma secção movimentadíssima e grandemente articulada com as demais da casa.

Aliás, quem a visita pela primeira vez, como nós, sente logo essa atividade através do trabalho das auxiliares do Dr. Marcondes Medeiros. Uma observação que fizemos na casa: o elemento feminino predomina em todos os trabalhos burocráticos, só havendo duas técnicas: a Senhora Glória Quintela e a Dra. Ana Gertrudes Lobo de Medeiros, médica.

Estávamos um pouco embaraçados e precisávamos de passar a limpo algumas notas tomadas às pressas em outras secções e contendo dados estatísticos, que devem ser publicados sempre com muito cuidado e com revisão prévia dos próprios interessados. E nessa altura o Dr. Guilherme Medeiros nos apresentou à senhorita Téia Carpen, que, depois de nos auxiliar de forma preciosa, conversou conosco um instante, fazendo interessantes observações sobre nossa vida burocrática, sublinhando-as com graça e humor.

VISITA AO INSTITUTO PROFISSIONAL QUINZE DE NOVEMBRO

Tomamos um trem elétrico e saltamos em Quintino Bocayuva.

Viagem rápida: apenas 18 minutos da estação D. Pedro II.

Subimos a escada de ligação das plataformas com a localidade e nos voltamos, lá no alto, para a esquerda, pois já sabíamos que o Instituto se achava daquele lado da linha férrea.

Calorzinho regular. Um rádio fanhoso do armarinho de um turco soltava aquela canção de

Brasil, meu Brasil brasileiro!
que é realmente uma aquarela muito bonita, mas no momento nos parecia irritante pastelão.

Quintino Bocayuva foi subúrbio escolhido para evocar a forma do nosso regime político.

Tomamos a rua da República em demanda do Instituto Profissional Quinze de Novembro.

Em meio do caminho, chegamos a considerar magnífica estopada o fim desta reportagem. Tudo augurava completo fracasso da tarefa que nos impuseramos de visitar esse estabelecimento subordinado ao S.A.M.

— Que massada! Foram esconder o diabo dessa escola aqui, porque naturalmente é um horrível pardieiro, um monturo humano, com pomposo nome de instituto, só para despistar a gente... Nem há dúvida!

E não voltamos logo de meio do caminho porque o rádio do turco naturalmente estaria ainda berrando e borrando a aquarela do Brasil... A tal rua da República parecia em Tobruk: nem uma árvore camarada, embora dispondo de duas largas calçadas cimentadas. Ainda há dias frizamos pelo "Correio da Manhã" a falta de arborização nas ruas dos subúrbios, como também nesse Sahara em miniatura, que é a esplanada do Castelo, aqui no coração da cidade.

De repente divisamos ao longe o topo de grande edifício.

— Não pode ser o Instituto. Que regimento será aquele?

O leitor já está a ver que era mesmo o Instituto e que o velho reporter, trabalhado pelo calor, pela poeira e, também, pela sede, se entregara de corpo e alma ao pessimismo, pensando até em desistir de escrever sobre assunto sempre de muita atualidade, como esse da assistência a menores pobres e desvalidos e que interessa a toda gente.

Agora, nada de perder espaço com longa descrição do belo edifício que à distância nos espantara, como se fosse fugidia miragem... Seria o mesmo que narrar os encantos de uma fita maravilhosa. Para isso é que serve a fotografia. Voltamos ao Instituto dias depois acompanhados de fotógrafo, que fixou em várias chapas as suas instalações.

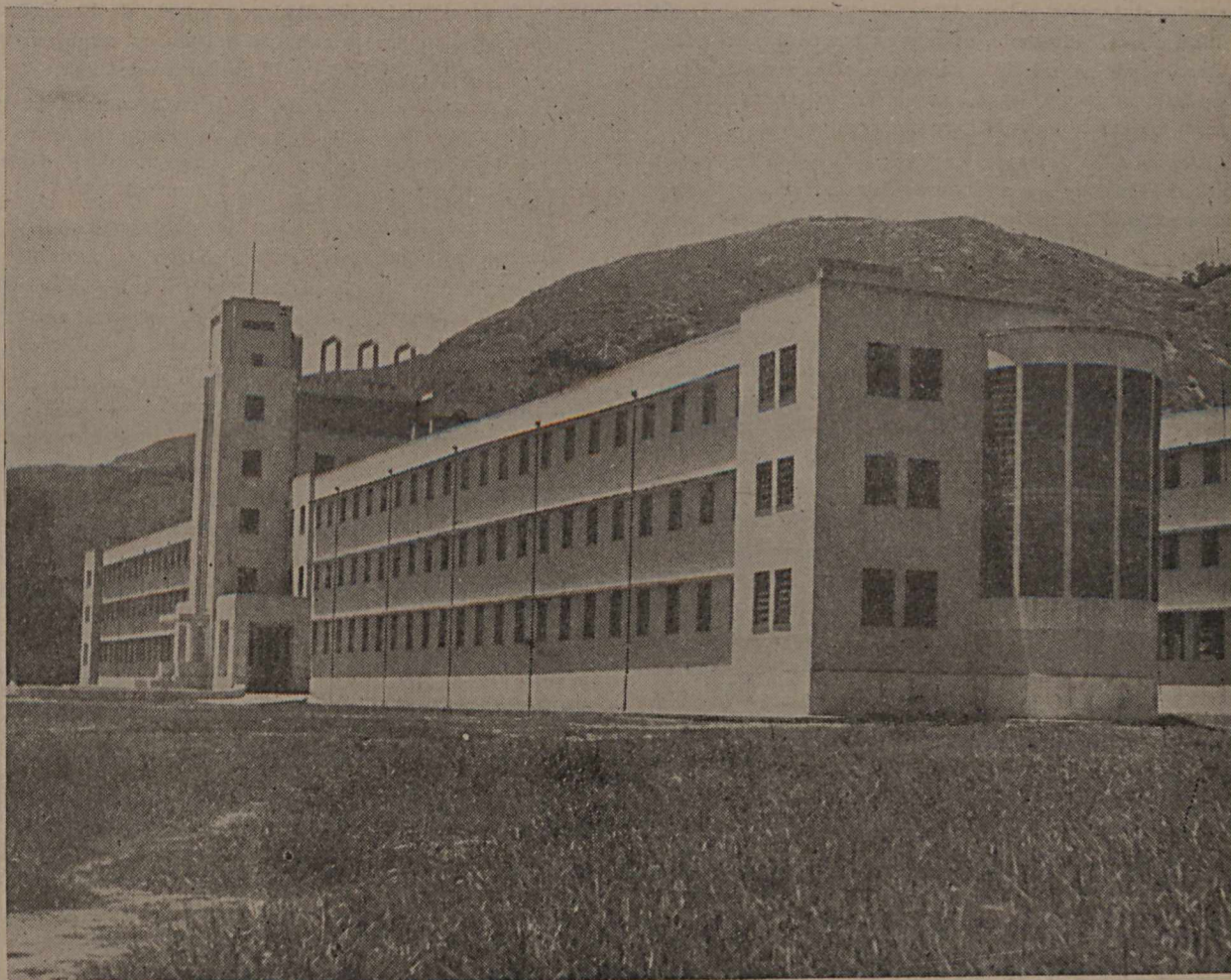
Como gostamos muito de contar histórias em nossas reportagens, à falta de outro recurso para amenizá-las, procuramos e conseguimos colher as seguintes notas sobre o

HISTÓRICO DO INSTITUTO QUINZE DE NOVEMBRO

A Escola Quinze de Novembro foi fundada a 3 de dezembro de 1899 por iniciativa particular de João Brasil Silvado, chefe de Polícia do Distrito Federal. Sua primeira instalação foi no próprio nacional à rua São Cristóvão n. 168, cedido para esse fim pelo aviso n. 6.681, de 26 de outubro de 1899, do ministro da Justiça, com finalidade de educar a infância vadia e desamparada.

Diz um relatório que "S. Excia., visitando a Casa de Detenção, condeu-se da sorte de tantos infelizes na primavera da existência e resolveu a fundação de uma escola correcional, abrigo seguro de verdadeira regeneração social e cristã".

À cerimônia inaugural da nova escola compareceram os Srs. Campos Sales, presidente da República, D. Joaquim Arcoverde de Albuquerque, arcebispo do Rio de Janeiro, cônego Amador Bueno de Barros, a quem foi entregue a direção do estabelecimento, visto não haver a Congregação Salesiana aceito o encargo, e inúmeras outras pessoas gradas. Sob a direção desse grande educador entrou a Escola no seu primeiro período de organização e, já



INSTITUTO PROFISSIONAL 15 DE NOVEMBRO — O edifício principal visto de frente

em novembro do ano seguinte, apresentava os primeiros frutos de sua benemerência arrancando de Lopes Trovão este conceito: "A causa da educação nacional estaria ganha se este instituto tivesse o miraculoso poder de multiplicar-se, como o pão de Cristo. Abençoados sejam aqueles que o fundaram e o sacerdote exemplar que o dirige". (Dizem os velhos que Lopes Trovão foi de palavra fácil e brilhante, mas não me falam de seu estilo como prosador...).

Em 1902, a lei n. 947, de 29 de dezembro, em seu art. 14, autorizou o Governo federal a criar duas colônias correccionais, tendo a Escola Quinze de Novembro passado para a jurisdição da Polícia do Distrito Federal com o nome de Escola Correccional Quinze de Novembro.

O decreto n. 4.780, de 2 de março de 1903, aprovou seu primeiro regulamento, oficializando-a. Foi então nomeado para dirigi-la o Dr. Julio Oscar de Novaes Carvalho.

De 1903 a 1905 não teve a Escola vida regular, quer do ponto de vista educativo, quer do ponto de vista higiênico. Dois professores apenas cuidavam da instrução e educação de duzentos e muitos menores. O beri-beri grassava endemicamente no estabelecimento e a tuberculose, campeando, fazia vítimas.

O Dr. Julio de Novaes escrevia: "E eu, que tenho contemplado de perto todos os quadros de dores e sofrimentos que nesse recinto se desenrolam, à mercê do destino e da fatalidade orgânica das vítimas; que mais de uma vez me senti condoído, já diante da morte, por causa desse morbus ora reinante; e, sobremodo, impressionado e lanceado no meu íntimo dalma com essas cenas que se verificam a cada passo no meu espírito, que as compõe, as anima e move, rogo-vos, até vos concito, fervoroso, em nome da solidariedade humana, que ponhais ao meu alcance todos os meios que hei constantemente vos solicitado em prol dessas múltiplas dezenas de vidas que a República me confiou".

Em outubro de 1905 deixou o Dr. Julio de Novaes a direção da Escola. Substituiu-o o então secretário do estabelecimento, Francisco Vaz, cuja memória é ainda hoje carinhosamente cultuada no Instituto. Foi ele sem dúvida um de seus maiores diretores. Estudioso apaixonado dos problemas relativos à educação e amparo da infância desvalida, escreveu um livro intitulado *Infância Abandonada*, onde focalizou com sabedoria e sinceridade várias faces desse palpitante problema.

Compreendendo logo a imperiosa urgência de localizar o estabelecimento onde pudesse ministrar aos alunos ensino

profissional intenso, visando-lhes o preparo para a vida prática, o que, entretanto, as exíguas instalações do estabelecimento, ali na rua São Cristóvão, não permitiam, empreendeu campanha tenaz nesse sentido, mostrando farta e manifestamente as vantagens decorrentes dessa medida.

Assim, a 16 de agosto de 1906, o Governo Federal adquiriu a Fazenda da Bica, em Quintino Bocayuva, para onde se transferiu a Escola, em 1907, após pequenas adaptações.

Em 1910 foi reformada, passando a denominar-se *Escola Premunitória Quinze de Novembro*, por força do regulamento aprovado pelo decreto n. 8.203, de 8 de setembro de 1910. A instrução mereceu de Franco Vaz muito desvelo, conseguindo ele a colaboração de professores ilustres, como Silva Gomes, Candido Jucá (pai e filho), Leônicio Limoeiro, Luiz Tetamante, Alvaro Reis e outros.

Doze anos após, passou a Escola, com a adoção de novo regulamento, a chamar-se simplesmente *Escola Quinze de Novembro*. Esse regulamento foi aprovado pelo decreto n. 16.037, de 14 de junho de 1923, e ainda hoje está em vigor, apesar de ser completamente obsoleto.

Após o falecimento de Franco Vaz, foi nomeado, diretor, em 1925, o Dr. Lemos Brito, conhecido e acatado cultor das letras jurídicas e penitenciária de renome.

Em sua administração, que se alongou até 1930, foram introduzidos no estabelecimento melhoramentos de vulto.

O Dr. Lemos Brito, foi substituído pelo Dr. Menezes Doria, cuja gestão, por muito rápida, não permite a respeito qualquer comentário.

Após essa administração, seguiu-se a de Perdigão Nogueira que, bondoso e culto, se afastou do cargo por força do decreto-lei n. 4.050, de 23 de janeiro de 1942.

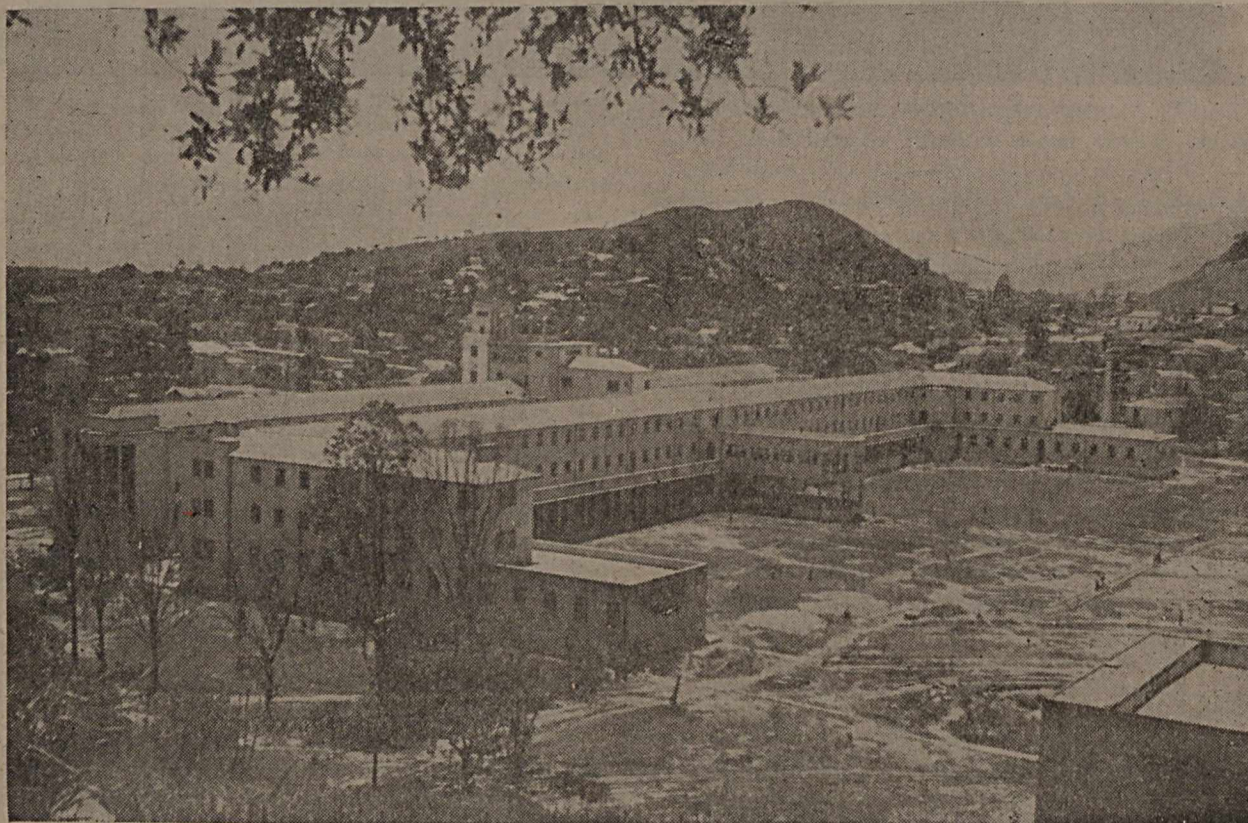
O decreto-lei n. 2.799, de 6 de novembro de 1941, transformou o Instituto Sete de Setembro em Serviço de Assistência a Menores, ao qual ficou subordinado o atual Instituto Profissional Quinze de Novembro.

O Dr. Meton de Alencar Neto, diretor ilustre do antigo Instituto Sete de Setembro, autoridade reconhecida e acatada nos problemas de assistência à infância desvalida, autor de inúmeros trabalhos sobre o assunto e apaixonado estudioso da delinquência e delinquentes no Brasil, foi nomeado diretor do S.A.M.

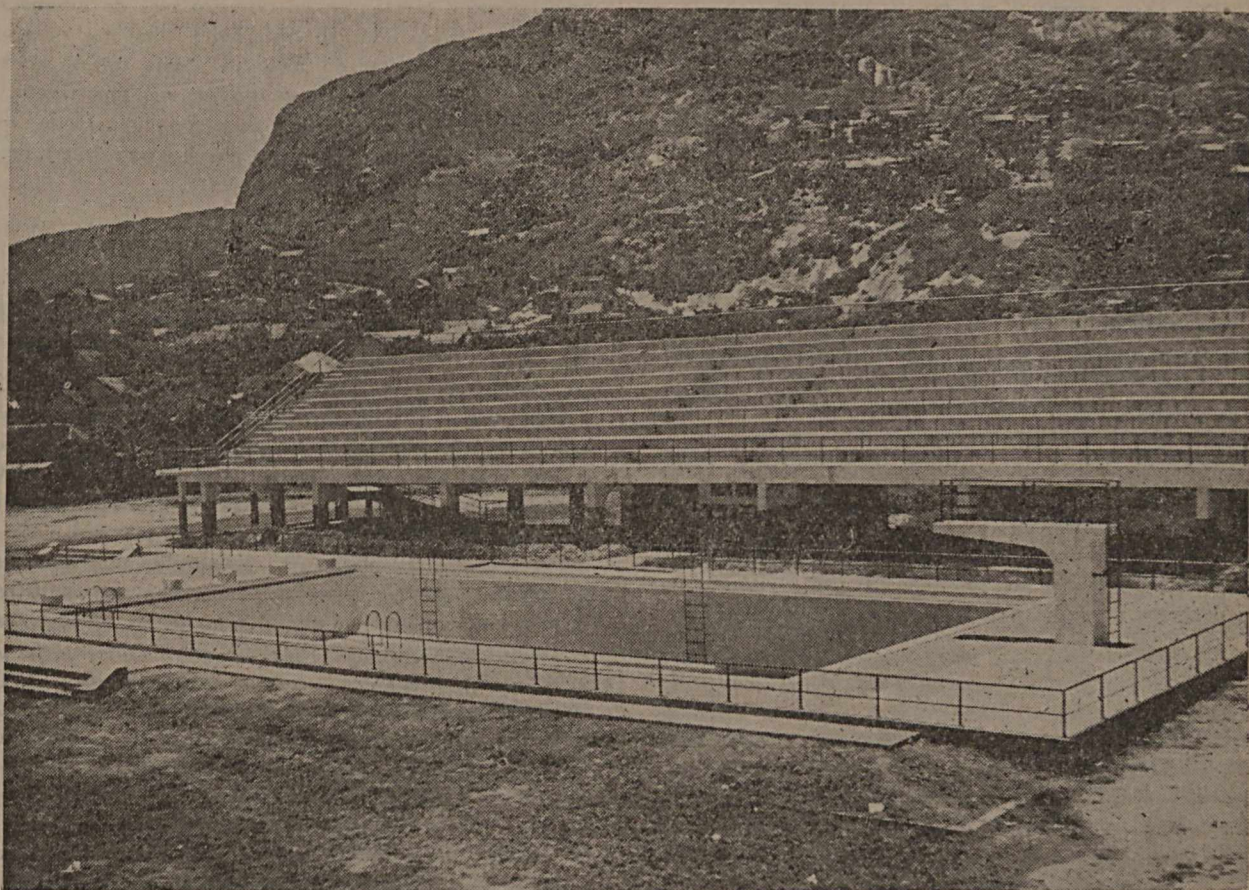
Por indicação sua, o Governo Federal nomeou o Doutor Francisco da Costa Guimarães, educador há longo tempo dedicado à administração de estabelecimentos de ensino industrial na Baía e em São Paulo, para dirigir o Instituto Profissional Quinze de Novembro, que na atual administração procura firmar-se no lugar de direito no campo educacional por força de suas magníficas instalações e elevadas finalidades.

CONVERSANDO COM O DIRETOR DO INSTITUTO PROFISSIONAL QUINZE DE NOVEMBRO

Assim que chegamos à sede do Instituto, fomos logo encaminhados à secretaria, onde nos forneceram algumas notas sobre os serviços administrativos do estabelecimento. Depois ouvimos o diretor, no seu gabinete de trabalho.



INSTITUTO PROFISSIONAL 15 DE NOVEMBRO — Vista tomada do alto, apanhando todo o edifício principal, com as suas duas alas paralelas e a central, que as liga em meio



INSTITUTO PROFISSIONAL 15 DE NOVEMBRO — Vista parcial do estádio, vendo-se a piscina e a arquibancada

Sua entrevista veio nos esclarecer sobre alguns pontos que nos pareciam ainda obscuros, sobretudo quanto a essa dualidade de ensino profissional em estabelecimentos dos Ministérios da Educação e da Justiça, como o Instituto Profissional Quinze de Novembro.

Curial seria que todo o ensino profissional a cargo do Governo Federal estivesse sob a superintendência do Ministério da Educação.

Todo o mundo se acha hoje com o direito de opinar sobre o complicado problema da assistência a menores. Daí, pois, a facilidade de vermos também essa dualidade...

Mas o Dr. Francisco da Costa Guimarães não custou a reduzir à expressão mais simples esse nosso "palpite". Foi macio no esclarecimento, de jeito a não nos encabular muito, dando-nos magnífica lição:

— Há que distinguir a natureza dos estabelecimentos pela sua finalidade. No comum, industrial, visa-se dotar o país de operários qualificados e técnicos capazes de dar, por seus conhecimentos, um maior impulso à nossa indústria. E' claro que os menores que frequentam esses institutos são selecionados em suas qualidades físicas, intelectuais e mentais. Nos de ensino profissional para a infância desvalida, o ensino industrial não é uma finalidade e, sim, um meio de que se lança mão para obter a reintegração do menor na sociedade. Não nos cabe, portanto, o direito de escolher a população escolar e sim trabalhar aquela que

nos é encaminhada pelo Serviço de Assistência a Menores. Isto não importa em dizer que o ensino tenha que ser absolutamente empírico. Ao contrário, pode e deve obedecer às normas estudadas para essa espécie de menores. Há muita gente que encara a educação de um menino vadio ou transviado de forma muito estreita, imaginando que a simples imposição de um trabalho a executar bastará para criar no menor hábitos salutaros. Puro engano. A tarefa é, sem dúvida, bem mais complexa, pois requer conhecimento acurado das condições físicas, intelectuais e mentais de cada menor, aliás muito variáveis, como se sabe, de indivíduo para indivíduo. O S.A.M., a cuja testa se acha um cientista da estirpe do Dr. Meton de Alencar Neto, organiza-se para dar orientação a todo o conjunto destinado a educar os menores desvalidos e "difíceis". Está perfeitamente aparelhado de pessoal e material técnico capaz de satisfazer as suas delicadas finalidades.

Das inúmeras casas que são subordinadas ao S.A.M. avulta, sem dúvida, o Instituto Profissional Quinze de Novembro, obra grandiosa sonhada por Francisco Campos e realizada depois do advento do Estado Novo, acentuou o Dr. Costa Guimarães. Esse grande ministro, sentindo a lacuna imensa havida nos meios educacionais da infância desvalida, idealizou uma instituição onde se pudesse educar ou reeducar os menores sem que transparecesse do ambiente qualquer característico de prisão.

COMO ENTRA O MENOR NO INSTITUTO

Proseguindo, esclareceu o diretor Costa Guimarães:

— O menor nos é encaminhado por um ofício do S.A.M., instruído pela ficha feita por essa repartição, da qual constam o motivo da internação, todos os dados característicos do menor, indicação de seu estado de saúde, nível mental e intelectual e orientação a seguir para sua educação. E' comum vir a indicação, nessa ficha, da classe em que ele deve ingressar. Decorre da vida pregressa do menor a orientação que deve ser dada ao seu tratamento na casa, onde lhe é facultada plena liberdade ou são estabelecidas as restrições aconselháveis à sua reeducação. Há que distinguir os menores que aqui recebemos e que podem ser divididos em dois grupos: um de simples meninos desvalidos e outro de "difíceis", isto é, dos transviados, que estão respondendo a inquérito no Juízo de Menores. Felizmente, estes não são a maioria. Ao contrário, no total de 1.300 vagas no Instituto, a eles se destinam apenas 80. São admitidos na Secção de Reeducação ou Núcleo Anexo, onde serão reeducados no regime do "Borstal System", um dos melhores processos para a reeducação desses menores.

OS DESVALIDOS

Os desvalidos também são encaminhados ao Instituto pelo S.A.M. Eles só exigem educação e tratamento.

— E qual é o aspecto desses menores?

E' grande o número de desnutridos que veem ter aqui a esta casa. Observa-se neles com frequência aumento de

peso de um a três quilos no primeiro mês de internação, após serem submetidos ao tratamento alimentar prescrito pelo regime alimentar do Instituto. Seria talvez interessante o senhor registrar essa questão na sua reportagem.

E o diretor nos forneceu uma nota a respeito, que publicaremos adiante, pois não nos convem interromper agora suas interessantes observações.

COMO É DISTRIBUIDA A ALIMENTAÇÃO

O Dr. Costa Guimarães aproveitou o ensejo de falar em regime alimentar para assim prosseguir:

— Um dos fatos que me chamaram mais a atenção ao assumir a direção desta casa, e que havia mesmo provocado intensa campanha da imprensa, foi a falta de critério científico na organização dos cardápios alimentares. Estávamos ainda no regime das "caldeiradas". Foi, portanto, uma das primeiras providências por mim tomadas a determinação de ser organizado um regime alimentar que desse ao menor na idade de crescimento os elementos nutritivos de que carece. Assim, o Dr. Joffre Alcure, médico deste Instituto, organizou o cardápio que atualmente é aqui seguido, conforme a cópia que há pouco lhe forneci. A fiscalização da real execução desse cardápio é feita de forma original: o médico de dia no estabelecimento é obrigado a declarar em impresso próprio se a refeição a que assiste foi servida de acordo com a tabela aprovada pela administração. Cumpre-lhe dar uma nota à confecção culinária do dia. Dessa forma, tem a administração diariamente orien-



INSTITUTO PROFISSIONAL 15 DE NOVEMBRO — Duas das casas-lares, construídas próximo da sede principal do Instituto e que serão destinadas a debses mentais para sua educação individual

tação para sanar qualquer falta observada na cozinha. Até no caso mesmo de substituição de um prato por outro, a administração é cientificada pelo boletim do médico. Com esses cuidados, teem-se verificado excelentes resultados na saúde dos menores, constatados pela baixa porcentagem de meninos que são recolhidos à enfermaria. Admite-se em um estabelecimento deste tipo 5% de doentes no total da população escolar. E aqui a porcentagem, nos últimos seis meses, não chegou a ser de 3%, mesmo incluindo-se nela os menores portadores de sarna, que a administração isola para mais fácil tratamento. No Instituto há atualmente 450 menores, estando recolhidos à enfermaria cinco apenas.

UMA GUARDA INTERESSANTE

A disciplina no Instituto é conseguida em grande parte pelo esforço dos próprios menores, componentes do Corpo de Guardas, composto de 40 alunos. Tem sede própria e alojamento e refeitório à parte. Esses guardas usam uniforme exclusivo e são escolhidos entre candidatos de 16 a 18 anos, que melhores informações apresentarem no impresso próprio para sua admissão. Desfrutam desta regalia: duas saídas mensais, com cinema pago. Usam eles, quando em serviço, um *casse-tête*, emblema de sua autoridade. São por isso chamados entre eles, os "G.P.U." do Instituto... Conhecem esses guardas todos os trucs e artimanhas de seus colegas, prestando com isso inestimáveis serviços à administração da casa.

OS ESCOTEIROS

E assim terminou o Dr. Costa Guimarães suas informações:

— Há também a Associação dos Escoteiros Franco Vaz, composta de 150 alunos, dos quais 100 já uniformizados e investidos em 14 de novembro do ano passado pela Sra. Darcy Vargas. Relembra esses escoteiros, como padrão de glória, o seu primeiro acampamento feito na Quinta da Boa Vista durante a "Semana da Pátria" e que deu motivo à administração do Instituto de receber elogioso telegrama do general Heitor Borges, presidente dos escoteiros do Brasil. Os escoteiros Franco Vaz, todos elementos de escol do Instituto, já teem dado demonstração de dotes artísticos ao participarem de programas de exibições no auditório do Instituto e da Rádio Educadora desta capital, onde se teem feito ouvir na "hora do escoteiro", cantando isoladamente ou em côro e tocando ainda vários instrumentos.

Deixando o gabinete do diretor, fomos em sua companhia percorrer

AS NOVAS INSTALAÇÕES DO INSTITUTO

O edifício principal, que tem a forma de um H, é de três pavimentos, sendo o corpo de ligação de cinco andares e torre de relógio.

No corpo da frente, no primeiro pavimento, estão as salas de aulas, de desenho e trabalhos manuais e o anfiteatro de ciências físicas e naturais, geografia e história do Brasil. O segundo pavimento é todo destinado à administração, havendo gabinete do diretor, secretaria, salas das secções de educação física, educação e ensino, de profes-

res, congregação, gabinete de psicotécnica, biblioteca, sala de leitura, depósito de livros, inspetoria, patrimônio, arquivo, pagadoria e instalações sanitárias para homens e mulheres e copa para a administração. O terceiro pavimento é destinado a dormitórios.

No corpo posterior do edifício, no primeiro andar, estão o refeitório e o recreio coberto, abrigando ainda as moderníssimas instalações das copas, cozinhas e lavandarias a vapor e a sede da Associação de Escoteiros. No segundo pavimento há, além do salão de diversões dos menores, mais dormitórios, e, no terceiro pavimento, só dormitórios que, ao todo, são em número de 22 neste edifício, com capacidade para 50 menores cada um.

No corpo central estão: portaria, zeladoria, duas rouparias, salas de reservas, salas de instrução moral e cívica, casa de máquinas, elevadores, torres para relógio de pêndula central comandando todos os relógios, campanhas e sirenes do estabelecimento.

O GINÁSIO

O ginásio ocupa uma área coberta de 1.289 metros quadrados e está dotado de aparelhamento completo para ginástica e prática de esportes, tais como voleibol, bola ao cesto, etc. Tem ainda arquibancadas para duas mil pessoas sentadas, banheiros moderníssimos no sub-solo, de um lado e do outro do ginásio, para equipes local e visitantes. Dispõe também de vestiários para os esportistas, salas para instrutores e grandiosa sala para prática de outros esportes, como esgrima, box, etc.

A PISCINA

Ao lado do ginásio estão construídos a piscina, com dimensões olímpicas, e um tanque de aprendizagem, completadas essas instalações com uma arquibancada de concreto armado para três mil espectadores e ocupando uma área de 1.174 metros quadrados.

O CASSINO

O cassino é um lindo salão de diversões para menores. Dotado de três excelentes bilhares, dois *snookers* e um francês, será franqueado, a título de prêmio, aos alunos seletos. E' pensamento da administração introduzir nesse salão outros jogos distintos, como xadrez, damas, gamão, loto, cujo material será confeccionado pelos próprios menores nas oficinas do Instituto.

O ESTÁDIO

Ultimam-se as obras do estádio para prática de esportes terrestres, o qual constará de campo de futebol com dimensões máximas, pistas reta e curva para atletismo, caixas para saltos, pistas de lançamento, orientadas para o nascente e poente, e seis quadras descobertas para bola ao cesto e tênis. E', pois, completa e grandiosa a instalação para a secção de educação física.

O AUDITÓRIO

Dispõe o Instituto de auditório para as sessões solenes, teatrais e cinematográficas, com capacidade para duas mil

peçoas sentadas e ocupando uma área de 1.017 metros quadrados. Há ainda instalação de alto-falantes para todo o Instituto, com microfones, camarins para artistas, sala de música e depósito de instrumental.

O PAVILHÃO DE ENSINO PROFISSIONAL

O pavilhão destinado ao ensino profissional e industrial tem a forma de um pente, com cinco dentes, destinados às várias secções de oficinas, almoxarifados e depósitos. Consta além disso de quatro instalações sanitárias, lavatórios, banheiros e vestiários para os alunos que aprendem os diversos ofícios. Além disso existe também sala de ensino técnico profissional, sala para mestres com instalações sanitárias próprias e salão para exposição permanente de artefatos.

O CENTRO AGRÍCOLA

Está em construção, prestes a terminar, o Centro Agrícola, destinado ao aprendizado das profissões de vida rural. Nele teremos estábulo para 40 vacas, locais para touro reprodutor e ordenha, salas para indústria de laticínios, salas para as máquinas agrícolas, sala de aula, paióis, etc. Existe também pocilga, obedecendo a todos os requisitos modernos, com maternidade, local para amamentação, mangueirão, etc. Em local bem escolhido construir-se-ão ainda aviários para 400 galinhas poedeiras, perús, patos e marrecos; aquários para criação artificial de carpas; apiários e viveiros de canários. No Centro Agrícola, que ocupa uma área de 2.181 metros quadrados, há água própria captada nas nascentes da escola e recolhida a grandes reservatórios, que abastecerão as hortas e demais plantações destinadas a suprir regularmente de verduras o rancho dos alunos.

O BAIRRO RESIDENCIAL

E' parte integrante das magníficas instalações do Instituto um bairro residencial para os funcionários que, pela natureza própria de suas funções, não possam afastar-se do estabelecimento.

A PORTARIA

A portaria ocupa uma área de 126 metros quadrados e tem residência para o porteiro de um lado e, do outro, casa de bombas para água e caixa d'água subterrânea com capacidade para 260.000 litros diários.

A CASA DAS CALDEIRAS

A casa das caldeiras tem área de 49 metros quadrados e está modernamente equipada para fornecer vapor para as atividades das copas, cozinhas e lavanderia do Instituto, que são legítimo orgulho do estabelecimento.

A PADARIA

Breve iniciar-se-á a construção da padaria, destinada a fornecer pão e biscoitos aos menores internados e que será dotada de maquinário moderníssimo.

FORÇA ELÉTRICA

A central de força tem capacidade para 2.000 volts.

O HOSPITAL

O hospital terá acomodações para sessenta menores, podendo com facilidade comportar até cento e vinte. Em vésperas de conclusão, está ele localizado no cimo de pitoresca colina, dispondo de instalações ultra modernas. Além de grandes enfermarias, dispõe de quatro apartamentos para menores recém-operados, salas de operação, anestesia, assepsia, arsenal cirúrgico, farmácia, laboratórios, ambulatórios, varandas ensolaradas e sombrias, cobertas e ao ar livre, refeitórios para menores, médicos, enfermeiros, dormitórios de médicos e enfermeiros, cozinhas, instalações frigoríficas, enfim, tudo quanto existe de mais confortável num hospital moderno. Ocupa uma área de 2.408 metros quadrados e já estão nele invertidos cerca de Cr\$ 3.000.000,00.

QUATRO CASAS-LARES

Para educação especializada de menores débeis-mentais, conta o estabelecimento com quatro casas-lares com capacidade para trinta menores cada. Nessas casas, os alunos terão assistência de um casal de educadores e de um casal de serviçais, ambos residentes em apartamentos para tal fim construídos nas casas-lares. Há na casa-lar uma sala de aula, dormitório, refeitório, rouparia, almoxarifado, dispensa, copa e cozinha e amplo terreno onde se instalarão os *play-grounds*.

A EDUCAÇÃO DOS "DIFICEIS"

Para a reeducação dos "difíceis" escolheu o Dr. Me-ton de Alencar Neto o "Borstal System" e, para estabelecimento inicial dessa experiência entre nós, construiu-se um amplo pavilhão denominado Núcleo Anexo. Este pavilhão, que ocupa uma área de 1.035 metros quadrados, dispõe de refeitório e dormitório para oitenta alunos, sala de aula, salas de administração, almoxarifado e rouparia, dormitórios de inspetores, quarto de interesse e oito quartos de observação, havendo ainda em projeto a instalação de um banheiro de Pack para os transviados agitados.

DUROS DE ARRANCAR COMO... OS CONCURSOS DO D.A.S.P.

Os alunos do Instituto revelam em suas conversações o inteligente, característico e mordaz espírito de crítica dos cariocas.

Dentre muitos, destaca-se para ilustrar esta observação este fato: o local que hoje está sendo preparado para a praça de esportes fora outrora um bosque. A derrubada das árvores, feita pela companhia construtora das edificações, deixou como lembrança os tócos com as raízes para serem extraídas.

A administração atual botou mãos à obra com os alunos e alguns trabalhadores que admitiu como diaristas para execução dessa tarefa. A admissão se fazia mediante uma prova de habilitação, que constava do arrancamento dum toco pelo candidato, sem qualquer compromisso da diretoria.

Os alunos logo apelidaram o campo de D.A.S.P., traduzindo assim a impressão de rigor que trazem os candidatos dos concursos desse órgão administrativo...

A comparação é pitoresca, embora um tanto exagerada...

A SAÍDA DOS ALUNOS

Mensalmente, no primeiro sábado, há saída para os menores cujas famílias os vão buscar.

OS "LARANJEIRAS"

Aqueles mais infelizes, e que não teem ninguém por si, ficam privados dessa saída. Eles mesmos se denominam assim de "laranjeiras", porque se consideram "plantados" em situação semelhante: não podem sair do lugar onde vivem...

OS PEQUENOS ROBINSON CRUSOÉ

A tradição oral da escola conta-nos casos interessantíssimos que merecem ser fixados. Esses fatos vão desde o vocabulário riquíssimo de termos duma gíria peculiar, que comporia dicionário completo, até às fugas sensacionais e revestidas de certo romantismo de alguns menores, que encaram a vida no Instituto como um cativeiro. Não são raros os meninos que procuram as matas do Instituto e lá constroem cabana e providenciam tudo para a fuga definitiva para um novo mundo.

São pequenos Robinson Crusóé, que idealizam um mundo inteiramente livre, onde possam bastar-se a si mesmos e onde não haja diretor, professores, toques de alvorada, silêncio, etc. Poucas horas depois de fugirem, são apanhados pela guarda de alunos e voltam cabisbaixos e acobrunhados. Mas é fora de dúvida que pretendiam criar mesmo um novo mundo, como idealizaram facilmente...

Nem sempre a fuga é indicio de mau caráter, vício ou característico de vadiagem. Se as vezes é o vício e é a vadiagem que os atraem a voltar ao antigo meio, donde foram tirados para a reeducação, em outras oportunidades o que os move é o desejo intenso de liberdade, de ganharem com seu trabalho a sua própria subsistência.

AS ATIVIDADES DO INSTITUTO

O dia do aluno inicia-se às 5 horas da manhã com o toque de alvorada; segue-se o banho matinal, donde descem para o café. Às 7 horas termina a revista e iniciam-se as atividades. Saem os alunos para a aula de música, para a ginástica e para o campo, ficando em instrução pre-militar aqueles cujas aulas se iniciam às 8 horas. A essa hora inicia-se o primeiro período de aula e aprendizagem; às 9,40 após o copo de leite, há o hasteamento solene da Bandeira, entoando todos os alunos o Hino Nacional. Novo período de aulas e oficinas até o almoço, servido ao meio dia.

À tarde, a começar das 13 horas, novas turmas vão às aulas e oficinas. O mate é distribuído às 15 horas e o jantar às 17,30, após o arriamento da Bandeira com todos os alunos em continência. Durante o dia há meninos no recreio e entregues a atividades extra-classe nos intervalos de suas obrigações curriculares. Após o jantar, os menores, todos reunidos no recreio coberto, aguardam o toque de recolher e entregam-se a diversões, leituras, etc.

Às 19,30, com o toque esperado, faz-se silêncio completo no Instituto, que fica à meia luz. Durante a noite, os inspetores de plantão rondam por fora dos dormitórios, com ampla visão de seus interiores. Os dormitórios, amplos

e arejados, são dotados de camas de ferro de dois leitos de lona, de fácil higienização; cada cama tem um número que, antecedido do número do alojamento, dá o do leito ocupado pelo aluno. Este sistema facilita a revista, que é registrada em impresso apropriado, pois o aluno é assim obrigado a dormir em leito que lhe foi previamente determinado pela administração, atendendo à sua idade, desenvolvimento físico e mental e hábitos viciosos ou não. Assim procura a administração, com permanente vigilância, atenuar um dos mais sérios problemas dos internatos.

A BANDA DE MÚSICA

Na banda de música e marcial do Instituto é facultado o ingresso dos menores julgados aptos, conforme as informações prestadas em impresso próprio por autoridade do estabelecimento. Essa banda costuma abrilhantar as festas cívicas e desfiles dos menores do Instituto. Cercada de merecida fama, é ela disputada para tocar em festas fora de sua sede, etc. O mesmo acontecendo ao excelente "jazz" do Instituto. A diretoria, porem, cerca essas exibições das maiores precauções, afim de evitar perturbação no regime dos menores. Outrora tocavam em troca de remuneração, mas atualmente só é permitido o comparecimento desses órgãos artísticos a locais donde possa advir aos menores qualquer benefício cultural. Assim, uma das atividades maiores da banda é a participação na orquestra infanto-juvenil dirigida pela maestrina Joanidia Sodré, na qual constitue o núcleo de instrumental de sopró. E' pensamento da administração dotar o departamento artístico de todos os elementos para organizar uma grande banda, orquestra e também corpo cênico, afim de explorar ao máximo os pendores artísticos dos alunos e aproveitar devidamente as magníficas instalações do Instituto.

FESTIVIDADES NO INSTITUTO

A administração do Instituto procura tornar agradável o ambiente escolar. Além das diversões permanentes que proporciona aos alunos, promove festas internas em momentos oportunos e que são por eles muito apreciadas, chegando mesmo à minúcia de festejar o aniversário de cada menor.

São os aniversariantes chamados de véspera, no "boletim do dia", a comparecer à diretoria, onde ouvem do diretor palavras de incentivo e parabens e recebem bombons e balas. Não podem ser olvidados dos menores os festejos comemorativos de São João e do Natal.

AS FESTAS JOANINAS

As festas joaninas encontraram no ano passado ótimo ambiente no Instituto. O terreiro, profusamente iluminado por duas magníficas fogueiras de cinco metros de altura, estava pontilhado de barraquinhas onde os menores, previamente providos de fichas, iam comprando cangiquinha de milho verde, bûião de melado, arroz doce, doce de laranja, aipim e batata doce para assar nas fogueiras e, finalmente, os fogos e balõezinhos para soltar.

Cerca de 5.000 pessoas enchiam o alegre terreiro. A um canto a banda do Instituto se fazia ouvir em desafio ao "Apaixonado do Ritmo", conjunto harmonioso de sambistas, que abrilhantara a festa.

O NATAL E OS "LARANJEIRAS"

O Natal foi festejado no Instituto a 24 e 25 de dezembro último. A 24, a Legião Brasileira de Assistência levou bombons, biscoitos, balas e brinquedos para os "laranjeiras" da escola. Foi ruidosa a alegria que as senhoritas da Legião despertaram ao fazer essa distribuição. A 25, houve ato variado no palco do teatro do Instituto, onde números leves e alegres entreteram os menores até a chegada de Papai Noel que, descerrando o pano, lhes revelou aos olhos curiosos um presépio em tamanho natural ali armado. Balas, distribuídas em profusão, levavam cartões numerados que davam direito a presentes.

Após o espetáculo, seguiu-se lauta ceia tipicamente nacional. Sobre as mesas estavam pratos com arroz doce, doce de leite, abacaxi, chocolate, frutas cristalizadas, banana glacé, gelados e guaraná. Funcionários e alunos, numa alegria sã, comemoraram assim o grande dia da cristandade.

ALUNOS NOTÁVEIS

Em sua longa vida, o tradicional Instituto Quinze de Novembro tem dado ao Brasil homens de valor, antigos alunos do estabelecimento. Principalmente na música, podemos destacar alguns elementos dali saídos e que hoje se acham consagrados no campo profissional. Dentre eles, avultam os seguintes:

José Paulo Silva, o n. 8 da turma que inaugurou a antiga Escola Quinze de Novembro. Hoje é professor catedrático, após memorável concurso, de contraponto e fuga da Escola Nacional de Música. Autor consagrado de hinos, marchas e dobrados, são seus o hino da Escola Quinze de Novembro e o dobrado "Francisco da Costa Guimarães", dedicado ao atual diretor.

Assis Republicano, o 15 da 1.ª série, é outro nome que eleva bem alto as tradições gloriosas do estabelecimento. E' de sua autoria a partitura da peça "Jesús", de Afonso Celso.

Edgar Pereira dos Santos, o Bilonga, professor de música do Instituto, onde com dedicação e competência dá vida à sua banda de música.

Marcos Benzaquem, catedrático de trompa na Escola Nacional de Música.

Waldemar Pedroso, professor de música na Escola João Luiz Alves.

José Sirimarcos, ex-contrabaixo mestre da banda da Escola Militar.

Modesto de Abreu, professor catedrático da Faculdade de Filosofia do Rio de Janeiro, membro da Academia Carioca de Letras e professor de vários colégios.

Tancredo dos Santos Melo, jornalista.

Orlando de Almeida, inspetor de alunos do Instituto Mario Monzon Abril e professor de educação física do Instituto.

Mozart Vieira, Rafael Caparelli, Augusto Corrêa da Silva, Orlando Vilar, Juvenal da Silva Santos e tantos outros, que por aí se acham brilhando na cátedra, nas letras e nas artes, havendo ainda os que se destacam em pro-

fissões mais modestas e que, no entanto, não deixam de constituir-se em marcos da boa tradição desse tradicional educandário.

A CASA DO EGRESSO

Muitas vezes o aluno extravai-se e é para evitar esses casos dolorosos que o Governo instituiu um pecúlio que, ano a ano, vai sendo depositado na Caixa Econômica em nome dos menores. Esse pecúlio não basta por si só para pôr a salvo da desgraça o egresso, pois é muito precário, não tocando a cada menor anualmente mais de Cr\$ 15,00. Para obviar os inconvenientes apontados, o S.A.M. faz construir a "Casa do Egresso", onde será abrigado, até achar colocação, o menor saído das diversas escolas, ao completar 18 anos.

A INDUSTRIALIZAÇÃO DAS OFICINAS

E' parte integrante do plano de vida do Instituto Profissional Quinze de Novembro a industrialização de suas oficinas e, assim, em legislação especial, a exemplo do que faz no Ministério da Educação, poder-se-á destinar aos menores o correspondente à sua mão de obra nos artefatos vendidos. Esse numerário será recolhido ao banco do Instituto, já em funcionamento, e que será administrado pelos próprios alunos, com a supervisão do diretor. Do seu movimento advirá, sem dúvida, maior incremento da produção das oficinas e atividades agrícolas, facilitando oportunamente a aquisição do instrumental necessário aos menores para que dele se utilizem na vida prática, nos ofícios aprendidos no estabelecimento.

A Casa do Egresso, a industrialização do Instituto e o banco serão a trindade benéfica que resolverá de vez o problema do egresso dos estabelecimentos de menores abandonados. Tudo isso, no entanto, deverá ainda ser regulamentado com grande visão do problema e talvez com o abandono de práticas administrativas próprias de outras organizações onde não se verificam, com certeza, as dificuldades peculiares a estabelecimentos de educação ou reeducação de menores desvalidos ou transviados.

O PROGRAMA DE TRABALHO DO INSTITUTO NO CORRENTE ANO

O Instituto Profissional Quinze de Novembro entrou o ano de 1943 com grandes projetos. Funcionará em pleno desenvolvimento sua secção de ensino de letras; iniciar-se-á cientificamente o ensino da agricultura, pecuária, avicultura e suinocultura, visando, como objetivo primeiro, preparar os menores para a vida ativa e, em segundo lugar, prover a cozinha de elementos uteis à melhoria dos cardápios.

Iniciar-se-á o trabalho em novas oficinas, como alfaiataria, sapataria, vimaria, ferraria, que, com as já existentes de marcenaria, carpintaria, artes gráficas e reparos de automoveis, darão ao Instituto o aspecto agradável da intensa atividade das boas escolas profissionais. E assim, enriquecendo o corpo num programa estudado de atividades esportivas próprias, amoldando o caráter pelo estudo e trabalho, abrindo o coração na prática da virtude, o aluno do Instituto será, sem dúvida, mais tarde, ótimo elemento da sociedade.

DOCTRINA

A interpretação das leis e o princípio da separação dos poderes

C. A. LUCIO BITTENCOURT
Consultor jurídico do D.A.S.P.

Argue-se contra a tese que vimos sustentando, no sentido de considerar a interpretação parte integrante do processo legislativo, que, sendo esta levada a efeito pelos órgãos que exercem a função jurisdicional do Estado, especialmente pelo Poder Judiciário, o nosso ponto de vista importa confundir e unificar as funções normativa e jurisdicional, atentando contra o princípio da separação dos poderes.

A objeção é habil e inteligente. Falta-lhe, todavia, uma estrutura sólida, que a torne invulnerável, bastando observação mais acurada ou estudo mais detido, para que rua, sem deixar pedra sobre pedra. Para os juristas, porém, que constroem todo o seu pensamento sobre a chamada doutrina de MONTESQUIEU, como o geômetra que se atem ao postulado euclideo, ela parecerá, de todo em todo, irremovível. Não escrevemos, porém, para “juristas” desse tipo, senão, apenas, para os que, de inteligência arejada, visão larga e coração aberto, querem separar da ganga o minério da verdade. A estes e não àqueles que se encastelam em princípios preconcebidos e murmuram, sistematicamente, *vade retro* contra as idéias novas, é que oferecemos o nosso estudo.

Diga-se, porém, inicialmente, que a teoria da separação dos poderes, tão reiteradamente violada, não constitui mais um dogma ou um postulado pacificamente aceito pelos juristas, tendo sido, ao contrário, demonstrada a sua insubsistência, provado como ficou que ela é fruto de equívoco decorrente de errônea interpretação dos trabalhos de MONTESQUIEU e que não se sustem, quando trazida da doutrina dos tratados para a objetividade das situações sociais.

Entre nós, essa asserção já foi demonstrada, de forma irresponsável, com segurança, maestria e

brilho, pelo professor BILAC PINTO (1), em sua tese sobre a “Regulamentação Efetiva dos Serviços de Utilidade Pública”, que traçou novos rumos ao Direito Administrativo Brasileiro. Analisando o Liv. XI do *Esprit des Lois* e especialmente o Capítulo VI, indicado como a fonte da teoria, o professor BILAC PINTO torna certo que Montesquieu não se propôs a defender “nenhum princípio a que quisesse emprestar a rígida conformação de um postulado eterno”, mas objetivou tão somente descrever as instituições políticas de vários povos, evitando afirmações categóricas. E’, aliás, o que dimana, claramente, das próprias expressões com que MONTESQUIEU encerra o referido Liv. XI do *Esprit des Lois*:

“Fin de ce livre.

Je voudrais rechercher, dans tous les gouvernements moderés que nous connaissons, quelle est la distribution des trois pouvoirs et calculé par là les degrés de liberté dont chacun d’eux peut jouir. Mais il ne faut pas toujours tellement épuiser un sujet qu’on ne laisse rien a faire au lecteur. Il ne s’agit pas de faire lire, mais de faire penser”.

Em todo o *Esprit des Lois* — como no Tratado de LOCKE (2) — não se encontra enunciada a separação de poderes, tal como a adotaram as legislações de alguns povos, inclusive a Constituição Francesa de 1791. Ainda menos teórico do que LOCKE — diz DUGUIT (3) — MONTESQUIEU não

(1) BILAC PINTO — *Regulamentação Efetiva dos Serviços de Utilidade Pública*, “Revista Forense”, Rio, 1941.

(2) JOHN LOCKE, no segundo dos seus *Two Treatises of Civil Government* (1689) admitia, também, três poderes que denominava *Legislativo*, *Executivo* e *Federativo*. Estes dois últimos foram considerados por MONTESQUIEU com os nomes de *Judiciário* e *Executivo*, respectivamente.

(3) LÉON DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, 12.^a ed., Ancienne Librairie Fontemoing & Cie., Paris, 1923, Tomo XII, pg. 519; “Pas plus dans l’*Esprit des Lois* que dans le *Traité du Gouvernement Civil*, on ne trouve

tinha outro alvo senão descrever a Constituição Inglesa, sendo este, aliás, o título do célebre Capítulo VI do Livro XI do *Esprit des Lois*, mostrando que nenhuma outra constituição garantia mais completamente a liberdade individual do que essa. Aliás, a expressão consagrada — *separação dos poderes* — não se encontra uma vez, sequer, na obra do pensador francês (4), que se limitou a falar em “equilíbrio” (*balance*) e “distribuição dos poderes” (*distribution des pouvoirs*).

Por outro lado, embora se limitasse a explicar a Constituição Inglesa, MONTESQUIEU incidiu em erro de interpretação, porque não é possível falar em equilíbrio ou distribuição de poderes no sistema governamental britânico, uma vez que o governo de gabinete — como diz GETTELL — pressupõe uma combinação de funções executivas e legislativas (5).

De fato, como salienta o Comité de Poderes Ministeriais — *Committee on Ministers Powers* — em seu relatório apresentado ao Parlamento inglês, em abril de 1932, existia na Inglaterra, ao tempo de Montesquieu, uma divisão de poderes de governo, que, todavia, não era rígida e não tinha, de forma alguma, o caráter que lhe atribuiu o filósofo francês, dado que o poder legislativo era exercido concomitantemente pelo Rei e pelas duas casas do Parlamento, e as Cortes, por seu turno, mantinham controle administrativo sobre a maquinação dos governos locais. “Na esfera destes as linhas entre as

la séparation des pouvoirs telle que l'ont comprise les constituants de 1791. Encore moins théoricien que Locke, Montesquieu n'a d'autre but que de décrire la constitution d'Angleterre (c'est d'ailleurs le titre du célèbre chapitre VI du Livre XI de l'Esprit des Lois) et de montrer que cette constitution mieux que toute autre garantit la liberté. L'expression “séparation des pouvoirs” n'est pas employée une seule fois par Montesquieu”...

(4) OSKAR GEORG FISCHBACH, *Derecho Político General Y Constitucional Comparado*, Trad. Espanhola de Rocés e Legaz, Ed. Labor, 1934, pg. 48: “la teoría de la separación de los poderes — mejor sería decir “equilibrio”, traducción exacta de la palabra empleada por Montesquieu: *balance* — está estrechamente relacionada con el concepto de dictadura”.

(5) RAYMOND G. GETTELL, *História das Ideias Políticas*, Trad. Bras. de E. Salgueiro, Alba Ed., Rio, 1941, pg. 295: “A doutrina da divisão dos poderes exerce profunda influência entre os Americanos, embora se funde em uma interpretação errada da Constituição Inglesa, posto que a existência de um governo de gabinete pressupõe uma combinação de funções executivas e legislativas”.

diferentes funções do governo não eram meramente imprecisas, mas inexistentes” (6).

Compreende-se, aliás, que o filósofo francês haja incidido em erro, porque, não sendo escrita a constituição inglesa, não dispôs ele, para o seu estudo, de instrumento onde se encontrassem perfeitamente caracterizados e definidos os poderes e as funções dos vários órgãos do governo. A Inglaterra era, àquele tempo, como lembra PFIFFNER, o único país onde havia um Judiciário relativamente independente e MONTESQUIEU, impressionado com esse fato, exagerou-o, apresentando os poderes como autônomos, sem levar a efeito observação mais detida, que lhe mostraria, de pronto, o controle do Rei sobre o Parlamento, por meio de seus ministros, e a confusão existente, na prática, sob muitos aspectos, entre as máquinas judiciária e administrativa (7). Daí o dizer FRITZ STIER-SOMLO (8), no seu magistral estudo, “*Die Dreiteilung der Gewalten*”, que a doutrina de Montesquieu apresenta erros fundamentais — *grundlegende Irrtümer* — especialmente no tocante ao que ele julgou ser a

(6) Great Britain: Committee on Ministers Powers. Report Presented by the Lord High Chancellor to Parliament by Command of His Majesty. Abril, 1932: “In the eighteenth century the fact that the powers of the State were shared between the King and Parliament, and the Courts, and the fact that the powers of the Legislature were shared between the King and the House of Representatives and the House of Commons, were the most obvious features of the English Constitution and English constitutional law, and the most obvious contrasts to the despotic and centralized monarchical governments of the Continent”... “In the sphere of local government, the lines between the different functions of government were not merely blurred but disappeared”.

(7) JOHN M. PFIFFNER, *Public Administration*, Ronald Press Co. Ed., New York, 1935, pgs. 380-81.

Vede, também, WILLIAM BENNET MUNRO — *The Governments of Europe*, McMillan, New York, 1935, pg. 44 e *The Government of the United States*, McMillan, New York, 1933, pgs. 76-77 — para quem Montesquieu errou, iludido pelas aparências, *he was misled by superficial appearances*.

Cnf. ainda ERNEST S. GRIFFITH, *The Impasse of Democracy*, Harrison — Hilton Books, New York, 1939, pgs. 176; HAROLD J. LASKI, *Authority in Modern State*, Yale U. Press, New Haven, 1937, pgs. 70 e segs.; JAMES HART, *An Introduction to Administrative Law*, F. S. Crofts Co., New York, 1940, pg. 147.

(8) FRITZ STIER-SOMLO, *Die Dreiteilung der Gewalten*, in *Handbuch der Politik*, Walther Rothschild Ed., Berlin, 1920, vol. I, pg. 216: “Bei näherem Eindringen wird aber deutlich dass die Lehre Montesquieus nicht nur recht verschiedener Auffassung fähig ist, sondern dass sie, unbeschadet ihrer weltgeschichtlichen Bedeutung, nicht ohne grundlegende Irrtümer insbesondere über das ist, was sie für die richtige englische Staatslehre gehalten hat, und dass die Staatsentwicklung wie das Verfassungsleben keineswegs ihren Grundansichten entsprechen”.

exata doutrina do Estado Inglês e que de nenhum modo — *keineswegs* — corresponde à realidade.

A doutrina da separação de poderes, tal como normalmente a atribuímos a Montesquieu, jamais conseguiu abrigo no sistema governamental britânico, não logrando também firmar-se no continente, pois a própria França, que a incluiu na Declaração dos Direitos do Homem (9) e nas Constituições de 1791 e 1848 (10), não a reproduziu nas leis constitucionais de 1875. Tal doutrina só criou raízes na América, incorporando-se a Constituições estaduais dos Estados Unidos (11), juntamente com o princípio dos freios e contrapesos, o que levou WILLIAM BENNET MUNRO a sustentar que a idéia referente ao assunto constitui um “*americanismo*” (12).

De qualquer forma, no entanto, mesmo na América do Norte, a doutrina, praticamente, só existiu na letra da lei, não encontrando éco na realidade dos fatos (13), tendo, simplesmente, como

(9) Art. 16: “Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de constitution”.

(10) Art. 19: “La séparation des pouvoirs est la première condition d'un gouvernement libre”.

(11) A Constituição Federal Americana não dispõe expressamente sobre a separação dos poderes, mas esta tem sido considerada *implicitamente* estabelecida, especialmente em face das frases iniciais dos arts. I, II e III. A Corte Suprema já decidiu mesmo, que a referida separação constitui um dos principais méritos do sistema americano, “*one of the chief merits of the American system*” (Kilbourne v. Thompson, 103 U. S. 188). E', aliás, o que ensina J. ROLAND PENNOCK, quando escreve: “This formulation is more precise and explicit than will be found in the constitution of the federal government or those of many of the states, but the courts have regularly held this meaning is implicit in all of them” (*Administration and the Rule of Law*, Farrar and Rinchart Inc., New York, 1941, pg. 11).

As primeiras Constituições que enunciaram, precisamente, o princípio foram as de Massachusetts, de Maryland, de North Caroline e de Virginia, a primeira das quais assim dispunha: “In the government of this commonwealth the legislative department shall never exercise the executive and judicial powers or either of them: the executive shall never exercise the legislative and judicial powers or either of them: the judiciary shall never exercise the legislative and executive powers or either of them”...

(12) WILLIAM BENNET MUNRO, cit. *The Governments of Europe*, pg. 44: “The idea that the executive and legislative branches of the government should be a check and balance to one another is an Americanism and never gained any hold in Europe”.

(13) Apesar de adotada pelos Americanos, a teoria jamais foi, de fato, obedecida: “Letztere (die Gewaltenteilung) haben auch die Amerikaner anerkannt, aber tatsächlich niemals rein durchgeführt” (FRITZ STIER-SOMLO, *op. cit.*, pg. 218).

diz LASKI, um “*paper merit*”, sem maiores consequências (14).

E' que tal teoria, se for rigidamente aplicada, tornará impossível o exercício do governo, cujas operações não toleram nem admitem semelhante divisão artificial. Por isso mesmo é que MUNRO diz que a independência absoluta dos três grandes departamentos do governo conduziria a administração à inércia, não sendo nem desejável nem praticável (15). Apesar de quanto se tem escrito sobre o assunto e da propaganda que se tem feito, essa separação não é encontrada em nenhum país do mundo, constituindo, quando muito, um “ideal inatingível” — *sein Grundsatz sich in keinem Staate der Welt ganz verwirklicht findet un ein vielleicht gar nicht unbedingt zu billigendes Ideal bleibt* (16).

Equívocou-se, pois, RUI BARBOSA, quando sustentou que “a fórmula dos três poderes, fórmula que tem as suas primeiras raízes nos livros de ARISTÓTELES (17), conta quase dois séculos de idade ativa na ciência das Constituições” (18). Tal fórmula jamais esteve no *estado ativo*, não tendo, em tempo algum, logrado cristalizar-se em realidade. Ainda não se conseguiu um meio para segregar, de maneira completa, em compartimentos estanques, aquelas três funções.

No próprio regime americano, em que se moldou a nossa primeira constituição republicana, vemos o chamado Poder Executivo intervir na feitura das leis, pelo exercício do *veto*, que constitui,

(14) HAROLD J. LASKI, *Authority in the Modern State*, Yale University Press, New Haven, 1937, pg. 71: “It is in fact a paper merit for the simple reason that in practice it is largely unworkable”... “The truth is that the business of Government does not admit any exact division into categories”.

(15) WILLIAM BENNET MUNRO, cit. *Government of the United States*, pgs. 76-77: “In the rigid form which Montesquieu gave it, moreover, the theory of checks and balances is unworkable. The absolute independence of the three great departments of government would bring administration to a standstill”.

(16) Citado FRITZ STIER-SOMLO, pg. 217.

(17) Muito embora ARISTÓTELES tenha nos *Caps. XIV-XVI* do Livro IV da *Política* sustentado, em verdade, a divisão tripartida das funções do Estado, não é certo que tenha ele, de qualquer modo, sugerido a segregação ou separação de tais funções em órgãos independentes.

(18) “O art. 6.º da Constituição e a Intervenção de 1920 na Baía”, in *Comentários à Constituição Federal Coligidos e Ordenados por Homero Pires, Saraiva & Cia.*, Ed., 1932, vol. I, pg. 407.

sem a menor dúvida, função de caráter legislativo; exercer, também, função de caráter judiciário, como a *graça* aos condenados, intervindo, ainda, na nomeação e promoção dos juizes. O Poder Legislativo exerce funções de caráter administrativo quanto ao pessoal de suas secretarias e no que concerne à confirmação, pelo Senado, de certas nomeações feitas pelo Presidente; exerce função judiciária, constituindo-se em tribunal, para julgamento do *impeachment*. O Judiciário exerce funções administrativas quanto ao seu pessoal e intervem no processo legislativo, por meio do *veto judiciário*, ou seja, pela declaração de inexistência das leis inconstitucionais.

Os patriarcas do regime americano, apesar de influenciados pelo *Esprit des Lois* e querendo adotar a suposta doutrina de Montesquieu, não conseguiram tornar realidade o seu *sonho*, falhando no estabelecer uma separação rígida das atividades tipicamente pertinentes ao campo de ação de cada um dos poderes.

E se, independentemente da verificação feita, quisermos analisar, um por um, os atos atribuídos, privativamente, a cada um dos departamentos do governo, verificaremos que, em última análise, todos eles exigem a concorrência das três funções primárias — *legislativa, interpretativa e executiva*. Tais funções constituem, normalmente, *fases* da atividade humana, encontrando-se integradas, via de regra, em todos os atos do homem. Excetuados os casos de trabalho puramente mecânico, como os efetuados ao longo da cadeia ambulante de Ford, o homem, normalmente, decide *o que* vai fazer, *interpreta* o alcance de sua decisão e passa *a agir*. Quando a decisão do que vai ser feito não lhe cabe, ainda assim, na grande maioria das vezes, o homem pode decidir *como* vai fazer ou *quando* vai fazer. Foi justamente a observação de inúmeros casos, nas mais variadas funções, que levou dois estudiosos de problemas de organização do trabalho a afirmar que, frequentemente, se verifica a presença das três funções primárias na mesma tarefa — “*the frequent presence of all three primary functions in the same job*” (19).

O professor CARL J. FRIEDRICH (20), que longamente tem estudado a questão em debate, apre-

senta uma ilustração simples e acessível de como é falha de sentido a separação dos poderes, analisando a compra de um chapéu — *the purchase of a brown hat*. E' preciso, preliminarmente, resolver que o chapéu deve ser comprado; depois, tem que ser levada a efeito, ou executada, a compra; por fim, deve-se decidir qualquer controvérsia relacionada com o assunto. Isto ocorre, diz o citado professor na Universidade de Harvard, trate-se de um chapéu ou de um *bonnet*, seja ele marron ou vermelho.

Tudo o que se disse torna certo que a doutrina atribuída a Montesquieu é falha, não só em face de observações experimentais, que evidenciaram a sua impraticabilidade, mas é ainda falha e errônea do ponto de vista lógico, pois, como diz ORLANDO, uma separação efetiva e mecânica das várias formas de atividade do Estado é tão possível quanto cortar em pedaços um organismo vivo e pretender que ele continue a funcionar — “*tagliare a pezzi un organismo vivente pretendendo che continui a funzionare*” (21).

E' em tal doutrina, cuja falsidade foi demonstrada lógica e experimentalmente, que se pretendem fundar os opositores da tese que sustentamos. A objeção, porem, nos permitiu chegar, justamente, à meta oposta à que visavam. Vimos a impraticabilidade de distinguir, por meio de uma reta inflexível, as diversas funções. E' impossível dizer onde começa uma e onde acaba a outra. Legislador e Magistrado, ambos se completam, na missão de conduzir a bom termo as funções do governo. A interpretação da lei é a zona cinzenta, que liga a função normativa à jurisdicional — é complementar da função legislativa pura, considerada no seu estado ideal, e é preliminar da função judiciária propriamente dita.

(21) *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano*, a cura de V. E. ORLANDO, Società Editrice Libreria, Milão, 1897, pgs. 26-27: “Dal lato della sua costruzione tecnica, questa teoria apparisce assolutamente fallace, e non sarà mai abbastanza l'insistevi, da poiché la scuola francese rivendica continuamente l'assoluta verità di quelle affermazioni, che si repercuotono tuttavia in non pochi argomenti speciali del diritto pubblico. La verità é che, nel senso da noi reassunto, i concetti del Montesquieu sono da respingersi non meno dal lato logico che da quello sperimentale. Una separazione effettiva e meccanica delle varie forme dell'attività dello stato é così possibile come il tagliare a pezzi un organismo vivente pretendendo che continui a funzionare”.

(19) JAMES D. MOONEY e ALAN C. REILEY, *The Principles of Organization*, Harper & Brothers, 1939.

(20) CARL J. FRIEDRICH, “Responsible Government Service under the American Constitution”, in *Problems of the American Public Service*. Vede, ainda, “Separation of Powers”, in *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Mac Millan Ed., New York, 1937.

As tendências modernas do direito administrativo

THEMÍSTOCLES B. CAVALCANTI

(CONFERÊNCIA REALIZADA NO INSTITUTO DOS ADVOGADOS)

E' com satisfação que a "Revista do Serviço Público" oferece a seus leitores, em reprodução autorizada, a conferência proferida pelo Dr. Themístocles Brandão Cavalcanti, no Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros.

Obrigações de vulto, inclusive o preparo de um grande tratado sobre assunto de sua especialidade, levaram o acatado jurista a privar-nos de sua valiosa colaboração, com a qual honrou ininterruptamente, durante mais de três anos, as páginas desta "Revista", prestando inestimável serviço aos estudiosos da matéria em que grangeou justo renome.

Podemos, entretanto, adiantar que o illustre professor de Direito Administrativo, tão cedo o permitam suas ocupações, voltará a favorecer-nos com sua colaboração. Restamos, apenas, desejar, em nome dos leitores da "Revista do Serviço Público", que tal promessa se realize o mais brevemente possível.

Venho, hoje, aqui, a esta Casa, pagar uma velha dívida contraída com vosso Presidente, meu eminente amigo, Dr. Miranda Jordão. Dívida que estaria precrita, não fosse uma obrigação natural, dessas que só se extinguem com a morte.

Por isso aqui estou, e talvez também um pouco por vaidade, pressuroso em ocupar esta tribuna, onde me engrandeço, relembando os vultos que por ela passaram.

E tanto menos indicado estou eu para ocupá-la, quando nem sequer trago comigo as estrelas e bordados do Marechalato da profissão a que tem direito os sócios desta casa.

Mas aqui estou como demonstração do meu apreço pessoal, a todos quantos militam neste "Solar de Montezuma", como gosta de denominar esta casa o vosso Presidente.

Longe, portanto, de recairem os onus da dívida sobre o devedor, que sou eu, de preferência eles recaem, neste momento, sobre o credor, obrigado a ouvir-me em palestra tão enfadonha, sobre matéria tão esteril.

Escolhi como tema algumas tendências modernas do Direito Administrativo, e permiti-me que sobre ele me estenda, abordando os aspectos que parecem de maior interesse.

Dispensamo-nos, inicialmente, do dever de definir essa disciplina jurídica; diremos, apenas, que ela constitui, hoje, uma especialização de normas e doutrinas, cuja importância é tanto maior quanto mais frequente a sua aplicação, e mais constante a repetição de fatos e situações, em que se apresenta a necessidade da construção de um regime jurídico regulador da vida interna da administração, e das relações entre esta e os particulares.

Nem de outra forma se justificaria a constituição do Direito Administrativo como disciplina autônoma, e o desenvolvimento dos estudos em torno da sua matéria.

E' preciso, entretanto, advertir que essa diferenciação de normas jurídicas não importa em admitir-se a existência de um pluralismo jurídico, incompatível com a unidade do Direito, mas apenas em aceitar-se uma divisão do Direito, por meio de um processo técnico de agrupamento, dentro dos quadros ou disciplinas autônomas, de relações sociais equivalentes, identificadas por traços comuns, e obedecendo a uma finalidade comum.

E esta diferenciação se foi tornando cada vez mais frequente, em consequência da complicação das relações sociais, e multiplicação das normas jurídicas reguladoras dessas relações.

Foi em virtude desses fenômenos que novas disciplinas foram surgindo. São conhecidas as origens do Direito Comercial e as razões de ordem econômica e social que motivaram a sua autonomia, como também o seu desdobramento, hoje, especialmente com o agrupamento de algumas de suas normas sob a denominação de Direito Industrial.

O Direito Administrativo nasceu, também, da necessidade de uma sistematização de princípios e normas agrupadas em torno de um mesmo fim, obedecendo a uma mesma técnica jurídica, a processos especiais de aplicação e interpretação, relacionados todos com a organização do Estado, sua

estrutura administrativa, e suas relações com os particulares.

Destacou-se, por isso, do velho Direito Público; e do próprio Direito Administrativo já se vão, também, emancipando o Direito Fiscal e um Direito Disciplinar em formação, não se falando no Direito do Trabalho, no Direito Social, e todas essas novas disciplinas em que a conciliação do interesse público e do particular constitui a própria essência de sua construção.

E' a velha complicação dos fenômenos sociais, que Spencer resumiu, em um dos seus princípios de Sociologia.

E' verdade, e convem guardar bem a observação, que a autonomia de todas essas disciplinas é relativa, porque entre todas existe uma interdependência que leva, por vezes, às maiores confusões doutrinárias, debatendo-se o problema em torno da velha e tradicional divisão do Direito que nos vem dos romanos.

E daí a crítica severa que se desenvolve em torno dessa divisão, não faltando ao debate o que de mais eminente existe na filosofia moderna do Direito.

A velha divisão do Direito Público e do Direito Privado já não pode ter, na realidade, aquela significação que lhe atribuíam os romanos, tanto mais quanto cada vez se faz sentir com mais rigor a penetração da influência do Estado, mesmo na esfera até hoje reservada ao Direito Civil.

E esta penetração, longe de constituir uma subordinação de uma disciplina a outra, representa, antes, uma transformação no próprio Direito Privado, regulado por normas mais amplas, sob a influência da evolução social.

O Direito Administrativo é uma consequência da ampliação da intervenção do Estado em setores até há pouco imunes à sua influência.

Não é o momento de discutir o problema desta intervenção, se justificada ou não. E' um fato.

O que se deve é procurar conciliar a intervenção com a liberdade individual e procurar salvar o máximo, neste naufrágio de coisas tão caras à civilização.

Mas é preciso, também, compreender e reconhecer que, nesta tragédia, culpas muito pesadas recaem sobre as instituições sociais e jurídicas, que falharam na construção das normas de equilíbrio, que constituem, afinal, a razão de ser do Direito.

Ora, se estas construções jurídicas, de cunho liberal e individualista, falharam, não foi pela intromissão do poder coercitivo do Estado, pelo ex-

cesso de normas de coação, mas, talvez, pela sua deficiência, ou má aplicação, pela falta de medidas de coerção contra a supremacia dos interesses dos mais poderosos, social e economicamente, pela ausência de normas de equilíbrio social, que atingissem, também, em sua essência, os fenômenos econômicos.

Há, por conseguinte, a necessidade indeclinável de um reajustamento de princípios, no qual todos colaborem, sem os característicos de um direito de classes, de castas, de raças, de interesses.

A intervenção do Estado, aliás, é da própria essência do Direito. Está em quase todas as definições, que a coação é indispensável para que bem se caracterize a noção do Direito.

A medida desta intervenção será maior ou menor, tal seja a necessidade desta coerção. A medida da ação do Estado regula-se pela quantidade de poder coercitivo necessário para manutenção do equilíbrio social, finalidade primacial da norma de Direito.

Nem é por outro motivo que o Estado intervem na esfera contratual, dirigindo, por meio de normas gerais, a conclusão das normas convencionais, em que se impõe a sua intervenção.

E esta intervenção, por meio de normas obrigatórias, por meio do poder coercitivo do Estado, é particularmente necessária nos casos em que o jogo normal das leis econômicas não corresponde aos princípios da justiça social.

Foi o que justificou o *Sherman Act* e as demais leis anti-trusts, bem como as leis regulamentares das *Holfings*, dos Estados Unidos. E, entre nós, as leis do inquilinato, de luvas, contra usura, etc., para citar, apenas, alguns exemplos.

Para nós, inimigo do totalitarismo, inimigo da intervenção totalitária do Estado, o problema consiste em conciliar esta intervenção com os respeitos às liberdades essenciais ao Homem, para que ele possa viver, sentindo a plenitude de sua vida, em suas manifestações intelectuais, econômicas, espirituais.

E esta intervenção nem sempre corresponde, como alguns interessados pretendem, a um aumento de opressão, mas, muitas vezes, visa o justo equilíbrio, pela supressão da coação, não do Estado nem do Poder Público, mas de particulares social ou economicamente mais poderosos, mais poderosos do que o próprio Estado...

Não foi outra a origem, por exemplo, das *Convenções Coletivas de Trabalho*, e de todas essas

construções jurídicas, compreendidas na fórmula ampla dos contratos dirigidos.

Muitas vezes, esta coerção visa um interesse coletivo manifesto, como ocorre no campo da Previdência e Assistência Social.

O seguro obrigatório, a contribuição compulsória para as Caixas e Institutos, e outras taxas cobradas de indivíduos que não deixam sequer beneficiários não serão, por ventura, formas avançadas de coerção?

E quem pretenderá, já agora, negar a sua legitimidade?

Há, portanto, uma forma de coação necessária, que se vai cada vez mais ampliando, e que teremos de considerar sempre legítima, quando se destinar, usando da velha forma tomista, insubstituível, "ad bonum commune".

Mas si esta intervenção se impõe como necessária ao estabelecimento do equilíbrio jurídico, si a esfera de influência do Estado se vai dilatando, é preciso que ele abandone os seus velhos processos de administração, e se socorra dos meios usados pelas entidades privadas com resultados econômicos comprovados.

Desaparece, assim, a noção autoritária do Serviço Público, para se transformar em uma fórmula de colaboração, que tem os seus limites, apenas, na rotina indispensável à estabilidade e segurança do aparelho burocrático.

Essa adaptação só poderá trazer largos benefícios para a administração.

Isto demonstrou, com argumentos irresponsáveis, David Lilienthal, com a sua indiscutível autoridade, em trabalho publicado na "Harvard Law Review", em colaboração com Albert Marquis.

Ora, não seria possível atingir a estes objetivos com uma concentração demasiada de poderes, com uma centralização administrativa, que tire aos serviços públicos a autonomia indispensável ao seu desenvolvimento.

Por isto, o Estado procura atrair os particulares para a administração. Eleva à categoria de órgãos estatais, instituições privadas; coordena as atividades e as iniciativas particulares; atribue a indivíduos alheios aos quadros administrativos, funções públicas; recorre a pessoas com experiência técnica e especializada para constituir os seus Conselhos; identifica o povo com os deveres do Estado, em uma forma moderna e democrática de colaboração, derrubando a velha barreira entre o indivíduo e o Estado.

O contacto entre a generalidade dos cidadãos e o Estado é permanente, e não há mais quem possa ficar inteiramente alheio aos problemas do Estado e da administração.

E uma das manifestações mais efetivas dessa colaboração está no regime de provimento dos cargos públicos, substituindo-se o velho processo do "spoils system" pelo "merit system", que permite o acesso à função pública a todas as classes sociais.

Lembrar a luta que se travou nos Estados Unidos, em torno desse problema, é demonstrar como o Direito Administrativo americano evoluiu com o seu sistema democrático.

E, na realidade, o sistema de concurso é a democratização da administração, por meio de uma penetração, cada vez maior, da massa da população, nos órgãos administrativos, e mesmo, de direção do Estado.

Mas não somente esta vantagem trouxe consigo a aplicação dos métodos de seleção intelectual. Ampliando os seus serviços, mesmo no terreno industrial, o Estado necessitou de elevar o nível profissional dos seus servidores, e, ao mesmo tempo, constituir entidades que, em sua estrutura, são de todo em todo diferentes dos velhos órgãos burocráticos da administração.

Foi preciso que ele recorresse a novos processos, nova forma de distribuição dos seus serviços, adaptados a finalidades específicas dos setores de suas atividades, donde a denominação serviços industriais, bancários e de Previdência Social.

E não teria obtido os resultados desejados, se não tivesse descentralizado os seus serviços, através de órgãos autônomos, com personalidade jurídica própria, e cujos fins se podem resumir nos seguinte itens:

1.º Descentralização dos encargos da administração, evitando o que Manólesco denominou o "surmenage do Estado".

2.º Diferenciação, de acordo com a natureza peculiar dos seus fins, dos diversos serviços descentralizados.

3.º Libertação dos rigores da fiscalização financeira comum.

Através desses órgãos, o Estado realiza certas funções que não lhe são privativas, amplia a esfera de suas atividades, donde a denominação usual que se lhes atribue, de — Órgãos de descentralização funcional.

Este terreno, como se sabe, é extremamente fértil aos estudos do Direito Administrativo, que

se desenvolvem através de numerosos capítulos, entre os quais poderemos mencionar os seguintes:

1. Da conveniência ou não de planificar e padronizar os diferentes tipos de Autarquias;
2. Da possibilidade de uma classificação, tomando-se por base a estrutura, ou os fins dessas entidades;
3. Da natureza jurídica da personalidade das Autarquias: si de direito público, ou de direito privado;
4. Da denominação a lhes ser dada: Autarquias ou Órgãos paraestatais;
5. Do problema da administração, e do controle ou tutela do Estado;
6. Do patrimônio das Autarquias: si ele se identifica com o da pessoa jurídica descentralizada, si pode ser considerado patrimônio do Estado, ou ainda, si pode ser considerado patrimônio público;
7. Da receita e natureza da contribuição arrecadada;
8. Da delegação das funções disciplinares, e da repressão administrativa.

Cada um desses problemas, reveste-se de singular importância, mas longe de mim a idéia de aflorá-los todos, nesta rápida digressão.

Não me dispensarei, porem, de comentar alguns dos mais importantes.

O primeiro é de um interesse teórico e prático indiscutível — Da Conveniência ou não de padronizar os tipos de Autarquias, planificando-os dentro de um esquema previamente elaborado.

Penso, entretanto, que essa idéia não obedece às tendências gerais do problema da descentralização funcional. Esta se desenvolveu dentro de um quadro inteiramente imprevisível, de acordo com as contingências do crescimento das funções do Estado e da inadaptabilidade das novas formas de intervenção, com as exigências restritas das organizações burocráticas existentes.

Imprevisível porque a sua criação obedeceu a uma imposição das exigências econômicas e sociais, e na impossibilidade do esforço particular de levar a cabo tarefas inadiáveis que, no momento, se impunham.

Assim ocorreu com as instituições de Previdência. Assim aconteceu com os órgãos de intervenção na economia. E assim também verificou-se com os serviços industriais.

A planificação prévia, portanto, não teria sido possível, esperando-se apenas que todas essas ins-

tuições se reajustem, dentro de padrões mais ou menos semelhantes, de acordo com os tipos, finalidades e funções comuns ou equivalentes.

Faltou, também, na organização dessas entidades, um preparo prévio da doutrina jurídica, que, como acontece frequentemente, no Direito Administrativo, em formação, é feita *a posteriori*, como construção nascida da experiência, e por meio dos quais podem se corrigir os defeitos e os erros praticados, com a utilização de processos puramente empíricos.

Este problema da planificação não é somente nosso. Foi agitado, também, com especial vigor, nos Estados Unidos.

Alí, a crítica severa de alguns autores censurou o Congresso por não ter tido a menor idéia sobre a posição das Corporações públicas quer no sistema legal daquele país, quer no seu sistema econômico.

E alí também se aconselhava um Estatuto dentro do qual se deveriam colocar as "Corporations", obedecendo às normas gerais traçadas na sua lei orgânica.

Mas, nos Estados Unidos como entre nós, o que caracterizou a construção dessas entidades, foi a adaptação de sua estrutura às suas finalidades imediatas.

Não nos deteremos nos problemas da classificação, da denominação, e outros menores, cuja importância é relativa, e não oferece bastante interesse prático.

A questão da personalidade jurídica merece, entretanto, ser tratada pelo seu relevo, quer quando se considera a necessidade de adaptar o Código Civil à realidade presente, quer quando se tem em vista o problema das funções estatais, delegadas a essas pessoas jurídicas descentralizadas.

Tenho sempre sustentado a personalidade de direito público das Autarquias. E fui dos primeiros a fazê-lo, entre nós, quando ainda vacilante a doutrina, e contra ela se apresentavam autoridades incontestáveis.

E nada tenho a alterar ao que escrevi, então, faz cerca de dez anos.

E desde aquela época, mais se consolidou esta doutrina, mais se acentuou o caráter de delegação às funções exercidas pelas autarquias, delegação na própria essência da instituição, no direito de arrecadar tributos, no direito de exercer funções quasi legislativas, no direito repressivo, admi-

nistrativo e disciplinar, no exercício, finalmente, de uma ação coercitiva, monopólio e privilégio do Estado.

Não me parece, entretanto, que esta identificação das entidades autárquicas com o Estado constitua razão suficiente para suprimir-se a sua personalidade jurídica, em seus elementos essenciais, como o patrimônio e a auto determinação de sua vida interna, naquilo que se compreende restritamente em sua competência legal. E aqui encontramos um dos mais difíceis problemas de toda a doutrina — o controle dos atos de administração e a subordinação hierárquica dos administradores perante os Ministros de Estado.

Lenta tem sido a construção desta doutrina entre nós, ao contrário da Argentina, por exemplo, onde foi o tema objeto de numerosos estudos, notadamente do mestre Rafael Bielsa e, mais recentemente, Horácio Heredia em tese especializada.

Apesar de tudo, já podemos encontrar em nosso direito positivo, material para a construção de uma doutrina.

Assim, a organização das comissões de controle, a determinação expressa nos textos legais dos recursos cabíveis dos atos dos administradores, o processo de exame da gestão financeira, etc.

De todos esses elementos se vai formando a doutrina, suprindo-se as lacunas da lei por meio de aplicações analógicas e dos princípios firmados pela jurisprudência.

O problema do patrimônio é, também, do maior interesse prático, inclusive fiscal.

Tem entendido o Departamento Administrativo do Serviço Público, e o fez em recente parecer, a equiparação dos bens das entidades autárquicas aos do próprio Estado, invocando uma doutrina americana e uma jurisprudência que, com a devida vênia, já se vai tornando obsoleta.

O desenvolvimento extraordinário naquele país das chamadas *Business e Public Corporations*, uma das quais, a *Tennessee Valley*, abrange vastíssimo território dos Estados, tem ocasionado uma reação severa contra a liberalidade da doutrina de isenção fiscal que sonegaria aos Estados vultosa renda.

Nos Estados Unidos a solução judicial é controvertida e o próprio governo tem procurado resolver amigavelmente as dúvidas por meio de acordo com os governos estaduais e locais, medi-

ante uma redução equitativa dos impostos e taxas, de forma a atender aos interesses recíprocos, governo e empresas públicas. Abstemo-nos de citar as decisões porque evitamos maiores detalhes, que tornariam fastidiosa esta palestra.

E' bem verdade que em virtude do desdobramento das pessoas jurídicas públicas, pelas entidades autárquicas, também ter-se-ia de desdobrar a divisão do domínio e do patrimônio públicos, discriminados no art. 66 do Código Civil.

Mas também é indiscutível que, quanto a sua destinação, o patrimônio das autarquias visa a satisfação dos fins próprios a cada uma e a obtenção de uma renda que não se confunde com as rendas públicas.

Ainda mais, o conceito do patrimônio se identifica com o próprio regime financeiro e contábil das autarquias, de todo em todo diferente do regime das entidades estatais de grau superior.

O problema da personalidade jurídica tem assim, doutrinariamente, aspectos da maior gravidade e que tornam inconfundíveis as pessoas jurídicas com certos serviços autônomos, mera diferenciação de órgãos burocráticos, mas sem as características de pessoa jurídica, de fundo patrimonial e funcional.

Desejaria abordar aqui também com amplitude os problemas do controle financeiro e do recurso hierárquico. Direi apenas, para não estender este exame, que o controle financeiro, bem como o recurso das decisões dos administradores, vão obedecendo em nosso regime a uma subordinação hierárquica, através dos Ministros de Estado, salvo naturalmente em algumas entidades como certos Institutos (do Mate, do Açúcar e Alcool, etc.), mais autônomos, mais fechados à influência dos órgãos propriamente administrativos, sem que isto exclua o controle final do Presidente da República através de órgãos de controle financeiro especiais.

Em relação às "contribuições arrecadadas, pelas autarquias", verifica-se o exercício de uma delegação do Estado, e assim o entendemos porque não se poderia tornar exequível a arrecadação, sem a ação coercitiva, sem que a função estivesse revestida dos característicos de uma ação coatora, privativa do Estado.

E aqui rememoramos o que dissemos, de início, sobre esta função estatal e a dilatação do poder coercitivo como sistema de equilíbrio.

Estas contribuições, entretanto, dado o seu destino especial, tratando-se de serviços divisíveis em sua essência e em sua forma, revestem-se de todos os característicos das taxas em sua conceituação moderna.

Também a delegação do Estado se verifica na esfera repressiva disciplinar e administrativa, porque ela se exerce não somente dentro do grupo e das instituições, segundo o conceito preciso de Brethe de la Gressaye, mas também em relação a todos os que direta ou indiretamente estão em relação com o instituto artárquico.

E, como exemplo desta afirmação, sobre a qual também não nos podemos infelizmente estender, aí está o regulamento do Instituto do Mate, baixado com o decreto n. 10.755, de 30 de outubro de 1942, cuja leitura recomendamos.

Diferente em sua estrutura jurídica e em sua expressão econômica é a sociedade de economia mista — forma interessante da participação do Estado nos grandes empreendimentos industriais e financeiros.

Por este meio o Estado supre a deficiência do capital particular, nacionaliza empresas de nacionalidade suspeita ou duvidosa, exerce com a colaboração dos particulares e da economia privada, funções estatais, anima as iniciativas particulares com vantagens e privilégios sem os quais seriam inexecutáveis. Por meio deste sistema, construiu-se em um período de paz e de equilíbrio, uma parte da indústria alemã, as grandes iniciativas financeiras de colonização do Norte da África, inclusive o Canal de Suez, o Banco de Marrocos, o petróleo de Mossul, etc.

O prestígio da economia mista se estende hoje a todos os países, atingindo até as organizações da economia russa, dos *Torgs mixtos*, incentivo do Estado a certas atividades privadas. Seria longo aqui discriminar todas as iniciativas devidas a esta forma de empresas, modo de agir, segundo pretendem alguns, do moderno socialismo moderado, receioso de uma estatização muito radical.

Entre nós, aí estão as grandes iniciativas: o Banco do Brasil, o Banco de Crédito da Borracha, a Companhia Siderúrgica e a Companhia Vale do Rio Doce.

Há também toda uma doutrina, a construiu sobre o assunto. Natureza do patrimônio, medida da integração no Estado, privilégios fiscais, etc.

Deixamos estes problemas apenas colocados, como demonstração de que também aqui muito existe para construir.

A regulamentação dos serviços de utilidade pública

Um exemplo típico do desenvolvimento do nosso direito administrativo encontra-se no capítulo das concessões de serviço público, em caminho franco para uma regulamentação, subordinando os contratos feitos pelo Estado a um regime legal enquadrado na teoria dos contratos dirigidos e da regulamentação legal dos contratos.

Consiste, afinal, a regulamentação na aplicação de um sistema de controle, pelo Estado, das empresas concessionárias, afim de manter o equilíbrio econômico entre os interesses das empresas e dos consumidores.

Foi a revolta contra as empresas de Estradas de Ferro, a especulação, a sede de lucros extorsivos, a origem do movimento grangista nos Estados Unidos e do qual resultou toda esta formidável construção jurisprudencial iniciada com o famoso caso *Mun v. Illinois*, revivido na não menos famosa decisão no caso *Smyth v. Ames*, e que serviu de base a muitas outras decisões, estas iluminadas pelos conceitos de homens notáveis como Brandeis, Stones, Holmes, Taft, Hughes, mistos de juristas e economistas e que souberam tão bem identificar as controvérsias jurídicas com os interesses econômicos e políticos em jogo.

A verdade é que de tudo isto resultou uma nova concepção jurídica dos contratos de concessões, numa permanente aplicação da velha cláusula *rebus sic stantibus* às normas contratuais, especialmente às tarifas dos serviços de utilidade pública.

Já os autores franceses, aliás, reconheceram sempre à matéria de tarifas um caráter regulamentar que lhe conferia uma maleabilidade pouco conciliável com a estrutura rígida dos contratos.

O interesse em torno de todos estes assuntos, é enorme, e, no terreno jurídico, as indagações são tanto mais curiosas quando se penetra nas relações existentes entre os argumentos de ordem econômica e financeira e as teses jurídicas aplicáveis na interpretação dos contratos.

A questão do custo histórico e do custo atual, para efeito da fixação de tarifas e da encampação, o que se deve entender por tarifas razoáveis e tarifas confiscatórias, a medida da intervenção do Estado neste setor e os órgãos que exercem diretamente ou, por delegação, estas funções — eis os numerosos capítulos novos desta parte do Direito Administrativo.

Deus me livre de tentar sequer penetrar profundamente nestes setores por meio de uma explanação mais detalhada do assunto: iríamos muito longe. Limite-me apenas a dizer-vos que o problema das concessões tomou entre nós um rumo inteiramente imprevisto, nestes últimos vinte anos. Devemo-lo ao Código de Águas, em cujo projeto Alfredo Valladão abriu novos horizontes ao nosso direito administrativo e, mais tarde, às Constituições de 1934 e 1937 que acharam de incluir em seus dispositivos normas sobre a fixação de tarifas.

Tribunais e juizes especializados

Quando se discutiu, perante a comissão chamada do Itamaratí, e que, sob a presidência do eminente jurista Afranio de Melo Franco, elaborou o ante-projeto da Constituição de 1934, o problema da organização judiciária, tivemos ocasião de apresentar uma emenda que acho agora de referir para justificar o meu ponto de vista em torno do tema — Juizes e Tribunais Especializados.

Dizíamos, então, que, além do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Apelação, a Justiça também seria constituída por tribunais especializados cuja criação se tornasse necessária.

A emenda foi combatida notadamente pelo saudoso Ministro Arthur Ribeiro, mas acabou prevalecendo, afinal, com a redação do Sr. João Mangabeira, que dizia: "Juizes e tribunais que a lei ordinária criar", redação que, entretanto, não alterava em substância o pensamento da minha emenda, com mais amplitude.

Previa eu, ali, a penetração do Poder Judiciário nos setores especializados da administração, com a aplicação de normas jurídicas e os processos técnicos especializados na solução de controvérsias alheias à esfera puramente do direito privado.

Não vingou a idéia nas Constituições posteriores, mas, na realidade, a falta se faz sentir porque o congestionamento dos órgãos existentes revela, apenas, a necessidade de uma ampliação dos quadros judiciários, na proporção das novas exigências e da afluência cada vez maior de processos.

Neste ponto, o direito judiciário se aproxima do direito administrativo, ou melhor, este vem pedir ao direito judiciário os elementos indispensáveis para a solução dos seus problemas fundamentais.

E' um velho tema este do contencioso administrativo, e o da Justiça administrativa, mas que tem de ser encarado agora sob um prisma novo, principalmente nos países em que o judiciarismo ainda constitue a base de toda a estrutura jurisdicional, mesmo quando se trata da apreciação dos atos de administração ou de governo.

A criação de tribunais puramente administrativos, em seus elementos, na sua composição, em seus processos de julgamento, constitue solução nem sempre satisfatória porque ou subtrai o conhecimento da controvérsia ao julgamento das instâncias judiciárias, ou cria uma instância intermediária, numa complicação desnecessária, que só acarreta a demora da solução definitiva dos litígios. A Constituição de 1934, tentou a criação de um tribunal superior administrativo, mas a tentativa não poderia surtir efeito dada a complexidade do aparelho que se pretendia criar.

Outra solução é aquela adotada na Argentina, de uma instância judicial de recurso das decisões administrativas.

A solução, entretanto, viria quebrar o nosso velho sistema das duas instâncias judiciais, porque, entre nós, ao contrário da Argentina, não existe o contencioso administrativo.

A solução, a meu ver, estaria no sistema Americano, sem quebra da nossa estrutura judiciarista, mas adaptando a organização dos nossos tribunais às exigências técnicas da justiça moderna.

Nenhuma razão existe para considerar-se necessária a criação de Câmaras criminais, para as quais são escolhidos de preferência juizes mais afeitos ao estudo das ciências penais, e não existem instâncias especializadas para julgamento de questões fiscais ou administrativas cuja complexidade é infinitamente maior.

Não queremos levar o critério da especialização às últimas consequências, mas se nos afigura extremamente difícil para um juiz, leigo aos assuntos administrativos, o exame das controvérsias surgidas em torno das classificações aduaneiras, de impostos diversos, só para citar os casos mais comuns.

Nós mesmos, mais afeitos a este gênero de estudos, muitas vezes nos perdemos no seu exame, diante de um processo administrativo e das intrincadíssimas pautas aduaneiras.

Não menores inconvenientes encontramos na apreciação, dentro dos métodos atualmente empre-

gados, por juizes e tribunais ordinários, das questões que versam sobre patentes e marcas. Falta na organização dos juizes e tribunais até um aparelhamento adequado e a necessária técnica de que se possa o juiz socorrer para conhecimento completo da verdade.

E quantas horas não perdem esses juizes no aprofundamento e pesquisas sobre os dados técnicos, muitas vezes sem que a este trabalho penoso corresponda um resultado satisfatório.

O pleno conhecimento da verdade, a posse de todos os dados indispensáveis ao exame da controvérsia, constituem os elementos necessários à boa distribuição da justiça. Ora este resultado, a nosso ver, só será obtido com a criação de instâncias especializadas, *ratione materiæ*, instâncias incluídas no quadros da justiça comum.

No estado atual da nossa organização judiciária, bastaria um Tribunal de Apelação Federal dividido em câmaras, constituído de juristas e juizes afeitos a este ramo de estudos.

Caberia, das suas decisões, recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal, que ficaria aliviado de todos os recursos ordinários que lhe sobrecarregam atualmente os trabalhos.

A composição deste Tribunal Judiciário administrativo e fiscal, dependeria de um estudo estatístico em que se teria de apurar a quantidade de trabalho que teriam de suportar os seus membros, levando-se em conta, igualmente, a capacidade média de trabalho dos juizes que compõem os nossos tribunais.

Nos Estados Unidos, tem-se orientado neste sentido o desenvolvimento da chamada justiça administrativa. Ali, numerosas Cortes foram criadas, cuja função espec. fica demonstra a necessidade de uma especialização maior dos órgãos jurisdicionais.

Em um trabalho notavel, o deão da Escola de Harvard, James Landis, teve ocasião de abordar o problema e de mostrar a necessidade da constituição de instâncias especializadas onde mesmo a técnica do julgamento pudesse caracterizar a natureza das controvérsias e onde os julgamentos atendessem, não somente à obediência do princípio da supremacia da lei, mas também à importância do contacto dos homens com os fatos e a realidade.

E nem outro pode ser o ideal de todos quantos veem na Justiça apenas um instrumento da ordem

jurídica, considerada esta, em sua concepção mais perfeita, do equilíbrio social e econômico.

Isto quanto aos órgãos propriamente judiciais, mas outros problemas temos, agora, de enfrentar, porque o debate se terá de generalizar abrangendo outro terreno, qual o de atribuir-se a entidades administrativas o exercício de funções jurisdicionais.

A questão já foi colocada no anteprojeto do Código de Águas, da lavra do ilustre Ministro Alfredo Valladão. Ali se propunha a criação de Comissões de Serviço Público, uma federal, com numerosas delegações estaduais, em cuja competência se incluía a de "Processar e decidir todas as questões entre as empresas e o público a respeito dos fornecimentos dos serviços e contratos respectivos" (art. 221 — XI).

Compreendia-se, portanto, de modo expresso, a função jurisdicional, sem falar nas demais que, pela sua natureza específica e técnica, não excluem a apreciação de relações de direito.

Refiro-me, especialmente, à de fixar tarifas, mantendo o necessário equilíbrio entre as empresas e os consumidores.

Não excluiu o projeto o recurso judicial, afim de proteger devidamente os direitos porventura lesados pelas comissões, sem que, entretanto, o exame judicial, de acordo com a Jurisprudência Americana, pudesse penetrar na matéria de fato, restrita apenas à proteção dos direitos.

E entre estes direitos também se include o exame do mérito das tarifas nos casos em que, por ínfimas, devam ser tidas como confiscatórias, ou, finalmente, quando injusta a decisão proferida pela Comissão.

Não foi aceita a sugestão do anteprojeto, não obstante o brilho com que o defendeu o seu autor. Mas, já agora, a idéia volta em termos não menos precisos na declaração de princípios firmados por uma parte da comissão encarregada de elaborar o projeto de regulamentação dos serviços públicos, declaração firmada por Anhaia Mello, Alves de Souza, Bilac Pinto e Plínio Branco.

Ali se afirma que a regulamentação somente será efetiva se as comissões de serviço público exercerem funções administrativas, jurisdicionais e normativas, sem recurso para os tribunais ordinários e autoridades administrativas.

Esta tese foi, aliás, também sustentada por Bilac Pinto, em seu livro sobre Regulamentação efetiva dos Serviços de utilidade pública.

Atribue-se, portanto, às comissões, o exercício pleno de todos os poderes, sem recurso, sem exame judicial de suas decisões, nem quanto à justiça nem ao direito.

Desejaria aqui trazer ao debate a jurisprudência americana, a opinião de toda uma aluvião de escritores que trataram do assunto nos Estados Unidos, mostrando a complexidade dos problemas centrais da regulamentação, desde os critérios usados na fixação das tarifas, até às controvérsias surgidas em torno desses critérios perante as instâncias judiciais americanas.

Mas isto foge ao tema por nós traçado.

Basta dizer que nos Estados Unidos não seria possível, à luz da emenda n. XIV da Constituição, e em face da regra do *due process*, sonegar ao conhecimento do poder judiciário tudo quanto atingir aos direitos essenciais dos cidadãos.

E assim também o entendemos, por mais obsoleto que se nos afigure o mecanismo de certas instituições ainda existentes em nosso país. O que se nos afigura recomendável é a boa articulação de uma instância judiciária especializada, tecnicamente aparelhada, e uma instância judicial superior que possa assegurar a perfeita obediência às normas jurídicas e proteger os direitos violados pelas instâncias administrativas.

Não podemos omitir, tratando dessa função jurisdicional exercida por órgãos estranhos ao poder judiciário, o que dispõe o Estatuto da Lavoura Canavieira, baixado pelo decreto-lei n. 3.855, de 21 de novembro de 1941.

Aquele diploma legal atribuiu a comissões especiais a solução da controvérsia entre fornecedores e recebedores, bem como naqueles litígios decorrentes de contratos de locação de terras de lavoura, com recursos administrativos e processo peculiar.

Mas, embora sujeito a restrições quanto aos prazos e condições, não excluiu o estatuto da lavoura a apreciação judicial das decisões definitivas, à condição que sejam definitivas, que tenham sido interpostos todos os recursos administrativos e a ação proposta dentro de 60 dias sob pena de preempção.

No mesmo sentido podemos também mencionar o Tribunal Marítimo Administrativo, cujas decisões não escapam ao exame judicial, bem como a Câmara de Reajustamento Econômico.

São exemplos, todos estes, que definem as tendências do direito moderno e a influência que o direito administrativo vai tomando na construção dos órgãos jurisdicionais.

Eu quizeria tratar aqui de outros problemas que revelam as tendências modernas do Direito Administrativo, como a questão da Codificação do Processo Administrativo, da delegação das funções normativas, de legislação secundária, emanada de órgãos administrativos menores, enfim, da transformação da estrutura do Estado, inclusive de todos estes órgãos consultivos e técnicos que completam a organização do Poder Executivo. Todos esse problemas estão ligados às transformações do direito administrativo em sua função disciplinadora da ação centralizadora e autoritária do Estado moderno; mas seria estendermos demasiado esta dissertação. O que se verifica de todo o exposto é uma crescente preponderância das soluções racionais e técnicas sobre as soluções puramente empíricas, é enfim uma tendência democrática acentuada, no sentido da participação cada vez maior de todos os elementos de vida, de atividade, na estrutura administrativa do Estado moderno, tão bem realçada por Harold Laski.

Não é sem um certo temor que abordamos estes problemas, nas vésperas de uma transformação social e econômica, cujas tendências gerais podem apenas ser vislumbradas através de toda a tragédia que abala o mundo.

E' preciso, entretanto, refletir sobre a experiência do passado, pesar os benefícios e os erros da civilização que se extingue, para deles tirar os ensinamentos que o sofrimento e as lutas não podem fazer esquecer.

Existe um direito novo em formação baseado em princípios de solidariedade humana. Devemos colaborar todos com a inteligência e com o coração para o estabelecimento de novas formas de equilíbrio, sem preconceitos e vacilações, mas com a consciência alerta na defesa do patrimônio moral e espiritual sobre o qual se assentam as nossas tradições jurídicas.

Não devemos, porem, temer as novas instituições, porque elas correspondem aos anseios de todo o mundo.

Agradeço a atenção que me dispensastes e espero que desta Casa saiam os estudos, as sugestões que representem valiosa colaboração para a construção do direito de amanhã.

EXPOSIÇÕES DE MOTIVOS

COOPERATIVAS — INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO (*)

— *As cooperativas são sociedades sui generis, "organizações de bem público", nas quais o Estado tem o dever de intervir quando se tornar conveniente.*

— *A intervenção do Estado na vida econômica é um impositivo político, que não comporta restrições à margem de sutis exegeses jurídicas, filiadas a um conceito obsoleto de liberalismo clássico, conceito de que todo o mundo civilizado se vem, de há muito, libertando.*

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

4.060 — Em 23 de dezembro de 1942 — Excelentíssimo Senhor Presidente da República — Encaminhou Vossa Excelência a este Departamento o anexo projeto em que se pleiteia a expedição de um decreto-lei, facultando a intervenção do governo nas sociedades cooperativas e núcleos coloniais agrícolas, com o fito de salvaguardar os interesses nacionais e a segurança pública.

(*) A propósito da Exposição de Motivos supra, a "Tribuna", de Santos, publicou no seu número de 7 de janeiro último o seguinte editorial:

"Opinando sobre um caso submetido ao seu exame, o D.A.S.P. acaba de reafirmar o princípio de que a intervenção do governo na vida econômica constitui, no momento atual, "um impositivo político, que não comporta restrições à margem de sutis exegeses jurídicas, filiadas a um conceito obsoleto de liberalismo clássico, conceito de que todo o mundo civilizado se vem, de há muito, libertando".

Não é a primeira vez que o Departamento Administrativo do Serviço Público se escuda nesse princípio, tão conforme com as novas doutrinas incorporadas ao estatuto de 10 de novembro, para demonstrar a necessidade de ser atribuída a mais ampla latitude às prerrogativas do Estado. E é de notar que em nenhum caso deixou de prevalecer o seu ponto de vista, mesmo quando flagrantemente contrário à opinião dos que ainda imaginam possível restituir ao poder judiciário o papel de único, supremo e inapelável intérprete das leis. Hoje, contra as "sutis exegeses jurídicas" invoca-se o princípio da capacidade de intervenção do Estado na defesa dos interesses da coletividade, intervenção que não pode mais ficar condicionada aos limites ou restrições traçadas pelas interpretações jurídicas aliás tantas vezes controversas e díspares, conforme ficou evidenciado num episódio recente, provocado por alguns recursos judiciários contra um ato do Coordenador da Mobilização Econômica.

Esse ato estendeu aos alugueis de escritórios, casas comerciais, etc., a proibição legal de aumento estabelecida para residências. Um juiz decidiu que o Coordenador não tinha poderes para expedir o referido ato, que era da alçada do legislativo. Outro juiz, opinando sobre reclamação

2. Essa intervenção é proposta pelo Ministério da Agricultura e pelo Conselho de Imigração e Colonização, o que demonstra, pela simultaneidade da iniciativa, a importância e a necessidade da medida.

3. Ouvido, porém, o Ministério da Justiça, levantou este várias dúvidas, sustentando a tese do não-intervencionismo do Estado nas associações cooperativas, em contradição, aliás, com o seu modo de agir, como bem salienta o Ministério da Agricultura.

4. Entendeu o Ministério da Justiça que é inconstitucional a intervenção pleiteada — pelo menos nos termos gerais em que foi proposta — de vez que o Estado não pode imitar-se na posse e na administração das cooperativas, sem violar o direito de propriedade garantido pela nossa Carta Magna.

5. "A gestão de uma cooperativa — diz o Ministério da Justiça — é uma gestão de coisas ou direitos de natureza privada e a boa ou má fortuna do acervo repercute diretamente no patrimônio dos associados, pessoas de direito privado, no gozo da capacidade civil".

idêntica, manifestou-se em sentido diametralmente oposto. Reconheceu a perfeita validade do ato impugnado. E, assim, assistimos aos pródromos de um debate judiciário ao sabor dos que eram comuns até 1937, com o início de uma série de decisões contraditórias e divergentes, que se prolongariam por longo espaço de tempo, entorpecendo a ação do poder executivo e anulando os benefícios de medidas tomadas em defesa dos interesses coletivos, até que, depois de percorrer as diversas estâncias da Justiça, a questão tivesse, no Supremo Tribunal, a sua decisão final.

Mas a perspectiva de um rumoroso prélio judiciário, destinado sobretudo a golpear a autoridade do Coordenador da Mobilização Econômica, já não existe desde ontem. O Presidente da República assinou um decreto que acaba com a questão, e firma, de vez, a boa doutrina, precisamente aquela que inspirou o ato em apreço. Esse decreto é o que determina que se aplique a todas as locações e sublocações, totais ou parciais, qualquer que seja o fim a que se destinem, o decreto-lei n. 4.598, que regulou o aluguel dos prédios para residências.

As questões suscitadas perante o poder judiciário se referiam a aumentos de alugueis ou intimações para mudanças, sob pretextos vários, a partir de novembro do ano passado. O decreto-lei de ontem retroage os seus efeitos, afim de envolver os casos ocorridos desde aquele mês. Cessam assim, definitivamente, as tentativas para lançar a magistratura, ou antes, certos magistrados partidários das "sutis exegeses jurídicas" contra a Coordenação da Mobilização Econômica. E, ademais, triunfa a melhor doutrina, aquela que dá ao Estado o direito imprescritível de "introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação", por ele representados.

Não apenas no espírito, mas na letra da Constituição de 10 de novembro está iniludivelmente firmada a preponderância ou hegemonia do poder executivo. A-pesar disso, ainda há magistrados que não se apercebem dessa profunda mudança introduzida na estrutura constitucional do Brasil e investem contra atos emanados do chefe da Nação ou de mandatários seus em exercício de funções cuja finalidade é a defesa dos interesses da coletividade, não só no campo econômico, mas também, e pelas mesmas altas razões, no campo social".

6. A tese, tal como foi apresentada, poderia, na verdade, contrariar o postulado básico do respeito à propriedade privada, se este não estivesse com a sua vigência suspensa pelo decreto n. 10.358, de 31-8-42, e se, realmente, o Estado pretendesse se imitar na posse e na administração dos bens.

7. Entretanto, o que se advoga é a *intervenção* e não a *posse*, coisas diversas, que por forma alguma é lícito confundir, ainda mesmo que se empreste a esta última o conceito de Ihering, que Clovis perfilhou, segundo o qual a posse nada mais é do que o modo por que a propriedade é utilizada. A intervenção tem caráter meramente administrativo e não implica em alterar a situação jurídica do objeto. Em outras palavras: a intervenção é *direção*; a posse é utilização, *uli, frui, consumere*, conforme o caso.

8. A intervenção do Estado para imprimir aos núcleos econômicos uma direção comum e média, de acordo com os interesses superiores da coletividade, não atinge as raízes da propriedade.

9. Por outro lado, mister é considerar que as cooperativas não têm o caráter que lhes deu a lei n. 1.637, de 5-1-907. São sociedades *sui-generis*, "organizações de bem público", como as denominou Fábio Luz Filho (O Cooperativismo no Brasil e sua Evolução, pág. 87), em que o Estado tem a obrigação de intervir quando se tornar conveniente. O que não é possível admitir, sem retroceder alguns séculos para um liberalismo artificial, é que a intervenção dependa do apelo dos membros da sociedade, ainda mesmo no caso de gestão ruinosa, como pretende o Ministério da Justiça.

10. As cooperativas têm relevante função social e não podem, portanto, viver divorciadas dos interesses do Estado, ao arbítrio oscilante dos interesses eventuais dos seus dirigentes.

11. Ademais, a autorização contida no art. 135 da Constituição vigente arma o Estado com os poderes necessários para essa intervenção, iniludivelmente *constitucional*.

12. Nem é para outro fim que o nosso Estatuto Político consagra, expressamente, a intervenção do Estado pelo estímulo, pelo controle e pela *gestão direta*.

13. Não se deve fugir ao espírito e à letra da lei fundamental; o Estado pode intervir no campo econômico para "resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento, dos interesses da Nação, representados pelo Estado". Outro limite não há, pois, a essa capacidade de intervenção que não sejam aqueles que o próprio Estado fixar na defesa dos interesses impreteríveis da coletividade nacional.

14. Isto se poderia dizer em qualquer época normal e, com muito maior razão, no momento presente em que a intervenção do Estado na vida econômica é um impositivo político, que não comporta restrições à margem de sutis exegeses jurídicas, filiadas a um conceito obsoleto de liberalismo clássico, conceito de que todo o mundo civilizado se vem, de há muito, libertando.

15. A tudo isso, deve-se acrescentar que tal processo intervencionista não constitui qualquer inovação aqui ou alhures. O decreto-lei n. 581, de 1-8-38, já autorizava os órgãos de fiscalização a convocar assembleias das cooperativas e presidí-las no caso de violação de leis ou disposi-

ções regulamentares. Ninguém, entretanto, atirou a essa medida a pecha de inconstitucional, muito embora constituísse ela, nitidamente, uma forma de intervenção do Estado naquelas associações.

16. O decreto n. 6.980, de 19-3-41, contém um capítulo sob o título significativo "Da intervenção nas sociedades cooperativas", que dispõe sobre os casos e a forma por que tal intervenção se dará.

17. Todos os Estados politicamente organizados, consignam o respeito à propriedade privada, mas isso não impede que, da mesma maneira, quase todas as leis, tais como a argentina e chilena, permitam a intervenção nas cooperativas. No Chile é permitida a intervenção da "Inspeccion General del Trabajo", *en cualquier momento que lo estime necessário*".

18. Ainda agora, como informa o próprio Ministério da Justiça, foi ordenada a intervenção nas cooperativas constituídas de maioria estrangeira inimiga, no Estado de São Paulo.

19. Ora, como nem sempre é fácil caracterizar essa predominância estrangeira, que de regra artificialmente se oculta, parece de toda a conveniência regular, definitivamente, aquilo que já se vem fazendo sem qualquer regulamentação.

20. Nessas condições, é de nosso parecer que a intervenção pode ser autorizada, sem que isso importe ofensa inconstitucional aos direitos da propriedade privada.

21. Quanto à competência para o exercício eventual da intervenção, estamos em que ela deverá ser atribuída ao Ministério da Agricultura, pelos seus órgãos próprios, que se nos afiguram mais indicados para levá-la a efeito do que um órgão colegial, como o Conselho de Imigração e Colonização.

22. Acontece, porém, que um dos projetos apresentados pelo Ministério da Agricultura não parece deva ser aprovado tal como se encontra redigido.

23. Assim, por exemplo, o estipêndio do interventor deverá correr à conta da sociedade atingida pela medida, não se justificando que, no caso de ser funcionário público, se lhe assegure, simultaneamente, o direito ao vencimento ou remuneração.

24. Há, também, certa impropriedade no tocante à terminologia, decorrente do emprego do vocábulo "nomeação", em lugar de "designação", e "honorários", em vez de "estipêndio".

25. Para corrigir tais imperfeições, este Departamento elaborou o anexo projeto de decreto-lei, que tem a honra de submeter a Vossa Excelência, opinando por que seja expedido, tal como se encontra redigido, o outro projeto apresentado pelo Ministério da Agricultura, referente à desapropriação de terras nos núcleos coloniais agrícolas.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Excia. os protestos do meu mais profundo respeito. — *Moacyr Briggs*, presidente substituto.

Aprovado. Em 29-12-42. — G. VARGAS.

(Assinados decretos-leis ns. 5.153 e 5.154, em 31-12-42).

PARECERES

RECURSO — FUNCIONÁRIO PÚBLICO — ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS E DECRETO-LEI N. 1.202, DE 1939

— *Os recursos interpostos com fundamento no decreto-lei n. 1.202, de 1939, não estão sujeitos às formalidades prescritas pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Cívís.*

Processo n. 1.048-42

COMISSÃO DE ESTUDOS DOS NEGÓCIOS ESTADUAIS

PARECER

Armando José Ferreira, com fundamento nos arts. 19 e 51 do decreto-lei n. 1.202, de 8-4-1939, recorreu ao Presidente da República contra o ato do Prefeito do Distrito Federal, que lhe indeferiu o pedido de reclassificação do respectivo cargo.

2. Tendo-me sido distribuído o processo, solicitei, a fls. 9, fossem requisitadas informações à P.D.F., com o que concordou o Sr. Ministro da Justiça, tendo sido feito, na forma normal, o necessário expediente.

3. Respondendo ao ofício que lhe foi dirigido, a P.D.F. se eximiu de prestar quaisquer informações, alegando que o recurso em apreço deveria ter sido, na forma do art. 204, itens I e VI do decreto-lei n. 3.770, de 1941, encaminhado ao Sr. Presidente da República por intermédio do Prefeito.

4. E' certo que, mesmo no caso de ter procedência o argumento, ainda assim deveria a Prefeitura prestar as informações solicitadas, porque o exame do cabimento ou não do recurso e de sua procedência ou improcedência cabe a esta Comissão e ao Sr. Ministro da Justiça, e não às autoridades *a quo*.

5. Poderia, pois, esta Comissão, limitar-se a reiterar o pedido de informações e a requisição do processo, cujo exame se faz mister para conveniente elucidação do assunto, mas como a tese levantada pela Prefeitura já tem sido, por vezes, discutida entre nós, parece de toda conveniência que se procure resolvê-la, definitivamente, submetendo-a à apreciação do Sr. Presidente da República. Passaremos, pois, a discutí-la.

6. O decreto-lei n. 3.770, de 28-10-41, art. 204, item I, alínea a, realmente, estatue que nenhuma solicitação, inicial ou não, qualquer que seja a sua forma, poderá ser encaminhada "senão por intermédio da autoridade a que estiver direta e imediatamente subordinado o funcionário".

7. E' bem de ver, no entanto, que essa exigência diz respeito aos requerimentos, pedidos e solicitações regidos pelo próprio Estatuto, ou aos recursos ordinários que o servidor possa interpor, na defesa de seus direitos ou preten-

sões. Não abrange, porem, os recursos de caráter especial, sujeitos a ritos e formalidades próprios.

8. O recurso previsto no decreto-lei n. 1.202, de 1939, contra os atos dos delegados federais nos Estados, Municípios e Territórios, quando atentarem contra a Constituição e as leis, constitui remédio de caráter *extraordinário*, sujeito, apenas, às formalidades estatuídas pelo diploma legal que o faculta.

9. Não há, pois, invocar, por qualquer forma, o Estatuto dos Funcionários Públicos Cívís, cujos princípios não se aplicam aos recursos regidos pelo mencionado decreto-lei n. 1.202.

10. E' pois, meu parecer que se submeta a decisão do assunto ao Sr. Presidente da República, opinando a Comissão por que os recursos como o em apreço subordinam-se, tão só às formalidades prescritas pelo decreto-lei n. 1.202, de 1939.

Em 23-12-1942. — Luiz Simões Lopes.

OBRAS À CONTA DO PLANO QUINQUENAL — CONTRATO — REGISTO NO TRIBUNAL DE CONTAS — RESTITUIÇÃO DE CAUÇÃO

— *Se é certo que o Regulamento Geral da Contabilidade Pública subordina a registo a validade dos contratos (artigo 767), menos certo não é que esse dispositivo só tem aplicação aos atos em que essa formalidade é essencial, não se referindo aos que prescindem de registo, entre os quais se inclui o contrato para obras à conta do plano quinquenal, que está sujeito a regime próprio.*

— *A dispensa de registo não importa a dispensa de caução, que deve ser exigida em todos os contratos feitos com a Fazenda Nacional, para natural garantia do que for estipulado.*

— *Os requisitos legais para a validade dos contratos celebrados pela União são de ordem mínima, constituindo requisitos indispensáveis, mas não únicos, para a validade do ato, sendo lícito ao Governo, respeitados aqueles princípios, fazer quaisquer outras exigências.*

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

Processo n. 2.857-42

PARECER

Não há discutir, no presente processo, a obrigatoriedade ou dispensa de caução nos contratos para obras à conta do plano especial previsto no decreto-lei n. 1.058, de

19 de janeiro de 1939. E' essa discussão de todo inoportuna, por isso que as relações entre o empreiteiro e o Governo estão reguladas por contrato, devidamente firmado por ambas as partes e cuja cláusula quarta assim se enuncia :

"O contratante empreiteiro depositou no Tesouro Nacional a quantia de 160:190\$0, cujo recibo será remetido ao Tribunal de Contas. Esta quantia responderá por todas as multas impostas ao contratante empreiteiro. À proporção que as multas forem aplicadas será o seu valor descontado da quantia depositada, ficando desde logo o contratante empreiteiro obrigado a repor importância equivalente à que houver sido descontada, de modo que permaneça sempre integralizado o total da caução do referido estabelecimento".

2. Já o edital de concorrência exigira o depósito como condição *sine qua* (fls. 104) e na proposta apresentada pelo empreiteiro, declarou este a sua submissão às condições do edital :

"declaramos inteira submissão às condições do edital" (fls. 110).

3. Ora, o contrato é o ato jurídico por excelência, em virtude do qual se constituem, regulam ou dissolvem os vínculos jurídicos (M. I. CARVALHO DE MENDONÇA) e um de seus efeitos é a formação de uma "vontade unitária" superior, à qual se subordinam as vontades individuais dos contratantes :

"Nei contratti le singole volontà, tendendo ad effetti pratici diversi secondo i soggetti, si incrociano nel punto in cui avviene l'incontro dei consensi, dando così vita ad una volontà unitaria, che é la volontà contrattuale" (ARNALDO DE VALLES, *Elementi di Diritto Amministrativo*, Firenze, 1937).

Por isso mesmo é que os franceses dizem, repetindo o art. 1.134 do Código Civil francês, que os contratos fazem lei entre as partes : "*tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites*" (MARCEL PLANIOL, *Traité Élémentaire de Droit Civil*, Paris, 1905, Tomo XII, pág. 319; JULIEN BONNECASE *Précis de Droit Civil*, Paris, 1934, pág. 488) e, no caso particular dos contratos administrativos, a submissão voluntária ao regime especial estabelecido pelo contrato importa a própria renúncia, pela pessoa que pactuou com o Governo, à invocação de normas legais para regulamentar a sua situação jurídica (Conf. GASTON JÈZE, *Les Contrats Administratifs*, Paris, 1927).

5. Daí a afirmação de que, uma vez celebrado o contrato de acordo com os requisitos legais, torna-se o mesmo "perfeito e acabado", "não dá lugar a arrependimento e acarreta todas as consequências jurídicas que dele decorrem, consoante a espécie" (LACERDA DE ALMEIDA, *Obrigações*, 2.^a ed., Rio, 1916, pág. 258), ficando os contraentes, "desde então, adstritos a tudo quanto pactuarem" (AFONSO CLAUDIO, *Rudimentos sobre a Teoria dos Contratos*, Rio, 1934, pág. 11).

6. Não é, pois, de forma alguma justificável o pedido de restituição do depósito feito, por isso que tal depósito nos termos da convenção, só poderá "ser retirado pelo contratante — empreiteiro depois de *haver sido cumprido integralmente o respectivo contrato*". Só um novo acordo de vontades, obediente às prescrições legais, gerando um novo contrato, ou determinando alterações no anterior, poderá modificar a situação jurídica existente. Enquanto isso não ocorrer, não há justificativa possível para o atendimento do pedido formulado.

7. Vale salientar, aliás, que há equívoco em afirmar-se que o contrato é inexistente ou inválido porque não registado no Tribunal de Contas. Se é certo que o Regulamento Geral da Contabilidade Pública subordina a registro a validade dos contratos (art. 767), menos certo não é que esse dispositivo só tem aplicação aos atos em que essa formalidade é essencial, não se referindo aos que prescindem de registro, entre os quais se inclui o contrato em apreço, que está sujeito a regime especial (decreto-lei n. 1.058, de 19-1-39, art. 6.^o; decreto-lei n. 2.012, de 10-11-40, artigo 4.^o; Portaria da Presidência do Tribunal de Contas, n. 85, de 28-3-42).

8. A dispensa de registro não importa, no entanto, a dispensa de caução. Esta deve ser exigida em todos os contratos feitos com a Fazenda Nacional, para natural garantia da execução do que for estipulado, muito embora possa ser dispensada, excepcionalmente, nas hipóteses do § 2.^o do art. 770 do Regulamento Geral da Contabilidade Pública.

9. E que, no particular, tem plena aplicação o citado Regulamento, porque o regime especial dos contratos para execução do plano quinquenal diz respeito, apenas, a certas formalidades, como o registro e a tomada de contas, subordinando-se, aqueles atos, em tudo o que não for incompatível com essa situação especial, às exigências legais de ordem geral, aplicáveis aos contratos em que a União for parte.

10. Interpretar de outra maneira, será desrespeitar canon fundamental de hermenêutica, segundo o qual os dispositivos de exceção se aplicam apenas às hipóteses e às situações que especificam, "não se estendendo além dos casos e tempos que designam expressamente" (CARLOS MAXIMILIANO, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, Porto Alegre, 1925, pág. 243; CAMPBELL BLACK, *Construction and Interpretation of the Laws*, 2.^a ed., 1911; FRANCESCO DEGNI, *L'Interpretazione delle Legge*, 2.^a ed., 1909).

11. Admitindo, porem, que a exigência legal de caução não fosse aplicável, não implicaria isto em dizer que o Governo estaria impedido de fazer tal exigência. Os requisitos estabelecidos por lei quanto às cláusulas dos contratos são de ordem mínima, constituindo requisitos indispensáveis, mas não únicos, para a validade do ato, sendo lícito ao Governo, respeitados aqueles princípios, fazer quaisquer outras exigências.

12. A caução foi, assim, perfeitamente jurídica e a restituição que se pleiteia não encontra apoio no contrato ou na lei.

E' o que penso. — C. A. Lucio Bittencourt, consultor jurídico.

JULGADOS

PECULATO — DEPOSITÁRIO JUDICIAL

— O depositário judicial é, para efeitos penais, funcionário público.

— O art. 3.º do decreto-lei n. 1.713, de 1939, contem noção "strictu sensu" de funcionário, apenas para os efeitos do Estatuto.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Habeas-Corpus n. 28.039

Relator: Ministro Orosimbo Nonato.

ACORDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de petição de *habeas-corpus*, impetrante Dr. Alfredo Paulo Ewbank:

Acorda o Supremo Tribunal Federal, pelos fundamentos constantes das notas taquigráficas precedentes, em indeferir o pedido.

Custas pelo impetrante.

Distrito Federal, 30 de dezembro de 1941. — Eduardo Espínola, presidente. — Orosimbo Nonato da Silva, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — O Dr. Alfredo Paulo Ewbank, acusado de haver desviado depósitos, foi pelo Tribunal de Apelação e mediante recurso do Ministério Público condenado no grau mínimo do art. 221, letra *b*, combinado com o art. 62, § 2.º, da Consolidação das Leis Penais — 4 anos e oito meses de prisão celular com inhabilitação para exercer qualquer função pública por 14 anos e multa de 19%.

Requer agora, por intermédio do Dr. Carlos Alberto Dunshee de Abranches, ordem de *habeas-corpus*, alegando nulidade do processo.

Segundo alega, nulo é o processo por estes motivos:

a) inautêntica é a prova documental produzida, termos em que não era possível aplicar, como se fez, à espécie, o art. 279 do Código de Processo Penal, por força do qual, havendo prova documental suficiente, podem ser dispensadas as testemunhas de acusação.

Diz o impetrante: (lê — fls. 2 v.);

b) foi preterida formalidade substancial do processo: — não há exame de corpo de delito e esse exame, como está no art. 149 do aludido Código, "constitue base essencial do procedimento criminal e não pode ser suprido pela confissão do acusado". Expõe, a respeito, o impetrante: (fls. 2 — v., *in fine* e fls. 3);

c) ocorreu cerceamento de defesa a propósito da inquirição de uma testemunha, desenvolvendo o impetrante as seguintes considerações: (lê — fls. 3 *in fine* e 3 — v.);

Ainda sobre o cerceamento da defesa, diz o impetrante: (fls. 4 e seguintes);

d) a condenação do paciente como peculatório foi ilegal. E' o crime de peculato peculiar ao funcionário público e, no regime do decreto n. 24.230, de 12 de maio de 1934, não podia o paciente ser considerado funcionário público. Os fundamentos dessa arguição desdobram-se assim: (lê).

Vejo o processo original e, mediante solicitação, recebi as seguintes informações: (lê).

E' o relatório.

VOTO

A alegação de nulidade baseada na ausência de testemunhas de acusação improcede cabalmente. A prova em que se fundava a acusação era documental e o art. 279 do Código de Processo dispõe que, havendo prova documental suficiente da infração penal e da responsabilidade do agente, podem ser dispensadas as testemunhas da acusação.

E' certo que o paciente nega a existência do pressuposto do artigo: — ocorrência de prova documental suficiente.

Mas, a sentença condenatória conclue de modo diverso e não é possível, nos melhores de direito, examinar a procedência ou improcedência dessa conclusão, que valeria por penetrar o assunto das provas, fechado ao juízo do *habeas-corpus*.

Também inconsistente se me afigura a alegação de nulidade sob o fundamento de inexistir auto de corpo de delito, sempre necessário nos crimes que deixam vestígios (*Código do Processo Penal*, arts. 656, III, 657, II e 194).

O exame a que se refere o impetrante seria, no caso, "uma simples perícia contabil nos autos de prestação de contas do depositário judicial acusado". Não acho razão ao impetrante. O exame seria, no caso, uma prova prestada, mas não constituiria peça cuja ausência trincasse o processo de nulidade. Faria parte da prestação de contas e este Supremo Tribunal já decidiu, pelo aresto citado no acórdão de fls., que a falta de prestação de contas não impede a punição do peculatório, uma vez que o processo deixe demonstrada a apropriação.

Via de regra, depende o desenvolvimento da ação penal do exame de corpo de delito e nem outro sentido tem o art. 194 do Código de Processo. Mas, não só se ampliou o conceito de corpo de delito, que abrange "o conjunto de elementos sensíveis do fato criminoso", como também nem sempre sua ausência importa nulidade.

Daí, a ressalva do Código de Processo "nos crimes que deixam vestígios" e o temperamento que se vê desta lição de JOÃO MENDES:

"Antigamente, era corrente a regra de que a ação penal não podia ser proposta sem o corpo de delito — *actio non datur nisi constet de corpore delicti*;

mas, conquanto esta regra seja o ponto de partida de todo o processo, não tem atualmente os efeitos irritantes que antigamente tinha" (*O Proc. Crim. Bras.*, II, pág. 8, n. 240).

De resto, não é pacífico que se não deva considerar o delito de que se trata como de fato transeunte.

A inspeção ocular, com é sabido, só se torna necessária aos delitos de fato permanente e, nestes termos, não vinga a arguição do impetrante. No caso, o desvio se positiva nos saldos constantes de certidões, extraídas de processos, e não pagas.

A defesa também, a meu ver, não foi cerceada. Das testemunhas, que indicou, uma não foi encontrada. Deu-lhe o acusado substituto. Da nova testemunha não foi possível descobrir o paradeiro, ouvindo-se então a primeira, como consta da própria petição de *habeas-corpus*.

Quanto às certidões, ao impetrante, que não é misturável, é que competia extraí-las, produzindo a prova que julgasse necessária, como decidiu, com acerto, o acordou de fls.

A alegação principal do impetrante está, porem, em que ilegal foi a condenação, pois não podendo ser considerado funcionário no regime do decreto n. 24.230, não podia ser convencido de peculato, peculiar ao funcionário.

O conceito de funcionário público ainda serve de pábulo a discussões entre os juristas, divergindo a definição de GOODNOW da de GUEWECHEA, a de MEUCCI da de SANTA-MARIA (Vede GASCON J. MARIN, *Trat. de Derecho Admi.*, I, pac. XII, pág. 287 e notas).

A orientação jurisprudencial, no testemunho de FRITZ FLEINER, é em alargar o conceito para punir faltas de qualquer pesosa a quem haja o Estado conferido poder público, sendo indiferente a natureza do ato de nomeação: — "... es indiferente que el Estado haya efectuado este nunbramiento, mediante um acto de derecho público o en virtud de un contrato privado de arrendamiento de servicios" (*Derecho Administrativo*, trat. esp. de Gendin, página 228).

A jurisprudência alemã assim tem concluído ainda na ausência de um texto semelhante ao do art. 207 do Código Zanardelli, não sendo, pois, justa a censura irrogada a magistrados nacionais, que seguem aquela orientação, de não atentarem em que os juristas italianos, que citam, aplicam apenas a lei positiva que só agora, no Código Penal Brasileiro de 1940, art. 327, aparece em nossa legislação.

O depositário judicial é, a meu ver, funcionário público. Está compreendido no art. 156, letra a, da Carta Constitucional de 1937, *verbis*:

"O quadro dos funcionários compreenderá todos os que exerçam cargos públicos criados em lei, seja qual for a forma de pagamento". Aliás, já na Constituição de 1934, art. 170, não importava a forma de pagamento para caracterizar a função pública. Não se trata, no artigo citado, como pareceu ao impetrante, de uma orientação a seguir pelo legislador ordinário, futuramente, senão de um conceito legal aplicável imediatamente, nos termos do próprio artigo 156.

A regra do art. 156, letra a, independia de aplicação do Estatuto dos Funcionários e domina e subsiste, constitucional que é.

De resto, o art. 221 da Consolidação das Leis Penais compreende expressamente o funcionário infiel, seja seu cargo remunerado ou gratuito, permanente ou temporário.

No critério, pois, da lei penal, o ser a função até gratuita não exclue a qualidade de funcionário.

O art. 3.º do decreto-lei n. 1.713 invocado pelo impetrante e por força do qual são cargos públicos "os criados por lei e pagos pelos cofres da União" contem uma noção *strictu sensu* de funcionário apenas para os efeitos do Estatuto. Não é poderoso, evidentemente, para excluir o conceito amplo da Constituição e o critério que se encontra no art. 221 da Consolidação das Leis Penais.

Indefiro, nestes termos, o pedido.

VOTO

O Sr. ministro Waldemar Falcão -- Sr. presidente, o Sr. ministro relator demonstrou muito bem que não tem procedência jurídica a nulidade alegada quanto à produção de provas, porquanto estas foram feitas através da documentação cabal da lide em espécie.

Também provou S. Excia. que não tem consistência a nulidade sobre a inexistência do corpo de delito, uma vez que, na espécie, a perícia realizada supriria esta deficiência.

Ainda demonstrou S. Excia. que não houve cerceamento do direito de defesa, porquanto foram ouvidas testemunhas em substituição às não encontradas, completando-se, destarte, o ciclo da produção de provas.

A alegação principal feita pelo impetrante e agora sustentada brilhantemente pelo advogado, da tribuna, era a de que o crime não se teria corporificado, porque não era funcionário público o paciente e não o era porque exercia cargo de depositário judicial, sem estar revestido dos predicamentos essenciais aos funcionários públicos.

Mas, não vinga a alegação, porque a tendência atualmente, como mostrou o Sr. ministro relator, é para alargar esse conceito de funcionário público; e foi devido a essa tendência que a Carta Constitucional de 37, no seu art. 156, letra a, dá um conceito mais genérico de funcionário público, levado, certamente, pela idéia de que, no caso, o que interessa é saber se o indivíduo está investido de um munus público, está desempenhando uma função pública, está no exercício de um cargo que lhe foi confiado pelo Estado. Nessa ordem de idéias, o paciente, sendo depositário judicial, estaria compreendido dentro desta concepção que, atualmente, já está consignada na nossa própria Constituição, em seu art. 156, letra a, acima citado, sendo, pois, de se aplicar as consequências jurídicas do peculato, se, no desempenho de tal encargo, incorre na sanção penal respectiva.

Nestas condições, acompanho o voto do Sr. ministro relator e nego a ordem, pelos fundamentos do voto de S. Excia.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Indeferiram o pedido, por unanimidade de votos.

ESTABILIDADE — TEMPO DE SERVIÇO EM CARGO EM COMISSÃO

— *Só o funcionário efetivo pode adquirir estabilidade, mas, para contagem do tempo de serviço necessário à aquisição desta, computa-se o período de exercício em cargo em comissão.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Apelação Cível n. 7.360

Relator: Ministro *Anibal Freire*.

ACORDÃO

Vistos, etc.: Acorda o Supremo Tribunal em Primeira Turma, e pelo voto da maioria, em dar provimento à apelação, de conformidade com os votos proferidos e constantes das notas taquigráficas juntas. Custas como de lei.

Supremo Tribunal Federal, 14 de maio de 1942. — *Laudo de Camargo*, presidente. — *Castro Nunes*, relator designado.

RELATÓRIO

O Sr. ministro *Anibal Freire* — O Dr. Arthur Ribeiro Guimarães propôs contra a União Federal uma ação ordinária para anular o ato de 11 de agosto de 1939, pelo qual foi demitido do lugar de médico do Internato do Colégio Pedro II, assegurando-se-lhe como consequência o direito à percepção de todos os vencimentos do cargo.

Alegou ter mais de dez anos de serviço público, violando, assim, o ato administrativo, o art. 125 da lei número 2.924, de 5 de janeiro de 1915.

O Dr. Juiz proferiu sentença, julgando improcedente a ação (lê fls. 47 a 51).

A parte apelou da decisão, apresentando largas razões, tendentes a demonstrar que, ao contrário do que reza a sentença apelada, tem dez anos e 333 dias de serviço público federal (fls. 36 a 60).

A União contestou as razões do apelante de fls. 62 a 64.

O Sr. Dr. procurador geral *ad hoc* assim se pronunciou:

“Deve ser confirmada a sentença apelada porque a mesma aplicou à hipótese dos autos a legislação em vigor ao tempo em que foi realizado o ato cuja nulidade se pretende.

Os dispositivos legais então em vigor excluíam os funcionários que não fossem efetivos da estabilidade pelo tempo de serviço, excetuando expressamente da garantia legal os funcionários em comissão, *in verbis* — “salvo os funcionários em comissão”.

O que pretende o autor, além do mais, é uma reintegração para perceber os vencimentos de dois cargos até

a data do decreto-lei que, em 1937, vedou as acumulações remuneradas.

Não parece que haja direito a ser amparado porquanto a acumulação de cargos públicos constituía uma transigência, tolerada pela prática administrativa mas que não mereceu o amparo judicial.

São razões pelas quais opinamos pela confirmação da m. sentença apelada que bem apreciou a hipótese dos autos.

Distrito Federal, 28 de abril de 1941. — *Themístocles Cavalcanti*, procurador geral da República, *ad-hoc*”.

VOTO

O Sr. ministro *Anibal Freire* — O ato de nomeação do apelante para o cargo de médico do Internato do Colégio Pedro II é datado de abril de 1928 e o ato de sua exoneração, de agosto de 1930; apenas pouco mais de dois anos de efetivo exercício.

Vigorava ao tempo a lei n. 2.924, de 5 de janeiro de 1915, que prescrevia no art. 125:

“O funcionário ou empregado público federal, salvo os funcionários em comissão, que contar dez ou mais anos de serviço público federal sem ter sofrido penas no cumprimento de seus deveres, só poderá ser destituído do mesmo cargo em virtude de sentença judicial, ou mediante processo administrativo”.

Quer o apelante, para integrar o seu pedido nos termos da lei, que seja contado o tempo em que serviu como médico sanitário. Os documentos existentes no processo corroboram as afirmações dos zelosos representantes da Fazenda de que todos os lugares exercidos pelo apelante o foram em caráter interino ou em comissão (fls. 6 v., 12 a 13). Não há portanto como assegurar-lhe o direito à estabilidade, no momento de sua exoneração. Donde o acerto da decisão apelada. Meu voto é para confirmá-la, negando assim provimento à apelação.

VOTO

O Sr. ministro *Castro Nunes* — O autor ora apelante foi nomeado médico do Internato do Colégio Pedro II em abril de 1928 e demitido, sem menção de qualquer coisa, por ato de 11 de agosto de 1930.

Alegando contar mais de 10 anos de serviço federal, propôs ação, baseando-se no preceito em vigor ao tempo de sua exoneração e constante da lei n. 2.924, de 1915, art. 125, que assim dispunha: “O funcionário ou empregado público federal, salvo os funcionários em comissão, que contar dez ou mais anos de serviço público federal, sem ter sofrido penas no cumprimento dos seus deveres, só poderá ser destituído do mesmo cargo em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo”.

A sentença concluiu pela improcedência da ação pelo fundamento de não contar o autor mais de dez anos de serviço, de vez que o cargo de médico do Colégio Pedro II ele o exercera por espaço de dois anos e meses, não nomando o tempo de serviço prestado em outros cargos

federais mais de seis anos e meses, decorrendo daí não atingir o total de dez anos exigido.

Mas no cômputo do seu tempo de serviço federal não foi levado em conta o que consta da certidão de fls. 7, no total de 771 dias ou sejam dois anos e meses, decorrendo daí o equívoco da sentença, conforme demonstra o apelante em suas razões (fls. 5-58v.).

De modo que o autor tem, conforme alega, mais de 10 anos de serviço público federal.

Não se contesta que o lugar de médico do Colégio Pedro II seja um cargo efetivo. Objeta-se porem, da parte da União, que grande parte do tempo anterior foi prestado em cargos exercidos em comissão.

A lei, no caso o preceito do art. 125 da lei de 1915, não se presta a tal entendimento. Dizendo ela — o funcionário... salvo os em comissão, que contar dez ou mais anos de serviço público federal, só poderá ser destituído em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo — não diz que não possa ser contado o tempo de serviço prestado em cargos em comissão. O que diz é que não tem a garantia de estabilidade por ela assegurada o funcionário em comissão. Estaria certo se o autor pretendesse ser reintegrado em cargo em que houvesse sido provido em comissão.

Não é esse o caso. O que ele quer é que se lhe conte todo o seu tempo de serviço federal, mesmo em cargos que exerceu em comissão, tempo que soma mais de dez anos, afim de ser reintegrado em cargo efetivo de que foi destituído ilegalmente.

Meu voto é para dar provimento à apelação para julgar procedente a ação, ressalvada a aplicação do decreto-lei de 1.937, sobre acumulações.

VOTO

O Sr. ministro *Octavio Kelly* — Sr. presidente, a turma se dividiu a respeito da presente apelação e o meu ponto de vista coincide com o sustentado pelo Exmo. senhor ministro revisor.

Com efeito, a lei de 1915 dá estabilidade ao funcionário efetivo, o que quer dizer que a condição de efetivo é essencial à estabilidade do funcionário. A lei de 1915 não exige, porem, que somente computado seja o tempo de serviço público prestado em cargo efetivo. Se o exigisse,

não haveria dúvida que prevaleceria o ponto de vista sustentado pelo eminente Sr. ministro relator.

A lei teve diante de si os dois casos: o do funcionário efetivo e o do funcionário em comissão. Quanto ao primeiro, deu-lhe o direito à estabilidade se contar dez anos de serviço público, seja de que natureza for. Quanto ao segundo, isto é, ao funcionário em comissão, negou-lhe *carrément* qualquer estabilidade, seja qual for o tempo de serviço.

Ora, o funcionário em questão não estava em comissão, era efetivo. Satisfaz, por conseguinte, a primeira das condições exigidas em lei para gozar da estabilidade.

Vejam-se se ocorre a segunda condição, isto é, a de contar mais de dez anos de serviço público. Parece-me que esse serviço público é prestado não só no exercício de cargo efetivo, como também em comissão, interino, etc., cujo tempo de serviço, aliás, é contado para efeito de aposentadoria, não havendo razão, por conseguinte, para que não o seja para o efeito da estabilidade.

O que a lei quer, parece-me, é que só o funcionário efetivo possa invocar a estabilidade. O funcionário demitido de cargo em comissão não a poderá nunca invocar. Não me parece, porem, que a lei exija que o segundo requisito, isto é, contar mais de 10 anos de serviço público, seja satisfeito somente mediante o exercício de cargo efetivo. Entendo que se deve somar todo o tempo durante o qual o funcionário haja exercido cargo público.

Nessas condições, subscrevo o voto do Exm. Sr. ministro Castro Nunes, para dar provimento à apelação.

VOTO

O Sr. ministro *Laudo de Camargo* — Também dou provimento à apelação, nos termos do voto do Exmo. Sr. ministro revisor.

Parece-me que o que a lei nega é a estabilidade do funcionário em comissão. Desde, porem, que se torne efetivo e tenha 10 anos de serviço público, seja de que natureza for, tem direito à estabilidade.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento, contra o voto do Sr. ministro relator.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

Situação do pessoal admitido para obras e convocado

O comandante da 3.^a B.I.A.C. e Forte do Imbuí tendo em vista o art. 224 do decreto-lei número 1.187, de 4-4-39, levou ao conhecimento do Serviço Nacional de Malária que determinado indivíduo, admitido para obras na 4.^a Circunscrição do mesmo serviço, fora convocado para o serviço ativo militar.

O S.N.M., apreciando a espécie, entendeu que aquele pessoal, não estando compreendido entre os extranumerários a que alude o decreto-lei n. 4.548, de 4-4-42, alterado pelo decreto-lei número 4.644, de 2-9-42, não tem direito a qualquer parcela do salário que percebe, quando afastado do trabalho, mesmo por aquele motivo.

Voltando ao assunto, o chefe da mencionada 4.^a Circunscrição solicitou fosse a dúvida submetida à decisão do Presidente da República.

Ouidos sobre o caso, a Divisão do Pessoal e o diretor geral do Departamento de Administração do Ministério da Educação e Saúde manifestaram-se de acordo com o Serviço Nacional de Malária, baseados, por sua vez, em que o D.A.S.P. e a sua Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal (D.F.) já decidiram que o decreto-lei n. 4.548, de 42,

“não incluiu o pessoal para obras, a que, consequentemente, não se estenderam os benefícios previstos no mesmo decreto-lei (*Diário Oficial* de 28-8 e 19-10-42),

acrescentando que, também, o decreto-lei n. 4.902, de 31-10-42, não é aplicável àquele pessoal.

Nessa altura, o M.E.S. submeteu o processo ao estudo do D.A.S.P., passando a D.F. ao reexame da matéria, à luz do disposto no art. 224 do citado decreto-lei n. 1.187, de 1939, em confronto com a legislação anterior e posterior, ou seja, com a lei n. 1.860, de 4-1-908, decretos ns. 6.947, de 8-5-908, 12.790, de 2-1-918, decretos legislativos ns. 4.061, de 16-1-20, 4.533, de 28-1-42, decretos

ns. 14.157, de 5-3-20, 14.663, de 1-2-21, decreto-lei n. 240, de 4-2-38, e com o Estatuto dos Funcionários, o decreto-lei n. 2.713, de 30-10-40, e os já referidos 4.548, 4.644 e 4.902, de 1942.

Convem registrar, antes de tudo, que a coletividade trabalhadora brasileira está dividida em vários grandes grupos que se integram :

- a) nas empresas particulares ;
- b) nas sociedades mistas ;
- c) nas organizações ou serviços administrados ou mantidos pelo Estado ;
- d) nas entidades paraestatais ; e
- e) nas atividades diretamente exercidas pelo Estado.

Este último grupo, para logo se vê, compreende funcionários e extranumerários que são remunerados pelos cofres públicos, e, de forma genérica, constituem os servidores do Estado, e, em princípio, *lato sensu*, abrange quantos para este trabalham, também, diretamente, mediante retribuição pelos mesmos cofres públicos, pouco importando o nome que se dê à importância por eles recebida : paga, estipêndio ou jornal.

Prescreve o mencionado art. 224 do aludido decreto-lei n. 1.187, de 1939 :

“O funcionário público federal, estadual ou municipal, ou o empregado operário ou trabalhador nacional, quando incorporado em praça inicial ou convocado como reservista, terá garantido o lugar e assegurado o direito a 2/3 dos respectivos vencimentos ou remunerações, enquanto permanecer incorporado, vencendo pelo Ministério da Guerra ou Marinha apenas a etapa”.

Acentue-se que a disposição garante ao convocado o lugar e lhe assegura 2/3 do respectivo vencimento ou remuneração, tendo, assim, modificado, neste particular, o § 3.^o do art. 93 da lei

n. 1.860 e o decreto n. 6.947 de 1908, e o art. 131 do decreto n. 12.790, de 1918, *verbis* :

“Os cidadãos sorteados, enquanto estiverem no serviço ativo, terão direito, bem como seus filhos, à matrícula nas escolas federais e à concessão, também gratuita, de títulos científicos, passados pelas mesmas escolas”.

No período compreendido entre 1908 e 1939, e em referência ao funcionário público, o decreto legislativo n. 4.061, de 1920, dispôs, em seu artigo 27, que, sorteado para o serviço militar, seria ele considerado licenciado com todos os vencimentos, descontada destes a importância que percebesse pelas verbas do orçamento do Ministério da Guerra, cumprindo notar que igual dispositivo constara do art. 36 dos decretos ns. 14.157, de 1920, e 14.663, de 1921, benefício esse tornado extensivo pelo decreto legislativo n. 4.533, de 1922, em seu art. 1.º, aos funcionários públicos federais que estivessem prestando serviços militares, em virtude de incorporação ao Exército e à Armada.

Dentro desses preceitos, o aviso n. 22.412, de 2-9-31, do Ministério da Guerra, entendeu, aliás com muito acerto, que um contratado, admitido por simples portaria, nos termos do decreto número 18.088, de 27-1-28, não podia gozar das vantagens asseguradas aos funcionários públicos pelos decretos ns. 14.663 e 4.533, respectivamente, de 1-2-21 e 28-1-22.

Mais tarde, o decreto n. 21.233, de 1-4-32, do Governo Provisório, restringira o direito do funcionário sorteado apenas ao ordenado do respectivo cargo, o qual correspondia a dois terços do vencimento, sem prejuízo, todavia, das etapas a que fizesse jus enquanto estivesse prestando serviço militar àquelas instituições.

Verifica-se, assim, que essas leis, decretos e normas especiais somente visavam a situação do funcionário, deixando a dos demais regulada pelos dispositivos da lei n. 1.860, de 1908, decretos números 6.947, do mesmo ano e 12.790, de 1918.

Ao surgir, portanto, em 1939, o decreto-lei n. 1.187, estava regulada de modo claro e distinto a situação :

a) do funcionário sorteado (decreto n. 21.233, de 1932) ;

b) do funcionário reservista, convocado (decreto legislativo n. 4.533, de 1922) ; e

c) dos demais brasileiros chamados ao serviço militar, mediante sorteio ou convocação, qualquer que fosse sua condição de vida (lei n. 1.860, de 1908) .

Aquele diploma legal, o decreto n. 1.187, alterou esse estado de coisas, visto que se referiu, expressamente :

a) ao funcionário público federal, estadual e municipal ; e

b) ao emprego operário ou trabalhador nacional,

assegurando a um e outros 2/3 do vencimento ou remuneração, quando incorporados.

Posteriormente, o Estatuto dos Funcionários dispôs, em seu art. 173, que ao funcionário convocado seria concedida licença com vencimento ou remuneração, descontada mensalmente a importância que perceber na qualidade de incorporado.

Decorrido um ano, o decreto-lei n. 2.713, de 30-10-40, garantia por igual, todos os direitos e vantagens ao funcionário convocado para o serviço militar ativo.

Mais tarde, o decreto-lei n. 4.548, de 42, em seu art. 1.º, o fez em relação ao funcionário e ao extranumerário de qualquer modalidade e, no artigo 3.º, aos servidores das entidades paraestatais e das organizações ou serviços mantidos ou administrados pelo poder público.

Pouco menos de um mês depois, o decreto-lei n. 4.644, de 42, assegurava a “todo brasileiro, contribuinte ou não em Instituto ou Caixa de Aposentadoria e Pensões, quando convocado para a prestação de serviços de natureza militar, o emprego que ocupa na vida civil” considerando-o “licenciado pelo empregador, que fica obrigado a lhe pagar mensalmente 50% do vencimento, ordenado ou salário, durante o tempo em que permanecer convocado, recebendo pelo Ministério da Aeronáutica, da Guerra ou da Marinha apenas a etapa”.

Tanto basta para que se evidencie o propósito do legislador de assegurar, no todo ou em parte, a situação econômico-financeira em que estive o brasileiro, funcionário, extranumerário, empregado de entidade paraestatal, de organização mantida ou administrada pelo Governo e de sociedade mista, quando convocado para prestar serviço militar.

Assim, resta indagar apenas, dentro desses diplomas legais, em que setor estará o pessoal para obras executadas por administração.

Não há, é certo, como de plano considerá-lo incluído em qualquer daqueles grupos, visto que, tendo suas atividades reguladas pelo decreto-lei n. 240, de 38 (arts. 38 e 39), não é classificado entre os extranumerários (parágrafo único do artigo 8.º), muito embora seu salário seja fixado no ato da admissão, e deva corresponder ao estabelecido para aqueles (§ 1.º do art. 39).

Também se lhe não aplicam as disposições do decreto-lei n. 4.902 de 42, regulador da situação do trabalhador de empresa particular, seja ou não ele inscrito em Instituto ou Caixa de Aposentadoria e Pensões.

Releva notar, ainda, que o pessoal para obras não tem direito a nenhuma vantagem, ou regalia, além do respectivo salário, pago na base de dia de trabalho efetivamente realizado (art. 39, § 4.º, decreto-lei n. 240), não se lhe abre assentamento individual (§ 3.º) e estará automaticamente dispensado com a conclusão dos trabalhos para os quais tenha sido admitido (§ 5.º).

Entretanto, atentando-se nas leis em vigor, relativas ao pessoal a serviço da administração, por conta dos cofres públicos, verificar-se-á que, em última análise, é esse pessoal de três ordens: *funcionário* (E.F.), *extranumerário* (decreto-lei número 240, de 1938) e pessoal admitido para obras (decreto-lei citado).

Parece evidente, desse modo, que o art. 224 do aludido decreto-lei n. 1.187, somente foi derogado na parte relativa a funcionário pelo decreto-lei n. 4.644, de 1942, continuando, portanto, em pleno vigor, a referente ao "*empregado operário ou trabalhador nacional*".

Na verdade, lido atentamente aquele dispositivo (art. 224, citado), concluir-se-á, aliás sem maior dificuldade, que ele apenas visou a quantos, por seu trabalho, como funcionário, operário ou trabalhador, recebem pagamento pelos cofres públicos.

De fato, referindo-se a "*empregado operário ou trabalhador nacional*", imediatamente após a palavra funcionário, num mesmo preceito regulador da situação de um e outro, que colocou em igual plano em referência aos efeitos previstos, *verbis*:

"terá garantido o lugar e assegurado o direito a 2/3 dos respectivos vencimentos ou remunerações, enquanto permanecer incorporado",

quis o legislador com o emprego do qualificativo "nacional", e este é o sentido da norma, definir esse "empregado operário ou trabalhador", como sendo aquele que presta seus serviços ao Estado e é retribuído por conta dos cofres públicos, tal qual o indivíduo admitido para obras federais, estaduais ou municipais.

Nem outro pode ser o sentido daquele adjetivo ali usado, sabido como é que unicamente o brasileiro, ou seja, o nacional, está sujeito ao sorteio militar e é obrigado a atender à convocação para esse serviço.

Não haverá entendê-lo como compreensivo de todo o trabalhador, inclusive o de empresas particulares, visto que, durante toda a vida constitucional e administrativa do país, foi o decreto-lei n. 4.902, de 1942, o primeiro a reconhecer esse direito ou vantagem, conceder esse benefício ao empregado de organizações privadas e estabelecer a obrigação de pagamentos daquela ordem pelo empregador, o que se explica e justifica, em face da evolução por que tem passado o direito do trabalho.

Quanto à vigência de parte do art. 224 do decreto-lei n. 1.187, é perfeitamente aplicável o disposto no § 1.º ou, melhor, no § 2.º do art. 2.º do decreto-lei n. 4.657, de 4-9-42, introdução ao Código Civil, *verbis*:

"A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior".

"A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par da já existente, não revoga nem modifica a lei anterior".

Ora, os diplomas legais vigentes, 4.644 e 4.902, de 1942, não revogaram expressamente todo o art. 224, do decreto-lei n. 1.187, citado, mas apenas em relação ao funcionário, o primeiro, estabelecendo o segundo concessões ou benefícios novos, que atribue a outra classe de trabalhadores.

Ressalvada a parte atinente ao servidor do Estado, o decreto-lei n. 4.644 não apresenta qualquer incompatibilidade com o preceito de 1939 (art. 224 do decreto-lei n. 1.187) e tão pouco regula inteiramente a matéria de que trata o dispositivo anterior. Ali uma disposição especial, aqui, outra geral.

Paralelamente, as normas de um e outro diplomas legais, do 4.644 e do 4.902, de 1942, por

sua própria natureza, por seu alcance e por seus fins, vigem a par daquela outra disposição.

Argumento baseado em que "o pessoal para obras estará automaticamente dispensado com a conclusão dos trabalhos para os quais tenha sido admitido" não exclue o direito àquele benefício; quando muito poderá, e deverá mesmo, circunscrevê-lo àquele tempo ou período.

Ademais, o D.A.S.P., em ofício n. 2.338, de 1940, opinou que o pessoal para obras, por analo-

gia com o extranumerário, não perde o salário diário, quando, afastado do serviço, atende a trabalhos obrigatórios por lei (*Revista do Serviço Público* — Nov. 40, pág. 119).

Baseada em tais considerações, a Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal emitiu parecer opinando que o indivíduo admitido para obras, quando convocado para o serviço ativo militar, perceberá 2/3 do salário até a conclusão do serviço em que então trabalhava.

Notas para o funcionário

ADJUDICAÇÃO AO SALÁRIO DA PERCENTAGEM DE 5 % COMO QUEBRA DE CAIXA

CCCXVII

Um tesoureiro-auxiliar XIII, com exercício no Posto de Classificação e Fiscalização do Serviço de Economia Rural (S.E.R.), no porto desta Capital, pleiteou a adjudicação ao seu salário da percentagem de 5 % como quebra de caixa, correspondente aos anos de 40, 41 e 42, em virtude da função que exerce arrecadando as taxas de classificação e fiscalização de que trata o Decreto-lei 334, de 15-3-38.

Ouvido sobre essa pretensão, o Ministério da Agricultura esclareceu:

a) que o pedido de pagamento, "por exercícios findos", dos auxílios relativos aos anos de 40 e 41 não tem apoio legal;

b) que, na forma da legislação em vigor, como salientou a informação do S.E.R., o auxílio para compensar diferenças de caixa somente pode ser concedido a funcionários e se houver dotação própria;

c) que a sugestão do S.E.R., no sentido de ser esse auxílio atribuído ao requerente, só poderá ser adotada mediante legislação especial, de vez que o art. 184 do E. F. se refere unicamente a funcionários.

O assunto foi submetido, depois, ao exame da Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal, que emitiu parecer, opinando:

a) que, na forma do parágrafo 2.º do art. 1.º do Decreto-lei 2.100, de 30-3-40, que dispõe sobre a concessão do auxílio para compensar as di-

ferenças de caixa, a que se refere o art. 184 do E. F.,

"O funcionário somente poderá receber esse auxílio enquanto em exercício em tesouraria ou pagadoria mantiver contacto direto com o público, pagando ou recebendo em moeda corrente".

b) que esse auxílio somente poderá ser concedido se houver dotação orçamentária própria (parágrafo 1.º do mesmo artigo);

c) que nesses termos, para que o interessado pudesse ser beneficiado por esses dispositivos legais seria necessário:

I — que esse Decreto-lei fosse extensivo ao pessoal extranumerário;

II — que tivesse exercício em tesouraria ou pagadoria, onde exercesse em toda a sua plenitude as funções de pagador ou de recebedor, das quais decorre necessariamente "contacto direto com o público, pagando ou recebendo em moeda corrente";

III — que houvesse dotação orçamentária própria;

d) que isso, porem, não é o que ocorre no caso em espécie, conforme se esclareceu;

e) que, assim, não há amparo legal para a concessão do mencionado auxílio àquele servidor;

f) que, de acordo com as disposições legais vigentes, estaria, também, prescrito o prazo para o mesmo pleitear tal concessão, com referência aos anos de 40, 41 e parte de 42.

Quanto à proposta feita no sentido de que seja tal auxílio extensivo ao interessado, mediante

expedição de lei especial, entendeu a Divisão que somente se fosse a medida prevista, de modo geral, para todos quantos como extranumerários mensalista exercam a função de que se trata, poderia o interessado ser por ela beneficiado, não se justificando uma providência, de caráter isolado, nesse sentido, como se propôs.

Esse parecer da D.F. foi aprovado pelo presidente substituto do D. A. S. P., em data de 28-12-42.

(Parecer processo n. 12.286-42, publicado no D. O. de 31-12-42, págs. 18.879).

PENSÃO ESPECIAL À FAMÍLIA DE SERVIDOR VITIMADO EM ACIDENTE NO SERVIÇO

CCCXVIII

O Ministério da Viação e Obras Públicas propôs fosse concedida a pensão especial de Cr\$ 180,00 à viuva e aos filhos menores de um ex-conductor de malas do Departamento dos Correios e Telégrafos falecido em consequência de acidente ocorrido quando, no exercício de suas funções, viajava na Estrada de Ferro Sorocabana, juntando, para isso, o competente projeto de decreto-lei.

O D. A. S. P., examinando o assunto, verificou:

a) que pela exposição de motivos 1.979, de 18-8-42, aprovada pelo Sr. Presidente da República, esse Departamento, manifestando-se sobre o pedido de concessão de pensão especial à família do mesmo servidor, como sugeriu aquele Ministério, teve ocasião de salientar:

I — que ao extranumerário não se aplica a legislação trabalhista, mas a legislação sobre pessoal, que não assegura indenização por acidente de trabalho;

II — que seria justificável, porem, que o Estado, amparando os herdeiros de seus servidores vitimados em serviços, aprecie em cada caso concreto, em virtude de pedido dos interessados, a possibilidade da concessão de pensão especial, que, embora não encontre apoio em disposição expressa de lei, deve merecer a simpatia dos poderes públicos;

b) que o servidor foi, em julho de 39, realmente vitimado em serviço, conforme ficou apurado;

c) que esse servidor percebia, à data do seu falecimento, o diminuto salário mensal de Cr\$ 360,00;

d) que não consta tenha o mesmo deixado qualquer pecúlio para a sua família;

e) que isso se comprova pelo fato de a sua viuva vir pleiteando a concessão de uma pensão especial, afim de poder *atender às despesas de sustento e educação de seus dois filhos menores;*

f) que pedidos dessa natureza, apesar de não terem amparo legal, conforme se salientou, tem sempre merecido a proteção do Estado;

g) que, assim, em casos idênticos, o Sr. Presidente da República houve por bem expedir decreto-lei concedendo pensão especial a herdeiros de servidores, igualmente falecidos em virtude de acidente no serviço, na base de 50 % do salário, a que fazia jús o servidor, à data do seu falecimento.

Assim, o D. A. S. P. opinou:

a) que só por equidade poderá ser atendida a petição da interessada;

b) que, em se tratando de um favor especial, somente o Sr. Presidente da República poderá decidir;

c) que o Sr. Presidente da República, se assim o entender, poderá expedir o decreto-lei cujo projeto junta, em substituição ao apresentado pelo Ministério da Viação e Obras Públicas.

O Presidente da República aprovou esse parecer do D. A. S. P., sendo, por consequência, expedido o Decreto-lei n. 5.141, de 28-12-42.

(Exposição de motivos 4.110, de 26-12-42, publicada no D. O. de 30-12-42, págs. 18.830).

CONCESSÃO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA AOS OFICIAIS E PRAÇAS DA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL

CCCXIX

Ao estudo do D. A. S. P., o Sr. Presidente da República submeteu o processo em que o Ministério da Justiça propõe a expedição de um decreto-lei concedendo o benefício da assistência judiciária aos oficiais e praças da Polícia Militar do Distrito Federal.

Originou o projeto um ofício do comandante dessa Polícia, sugerindo a outorga ao pessoal da

Corporação dos favores do Decreto-lei n. 4.241, de 9-4-42, que autorizou o Prefeito do Distrito Federal a prestar assistência judiciária aos funcionários municipais que, por ocasião ou por motivo do exercício de suas funções, forem vítimas de crimes.

Declara o referido comandante que esse decreto-lei colocou o pessoal da Polícia Municipal em situação mais vantajosa que o da Polícia Militar, porque os oficiais e praças desta última só têm direito à assistência judiciária quando forem apontados como autores de crimes funcionais, não lhes sendo facultado esse benefício quando forem vítimas da ação criminosa de terceiros.

Nada obstante, como se faz sentir no processo, a Polícia Militar desempenha, com superior amplitude, funções que tornam seus membros sujeitos aos mesmos riscos que ameaçam os da Polícia Municipal.

Não há discutir a argumentação expendida, cuja procedência é por si mesma evidente, constituindo, sem dúvida, ato de estrita justiça, a aprovação do projeto apresentado e sua conversão em lei.

Acresce notar que a medida pleiteada não virá criar qualquer novo onus para os cofres públicos por isso que a assistência será prestada pelos atuais advogados de ofício da Justiça da Polícia Militar. Por outro lado, o projeto em apreço articula, com mais propriedade que a lei baixada para atender ao pessoal da Prefeitura do Distrito Federal, o benefício da assistência com os dispositivos do Código do Processo Penal vigente.

Assim, o D. A. S. P. opinou favoravelmente ao projeto, que, convertido em decreto-lei, tomou o n. 5.157, de 31-12-42.

(Exposição de motivos 4.061, de 23-12-42, publicada no D. O. de 4-1-43, págs. 76).

ONDE E QUANDO DEVEM INGRESSAR CANDIDATOS NOMEADOS E ADMITIDOS

CCCXX

Atendendo a consultas sobre o provimento de cargos e o preenchimento de funções o D. A. S. P. expediu, a todos os órgãos de pessoal dos Ministérios, a

CIRCULAR D.F./72, DE 31-12-42

Sr. diretor: — O D. A. S. P., à vista das consultas que tem recebido sobre a situação de

candidatos nomeados e admitidos, que não tomam posse ou entram em exercício dentro do prazo legal, bem como as solicitações de nomeação ou admissão para determinados ministérios, esclarece:

a) que o candidato nomeado ou admitido, que não tomar posse ou entrar em exercício dentro do prazo legal, poderá, a juízo da Administração e por proposta do Ministério interessado, ser novamente nomeado ou admitido dentro do prazo de validade que for estabelecido para o respectivo concurso ou prova, desde que tenham sido nomeados ou admitidos todos os demais candidatos; e

b) que o candidato habilitado em concurso ou prova, que for servidor do Estado, poderá, se convier à Administração, ser nomeado ou admitido para o Ministério a que pertencer, mediante solicitação do chefe de serviço a que estiver subordinado, por intermédio do respectivo órgão de pessoal, que encaminhará ao D. A. S. P., antes da publicação oficial da homologação do concurso ou prova, respeitada, porém, a precedência na habilitação e considerado o número de cargos ou de funções a preencher. — *Moacyr Briggs*, presidente substituto.

(Publicada no D. O. de 5-1-43, págs. 110).

VERIFICAÇÃO PRÉVIA DE QUE O CANDIDATO NÃO SE ACHA INCORPORADO NEM CONVOCADO

CCCXXI

À Divisão de Pessoal de todos os Ministérios, ao chefe da Secção de Pessoal da Imprensa Nacional e do Serviço Regional de Pessoal 2 (M. V. O. P.), foi expedida a Circular D.F./73, de 31-12-42, sobre a situação militar dos candidatos nomeados ou admitidos:

Sr. Diretor: — O D. A. S. P., à vista das consultas que tem recebido e considerando:

a) que a economia de guerra exige o mais perfeito aproveitamento das energias da nação, sem prejuízo dos serviços administrativos, igualmente indispensáveis ao esforço militar;

b) que este, em relação ao elemento humano, o alcança no duplo aspecto da convocação e da incorporação, fases preparatórias da sua aplicação como força bélica;

c) que à Administração Pública do pessoal incumbe prover à eventualidade de não se lhe sacrificarem os serviços dentro do dever de tudo envidar para a mobilização de todos os recursos da nação;

d) que tanto a convocação como a incorporação de reservistas no exercício de funções públicas afetam a atividade administrativa, se não forem preenchidos os claros inevitavelmente abertos com o chamado às armas;

e) que para obviar à situação incumbe levar em contar os interesses militares;

f) que urge, pois, conciliá-los a todos, de forma que a substituição dos elementos que venha a ser feita não determine a repetição da situação anterior, pela superveniência de convocação e incorporação de funcionários ou extranumerários, nomeados ou admitidos para cobrir os claros; e.

g) que é de toda necessidade para qualquer posse, ou exercício, por efeito de nomeação ou admissão, a prévia verificação de que o candidato não se ache incorporado nem convocado,

Esclarece :

a) que não deverá ser empossado ou entrar em exercício o candidato nomeado ou admitido que, na data do decreto ou portaria respectiva, estiver convocado ou incorporado para a prestação do serviço militar, salvo se já for servidor do Estado; e

b) que, oportunamente, seja considerada, pelos respectivos órgãos de pessoal, a situação dos candidatos que, pelo motivo aludido, não tomarem posse do cargo nem entrarem no exercício da função de extranumerário. — *Moacyr Briggs*, presidente substituto.

(Publicada no D. O. de 5-1-43, págs. 110).

RESPONSABILIDADE PELO ATRASO NO PAGAMENTO DE SERVIDORES

CCCXXII

O Ministério da Educação e Saúde propôs fosse autorizado o pagamento de salário a diver-

sos extranumerários do Colégio Pedro II — Externato — a partir da data em que entraram efetivamente em exercício.

Emitindo parecer no respectivo processo, o D. A. S. P. opinou:

a) por que fosse autorizado o pagamento do pessoal que, desde 1-5-42, vem lecionando naquele Externato;

b) por que fosse aplicada à autoridade responsável por essa irregularidade a penalidade cabível;

c) por que, na forma da Circular n. 15, de 30-10-42, da Secretaria da Presidência da República somente ao interessado direto fosse permitido apresentar ou interpôr pedido de reconsideração ou recurso, do ato decorrente do cumprimento do item anterior.

Esse parecer foi aprovado pelo Sr. Presidente da República, em 29-12-42.

(Exposição de motivos 4.176, de 29-12-42, publicada no D.O. de 5-1-43, págs. 109).

CONTAGEM DE TEMPO DE EXERCÍCIO PARA CONCESSÃO DE FÉRIAS

CCCXXIII

A Divisão do Pessoal do Ministério da Agricultura consultou o D. A. S. P. sobre concessão de férias e contagem do tempo que lhe é necessário.

O D. A. S. P., atendendo à consulta, opinou que, no cálculo do tempo de exercício necessário à concessão de férias — um ano — deverá ser computado, tão somente, o que for prestado, por quem de direito, na qualidade de funcionário ou de extranumerário contratado ou mensalista.

No caso em espécie, pois, não cabe a contagem do tempo de serviço, sobre que se consulta, para aquele efeito, visto que o interessado serviu à entidade autárquica, a que faz alusão, não como funcionário ou extranumerário contratado ou mensalista, mas como empregado daquele órgão.

(Parecer-processo n. 12.704-42, publicado no D. O. de 24-12-42, págs. 18.619).

APERFEIÇOAMENTO

Undécima reunião mensal de 1942

"DIAGNÓSTICO DAS APTIDÕES PROFISSIONAIS PELOS ÍNDICES DE CAPACIDADE MENTAL"

"DIAGNÓSTICO das aptidões profissionais pelos índices de capacidade mental" foi o tema da última reunião mensal de estudos de 1942, da série que vem sendo realizada pela D.A. do D.A.S.P.

O Sr. Joaquim Rufino Ramos Jubé Junior, diretor dos Cursos de Administração que o D.A.S.P. realiza através daquela Divisão, foi o conferencista da tarde. Foi o seguinte o teor de seu trabalho :

"Não visa a presente palestra abertura de campo à polémica, sistema de atividade tão do agrado dos povos latinos mas que, raramente, conduz a conclusões desapaixonadas, únicas fecundas, no terreno do estudo e da construção científica séria.

Não resume comunicação técnica, que esta demanda comprovação documentária, que não nos propomos a oferecer, mas a exposição honesta e despida de roupagem preciosista, com que pretendemos associar às nossas, e às de outros, antes de nós, observações de profissionais novos a cuja boa fé científica e desejo de cooperação entregamos as hipóteses, ora em estudo pelos mestres, sobre um velho assunto que, dia a dia, reaparece em aspectos novos, à espera de soluções práticas.

Não nos propomos a uma exposição sistemática do assunto, o que comportaria livros, mas a trazer à tona alguns dos problemas fundamentais das técnicas de diagnose em seleção de pessoal.

De acordo com o objetivo escolhido, deixaremos de parte o estudo das varias técnicas até hoje usadas para formação de bases para um diagnóstico diferencial em seleção para o trabalho.

O assunto interessa fundamentalmente a todos os órgãos de pessoal e, especificamente, aos de seleção e aperfeiçoamento. Sobre diversos aspectos vimos, de há certo tempo, versando-o, no Brasil, ora em aulas, ora em artigos para a *Revista do Serviço Público*. Nossas observações sobre a matéria tiveram início nos E.E.UU. da América do Norte, onde apresentamos alguns singelos trabalhos, levados a cabo sob orientação de mestres americanos, homens que nos honraram com sua atenção e, não raro, com sua amizade, naturalmente menos como preito a nós mesmos do que como uma homenagem ao desejo de aprender.

Dentre estes, desejamos salientar a ação dos professores O' Rourke, diretor da Divisão de Pesquisas de U.S.C.S.C., com quem nos mantemos em correspondência até ao presente, mercê de estudos especiais sobre "testing" no Serviço Público, e Thurstone, o grande mestre de Chicago, nosso ini-

ciador no assunto desta palestra e a quem a dedicamos, pois outra coisa ela não visa, além do que possa interessar ao Serviço Público brasileiro, senão alargar o campo da sementeira que ele começou a preparar em 1936, ao lançar sua tese sobre o "Isolamento das Habilidades Primárias dos Elementos de Habilidade Mental".

Nosso intuito é, pois, incrementar o estudo de um novo conceito de inteligência que, partindo da hipótese, hoje bastante aceita, de que não é possível representar-se a inteligência por um índice global, possa despertar o estudo do isolamento de certos traços mentais, imperantes sobre grupos dos de habilidade geral que representassem, por si, um denominador comum àqueles grupos.

Isto obtido, passariam essas habilidades primárias, cujo número não pode ser grande, a servir de elemento precioso na seleção, em contraposição ao sistema de classificação em termos de Q.I. ou de tratamento da distribuição percentilar.

Destarte, ao em vez de selecionarmos pessoas com capacidade para "n" tarefas, chegaríamos, pelo mesmo emprego de material psicológico, em lapis e papel, a selecionar pessoal com capacidade para um ou um pequeno grupo de tarefas "T". E' excusado salientar o quanto isto nos aproximaria da eficiência metodológica.

Examinemos a matéria dentro do sistema do emprego das habilidades gerais como elemento de medida. Conceituaremos depois as habilidades primárias e sua rota de operação.

INTELIGÊNCIA GERAL

Tem sido difícil definir isto que os psicologistas convencionaram chamar "inteligência geral". Hoje, à falta de melhor, de um modo geral aceita-se a definição, evidentemente defeituosa, de que inteligência geral é a capacidade de adquirir capacidades.

Partindo-se daqui, a consequência de uma boa classificação individual, em um sistema de itens de habilidade geral, quer dizer que o indivíduo possui as aptidões necessárias para um trabalho "T".

Pergunta-se : havendo "n" tarefas T, é de se concluir que para diferentes tarefas basta a média de capacidade demonstrada no mesmo material de exame?

Alguns estudos se fizeram sobre o assunto, deles resultando farta publicação de tabelas de origem duvidosa constantemente reimpressas e citadas. Tais tabelas partem, porem, de ensaios de maturidade aparente.

Pretendem elas demonstrar a existência de correlação entre profissões e escores de inteligência geral, correspondendo os escores mais altos à correlação negativa com as

profissões manuais, por exemplo, e altamente positiva com as científicas.

Examinemos, porem, objetivamente, a questão, na hipótese, aliás bem aceita, da propriedade do sistema de previsão pelos escores de habilidade geral.

Tomemos exemplos.

Suponhamos que nos propuséssemos a predeterminar o índice de aptidão para execução satisfatória média de um trabalho "x".

O problema pode oferecer dois aspectos em seu tratamento :

- I — O índice médio de inteligência das pessoas executando satisfatoriamente o trabalho "x" seria conhecido.
- II — O índice médio de inteligência dessas pessoas seria desconhecido.

No primeiro caso, supondo-se o índice médio igual a "y", indicaríamos, *grossa modo*, como potencialmente capazes para o trabalho x, todos os indivíduos que estivessem colocados do índice "y" para cima, examinados com um material idêntico ou do mesmo valor preditivo que chamaríamos "y₁".

No segundo caso, isto é, não sendo conhecido o valor "y", teríamos que determiná-lo primeiro, só então sendo possível empregar a média que ele representa como ponto de partida para a escolha de indivíduos possivelmente aptos para o trabalho "x".

Isto se obtém pela mensuração da capacidade mental média, obtida pelo exame de pessoas que estejam executando bem o trabalho "x".

A necessária relação entre os fatores "x" e "y₁" nos é garantida pelo cálculo prévio da correlação entre as duas atitudes, isto é, a demonstrada no teste "y" e a verificada no trabalho "T". Positiva esta na relação "Y" e "T", seria também positiva na relação Y₁ X.

de onde

$$y : t :: y_1 : x$$

Sem a verificação de uma correlação positiva entre Y e T, isto é, entre a atitude no teste e a atitude na execução do trabalho, tudo se resumiria a campo de conjecturas.

Suponhamos que, para o fim de selecionarmos pessoal para uma carreira "c", organizássemos, à vista de certos elementos presumivelmente passíveis de serem tomados por instrumentos ou por índices de preditividade de aptidão para essa carreira, uma bateria para exame. Suponhamos que, algum tempo depois, verificada a inadaptação de tal pessoal, tomássemos os elementos selecionados por essa medida de prognóstico e lhes aplicássemos um material similar, ou o mesmo material. Uma correlação positiva entre os resultados da 1.^a e da 2.^a aplicação, 80 em 100 vezes, poderia ser encontrada. Sem embargo, o prognóstico teria falhado.

Isto decorre de que a correlação aqui encontrada não exprime mais do que uma expressão de correlação de atitudes em face de dois testes, quando a que deverá ter sido previamente calculada era uma correlação de atitudes entre a atuação no teste de previsão e o comportamento no trabalho.

Destarte, não é meio habil, ou seja medida válida para predição de capacidade, o teste de seleção mental, desde que a atitude no teste e sua repetição no trabalho não se tenham revelado correlacionalmente positivas.

E como tais estudos dependem de outros fatores, que não a simples técnica de tratamento das medidas, entre os quais se avulta o da análise das operações intelectuais e mecânicas do trabalho, parece surgir a certeza de que tudo quanto se vinha fazendo, no que diz respeito à seleção de valores profissionais, pela aplicação de medidas mentais, tenha sido ingenuidade ou *blague*.

Isto não é verdade. Os adeptos do emprego dos testes mentais usam em sua clínica as baterias de habilidades gerais. Material relativamente habil que, por conter uma série de parcelas constituídas de elementos diversos e destinados a medir também habilidades diversas, oferecem um resultado médio que a experiência vem demonstrando de utilidade absoluta e incontestável. E, se há uma relação entre inteligência como um todo e aptidão como capacidade potencial, não há como negar-se a utilidade e grau relativo de fidelidade que esse material oferece para a previsão global de capacidade.

O que se verifica neste processo é, para usar a expressão bastante clara de um amigo e colega, o emprego de um agente polivalente.

Pretende-se evitar que determinados indivíduos integrem um grupo ativo sem os característicos necessários ao exercício útil e eficiente da atividade que lhe constitua objeto. O desconhecimento de tais característicos, especificamente, determina o emprego de um material capaz de aferir a existência, em graus de maior número possível de característicos ou, admitamos teoricamente, de um reativo multicomposto capaz de promover a precipitação de todos os característicos cuja existência seja admitida.

De acordo com este processo, obtém-se para cada indivíduo, um valor que, em termos de sua posição na escala, indica maior ou menor grau de eleição ao trabalho para o qual se pretende selecionar pessoal.

Dois sistemas de classificação veem sendo usados desde anos : o da determinação do Q. I., tão do agrado dos aprendizes de psicologia aplicada, e o da distribuição percentilar.

O primeiro, já do domínio manso e pacífico de nossas jovens professoras, se bem que tenha sido usado até há bem pouco tempo por pesquisadores de certa envergadura, contém defeitos sensíveis e vai sendo abandonado. O segundo, que oferece mais ampla face à análise, vem sendo o preferido pelos que tratam a Psicologia como ciência quantitativa e racional.

HABILIDADES PRIMÁRIAS

Com humor anglo-saxão, afirma Thurstone que com mais facilidade alguém admite ser julgado em seu caráter do que em sua inteligência.

Evidentemente, isto decorre do conceito clássico de inteligência como um todo que vem possibilitando classificações perigosas, as quais, levadas ao limite de crítica unilateral, se traduzem constantemente em desaire para o paciente.

À míngua de provas cabais de que se possa representar a inteligência por uma expressão quantitativa única, ou melhor, por um índice único, como resultante da soma de diversos índices, e sendo certo que existem entre as chamadas habilidades gerais algumas que visivelmente interferem sobre um grupo todo, propõe-se Thurstone a isolar, por processo de exames consecutivos com material selecionado, essas habilidades a que ele chama *primárias* e que constituem o traço fundamental comum a um largo grupo de habilidades gerais, ou sejam os elementos fundamentais da inteligência.

Se bem que pelo processo de aplicação dos testes de habilidade geral se possa, e isto ninguém hoje nega, diferenciar os mais bem dotados dos menos aquinhoados pelo que chamamos inteligência, a experiência tem demonstrado a existência de diferenciais outras, sem cuja determinação os índices ora apresentados não seriam inteiramente satisfatórios.

Para perfeito entendimento do assunto busquemos exemplos, e ninguém como o Professor de Chicago para oferecê-los com mais clareza.

Simples observação, explica Thurstone, nos mostra que certas pessoas teem acurado o senso de *visualização*. Isto quer dizer, memorizam com facilidade detalhes de um gráfico ou de um desenho, ou abrangem com rapidez a posição conveniente para duas peças de madeira, por exemplo, feitas para serem justapostas. Outras pessoas, pelo contrário, não são dotadas destas habilidades, não fixam detalhes ou não os guardam depois de percebidos, e só com demoradas tentativas chegariam a justapor convenientemente as duas peças de madeira.

Evidentemente, aquí temos um traço de habilidade mental que chamaremos *visualização*, que, embora diferenciando pessoas ou grupos de pessoas, é independente de qualquer índice de inteligência, eis que a experiência de todos os dias demonstra que maus visualizadores revelam alto índice de inteligência e portadores desta habilidade apresentam, não raro, pequena capacidade intelectual.

Ora, aquí se acham duas operações: uma de memória de detalhe, outra de previsão relacional entre duas peças.

E é de se esperar que aquele que for bem sucedido em uma das duas habilidades, também o seja na outra, reputando-se, assim, a *visualização* como fator comum às duas habilidades gerais indicadas.

Estudos semelhantes veem sendo feitos com o fito de isolar outras habilidades. A estas é que chamamos *Habilidades Primárias*.

O PROCESSO THURSTONE PARA O ISOLAMENTO DAS HABILIDADES PRIMÁRIAS

Thurstone utilizou para seus primeiros estudos uma rica bateria de testes de habilidade geral dos chamados de papel e lapis.

O material foi colhido de molde a oferecer campo de pesquisa em abstração, visualização, espaço, forma, número, raciocínio e habilidade verbal.

A bateria foi submetida a 240 estudantes da Universidade de Chicago e a aplicação teve o prazo de 15 horas.

O processo de tratamento do material colhido faz-se pelo método da análise múltiplo fatorial.

A aplicação da análise fatorial ao material resultante do trabalho daqueles 240 alunos da Universidade de Chicago, trouxe a exame até agora sete possíveis habilidades primárias:

- 1 — Facilidade de lidar com números
- 2 — Fluência verbal
- 3 — Visualização
- 4 — Memória especial
- 5 — Rapidez de percepção
- 6 — Indução
- 7 — Raciocínio Verbal.

Se for transformada a hipótese thurstoniana em tese científica, de acordo com o novo método, cada indivíduo seria examinado em cada uma das habilidades primárias, e a consequência desse exame, ao envés de ser um índice único demonstrativo do seu grau de inteligência geral, seria, pelo contrário, por sete índices, cada um deles representando uma tendência definida expressa por seu valor, cuja representação gráfica oferecia não apenas uma posição em relação a outras mas um perfil variavel em cada indivíduo, onde seria facil verificarem-se as tendências vocacionais.

Aquí se abrem largos horizontes à orientação profissional, à seleção por índices específicos e sobretudo à possibilidade de prognóstico com base em uma sintomatologia específica.

Então já poderemos falar em diagnóstico diferencial em termos mais objetivos.

Na seleção, no treinamento, na orientação profissional, teremos, pelo exame e graduação dos diferentes fatores apresentados, elementos seguros de previsão.

No que concerne, porem, à readaptação e ao retreinamento, alguma coisa mais teremos que esperar: a caracterização das condições existenciais desses traços nos indivíduos que os apresentam.

Eles podem determinar atitudes passíveis de reeducação e, então, será possível, pelo treinamento, melhorar os escores modificando o perfil. Isto permitiria possibilitar ao indivíduo indicado para um grupo de atividades, o ingresso em outro grupo. Suponhamos que determinado indivíduo pretenda ingressar na profissão de mineralogista. A pobreza do fator *visualização* em seu perfil, verificada pela sua incapacidade de perfeita discriminação de planos, o indicaria como inapto para o estudo da cristalografia. No caso da faculdade *visualização* ser passível de reeducação, o escore poderia se modificar por um período de treinamento.

E' este um dos mais fascinantes aspectos da nova teoria.

No que diz, porem, respeito à formação de diagnóstico das aptidões profissionais, o processo, por ser analítico, oferece bases para o estabelecimento, com precisão bem maior, das relações qualitativas, expressas em tipo de inteligência, e quantitativa, em critério de graduação dos escores com as tarefas ou operações a que cada profissão obriga os que a ela desejem se entregar.

Na realidade, por mais alto que fora o escore de um estudante de curso complementar em um teste de inteligência geral, poder-se-ia prever as dificuldades que teria que enfrentar em um curso de engenharia, desde que lhe faltasse habilidade visual, de vez que não poderia fazer face ao

estudo da Geometria Descritiva, por exemplo. (L. L. THURSTONE — *A New Conception of Intelligence*).

Com pretensão de havermos dado uma idéia geral da matéria, escoimando-a da terminologia técnica para evitar obscuridade aos que não estejam inteiramente familiarizados com o assunto, devemos pedir desculpas por certos abusos inevitáveis de nomenclatura a que não podem escapar aqueles que visem divulgar ao invés de doutrinar.

Foi isto, aliás, o que nos propuséramos? (*).

Coube ao Sr. Moysés Xavier de Araujo, técnico de educação, em exercício na Escola Técnica Nacional, iniciar os debates, dizendo :

“Em artigo publicado recentemente, o Prof. Holzinger relata que há tempos ouviu de um psicologista o seguinte conceito : “Os fatores são meras abstrações sem sentido e os que os encontram não passam de “foolish people”. O artigo de que se trata (*Why do people factor?* — “Psychometrika”, setembro de 1942) pretende demonstrar o contrário, isto é, que os fatores correspondem à realidade dos fatos e que “foolish” são os que não os encontram...

Não relatamos o episódio com o propósito de pedir a adesão dos que presam a opinião do Prof. Holzinger para a análise fatorial. O episódio é valioso como advertência. Serve para nos mostrar que a análise fatorial apresenta sutilezas que escapam até a pessoas de responsabilidade técnica, levando-as, por vezes, a afirmações que são verdadeiras heresias.

E' certo que a possibilidade de representar as realidades psicológicas por meio de símbolos que se prestam a tratamento matemático é uma vantagem inestimável, desde que não se percam de vista, através das transformações matemáticas, a correspondência entre os fatos e as suas representações simbólicas. Cada abstração envolve uma hipótese simplificadora, em que se eliminam certos dados ou circunstâncias reais julgados de pequena significação.

O tratamento matemático conduz a conclusões rigorosamente válidas dentro das hipóteses que lhe serviram de ponto de partida.

No caso da análise fatorial, conquanto o assunto se preste a controvérsias, pois ainda está, por assim dizer, na fase inicial das pesquisas, há boas razões para admitir que

(*) Material elucidativo do assunto :

L. L. THURSTONE — *The Factorial Isolation of Primary Abilities* — “Psychometrika” — Vol. I, n. 3 — September 1936.

L. L. THURSTONE — *The Vectors of Mind* — The University of Chicago Press — Chicago, 1935.

KARL J. HOLZINGER — *Why Do People Factor?* — “Psychometrika” — Vol. 7, n. 3 — September 1942.

FRANCES SWINEFORD — *Some Comparisons of the Multiple-Factor and the Bi-Factor Methods of Analysis* — “Psychometrika” Vol. 6, número 6 — December 1941.

L. L. THURSTONE and THELMA QWINN THURSTONE — *Factorial Studies of Intelligence* — “Psychometrika Monographs” — N. 2 — University of Chicago Press — Chicago, 1941.

as hipóteses se ajustam satisfatoriamente à realidade e que as abstrações sucessivas não desfiguram os fatos até o ponto de tornar inaplicáveis as conclusões.

Os fatores *existem*, como diria o Prof. Holzinger ; correspondem a realidades psicológicas observáveis ou intuitivos. Podemos procurá-los pelos métodos da análise fatorial, ou melhor, não podemos deixar de procurá-los.

Não devemos, porem esquecer (e o Prof. Thurstone chama a atenção com certa ênfase para este ponto) que somente o confronto entre os resultados do cálculo e os do estudo comparativo do material dos testes permite — e nem sempre — apreender a significação psicológica dos fatores encontrados na bateria. Por outras palavras : o tratamento matemático não dispensa a intuição psicológica do pesquisador. Deve-se lembrar, ainda, que três dos fatores encontrados por Thurstone na sua famosa bateria de 57 testes ainda não estão interpretados satisfatoriamente em termos de psicologia e são designados pelos números 11, 12 e 13.

O conferencista expôs com grande brilho as dificuldades a que tem sido levados os psicologistas por certas abstrações excessivamente simplificadoras. A noção de “quociente intelectual” baseia-se em abstrações desse tipo : encara a inteligência apenas como função global (“Capacidade de adquirir capacidades”, na frase de Woodrow, ou “capacidade geral de adquirir capacidades especiais”, como preferem outros, pois as aptidões especiais inatas e as capacidades adquiridas, como a leitura por exemplo, também são “capacidades de adquirir capacidades”).

A representação da inteligência por um resultado global como o Q.I. pode atender a umas tantas necessidades práticas, especialmente quando se trata de descrever indivíduos de inteligência muito inferior, mas não pode ser considerada senão como primeira aproximação. À medida que consideramos indivíduos de mais alto Q.I., mais deficiente se mostra o simples resultado global. A evidência dos fatos nos mostra que a inteligência é um resultado complexo de múltiplas “capacidades” e que há provavelmente poucas coisas tão diferentes como as inteligências de duas pessoas que tem o mesmo Q.I....

E' interessante notar que a idéia de um fator comum de que dependeria o sucesso nos diversos testes mentais teve origem nos estudos de Spearman, no começo deste século, estudos que foram a origem da análise fatorial, a qual, à medida que se desenvolvia, demonstrava a insuficiência das explicações primitivas do grande pesquisador inglês.

Vale a pena recordar sumariamente esses estudos publicados há quase quarenta anos.

Examinando coeficientes de correlação entre os resultados de vários testes mentais, Spearman havia notado que esses coeficientes guardam entre si certas relações aproximadamente constantes. Se os coeficientes de correlação se dispõem em uma tabela de dupla entrada, verifica-se, quando se consideram duas colunas quaisquer, que a relação entre os coeficientes correspondentes de uma e de outra se mantém aproximadamente constante de um a outro extremo das colunas.

A tabela abaixo, extraída do livro de Knight — *Intelligence and Intelligence Tests*, Londres, 1932 — serve para

ilustrar as observações de Spearman que estamos recorrendo.

	1	2	3	4	5
	Inferência	Sentenças	Números	Sinônimos	Código
1		0,42	0,35	0,28	0,21
2	0,42		0,30	0,24	0,18
3	0,35	0,30		0,20	0,15
4	0,28	0,24	0,20		0,12
5	0,21	0,18	0,15	0,12	
Totais	1,26	1,14	1,00	0,84	0,66

Considerando duas colunas quaisquer, por exemplo a 1.^a ("inferência") e a 3.^a ("números"), é fácil de verificar que :

$$\frac{42}{30} = \frac{28}{20} = \frac{21}{15} = \frac{7}{5}$$

ou

$$\frac{r_{2.1}}{r_{2.3}} = \frac{r_{4.1}}{r_{4.3}} \text{ ou, de um modo geral :}$$

$$\frac{r_{a.b}}{r_{a.c}} = \frac{r_{b.d}}{r_{c.d}} \therefore (r_{a.b})(r_{c.d}) - (r_{a.c})(r_{b.d}) = 0$$

que é a chamada "equação tétrada" de Spearman.

O exemplo figurado é fictício. Os dados colhidos em experiência reais não apresentam "diferenças tétradas" rigorosamente iguais a zero. Em todo caso, as diferenças encontradas na prática eram suficientemente próximas de zero para que Spearman as atribuisse aos erros experimentais.

Para explicar os fatos observados, Spearman admitiu que o sucesso nos diversos testes depende de um fator comum a toda a bateria (fator *g*) e de um fator específico para cada teste. O teste que apresenta mais alta correlação com o conjunto dos demais é o que contém em maior proporção o fator *g* (no exemplo citado, o teste de "inferência").

Como o fator *g* é o mesmo em todos os testes e a sua "saturação" em cada teste é constante, também é constante a relação entre as "saturações" do fator *g* em dois testes considerados. Se a correlação de um teste com qualquer dos outros é proporcional à quantidade de fator *g* que existe no teste, deve-se esperar que as correlações de dois testes (por exemplo, "inferência" e "números") com os demais guardam entre si uma relação constante de um a outro extremo das duas colunas da tabela. No exemplo figurado, 7/5 representa a relação entre a "quota" de fator *g* no teste de "inferência" e a no teste de "números". As correlações

entre esses dois testes e qualquer dos outros mantêm entre si a mesma relação.

Não tardaram a aparecer objeções de caráter teórico e experimental. Brown assinala que se a presença de um fator geral explica a equação tétrada, essa explicação não é a única possível. Pode-se admitir que um bloco de fatores se transporte de um para outro teste na bateria, intacto, por vezes, quase intacto de outras (o que em parte explicaria as discrepâncias entre a teoria e as observações). Mais tarde verificou-se que se a bateria se compunha de testes verbais ao lado de testes não verbais era necessário admitir mais um fator (o fator V de Stephenson, comum aos testes verbais, inexistente nos outros testes da bateria).

Cabe ao Prof. Thurstone o mérito de haver desenvolvido os métodos de análise, tornando-os aplicáveis aos casos em que as correlações encontradas dependessem de um ou de vários fatores.

Não é aqui oportuno descrever esses métodos, aliás, bastante complexos. O conferencista indicou com acerto alguns dos resultados a que a análise thurstoniana já permitiu chegar. Desejaríamos lembrar outros resultados não menos interessantes. A análise fatorial permitiu verificar certas hipóteses, confirmando umas e infirmando outras. Thurstone esperava encontrar um fator verbal e encontrou dois. Supunha que o raciocínio dependesse de numerosos fatores específicos, para cada tipo de material ou problema (raciocínio sobre material verbal, numérico, especial, etc.). Os dados da análise sugerem que o raciocínio *transcende* à natureza do material e parece depender de um fator de indução e de um fator de dedução.

Esses resultados são muito promissores, quando se pensa no número de problemas da mesma natureza que estavam à espera de métodos adequados de pesquisa.

A consideração das capacidades primárias permite reformular o problema da medida da inteligência. Já não nos contentamos com um índice global. Desejamos conhecer a composição qualitativa e quantitativa das inteligências individuais. Precisamos, igualmente, conhecer as capacidades primárias que envolvem as diversas atividades profissionais, ao invés de uma simples indicação sobre o "nível mental mínimo" necessário.

Mais ainda : precisamos conhecer melhor os instrumentos de medida que aplicamos.

Assim como não nos contentamos com o nível mental e o Q.I. para caracterizar a inteligência de um indivíduo, também não nos basta um "coeficiente de validade" para caracterizar um teste, quanto às funções por ele medidas.

Precisamos conhecer a composição fatorial do teste, isto é, quais os fatores por ele medidos e qual a contribuição de cada fator para a validade do teste, quando se pretende com ele medir determinada forma de comportamento. Isso nos permite distinguir, em face de um problema concreto, entre os fatores de validade e os que entrariam como "causa de erro". Somente assim será possível, se não a construção de testes puros, pelo menos a de baterias que em seu conjunto colheriam amostras de comportamento de composição mais próxima daquilo que se quer medir.

Os resultados da análise fatorial de testes podem ser expostos em simbolismos diferentes mas que se correspondem, como se um sistema fosse a tradução do outro.

Assim a representação de um teste por um vetor permite encarar o sucesso no teste como "resultado" de um

“sistema de vários componentes”. Teoricamente a cada teste corresponderia um número infinito de sistemas de vetores componentes, mas as condições em que o teste é aplicado determinam um sistema particular de vetores.

A correlação entre dois testes pode ser representada pelo cosseno do ângulo formado pelos vetores correspondentes. Dois testes totalmente independentes (correlação zero) são representados por dois vetores formando um ângulo reto (cosseno zero). Correlação negativa representa-se por um ângulo obtuso. Correlação — 1 por dois vetores diretamente opostos (ângulo de 180 graus).

Os fatores primários considerados como independentes são representados por eixos ortogonais num espaço de tantas dimensões quantos são os fatores de que se trata.

As “cargas fatoriais” de um teste, expressas em dados numéricos obtidos pelo cálculo a partir das correlações entre os diversos testes da bateria, correspondem às projeções do vetor, que representa o teste, sobre os eixos ortogonais, que representam os fatores. Também podem ser encaradas como as correlações entre o teste e cada um dos fatores, ou, em termos de medida, a validade do teste, considerado como instrumento de medida de cada um dos fatores.

Como se vê, os símbolos tem sentido e correspondem a realidades sensíveis ou intuitivas.

Mais algumas palavras para terminar.

A primeira referência aos testes em livro brasileiro aparece em 1915, 25 anos depois do trabalho inicial de Cattell. Dir-se-á que então a nossa cultura era largamente importada da França. Mas já havia sido publicada a 3.^a edição de escala de Binet, desde 1911, ano em que faleceu o genial psicólogo.

O D.A.S.P., porem, que deve ser um órgão propulsor do progresso da técnica em nosso país, parece disposto a romper com a nossa tradição de atraso na aplicação de novos processos de medidas e pesquisas.

Thurstone felizmente está vivo, e espero que em excelentes condições de saúde. Os seus métodos, entretanto, são hoje aqui discutidos, após a exposição de um dos seus discípulos.

O Dr. Jubé Junior, patrono da análise fatorial no D.A.S.P., além de ocupar um posto de liderança que ele tanto tem sabido dignificar, é homem muito mais de ação que de palavras.

E’ a garantia de que, apesar das dificuldades que oferecem os problemas de análise fatorial, muito em breve passaremos das palavras à ação”.

O Sr. Otavio Augusto Lins Martins, técnico de educação, falou em seguida :

“Poucas pessoas terão, mais do que eu, admiração pela obra do Prof. Louis Leon Thurstone. Suas teorias, que aliam uma aguda percepção dos fenômenos psicológicos a uma análise matemática de rara elegância, constituem, a meu ver, um dos marcos mais notáveis na história da psicologia. Estas notas não são portanto uma crítica adversa ao trabalho do Prof. Jubé Júnior, discípulo do ilustre mestre da Universidade de Chicago.

O que o Prof. Jubé salientou em seu estudo — e o que interessa especialmente ao problema da seleção — foi a seguinte proposição: *Conhecidas as habilidades primárias que interveem na execução de determinada tarefa, e*

conhecidos os escores de um indivíduo nessas habilidades primárias, poder-se-á determinar com segurança a capacidade desse indivíduo para executar a tarefa dada.

Sendo esta uma reunião de pessoas primordialmente interessadas em administração de pessoal, o estudo não poderia ter entrado na discussão de certos aspectos científicos e muito especializados do problema, nem a isso se propôs seu autor. Parece-me entretanto possível — e quase indispensável — fazer uma exposição das doutrinas em causa, pelo menos em suas linhas muito gerais.

Deve-se notar preliminarmente que a questão apresenta três aspectos diferentes: 1.^o, uma hipótese psicológica sobre a existência de um certo número de fatores independentes (habilidades primárias), em função dos quais é teoricamente possível exprimir todas as habilidades mentais; 2.^o, um processo matemático que, partindo do quadro das intercorrelações verificadas numa bateria de testes, permite chegar-se à determinação dos fatores que interveem nas habilidades medidas por esses testes; 3.^o, a determinação experimental dos referidos fatores.

O interesse essencial da obra de Thurstone gira em torno da parte matemática: seu processo de análise múltiplo-fatorial. E’ justamente esta a parte mais difícil de expor a um público não especializado. Vale a pena entretanto tentar essa exposição, embora sob forma muito esquematizada (*).

Em análise fatorial, um teste é representado por um vetor, análogo às flexazinhas que em mecânica representam as forças. O ângulo entre dois vetores é determinado pela correlação existente entre os testes, de tal modo que se a correlação for nula o ângulo será reto, tornando-se cada vez mais agudo à proporção que se tornar mais elevada a correlação. Assim sendo, percebe-se facilmente que, conhecidas as correlações existentes entre n testes, será possível determinar a configuração que formam os respectivos vetores. Suponhamos que essa configuração seja plana, isto é, que todos os vetores estejam situados num mesmo plano. Quando isto acontece, qualquer dos vetores poderá ser determinado pelas suas projeções sobre dois eixos ortogonais traçados nesse plano. Tal fato geométrico teria a seguinte tradução psicológica: o escore de qualquer indivíduo em qualquer dos testes da bateria poderá ser previsto desde que se conheçam seus escores em dois testes convenientemente escolhidos, que seriam os fatores ou habilidades primárias revelados pela bateria.

Nas baterias até aqui analisadas, tem-se encontrado fatores em número superior a dois. Sendo esses fatores, por definição, não correlacionados entre si, cada um dos vetores correspondentes deverá formar ângulos retos com os demais. Não é possível, portanto, sua representação no plano, nem mesmo num espaço de três dimensões: a geo-

(*) Os que quiserem uma explanação mais detalhada, sem entrar porem em questões de matemática superior, poderão consultar o artigo de Holzinger [3], publicado no número de setembro de *Psychometrika*, ou o livro de Thomson [6]. As leituras sugeridas poderão dar uma idéia geral do problema. Os que se quiserem dedicar realmente ao assunto não terão outro remédio senão o estudo preliminar da teoria das matrizes. Nas palavras de Thurstone, “in factor theory and in related statistical work, there is no short cut for formal courses in the mathematics that is involved” [7, pg. 1]. Aliás, o livro fundamental de Thurstone, *The Vectors of Mind*, contem 43 páginas de introdução matemática que são suficientes como preparo básico.

metria das habilidades mentais é pois uma *pangeometria* ou geometria de n dimensões. Esse fato complica o trabalho matemático e impede uma representação concreta das configurações vetoriais, mas não modifica em nada a essência da questão.

A análise múltiplo-fatorial permite determinar esses planos ou esses espaços de n dimensões onde estão situados os vetores representativos dos testes, o que corresponde a determinar um sistema de n habilidades primárias capazes de descrever os testes.

Convém aqui salientar um ponto que sempre poderá dar lugar a controvérsias: é a indeterminação matemática da solução apresentada por Thurstone. No exemplo hipotético acima, no qual os vetores apresentavam uma configuração plana, podendo ser determinados por suas projeções sobre dois eixos ortogonais, poderiam ser eles igualmente determinados pelas suas projeções sobre dois outros quaisquer eixos traçados no mesmo plano. Nas palavras de Thurstone [7, pg. 51]: "...if a battery of tests can be described with reference to r orthogonal abilities, there exists an infinite number of sets of r orthogonal abilities in terms of which the description can be made with equal accuracy". Thurstone procura levantar a indeterminação pela procura de fatores que tenham *significação psicológica concreta*. A falta de um critério absoluto para determinar o que seja um fator com significação psicológica concreta levou Cureton a acusar ironicamente os fatorialistas de empregar alta matemática, ininteligível pelos psicologistas, para justificar pontos de vista preconcebidos [1, pg. 287]:

"A factor analyst is an individual with a peculiar obsession regarding the nature of mental ability or personality. By the application of higher mathematics to wishful thinking, he always proves that his original fixed idea or compulsion was right or necessary. In the process he usually proves that all other factor-analysts are dangerously insane, and that the only salvation for them is to undergo his own brand of analysis in order that the true essence of their several maladies may be discovered. Since they never submit to this indignity, he classes them all as hopeless cases, and searches about for some branch of mathematics which none of them is likely to have studied in order to prove that their incurability is not only necessary but also sufficient".

Na realidade, os debates em torno do assunto interessam primordialmente aos psicologistas cujo objetivo é pesquisar a essência dos fenômenos mentais. Para os psicometristas voltados para as aplicações práticas, as soluções são equivalentes desde que conduzam aos mesmos resultados, e nada impede que, a título provisório e enquanto as habilidades primárias não forem identificadas por processos puramente experimentais, sejam usados os fatores encontrados, mesmo considerados entidades matemáticas puramente fictícias.

O que ficou dito acima faz ver que as teorias de Thurstone não são doutrina pacífica, unanimemente aceita pelos psicologistas. No trabalho aqui comentado não se encontra, aliás, tal afirmação, como não se encontra a afirmação de que o problema esteja suficientemente estudado para permitir sua aplicação imediata ou quase imediata entre nós. Estou certo, entretanto, de que a maioria dos ouvintes não especialistas tiraria essa conclusão do estudo

do Prof. Jubé, e é sobre esse ponto que desejo fazer mais alguns comentários.

Embora os métodos de Thurstone tenham inúmeros partidários que já realizaram volume considerável de trabalhos experimentais, as dúvidas e incertezas estão longe de ter sido eliminadas. Mesmo entre os que admitem a hipótese dos fatores múltiplos, nem todos concordam com a consistência do tratamento matemático usado por Thurstone. Por outro lado, os trabalhos experimentais ainda estão na fase das explorações e das tentativas, não havendo ainda concordâncias suficientes para que se considere terreno firme o pisado pelos fatorialistas. Durante minha estadia, há pouco mais de dois anos, nos Estados Unidos, senti mesmo, em alguns psicologistas, certo cepticismo em relação aos resultados até então obtidos. Do Prof. Irving Lorge, a quem manifestei meu entusiasmo pela análise fatorial, ouvi restrições muito severas sobre a possibilidade do isolamento, de modo suficientemente preciso, das habilidades primárias. Essas dificuldades resultam, a meu ver, de duas causas essenciais: da imprecisão atual dos instrumentos de medida psicológica e das amostras relativamente pequenas com as quais tem lidado a maioria dos estudos de análise fatorial. A segunda dificuldade pode ser removida mediante um simples acréscimo de trabalho material. A primeira não é tão fácil de evitar, mas muitos progressos podem ser obtidos se for dada suficiente atenção ao problema.

As dúvidas existem mesmo em relação a certas questões fundamentais. A existência de um fator geral g (que corresponderia à inteligência geral), afirmada por Spearman e contestada por Thurstone, é um ponto ainda controverso, como provam, entre outros, os artigos publicados em *Psychometrika* por Guilford, em junho do ano passado [2], e por Spearman, em dezembro do mesmo ano [5]. Declara este último que, mesmo supondo-se a existência do fator g , não seria ele revelado pelo processo de análise thurstoniano, enquanto que Guilford, embora defendendo a teoria dos fatores múltiplos, sem contradizer a possibilidade assinalada por Spearman, limita-se a apresentar "some evidence that a g factor will not necessarily escape Thurstone's instrument of analysis".

Para dar uma idéia da posição de várias correntes em relação à análise fatorial, recorro à transcrição de um trecho do estudo de Robert S. Morrow, publicado recentemente em *The Journal of Educational Psychology* [4, pg. 495]:

"The current theories of abilities appear to favor a theory of independent functions. Thurstone,¹⁰ whose theory of primary abilities has superseded Thorndike¹⁶ multiple factors, subscribes to a theory of independence among the primary group factors. Kelley⁵ assumes a position which is close to that of Thurstone by conceiving mental traits as constellations of abilities and related phenomena capable of independent functioning. The theory of 'unique traits' posited by the psychologists at the University of Minnesota¹² agrees quite well with the Thurstone primary abilities. Thomson's sampling theory¹⁵ considers the mind as made up of an infinite number of neural bonds which may exist independently, or as 'subpools' of the various bonds. Tryon²² advocates a similar point of view with the gene as the basis.

In contrast to these theories of independent abilities stands the Spearman two-factor theory¹⁴. Alexander¹ advocates dynamic interrelationship among the different abilities in a modification of Spearman's theory. He insists, however, that the interrelationships are the resultant of more than one factor. Garrett⁴ analysed the group factors found in several investigations and reported that in all cases these group factors are interrelated instead of existing independently as had been thought¹.

Meu intuito, ao expor essas divergências e objeções, foi evitar, da parte do ouvinte desprevenido, crença precipitada nas teorias atuais sobre a determinação das habilidades primárias. Não quero ir longe demais difundindo um ceticismo que seria ainda mais infundado que a primeira atitude. Para fixar meu ponto de vista sobre o assunto, devo declarar que, convidado a dirigir um serviço de seleção e orientação profissional, pretendo, se tiver essa oportunidade, pôr em prática as teorias fatoriais de Thurstone. Parece-me ser esta a demonstração mais evidente da confiança que deposito nos resultados práticos da teoria em questão¹.

REFERÊNCIAS

- 1 CURETON, EDWARD E. "The principal compulsions of factor-analysts". *Harvard Educational Review*, maio de 1937, pg. 187.
- 2 GUILFORD, J.P. "A note on the discovery of a g factor by means of Thurstone's centroid method of analysis". *Psychometrika*, junho de 1941, pg. 206.
- 3 HOLZINGER, KARL J. "Why do people factor?" *Psychometrika*, setembro de 1942, pgs. 147-156.
- 4 MORROW, ROBERT S. "An experimental analysis of the theory of independent abilities". *The Journal of Educational Psychology*, outubro de 1941, pg. 495.
- 5 SPEARMAN, CHARLES E. "How 'g' can disappear". *Psychometrika*, dezembro de 1941, pgs. 253-254.
- 6 THOMSON, GODFREY H. *The factorial analysis of human ability*. Boston: Houghton Mifflin Co., 1939.
- 7 THURSTONE, LOUIS L. *The vectors of mind*. Chicago: The University of Chicago Press, c. 1935.

As seguintes referências correspondem às do trecho transcrito do artigo de Morrow. Foram aqui reproduzidas pelo interesse que podem apresentar, por mencionarem algumas das obras fundamentais sobre o assunto:

- (1) Alexander, W.P.: "Intelligence, concrete and abstract: A study in differential traits". *Brit. J. Psychol.*, Monogr. Suppl., No. 19, 1935, pp. 177.

- (4) Garrett, H.E.: "Differentiable mental traits". *Psychol. Record*, Vol. II, 1938, pp. 259-298.
- (5) Kelley, T.L.: *Essential traits of mental life*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1935, pp. 143.
- (12) Paterson, D.G., Elliott, R.M., Anderson, D.L., Toops, H.A. and Heibredner, E.: *Minnesota Mechanical Ability Tests*. Minneapolis, Minn.: Univ. of Minn. Press, 1930, pp. 586.
- (14) Spearman, C.: *The abilities of man*. N.Y.: The Macmillan Co. 1927, pp. 415 and XXXIII.
- (15) Thomson, G.H.: *The factorial analysis of human ability*. Boston: Houghton Mifflin Co., 1939, pp. 326.
- (16) Thorndike, E.L.: *Educational Psychology*. N.Y.: Lencke and Buechner, 1903, pp. 177.
- (19) Thurstone, L.L.: *Primary mental abilities*. *Psychometric Monogr.*, I, 1938, pp. 121.
- (22) Tryon, R.C.: "A theory of psychological components — an alternative to "mathematical factors": *Psychol. Rev.*, Vol. XLII, 1935, pp. 425-454.

Antes de oferecer aos assistentes a tréplica do conferencista, o presidente da sessão convidou o Sr. Murilo Braga de Carvalho, diretor da Divisão de Seleção do D.A.S.P. e ora de regresso de missão de estudos nos Estados Unidos da América, que assistia à reunião, para prestar sua colaboração ao estudo do assunto, o que ele aceitou em fazer, de improviso, debatendo algumas das considerações que ouvira e, principalmente, abordando a política de seleção adotada pela D.S. para o serviço civil brasileiro em face das modernas técnicas de medida que serviram de assunto à conferência e aos debates que o precederam.

Em seguida, após responder a algumas objeções levantadas pelos seus comentadores, o senhor Jubé Junior ressaltou a significação das colaborações trazidas a seu trabalho e congratulou-se com todos os presentes pelo interesse que o assunto, especializado e pouco debatido entre nós, conseguira despertar, o que tinha sido, frizou ele, o primeiro e maior objetivo de sua conferência.

A administração geral no governo brasileiro

A *Revista do Serviço Público* termina, no presente número, a divulgação, iniciada em seu número anterior, dos resumos das aulas do curso realizado em São Paulo, na Escola Livre de Sociologia e Política (instituição complementar da Universidade de São Paulo), pela Srta. Beatriz Marques de Souza, chefe da Seção de Administração Geral da D.C. do D.A.S.P.

Conforme foi noticiado então, o diretor da Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. e o diretor daquela Escola assentaram, à guisa de intercâmbio, a realização de dois cursos rápidos, um no Rio e outro em São Paulo. O curso levado a efeito nesta capital subordinou-se ao tema "O estudo da Sociedade" e foi ministrado pelo Professor Donald Pierson, doutor em filosofia pela

Universidade de Chicago e professor de Sociologia na referida Escola de São Paulo. O curso realizado em São Paulo pela Srta. Beatriz Marques de Souza versou o tema "A administração geral no governo brasileiro".

Resumo das 6.^a e 7.^a aulas

ORGANIZAÇÃO E COMPETÊNCIA DOS VÁRIOS SETORES DO
D.A.S.P. — O C.D. — A D.C.

Vamos tratar agora, em detalhe, da organização de cada um dos sub-órgãos do D.A.S.P. e de suas atribuições.

O Conselho Deliberativo é constituído dos Diretores de Divisão e do Presidente, que orienta e coordena os trabalhos, tendo somente voto de desempate.

O Conselho se reúne, ordinariamente, uma vez por semana e, extraordinariamente, sempre que houver matéria de grande relevância. O Conselho pode ser considerado um órgão "policy-determining", isto é: estabelece, em suas linhas gerais, a doutrina seguida pelo D.A.S.P. e a sua interpretação. Desse modo, não se manifesta em casos de rotina, mas somente quando há algo de interesse para todas as Divisões e que possa firmar nova orientação ou novo ponto de vista.

A Divisão de Organização e Coordenação (D.C.), órgão "staff", tem como atribuições:

- a) estudar os regimes de administração mais adequados aos vários setores do serviço público;
- b) estudar a organização de outras administrações, do país e do estrangeiro, que tenham atingido um alto grau de aperfeiçoamento;
- c) traduzir, em planos de modificação da organização administrativa, o programa do Governo;
- d) empreender trabalhos de organização e reorganização de serviços;
- e) examinar todos os projetos de legislação que possam influir, direta ou indiretamente, na organização e funcionamento de serviços da administração e relações destes com o público;
- f) colaborar em estudos relativos à organização e funcionamento de entidades paraestatais ou autárquicas;
- g) estudar questões relativas à organização e funcionamento dos serviços públicos estaduais e municipais;
- h) promover melhor coordenação das relações da Administração com o público.

Essas atribuições estão divididas entre quatro secções:

I — De Administração Específica, à qual cabem os estudos de organização e funcionamento das repartições incumbidas das atividades que constituem os fins do Estado;

II — De Administração Industrial e Paraestatal, a que compete o estudo da organização e funcionamento dos serviços industriais do Estado e das entidades paraestatais ou autárquicas;

III — De Administração Geral, que tem por objetivo estudar a organização e funcionamento dos serviços de pessoal, material, orçamento, organização, obras, documen-

tação, biblioteca, estatística, comunicações e arquivos e outros, comuns a todos os órgãos da administração; e

IV — De Coordenação, incumbida de coordenar as atividades:

- a) das secções entre si;
- b) da Divisão com as demais do D.A.S.P.;
- c) dos vários órgãos da administração entre si;
- d) da administração federal com as estaduais e municipais;
- e) da administração com o público em geral.

Nas três primeiras secções e, quando necessário, na última, os estudos de organização e reorganização se processam mediante:

I — Análise das atividades do órgão, sua organização, pessoal, instalações, material, normas e métodos de trabalho e recursos financeiros;

II — Planejamento;

III — Assistência na implantação.

Como se verifica, a D.C. está organizada, internamente, *por clientela*, quanto às três primeiras secções, e *por objetivo*, quanto à última.

Por *cliente*, quanto às três primeiras, porque prestam essas secções os mesmos serviços (racionalização da organização e funcionamento) pelo mesmo processo (análise, planejamento e assistência na implantação) a três grupos distintos de repartições (as de atividades-fins, as de atividades industriais e paraestatais e as de atividades-meios), que são as suas *clientes*.

Note-se que os serviços industriais do Estado e as entidades paraestatais ou autárquicas, que também exercem atividades-fins, são, na D.C., consideradas como grupo distinto do de administração específica apenas para dividir o trabalho, demasiadamente vultoso, por duas secções.

A secção de coordenação é organizada *por objetivo* porque a ela cabem as funções que constituem a segunda finalidade da Divisão — *coordenar*.

A ação da Divisão é auxiliada, nos Ministérios civis, pelas Comissões de Eficiência, órgãos destinados ao estudo da organização e funcionamento dos serviços do respectivo ministério, sob a orientação, coordenação e fiscalização técnica da Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P. Constitue esse conjunto — D.C. e C.C. E.E. — um sistema, de que a D.C. é a peça mestra.

Nesse trabalho de racionalização, cabe às C.C. E.E.:

- I — A seleção das repartições a reformar;
- II — O levantamento e análise preliminares;
- III — Colaborar no planejamento.

Essa é a situação atual, à vista de circular recentemente expedida (n. D.C. 37, de 30/5/42).

A Divisão de Organização e Coordenação funciona em íntima articulação com a Comissão do Orçamento, prestando-lhe informações sobre a organização e funcionamento das repartições que possam interessar à elaboração e execução orçamentárias.

Sobre o funcionamento do organismo constituído pela D.C. e pelas C.C. E.E., falaremos mais tarde, quando tratarmos dos "sistemas de administração geral".

*Resumo da 8.^a aula*ORGANIZAÇÃO E COMPETÊNCIA DOS VÁRIOS SETORES DO
D.A.S.P. — D.M. — O S. OBRAS

A Divisão do Material do D.A.S.P., cujas funções também são, em sua maioria, de um órgão de estado-maior — isto é, são opinativas e informativas — tem como atribuições:

a) estudar e propor as normas relativas ao orçamento, requisição, especificação, compra, recebimento, guarda, distribuição, troca, cessão, venda, utilização, recuperação e escrituração do material;

b) estudar e propor a fixação dos padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos; e

c) coordenar os trabalhos dos órgãos executores da administração de material.

Compreende a D.M. três secções, a saber:

I — de Simplificação, que:

a) organiza o Catálogo e o Índice de material, destinados a reduzir as variedades, estabelecer a classificação, nomenclatura e definição do material, informar sobre os tipos, dimensões e finalidades existentes no mercado e uniformizar a redação dos pedidos de material;

b) propõe a limitação do consumo dos materiais de uso anti-econômico; e

c) organiza coleções de catálogos de fábricas, mostruários e o índice de fabricantes e fornecedores.

II — De Padronização, que:

a) estuda os padrões a serem usados no Serviço Público Federal, com a colaboração do Instituto Nacional de Tecnologia, dos fabricantes, consumidores e demais interessados;

b) orienta a indústria na fabricação dos padrões aprovados;

c) colabora na elaboração das “normas brasileiras”; e

d) mantém intercâmbio com as instituições nacionais e estrangeiras de atividades semelhantes.

III — De Orientação e Fiscalização, que:

a) coordena a ação dos órgãos executores da administração de material; e

b) estuda e propõe normas para a execução, por aqueles órgãos, das suas atividades.

Grande e profícua tem sido a atividade dessa Divisão. Entre outros, avultam os seus trabalhos relativos ao planejamento do sistema de abastecimento de material, inaugurado em 1940, e cuja implantação gradativa tem orientado e acompanhado com muito cuidado; a padronização do material de expediente, de moveis, máquinas, etc., a simplificação dos outros materiais, mediante a redução de sua variedade; a assistência sempre contínua ao órgão central de compras e aos órgãos ministeriais de material; a fiscalização e exame dos moveis padronizados, o que motivou, somente em 1941, a visita a 115 repartições, no Distrito Federal, para inspeção de 10.695 peças de diferentes tipos; a visita a fábricas de moveis; a elaboração e distribuição do Catálogo do Material, destinado a sistema-

tizar as requisições do material; a campanha contra o desperdício, efetuada em 1941, e que objetivou o aproveitamento eficiente dos materiais existentes ou por existir nas repartições e obteve grande sucesso, pelo interesse que despertou e as medidas de ordem prática que já determinou, etc., etc.

Note-se que, das Divisões do D.A.S.P., é talvez aquela cujos serviços mais cedo dão frutos. A grande economia resultante de suas atividades já se faz sentir.

Por outro lado, muito contribuiu para o novo estado de ordem em que agora se encontram muitas repartições a adoção das medidas de simplificação e padronização de material determinadas pela Divisão.

Até bem pouco tempo, fazia parte da D.M. o Serviço de Obras, que dela foi desligado pelas razões que discutimos em aula anterior.

Tendo em vista essa situação, trataremos do Serviço de Obras antes de passar às Divisões do D.A.S.P. que cuidam de pessoal.

Primeiramente, há a dizer que, hoje, constitue o Serviço de Obras uma verdadeira Divisão do D.A.S.P., e que provavelmente a esse nível será elevado breve, pois somente razões de ordem econômica podem justificar sua atual situação.

Ao Serviço de Obras do D.A.S.P. incumbe:

I — Estudar e sugerir os padrões e normas para a construção dos edifícios públicos destinados aos serviços civis;

II — Indicar as medidas que julgar convenientes à construção, remodelação ou adaptação dos edifícios públicos;

III — Elaborar ou rever projetos, orçamentos e contratos de construção, remodelação ou adaptação dos referidos edifícios;

IV — Coordenar a ação dos Serviços ou Divisões de Obras ministeriais;

V — Promover os estudos necessários à padronização do material de construção.

O Serviço de Obras ainda não foi dividido em secções, e isto porque, como vimos, era uma “secção”, se bem que em ponto grande, da D.M. do D.A.S.P., até pouco tempo atrás. Suas atribuições são distribuídas pelos diversos servidores tendo em vista a finalidade que apresentam entre si e a especialização técnica desses servidores.

Convém salientar que tanto o Serviço de Obras como a D.M. trabalham em estreita cooperação com a Comissão de Orçamento, em tudo que diga respeito ao orçamento de material e obras.

Entre os principais trabalhos do S. Obras encontramos o relativo às normas para a organização e execução dos projetos de obras públicas, cuja adoção foi proposta em dezembro de 1940 e que veem sendo obedecidas.

Esforça-se o serviço por conseguir um “plano geral de construção de edifícios públicos”. As dificuldades são grandes, mesmo porque nem sequer os planos parciais tem sido organizados pelos ministérios.

Resumo da 9.^a aula

ORGANIZAÇÃO E COMPETÊNCIA DOS VÁRIOS SETORES DO
D.A.S.P. — A D.S. — A D.A.

Continuando nosso estudo sobre o D.A.S.P., vejamos, hoje, a Divisão de Seleção e a Divisão de Aperfeiçoamento.

Principal instrumento de implantação, em nosso meio, do "sistema do mérito", é extraordinária a importância da Divisão de Seleção do D.A.S.P., órgão destinado a recrutar e selecionar os candidatos a cargos e funções públicos.

Continuando os trabalhos iniciados em 1937 pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil, desenvolveu-os a Divisão de Seleção de tal modo que, de 140 inscrições em concurso, em 1937, passamos a 29.859 em 1941.

Compreende a D.S. as seguintes secções:

I — Secção de Planejamento, que elabora as instruções e programas de concurso;

II — Secção de Inscrição, que promove todas as medidas necessárias à informação e divulgação dos concursos a serem abertos, abre, encerra, aprova e cancela inscrições. Esta secção provavelmente se desdobrará em duas: uma, de *Recrutamento*; e outra, de *Inscrição* propriamente dita; (1)

III — Secção de Provas, que promove a realização das provas; efetuando, inclusive, os estudos e pesquisas necessários à organização de provas; e

IV — Secção de Controle, que exerce atividades comuns às outras secções e procede ao controle estatístico dos resultados dos concursos.

As provas são organizadas e julgadas por Bancas Examinadoras, designadas pelo Presidente, por indicação do Diretor da Divisão. Em alguns casos a Banca Examinadora fornece à Secção de Provas o padrão de correção e esta o aplica, cabendo a responsabilidade final, entretanto, à própria Banca.

Os membros das bancas são, geralmente, escolhidos entre o professorado, daí resultando, frequentemente, um choque dos pontos de vista clássicos, deste com a feição objetiva que a Divisão de Seleção deseja imprimir aos concursos.

Os concursos compreendem as seguintes provas:

I — De sanidade e capacidade física (eliminatória), afim de verificar se o candidato goza de sanidade geral, ou seja boa saúde, e se possui aptidão física para a carreira ou função desejada;

II — Psicológicas (também eliminatórias), de nível mental, ou inteligência e de aptidão;

III — De conhecimentos (algumas, eliminatórias, e outras não), para averiguar os conhecimentos específicos e a qualificação profissional.

(1) Pelo decreto n. 11.101, de 11-12-42 (Regimento do D.A.S.P.), a D.S. ficou, efetivamente, constituída de cinco Secções, desdobrando-se a de Inscrição em Secção de Inscrição e Secção de Recrutamento. A competência destas duas Secções acha-se fixada nos arts. 29 e 30 do mesmo decreto (*N. da R.*).

Nas provas de conhecimentos, ainda se adotam concomitantemente os dois tipos de exame escrito: o clássico e o objetivo. Tem-se, no entanto, inegavelmente, preferido este último. A prova oral só é utilizada quando imprescindível, como, por exemplo, no exame de línguas.

Desde 1940, os concursos já se realizam também nos Estados. Hoje, há postos de inscrição nas 20 capitais. Em 1940, inscreveram-se, nos Estados, 3.219 candidatos. No ano passado, esse número subiu a 13.870. Os candidatos do interior podem inscrever-se até pelo correio.

Em 1937, foram abertas inscrições para três concursos. Em 1941, para 104.

Foram, até esse ano, realizados 52 concursos, para 35 carreiras diferentes.

O trabalho da Divisão de Seleção, entretanto, não poderá ter reais garantias de êxito se não for acompanhado pelo da Divisão de Aperfeiçoamento. Quer dizer: de pouco ou nada adianta selecionar bons elementos se os deixarmos desamparados, sem ter quem os treine devidamente na função pública, e sem que sejam continuamente aperfeiçoados; também de pouco ou nada adianta colocar um bom elemento entre dez não tão bons, porque nomeados sem a devida seleção, ao tempo em que ainda vigorava o regime do pistolão.

Daí o grande alcance da missão da Divisão de Aperfeiçoamento, que é promover o treinamento, adaptação, readaptação e especialização dos servidores públicos, bem como colaborar na preparação de candidatos a funções públicas.

A Divisão de Aperfeiçoamento compreende:

I — Secção de Treinamento no trabalho, que estuda, orienta e coordena a execução do treinamento no trabalho, a cargo dos órgãos ministeriais;

II — Secção de Readaptação, que estuda e propõe normas para os casos de readaptação intelectual, inclusive transferências;

III — Secção de Intercâmbio, que estuda e promove:

a) a seleção de candidatos a estudos no estrangeiro;

b) a concessão de bolsas de estudos, inclusive a funcionários estaduais e municipais para estágio aos serviços da União;

c) o contrato de técnicos estrangeiros e nacionais, para aperfeiçoamento do pessoal;

d) concursos de monografias e trabalhos sobre Administração Pública;

e) a realização de conferências, congressos, etc., e a divulgação da literatura sobre Administração Pública.

IV — Cursos de Administração, que executam o treinamento extra-funcional dos servidores do Estado e colaboram no treinamento dos candidatos a funções públicas. (2)

Dos setores da D.A., tem tido maior atividade os dois últimos, isto é, a Secção de Intercâmbio e os Cursos

(2) O Regimento do D.A.S.P., aprovado pelo decreto n. 11.101, de 11-12-42, distribuiu os trabalhos afetos à D.A. pelos seguintes setores: Secção de Pesquisas e Estudos, Secção de Planejamento e Controle, Secção de Intercâmbio e Cursos de Administração. A competência de cada um deles está fixada nos arts. 35, 36, 37 e 38 do decreto citado (*N. da R.*).

de Administração. Estes últimos, então, teem conseguido despertar enorme interesse e já estão produzindo excelentes resultados. Revestem-se de especial importância pelo fato de não possuímos ainda, no nosso sistema educacional, estabelecimentos que ministrem ensino especializado de Administração Pública e necessitarmos urgentemente de pessoal conhecedor do assunto.

A partir de 7 de março de 1941, até 31 de dezembro de 1941, foram os seguintes os cursos abertos:

- I — De administração de pessoal;
- II — De administração pública, em geral;
- III — De administração de material;
- IV — De biblioteconomia (dois);
- V — De inglês;
- VI — De organização de escritório;
- VII — De preparação de bibliotecário.

No corrente ano, regulamentados que foram, tiveram os cursos de Administração, inaugurados em 1.º de junho, extraordinário desenvolvimento, constituindo hoje um dos setores de maior atividade do D.A.S.P. Há, em funcionamento, cursos relativos aos principais aspectos da administração geral e outros que visam a suprir falhas de cultura porventura existentes.

Na aula a seguir, falaremos ainda sobre os cursos.

Resumo da 10.^a aula

ORGANIZAÇÃO E COMPETÊNCIA DOS VÁRIOS SETORES DO D.A.S.P. — A D.E. — A D.F.

Como verificamos em aula anterior, as atuais Divisões de — Estudo do Pessoal — e Orientação e Fiscalização do Pessoal — denominavam-se, anteriormente, Divisões do Extranumerário e do Funcionário Público. Prestavam idênticos serviços, de maneira semelhante, a dois grupos distintos de servidores públicos. Eram organizadas à base de *clientela*, sendo o *objetivo*, o *processo* e a *área* idênticos.

Hoje, prestam serviços diferentes, de maneira diferente, a todos os servidores públicos. Teem, portanto, *objetivo* diferente, *processo* diferente, e a mesma *clientela*, na mesma *área*. Pode-se dizer que a uma cabe o estudo da *estática* da administração, e a outra o da *dinâmica*, embora esta comparação seja um tanto forçada.

Assim, compete à Divisão de Estudos do Pessoal, em síntese, estudar e propor:

- 1) a classificação dos cargos e funções;
- 2) planos de pagamento;
- 3) sistemas de apuração de eficiência;
- 4) a cotação das repartições;
- 5) planos de assistência econômica e de assistência e previdência social.

Compreende a D.E. quatro secções:

- 1) Secção de Pesquisas, que:

- a) elabora planos de classificação de cargos e funções e de pagamento;
- b) propõe a regulamentação das carreiras, cargos e funções;
- c) elabora planos de promoção.

2) Secção de Classificação, que promove a aplicação dos estudos efetuados pela Secção de Pesquisas, isto é:

- a) propõe a classificação dos cargos e funções;
- b) propõe a criação ou supressão de cargos e funções;
- c) propõe a cotação das repartições.

3) Secção de Assistência Social, que estuda os problemas de higiene e psicologia do trabalho, de assistência médico-dentária e hospitalar, de recreativismo, de assistência econômica e de readaptação dos fisicamente desajustados.

4) Secção de Previdência Social, que estuda questões de previdência social, na parte que se refere aos servidores do Estado. (3)

Tem, pois, a D.E. uma tarefa imensa a cumprir, cabe-lhe a pesquisa de todos os aspectos de administração de pessoal, exceto os de seleção dos candidatos a funções públicas e de aperfeiçoamento cultural dos servidores públicos.

Uma vez estudados os problemas a cargo da D.E. e proposta e transformada em legislação a solução encontrada, entra em ação a D.F., que, em síntese, orienta, coordena e fiscaliza a aplicação dos dispositivos legais sobre administração de pessoal, exceto no que se referir a seleção e aperfeiçoamento.

Compreende a D.F. cinco secções, as quais são:

- 1) Secção de Movimentação de Pessoal, que cuida do provimento e vacância dos cargos e funções;
- 2) Secção de Direitos e Vantagens, que se incumbem de velar pela aplicação da legislação sobre os direitos e vantagens dos servidores públicos;
- 3) Secção de Deveres e Responsabilidades, que orienta, coordena e fiscaliza a execução dos dispositivos legais sobre os deveres e responsabilidades dos servidores públicos;
- 4) Secção de Cooperação, que auxilia os Estados e Municípios na interpretação da legislação sobre pessoal;
- 5) Secção de Cadastro, que organiza e mantém em dia os fichários dos quadros, cargos, funções e servidores públicos. (4)

Como, até este ano, a organização das duas Divisões obedecesse a princípio diferente, não é ainda razoável falar sobre a atuação de uma e outra separadamente. Para apreciar, em resumo, o que elas veem fazendo, é conveniente considerá-las como um todo.

No tocante à classificação de cargos e funções, o problema continuou a ser encarado do modo geral por que o considerou a lei n. 284, isto é: 1) mantem-se os dois grupos distintos de funções: o dos *cargos públicos* e o das *funções de extranumerários*; 2) classificam-se os cargos públicos como *isolados* e de *carreira*, e as funções de extranumerário como de *mensalista*, *diarista*, *contratado* e

(3) Essa organização da D.E. foi ligeiramente alterada pelo Regimento do D.A.S.P., de aprovação recente. Ver arts. 15, 16, 17, 18 e 19 do decreto n. 11-101, de 11-12-42 (N. da R.).

(4) Da aprovação do Regimento do D.A.S.P. decorreram algumas alterações na distribuição interna dos trabalhos da D.F. Ver decreto n. 11-101, de 11-12-42, arts. 21, 22, 23, 24 e 25 (N. da R.).

tarefeiro. Assim, foram estudados e baixados dezenas e dezenas de decretos-leis e decretos, criando, extinguindo, transferindo, restabelecendo, suprimindo ou modificando denominações e padrões ou referências de remuneração de cargos e funções, praticamente em todos os quadros e tabelas ministeriais.

Entretanto, somente as características gerais desses cargos e funções foram levadas em consideração. O trabalho propriamente de classificação ainda não se realizou, à falta de uma investigação e fixação detalhada das atribuições e responsabilidades inerentes aos cargos e funções.

No setor de promoções, reformou-se várias vezes a legislação, e novo "Regulamento" está sendo objeto de estudos.

O trabalho mais contínuo, mais intenso, e em torno do qual maiores esforços se concentram, tem sido o de interpretação do Estatuto dos Funcionários Públicos Cívís da União e da demais legislação sobre administração de pessoal.

Merece especial destaque a regulamentação da aposentadoria dos extranumerários, estudada e apresentada pelo D.A.S.P. e convertida em lei.

Resumo da 11.^a aula

ORGANIZAÇÃO E COMPETÊNCIA DOS VÁRIOS SETORES DO D.A.S.P. — O S.A. E O S.D.

As funções de administração geral, internas do D.A.S.P., estão a cargo de dois serviços: o de Administração e o de Documentação. O primeiro se encarrega das atividades internas do Departamento, atividades que só a este interessam. O segundo exerce funções que, além de necessárias à vida interna do D.A.S.P., projetam-se fora deste, servindo a outras repartições.

O S.A. compreende:

1. *Secção de Comunicações*, incumbida de: receber, registrar, distribuir, expedir e guardar a correspondência oficial e papéis relativos às atividades do D.A.S.P.; atender ao público em seus pedidos de informações e orientá-lo no modo de apresentar suas solicitações, sugestões ou reclamações.

Só essa Secção pode dar número ao expediente entrado ou saído do D.A.S.P., bem como prestar informações sobre o andamento e decisão dos assuntos. Nenhum papel pode ter curso oficial, no D.A.S.P., sem o registro prévio na S.C., ressalvadas as inscrições de candidatos a concursos e cursos.

Não há recibos internos de entrega de expediente, nem ofícios, memoranda, etc., como correspondência oficial entre as Divisões.

Em 1941, transitaram pela Secção de Comunicações 31.277 papéis, com um aumento de 34% sobre o ano anterior.

O registro dos papéis é feito em fichas, das quais são extraídas quatro cópias, a carbono, e guardadas: a 1.^a via, pelo número de entrada; a 2.^a, por assunto e a 3.^a, por procedência. A 4.^a via acompanha o processo à Divisão respectiva, onde é guardada em fichário próprio, para as devidas anotações. A 5.^a via é enviada ao Presidente, que assim toma conhecimento do expediente entrado.

A guarda dos papéis é feita pelo assunto, para o que existe uma classificação decimal.

2. *Secção de Mecanografia*, que executa a cópia datilográfica da correspondência e de trabalhos destinados a estudos, e a mimeográfica de que houver necessidade.

Essa Secção produziu, em 1941, 16.803 trabalhos de várias espécies, abrangendo o total de 804.871 linhas, ou sejam mais 2.224 trabalhos e 85.673 linhas do que em 1940.

3. *Secção de Pessoal*, que executa as medidas de caráter administrativo, econômico, financeiro e social, relativas aos funcionários e extranumerários do D.A.S.P., e, no que for cabível, aos servidores requisitados de outras repartições. Essa Secção foi estabelecida neste ano de 1942.

4. *Secção do Material*, incumbida de promover a aquisição do material destinado aos trabalhos do D.A.S.P., guardá-lo, distribuí-lo e velar pela sua conservação, executando todas as medidas de caráter administrativo e financeiro que para esse fim forem necessários.

5. *Secção de Orçamento*, responsável pela elaboração da proposta orçamentária do D.A.S.P. e incumbida de acompanhar a execução orçamentária do Departamento.

6. *Portaria*, incumbida de informar o público sobre a localização dos vários órgãos do D.A.S.P. e velar pela conservação e asseio das dependências deste.

O Serviço de Documentação compreende:

1. *Biblioteca*, destinada a adquirir, registrar, catalogar, classificar, guardar, conservar e permutar obras de interesse para o serviço público.

A Biblioteca do D.A.S.P. é uma biblioteca moderna, ou ativa. Ela é franqueada a toda e qualquer pessoa, independentemente de formalidades. É livre o acesso às estantes de livros e revistas. O empréstimo de publicações, no entanto, só é feito a servidores públicos. O acervo bibliográfico, em 31/12/41, era de 4.166 livros, 2.279 folhetos e 11.134 exemplares de periódicos. A Biblioteca é especializada em administração pública e, como tal, pode ser considerada padrão.

Foi de 26.104 o número de empréstimos e consultas, em 1941.

2. *Secção de Documentação*, à qual cabe:

a) coligir, ordenar, classificar, guardar, conservar e publicar os textos documentários, referentes às atividades do D.A.S.P.;

b) fornecer ao D.I.P. os elementos necessários à divulgação das atividades do D.A.S.P.;

c) promover a divulgação de trabalhos de interesse para a administração pública.

3. *Secção de Estatística Administrativa*, incumbida da coleta, apuração e interpretação dos dados estatísticos relativos aos trabalhos do D.A.S.P. e a estes necessários.

4. *Revista do Serviço Público*. Até agosto próximo passado, já havia a Revista publicado 52 edições sucessivas, num total de 12.600 páginas.

Tratou-se, também, nesta aula, de descrever o andamento normal de um assunto no D.A.S.P., tomado como

exemplo num projeto de decreto-lei criando uma repartição. Houve debates.

Resumo da 12.^a aula

SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO GERAL

Vimos, no início deste curso, que o D.A.S.P. é um órgão essencialmente orientador, coordenador e supervisor da administração geral, e que praticamente só *executa* duas fases da administração de *pessoal*: seleção e treinamento extra-funcional.

Vejam, agora, quais são os órgãos a que cabe a responsabilidade principal pela execução daquilo que o D.A.S.P. orienta, coordena e fiscaliza.

“Esses órgãos formam, com o D.A.S.P., os “sistemas de administração geral”, de que passaremos a tratar.

Sistema do pessoal

O sistema do pessoal compreende: quatro Divisões do D.A.S.P. (de Seleção, de Aperfeiçoamento, de Estudos de Pessoal e de Orientação e Fiscalização de Pessoal); as Divisões de Pessoal dos Departamentos de Administração dos Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio, da Agricultura, da Educação e Saúde, da Justiça e Negócios Interiores, da Viação e Obras Públicas e das Relações Exteriores; o Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda; os Serviços Regionais do Pessoal do Ministério da Viação e Obras Públicas; as Secções ou Turmas de Pessoal dos Serviços ou Secções de Administração dos vários ministérios; e os serviços do pessoal civil dos órgãos de pessoal dos Ministérios militares.

De um modo geral, podemos dizer que, com exceção da seleção e do treinamento extra-funcional, as Divisões do D.A.S.P. orientam, coordenam e fiscalizam a administração de pessoal, cuja execução cabe aos demais órgãos.

Essa “execução” compreende em resumo:

a) estudar os processos e expedir as comunicações referentes a direitos, deveres e vantagens dos servidores, à admissão, recondução, melhoria de salário e dispensa dos extranumerários;

b) propor a criação e a supressão de cargos e funções, examinar a lotação das repartições, organizar e manter em dia os diversos cadastros;

c) apurar os elementos necessários ao processamento do pagamento do pessoal e executar a contabilidade analítica relativa ao pessoal;

d) estudar questões de higiene e psicologia do trabalho e estabelecer medidas para socorros de urgência,

e) executar exames de saúde prévios, para candidatos a funções de extranumerários, e exames de saúde periódicos e ocasionais para todos os servidores.

Ainda pertencem ao sistema, como funções não menos importantes mas bastante diferenciadas das exercidas pelas repartições mencionadas:

O Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, que executa o exame médico dos candidatos a cargos públicos e realiza estudos sobre orientação profissional para a Divisão de Seleção do D.A.S.P.;

O Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, que, hoje, efetua o pagamento da aposentadoria dos extranumerários e do pecúlio às famílias dos servidores, e concede inúmeros benefícios (empréstimos em dinheiro, empréstimos para construção de casa, etc.) ao pessoal a serviço do Governo; a Diretoria da Despesa do Tesouro Nacional, que efetua o pagamento aos inativos e às pensionistas do antigo sistema de montepio.

Sistema do material.

O sistema do material é constituído por:

a) Divisões do Material, dos Ministérios, e Serviços e Secções do Material, de repartições de grande volume de trabalho e dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República. Esses órgãos recebem as requisições de material das diversas repartições e as encaminham ao órgão central de compras; recebem o material adquirido e o distribuem às fontes requisitantes; registam o movimento e mantem “stocks”; supervisionam a conservação e o consumo do material; executam a contabilidade analítica do material; fornecem aos órgãos de orçamento os dados necessários à elaboração do orçamento do material;

b) o Departamento Federal de Compras, que recebe as requisições das Divisões, Serviços e Secções de Material dos Ministérios; realiza as concorrências e coletas de preços e encomenda o material aos fornecedores; decide sobre a aceitação e recebimento do material encomendado, de acordo com as respectivas especificações e padronizações; realiza estudos sobre mercados nacionais e estrangeiros, procede a ensaios e análise do material, quando necessário; e mantem *stocks*;

c) o Instituto Nacional de Tecnologia, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que, auxiliado pelos laboratórios de análise existentes na administração federal, realiza pesquisas e exames técnicos necessários à fixação e verificação de qualidade; e, finalmente,

d) a Divisão do Material do D.A.S.P., que exerce funções normativas, estabelecendo padrões e especificações do material, orientando, coordenando e fiscalizando a distribuição, uso, conservação, venda, troca, cessão, e demais fases da administração de material.

IV. Sistema do orçamento

Na fase de elaboração orçamentária o sistema do orçamento compreende:

a) as Divisões de Orçamento dos Ministérios, que coordenam as propostas das várias repartições e apresentam o projeto referente ao Ministério respectivo à Comissão de Orçamento;

b) a Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, que orienta a elaboração das propostas parciais, coordena essa elaboração e confecciona o orçamento federal. Essa Comissão exerce, portanto, funções que deverão caber à Divisão do Orçamento do D.A.S.P., quando for organizada.

No tocante à execução orçamentária, funcionam os seguintes órgãos:

a) o Tribunal de Contas, que examina, investiga, decide e julga, do ponto de vista da legalidade da despesa;

b) a Contadoria Geral da República e suas delegações (Contadorias Seccionais), registrando, controlando e demonstrando os fatos econômico-financeiros da União.

De futuro, quando organizada a Divisão do Orçamento do D.A.S.P., a esta caberá fiscalizar, do ponto de vista da economia e eficiência, a execução orçamentária.

V. Sistema de obras

O sistema de obras compreende:

a) as Divisões ou Serviços de Obras dos Ministérios, e as Secções, Escritórios ou Serviços de Arquitetura, Engenharia, ou Construção, dos Ministérios e órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República. Estes elaboram projetos de construção, remodelação ou adaptação dos edifícios destinados aos serviços públicos civis;

b) o Serviço de Obras do D.A.S.P., que examina tais projetos, fiscaliza-lhes a execução e estabelece normas e padrões relativos à construção dos edifícios e ao material nela empregado.

VI. Sistema organizador

O sistema organizador, constituído por:

a) Comissões de Eficiência, uma em cada Ministério civil, compostas de três membros, subordinados administrativamente ao respectivo titular da pasta e tecnicamente ao D.A.S.P. As Comissões de Eficiência efetuam estudos destinados a racionalizar a organização dos Serviços do Ministérios;

b) a Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P., incumbida de orientar, coordenar e fiscalizar a ação das C.C. E.E., e de estudar permanentemente a estrutura e funcionamento das repartições públicas, afim de promover-lhes o aperfeiçoamento progressivo.

Resumo da 13.^a aula

COMISSÃO DO ORÇAMENTO: ORIGEM E EVOLUÇÃO

Nas nossas aulas sobre a criação e evolução do D.A.S.P., tratamos da situação atual desse órgão, em face do não exercício de sua atribuição constitucional relativa ao orçamento. Hoje, voltamos ao assunto, para tratar da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, à qual está, presentemente, afeta aquela missão.

Até 1934, não contava o Poder Executivo com um órgão especializado para elaboração do orçamento, mesmo porque, na vigência da Constituição de 1891, cabendo ao Congresso tal elaboração, era até arguida, por alguns, de inconstitucional a simples apresentação da proposta presidencial à Câmara.

Em 1934, o decreto n. 24.036, de 26/3, que reorganizou o Ministério da Fazenda, reconhecendo a conveniência de se entregar o preparo e estudo de proposta orçamentária a um órgão próprio, determinou em seu art. 13, ao se referir à constituição do Gabinete do Ministro da Fazenda, que nele houvesse uma "secção de estudos econômicos", incumbida, entre outras funções, de

"preparar a proposta de orçamento da receita e da despesa e acompanhar a sua execução".

Com a Constituição de 16/7/34, passou a proposta orçamentária a ser legitimamente apresentada ao Congresso pelo Presidente. Mas eram inúmeras as emendas introduzidas nessa proposta que, às vezes, assim sofria considerável modificação. Embora na Câmara passasse a existir uma Comissão de Finanças, constituída de personalidades eminentes e dispondo de elementos materiais e pessoal técnico adequados, não lhe era possível evitar a deformação do documento original, nem examinar a fundo as emendas apresentadas.

Em 1937, a proposta orçamentária para 1938 foi submetida ao exame do Conselho Federal do Serviço Público Civil, que sugeriu e viu aceita uma alteração substancial e racionalizadora na discriminação da despesa, que veio facilitar, de muito, a comparação e estimativa dos gastos.

A Constituição de 37 veio, afinal, possibilitar ao orçamento assumir a sua verdadeira, a sua real feição: a de um plano de administração, elaborado pelo Executivo, sob a supervisão direta do chefe supremo deste, e por um órgão equidistante de todos os setores administrativos. O texto constitucional declara que "haverá", junto à Presidência da República, um departamento administrativo, com as seguintes atribuições:

a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de um com os outros e com o público;

b) organizar, anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;

c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade de suas instruções, a execução orçamentária".

Ainda sobre o orçamento, fixou a Constituição, no seu artigo seguinte (68) que será ele "uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos, incluídas na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos". E o art. 69 diz que "a discriminação ou especificação da despesa far-se-á por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição".

Ao organizar o "departamento administrativo" de que tratava a Constituição, atribuiu-lhe a lei, como vimos em aulas anteriores, ainda outras funções de igual relevância, nele fundindo o Conselho Federal do Serviço Público Civil e a Comissão Permanente de Padronização, transformando-o, pois, no órgão central de administração geral do Governo Brasileiro.

Reconhecendo, porém, que a tarefa do novo órgão era por demais vultosa, a própria lei adiou a organização da sua Divisão do Orçamento, deixando as atribuições desta, temporariamente, a cargo do Ministério da Fazenda. Este, ratificando o princípio de que a administração do orçamento está intimamente ligada à de pessoal e de material, bem como ao estudo da organização dos serviços

públicos, designou para chefiar a comissão assim temporariamente estabelecida o próprio Presidente do "departamento administrativo" (D.A.S.P.).

O bom e eficiente funcionamento dessa comissão levou o Governo, em 1940, quando ainda não havia sido julgada aconselhável a criação da Divisão do Orçamento no D.A.S.P., a estabelecer, por lei, uma Comissão de Orçamento no Ministério da Fazenda, presidida pelo Presidente do D.A.S.P. e composta de funcionários requisitados de qualquer repartição federal. A Comissão ficou integrada por duas Divisões: da Receita e da Despesa, e passou a ser o órgão orientador, coordenador e fiscalizador do "sistema do orçamento", de que já tratamos na aula anterior. Essa Comissão tem trabalho em íntima coordenação com as Divisões do D.A.S.P. — que são os cérebros dos demais sistemas de administração geral — e não apresenta qualquer característica que a diferencie destas, quanto a normas e métodos de trabalho, pessoal, ambiente, etc., o que nos leva a considerá-la um órgão do próprio D.A.S.P. Isso representa, em última análise, a concretização imediata do disposto na Constituição.

Resumo da 14.^a aula

A ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO GERAL NOS ESTADOS

A instituição do D.A.S.P. foi, como vimos, um imperativo da evolução do Estado. Assim sendo, não poderiam ficar as unidades da Federação alheias a esse movimento racionalizador, pois que seus problemas, resultantes do alargamento de sua esfera de ação, eram, em sua natureza, idênticos aos do Governo Federal. E o caminho que seguiram foi: adotar, adaptando-os às suas necessidades peculiares, os princípios consagrados na legislação federal, daí resultando, especialmente:

a) o reajustamento dos quadros e vencimentos do funcionalismo estadual, estabelecidos o "quadro único", a formação de carreiras profissionais e a redução dos padrões de vencimentos.

b) a decretação dos Estatutos dos Funcionários Cívicos Estaduais e Municipais, em que se repete, em suas linhas gerais, o Estatuto Federal; são uniformes: seleção, por meio de concurso, promoção, por antiguidade e merecimento; direitos e vantagens; deveres e responsabilidades;

c) a padronização orçamentária, pela qual os Estados empregam nomenclatura e classificação idênticas para a Despesa e a Receita;

d) a criação dos Departamentos do Serviço Público, junto aos interventores Federais, como órgão semelhante aos "sistemas de administração geral" existentes na esfera federal.

Sendo este talvez o mais importante marco na reorganização administrativa dos Estados, dele trataremos mais detalhadamente.

Seis Estados já possuem D.S.P. — Rio de Janeiro, Pará, Paraíba, Alagoas, Goiás e São Paulo.

De um modo geral, possuem os D.S.P.: uma Divisão de Organização e Orçamento; uma Divisão de Material; uma Divisão de Pessoal ou uma Divisão de Pessoal e outra de Seleção e Aperfeiçoamento.

A Divisão de Organização e Orçamento exerce funções que, no D.A.S.P., cabem à Divisão de Organização e Coordenação e à futura Divisão do Orçamento. Cuida, portanto:

- a) do estudo pormenorizado das repartições, afim de promover-lhes o aperfeiçoamento progressivo;
- b) de coordenar a proposta orçamentária;
- c) de acompanhar a execução orçamentária.

A Divisão do Material resulta de uma combinação da Divisão do Material do D.A.S.P. com o Departamento Federal de Compras. Isto é:

- a) estabelece padrões de material para uso nos serviços públicos;
- b) orienta, coordena e fiscaliza o uso, guarda, troca, cessão, venda, etc., do material;
- c) recebe as requisições de material, abre concorrências e efetua a compra e abastecimento do material.

As Divisões de administração de pessoal cuidam:

1. A de Seleção e Aperfeiçoamento, de recrutar e selecionar os candidatos a funções públicas estaduais e do treinamento, especialização, readaptação e aperfeiçoamento dos servidores públicos. Equivale, portanto, às Divisões de Seleção e de Aperfeiçoamento do D.A.S.P.

2. A de Pessoal, de aplicar a legislação sobre promoções, direitos e vantagens, deveres e responsabilidade e ação disciplinar; de registrar a movimentação de pessoal; de efetuar o assentamento dos servidores; de propor a criação ou supressão de cargos e sua classificação; de lotar as repartições, etc. Essa Divisão pode ser comparada às Divisões de Estudos de Pessoal e de Orientação e Fiscalização do Pessoal, do D.A.S.P., somadas às Divisões ou Serviços de Pessoal dos Ministérios.

Quando, no D.S.P., existe só uma Divisão para os assuntos de administração de pessoal, essa Divisão exerce as atribuições acima enumeradas como pertencendo às de — Pessoal — e — de Seleção e Aperfeiçoamento dos D.S.P.

Verificando as atribuições dos D.S.P. em seu conjunto, chega-se à conclusão de que são elas mais extensas e mais complexas do que as do próprio D.A.S.P., pois que este é um órgão — já o dissemos várias vezes — essencialmente orientador, coordenador e supervisor, e os D.S.P. são, além disso, órgãos *executores*. Praticamente tudo aquilo que, na esfera federal, cabe aos Departamentos de Administração, ministeriais, *executar*, está, nos Estados, *centralizado* nos D.S.P. As Secretarias, nos Estados, são, por assim dizer, órgãos *exclusivamente* de administração específica, isto é, se preocupam somente com as atividades que constituem os *fins* do Estado, e os D.S.P. se encarregam de dar-lhes *todos os meios* para consecução desses fins. Adotou-se, portanto, nos Estados — e com

muita razão, porque a extensão geográfica de cada um o permite e o volume de trabalho é muito menor que no Governo Federal — aquele tipo de organização para a administração geral, por nós referido no início do curso como uma das possíveis formas — a centralizadora total.

Finalizando, há a dizer que, na organização dos D.S.P., tem colaborado o D.A.S.P., sempre por solicitação dos Governos Estaduais, que, assim, dão oportunidade para que a experiência daquele órgão federal seja útil à administração brasileira como um todo.

Resumo da 15.^a aula

RECAPITULAÇÃO DOS ASSUNTOS MAIS IMPORTANTES DO CURSO

Nesta aula, não foi dada matéria nova. Tratando-se de encerramento do curso, preferimos lançar uma vista d'olhos sobre tudo que havíamos discutido, procurando pesquisar causas e efeitos das reformas efetuadas e tendências de nossa administração.

Houve debates, entre os alunos, e o professor, assim se encerrando o nosso rápido curso sobre *Administração Geral no Governo Brasileiro*.

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais

IMPOSTO SOBRE EXPLORAÇÃO AGRÍCOLA E INDUSTRIAL — INCONSTITUCIONALIDADE DE SUA COBRANÇA PELOS MUNICÍPIOS

Proc. n. 4.086-41

A Prefeitura de Vacaria, no Rio Grande do Sul, projeta instituir o imposto sobre exploração agrícola e industrial, com incidência em vinho e outros produtos.

Desses, o Departamento Administrativo propõe a exclusão dos manufaturados, de vez que a lei estadual só transferiu aos municípios a arrecadação de impostos sobre a produção agrícola e pastoril, excetuada a industrial.

Sem opinar, o Interventor submete o assunto à deliberação federal.

Contra o projeto, que considera inconstitucional, já se manifestou, com sua douda proficiência, nosso brilhante colega Sr. Gontijo de Carvalho e não haveria mister novo pronunciamento, pelo menos de quem carece de competência para rever tão douto parecer.

Na tributação proposta se compreendem produtos que, na sua maioria, pagam o imposto de consumo federal. Para comprová-lo, basta o confronto da nomenclatura do projeto com a do art. 1.^o do decreto-lei federal n. 739 de 1938 e lei orçamentária vigente.

Com a emenda do D.A., que não levou em conta esse argumento, seriam ainda taxados caibros, barrotes, travas, táboas, linhas madres, baldrame, aduelas, taboinhas, caixas de madeiras, pranchas, banha bruta, carne de porco, toucinho e herva mate.

Desses, o imposto de consumo não atinge os primeiros, pela inconveniência de tributar peças de madeira destinadas a construções, preferindo taxar os moveis preparados. A banha paga o imposto (art. 4.^o, parágrafo 20, do decreto-lei n. 739 cit.) e o mate também é taxado (decretos-leis n. 375, de 1938, e 3.937, de 1941).

Em processo anterior, cuja solução ignoramos, pronunciamos-nos longamente sobre os chamados impostos agro-industriais, cuidando demonstrar a sua inconstitucionalidade, com argumentos que nos permitimos reproduzir.

Enquanto a Constituição de 1891 dava à União e aos Estados a faculdade cumulativa de decretarem impostos de consumo (art. 12), a Carta Constitucional de 1937, como a de 1934, depois de transferir para os Estados o imposto de vendas e consignações, atribuiu à União a competência exclusiva para a decretação e cobrança dos impostos de consumo de quaisquer mercadorias (art. 20 número I letra b).

Sem estorvo desse mandamento, informa o Conselho Técnico de Economia e Finanças que o Piauí, o Ceará, o Rio Grande do Norte, Sergipe, Goiaz e o Distrito Federal tributam o gado abatido; o Piauí, o Ceará, o Rio Grande do Norte e a Paraíba ainda cobram imposto sobre algodão, a Paraíba sobre arroz, açúcar, aguardente, álcool, batata, fumo; Espírito Santo, sobre café; Rio de Janeiro, sobre carvão; Rio Grande do Sul, sobre arroz. Nesse último, à vista do projeto que se inspira no exemplo de outros municípios, pode-se dizer que há numerosos produtos taxados. A estimativa desses impostos estaduais em 1942 se alicou a mais de 40 mil contos, sendo que somente no Rio Grande do Norte representam mais de 30% da receita tributária e, no Espírito Santo e Sergipe, cerca da quinta parte.

Natureza e classificação — Os impostos de consumo constituem o tipo, por excelência, da tributação real e indireta. Trazem a denominação genérica de imposto de consumo, pela sua normal repercussão sobre o consumidor. Podem, todavia, atingir a riqueza em qualquer das fases do seu ciclo econômico, desde a produção até o consumo, através da circulação.

Classificam-nos RAU, WAGNER e FLORA, conforme a sua incidência, em

I — Monopólios fiscais, em que o Estado fabrica e vende determinados produtos, como o fumo na França, os fósforos na Itália, etc.

II — Impostos de repercussão mediata, cobrados:

- a) dos produtores e vendedores;
- b) durante a circulação (entrada, saída, transporte).

III — Impostos de repercussão imediata sobre os consumidores, recaindo sobre objetos de luxo ou sobre veículos (FLORA, *Male de la scienza delle finanze*, págs. 566 e seguintes).

Essa classificação é, parcialmente, adotada pelo nosso VIVEIROS DE CASTRO, quando alude aos impostos de cobrança imediata sobre o consumidor e de arrecadação mediata, que gravam os produtos no momento da fabricação, venda e circulação (*Treat. dos impostos*, pág. 523).

O momento da incidência pode ser o da produção, o da entrada dos produtos no país, o de transferência das mercadorias do industrial ao comerciante, o da utilização das coisas (GIANNINI, *Ist. di diritto tributario*, 1938, pág. 385).

Dúvida não existe de que o imposto sobre a produção é imposto de consumo, que pode recair tanto sobre o produtor, como sobre o importador ou o comerciante (MORSELLI, *Sistema tributário italiano*, págs. 130 a 134).

À luz dessas lições da melhor doutrina, ter-se-á de concluir que os impostos de consumo *lato sensu* compreendem os de importação, exportação, transporte, vendas, produção. A alguns deles se refere nosso Estatuto Constitucional, discriminando-os dos de consumo *stricto sensu*. Terão de ser considerados separadamente, como no texto constitucional. Mas os que esse não destaca dos impostos de consumo, hão de ser neles compreendidos, de acordo com os princípios da ciência das finanças.

Isto posto, não há como deixar de incluir nos de consumo, os tributos sobre a exploração agrícola e industrial ou sobre a produção, de qualquer nome, cuja decretação é assim, irrecusavelmente, da exclusiva competência da União.

Sem dúvida, o decreto-lei n. 2.410, de 1940, representa louvável tentativa de racionalização das finanças locais. Visou, antes de tudo, pôr ordem na anarquia existente.

Certo é, todavia, que a nova nomenclatura dos impostos adotada veio aguçar o apetite fiscal dos Estados e Municípios e levou muitos deles a criar tributos que ainda não conheciam e que nem sempre se ajustam aos quadros constitucionais.

Assim, no caso do imposto de exploração agrícola e industrial, enquanto se visou adunar em uma só, numerosas espécies tributárias, criou-se, involuntariamente, um disfarce para modalidade de impostos proibidos pela Carta Constitucional.

Conclue-se, assim, pela rejeição do projeto e pelo conselho ao Governo do Rio Grande do Sul, para que promova a revogação das leis de impostos estaduais e municipais, que, taxando a produção agro-pastoril-industrial, usurpam a competência da União para decretar impostos de consumo.

Sala da Comissão, 28-12-42. — (a) Sá Filho.

TAXA DE EXPEDIENTE — INCOMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA CRIÁ-LA

Proc. n. 713-42

VOTO EM SEPARADO

O Prefeito de Santa Vitória, município do Rio Grande do Sul, submete ao Sr. Presidente da República, por

intermédio do Interventor, um projeto de decreto-lei, relativo à taxa de expediente, cobrada pela municipalidade.

Pelo projeto, o tributo, já existente, passará a incidir sobre novos atos.

Somos contrários à aprovação, porque falta à municipalidade competência para criar o tributo.

II

Várias questões se suscitam neste processo, a saber.

- 1.º — E' taxa ou imposto, o tributo?
- 2.º — Se é imposto, pode a municipalidade criá-lo?
- 3.º — Pode criá-lo o Estado, para que a municipalidade o decrete? No caso afirmativo, em que dispositivo constitucional se deverá basear o ato estadual?
- 4.º — Há, entre os atos tributados pelo projeto, algum, ou alguns que não podem ser objeto do imposto municipal?

III

É TAXA OU IMPOSTO?

Trata-se de um imposto, de que o selo é apenas a forma de cobrança.

O indivíduo não paga, de fato, o denominado imposto do selo como *contraprestação* a um serviço especial, mas, sim, no cumprimento da sua obrigação de contribuir para o custeio das despesas *gerais* do Estado. O ato apenas indica um dos momentos em que o Estado pode exigir essa contribuição. Está para o imposto do selo como para o de consumo se acha a exposição de uma mercadoria à venda, ou, para o imposto de licença, está a abertura de um estabelecimento comercial.

Os impostos podem incidir sobre os atos, particulares ou públicos, do mesmo modo que sobre as pessoas e as coisas.

No caso, temos um imposto sobre atos públicos.

Verdadeiramente, não há imposto que não grave uma pessoa. Das pessoas não se podem separar os bens, e muito menos os atos. E', porém, possível distinguir, uns de outros, os impostos sobre as pessoas, porque uns as gravam independentemente de uma riqueza certa e determinada, outros recaem sobre a própria riqueza, apanhando a pessoa como possuidora dela, e outros finalmente oneram a pessoa em razão de certos atos.

Os primeiros são os impostos pessoais propriamente ditos, denominando-se reais os segundos, ao passo que os últimos são mistos.

Teem estes por base o conteúdo util do ato gravado, ou a utilidade dos seus efeitos, e não o instrumento. O imposto do selo é denominado selo do papel, porque é cobrado sobre o ato reduzido a escrito.

A Constituição de 1891 chamava-lhe taxa de selo, mas a de 1934 corrigiu a impropriedade e a de 1937 não a reproduziu.

Pois que se trata de um *imposto*, tributo tal não pode ser decretado com fundamento no art. 28, n. IV, da Constituição, dispositivo pelo qual é lícito aos municípios

costrar taxas sobre os serviços municipais, e que corresponde ao art. 20, II, e ao art. 23, II, relativos às taxas sobre os serviços federais e estaduais.

IV

E PODEM OS MUNICÍPIOS CRIÁ-LOS?

Não o podem.

A União e os Estados decretam o imposto sobre os atos, dos seus governos, ou da sua economia, respectivamente, com fundamento nos arts. 20, I, e, e 23, I, g. E, aliás, pelo art. 24, a União e os Estados podem criar outros impostos, além dos que lhes são privativos, contanto que evitem a bi-tributação.

Mas este poder não o tem os municípios, e não existe nem no art. 28, atinente aos impostos municipais, nem noutro dispositivo constitucional, nenhum fundamento em que se pudessem estribar para criar o imposto sobre os atos da sua administração ou da sua economia.

V

PODEM OS ESTADOS CRIAR O IMPOSTO?

Sim, os Estados podem criar, para os respectivos municípios, o imposto sobre os atos da administração municipal.

Mas com que apoio constitucional? Com apoio no art. 28, *in principio*, que confere aos Estados o poder de transferir impostos para os municípios?

No nosso parecer, não. O dispositivo que pode servir de base ao ato do Estado é o art. 26.

Não é o art. 28, porque os impostos que os Estados podem transferir para os municípios, por virtude deste dispositivo, são os que lhes é lícito decretar para si próprios, baseados no art. 23 ou no art. 24 da Constituição, isto é, são impostos estaduais.

Ora, não pode constituir imposto estadual, que o Estado cobre para o custeio das suas despesas, ou transfira para os municípios, o imposto sobre os atos da administração municipal, pois a isso se opõe o art. 32, c, da Constituição, que veda à União, aos Estados e aos Municípios decretar impostos sobre serviços uns dos outros.

Serviço público é expressão que pode ser tomada num sentido mais ou menos amplo. Nada importa, porém, o sentido em que a consideremos no exame do art. 32, c, citado.

Tomêmo-la no sentido em que não designa toda a organização pública, ou todos os serviços prestados por essa organização, mas, dentre esses, somente os serviços técnicos, excluída, assim, a atividade puramente jurídica, isto é, "a atividade jurídica que não esteja ao serviço de uma atividade técnica, senão apenas ao serviço do direito".

Isto nada importará, porque a atividade do Estado, que não for considerada serviço público, será um dos meios de que os serviços públicos dependem. De um modo geral, os serviços públicos dependem da ordem pública, de que, por sua vez, constituem um fator. "*Le service public, — diz DUGUIT, — est le fondement et la limite du pouvoir gouvernemental*". E aduz HAURIOU: "*Les services admi-*

stratifs sont une forme de police. La police... s'obtient d'une façon indirecte en satisfaisant les populations par de bons services bien organisés...

Ora, como se diz na jurisprudência e na doutrina norte americana, tributar um "meio ou instrumento" pelo qual o Estado exerça uma função é tributar esta e o órgão respectivo, dificultando, ou impedindo o preenchimento dos fins do Estado.

A letra c do art. 32 da Constituição tem por escopo obstar aos males dessa consequência. Ela veio-nos do direito constitucional dos Estados Unidos e reproduz o art. 10 da Constituição de 1891, que, aliás, só tratava da União e dos Estados, e o art. 17, X, da Constituição de 1934.

Não há, na Constituição norte-americana, nenhuma disposição expressa correspondente à de tais artigos. A jurisprudência norteamericana, porém, considerou-a implícita naquele estatuto político, e a doutrina, a respeito da matéria, tornou-se uniforme nesse mesmo sentido.

Aliás, o que, nos Estados Unidos, constituiu objeto de controvérsia foi a questão de saber se certas agências da União e dos Estados se achavam sujeitas, respectivamente, a imposto estadual, ou federal. Porque, quanto aos órgãos propriamente ditos de cada uma dessas entidades, às suas funções ou atos, é líquido que a outra entidade os não pode tributar.

Tão líquido é isso considerado que a tais serviços, os tribunais e os autores não se referem, senão para produzir o argumento de que, se fosse possível à União, ou aos Estados lançar, respectivamente, impostos sobre uma agência da administração estadual ou federal, também seria lícito a cada uma dessas entidades tributar os próprios órgãos constitucionais da outra, os aparelhos por meio dos quais eles funcionam e as suas operações, — o que seria absurdo admitir.

Tratando de um Banco da União, que fora tributado pelo Estado de Maryland, disse MARSHALL, o grande *Chief Justice*: "*If the States may tax one instrument employed by the government in the execution of its powers, they may tax any every other instrument. They may tax the mail; they may tax the mint; they may tax the patent rights; they may tax the papers of the custom-house; they may tax judicial process; they may tax all the means employed by the government an excess with would defeat all the ends of government*". (COULEY, STORY, HEARE, KANTY).

A recíproca é verdadeira: também a União não pode tributar nem os meios ou instrumentos de que os Estados se servem para executar as suas funções, nem estas, isto é, nem os atos das suas autoridades, ou funcionários. "*The same supreme power which established the departments of the general government that the local governments should also exist for their own purposes, and made it impossible to protect the people in their common interest without them*".

O fundamento da doutrina está, assim, em que tributar é regular, de modo que um governo cujos meios empregados no desempenho das suas funções ou na demanda dos seus fins, se torna sujeito ao controle de outro, não poderá existir senão na medida em que este o quiser. "*If the right*

to impose a tax exists, it is a right which, in its nature, acknowledges no limit".

Ainda no memorável caso MC. CULLOCH v. MARYLAND, MARSHALL aduziu: "That the power to tax involves the power to destroy; that the power to destroy may defeat and render useless the power to create; that there is a plain repugnance in conferring on one government a power to control the constitutional measures of another, which other, with respect to those very measures, is declared to be supreme over that which exerts the control — are propositions not to be denied".

A nossa Constituição, como vemos, coloca os municípios, no art. 32, c, ao lado da União e dos Estados, e, em face assim desse dispositivo como de outros do mesmo estatuto, o art. 28 e o art. 26, a situação dos nossos municípios é diferente da que tem, pelo direito norteamericano, as *municipal corporations*, "agências auxiliares dos Estados".

Nos Estados Unidos, prevalece, em relação ao poder dos Estados sobre as municipalidades, o princípio de que quem pode o mais pode o menos. No caso, o mais é a extinção das corporações municipais. "*Municipal corporations are mere instrumentalities of the State for the mere convenient administration of local government. Their powers are such as the legislature may confer, and these may be enlarged, abridged, or entirely withdrawn at its pleasure*". "*The greater includes the less and as a municipal corporation may be dissolved, so it may be deprived of one or more of its franchises, and the rest allowed to stand*" (HEARE).

Os órgãos, meios, instrumentos, operações, funções e atos, a que, tratando da matéria, aludem os tribunais e os doutrinadores norteamericanos, é que constituem a economia da União, dos Estados e dos Municípios.

Na economia de um Estado, com efeito, não devemos incluir tudo o que se passa dentro dos seus limites territoriais. Do contrário, estaríamos admitindo que os Estados podem tributar os atos das repartições federais existentes nos seus territórios, ou a União tributar os atos das

repartições estaduais e municipais, pois que o território federal compreende os territórios dos Estados (Constituição, art. 4.º).

Economia aqui é um termo cuja definição deve ser pedida à história natural: é o conjunto dos órgãos pelos quais a União, os Estados e os Municípios exercem as suas funções e demandam os seus fins.

VII

O ART. 26

O art. 26 da Constituição, em que os Estados se devem basear, para criar o imposto municipal sobre os atos da administração dos municípios, é o que lhes dá o poder de organizar estes, assegurando-lhes a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente:

- b) à decretação dos impostos e taxas atribuídos à sua competência pelas Constituições e leis estaduais;
- c) à organização dos serviços públicos de caráter local.

Vê-se que, em se tratando de imposto propriamente municipal, o Estado não poderá determinar-lhe o *quantum*, isto é, deverá limitar-se a criá-lo. A criação será uma medida geral e a decretação há de ser de cada município.

VIII

Assim, é nosso parecer que o projeto municipal não deve ser aprovado.

Quanto aos atos que o município poderá tributar e ao *quantum* do tributo nas suas várias incidências, é matéria de que não devemos conhecer antes de criado o imposto constitucionalmente pelo Estado do Rio Grande do Sul.

S. M. J.

Rio de Janeiro, 31 de dezembro de 1942. — (a) *Clo-domir Cardoso*.

NOTAS

O orçamento federal e as despesas de guerra

Entrevista do Sr. Luiz Simões Lopes à Imprensa

Causou grande repercussão a entrevista concedida à imprensa do país pelo Sr. Luiz Simões Lopes, presidente da Comissão de Orçamento.

Com a sua autoridade de chefe do órgão incumbido de elaborar a proposta orçamentária anual, S. S. expôs de maneira clara e expressiva a significação política do orçamento. Inicialmente, através de uma exposição doutrinária, o Sr. Luiz Simões Lopes demonstrou como a evolução do conceito de orçamento se processou no sentido de transformar-se, de simples instrumento de controle parlamentar, em verdadeiro programa de administração financeira. Tal evolução não prejudicou o característico fundamentalmente democrático da lei de meios, pela qual o povo verifica, todos os anos, quanto o Governo pretende arrecadar dos contribuintes e como vai ser empregado o produto dessa arrecadação em benefício da coletividade.

Após essas considerações, o Sr. Luiz Simões Lopes explicou como se processa a elaboração do orçamento no Governo atual, acentuando a prerrogativa constitucional conferida ao Presidente da República para dirigir pessoalmente a sua preparação e o controle da sua execução, por intermédio de um departamento especialmente criado para esse fim. Mostrou também que, não se achando ainda esse departamento exercendo, em toda a plenitude, suas atribuições orçamentárias, cuidou o Governo de estabelecer a mais íntima cooperação entre o presidente do referido departamento e o Ministério da Fazenda.

Referindo-se ao orçamento para o corrente exercício, S. S. esclareceu que as despesas de guerra, por serem imprevisíveis, não foram nele computadas, o mesmo acontecendo com os recursos provenientes das Obrigações de Guerra.

Trascrevendo na íntegra a entrevista do Sr. Luiz Simões Lopes, a "Revista do Serviço Público" está certa de prestar um relevante serviço, não só àqueles que desejem ter uma impressão geral e ampla da situação financeira do país, como também a todos os que se dedicam especialmente ao estudo de questões orçamentárias.

O Presidente da República aprovou, recentemente, o Orçamento Geral da União para o exercício de 1943. Dada a importância da presente lei de meios, diante da situação que atravessa o país em face da guerra, e afim de divulgar alguns esclarecimentos a respeito, o Sr. Luiz Simões Lopes, presidente da Comissão de Orçamento, fez à imprensa as oportunas e interessantes declarações que se seguem:

ORÇAMENTO E DEMOCRACIA

"E' sabido — começa S. S. — que o orçamento constitui uma das mais legítimas conquistas da Democracia. Dentre os fatos que a história registra, geralmente escolhidos para demonstração da veracidade desta afirmativa, destaca-se o processo de Hampden, no século XVII. Esse processo não representava o simples julgamento de um individuo, mas, sim o testemunho solene das reivindicações populares, que inspiraram um cidadão a expôr-se ao Tribunal para oferecer um dramático exemplo humano da violação flagrante que a Corôa praticava contra a segurança da comunidade, ao exigir desta o pagamento de impostos ilegais. Além desse incidente da história da Inglaterra, que culminou com a execução do rei Carlos I, há a relembrar a independência dos Estados Unidos, proclamada um século mais tarde, que encontra suas origens na resistência dos colonos americanos aos impostos lançados pela metrópole sem o seu consentimento. E' evidente que a revolução americana não significava apenas, como dissera Washington, "o repúdio armado à cobrança de um miserável tributo sobre o chá, mas acima de tudo a defesa do direito do povo de votar seus próprios impostos". Votar impostos pressupunha, desde então, a existência de motivos que os justificassem. Daí a obrigatoriedade de serem, periodicamente, os planos ou serviços do Governo, bem como a indicação dos recursos solicitados dos contribuintes para a sua execução, apresentados à discussão e votação dos representantes do povo.

Quando o parlamentarismo representava a forma típica de organização democrática, que reunia as preferências populares, as Câmaras que compunham o Parlamento reservavam-se a competência exclusiva de preparar a lei orçamentária. Mas, nos regimes bicamerais, não tardou em surgir a disputa sobre a iniciativa da discussão da matéria. Como regra geral, ficou estabelecido, em vários países, que a iniciativa caberia à Câmara baixa ou à casa mais numerosa do Parlamento. Entendia-se que, por ser sua eleição feita diretamente pelo povo, ela traduziria melhor do que a Câmara alta, geralmente recrutada sob o critério de representação de núcleos políticos territoriais, as aspirações populares.

A INICIATIVA DO PARLAMENTO

Prosseguindo na mesma ordem de idéias, diz mais adiante, o Sr. Simões Lopes :

— Convem frizar que a iniciativa do Parlamento em matéria de orçamento sempre ficou, porém, condicionada ao recebimento prévio de uma proposta do Executivo. Mesmo na Inglaterra tem prevalecido, como princípio pacífico, que qualquer iniciativa sobre criação ou aumento de impostos ou de despesas não pode ser tomada pelo Parlamento, senão quando lhe for presente a respectiva proposta do Governo. A reação liberal que se verificou nesse país, ainda no princípio deste século, estabeleceu, positivamente, que o papel principal na elaboração do Orçamento caberia à Câmara dos Comuns enquanto que a intervenção da Câmara dos Lords ficava reduzida à simples aprovação do que aquela resolvesse. E' bem conhecido o "slogan" orçamentário de que na Inglaterra "a Corôa pede, os Comuns votam e os Lords consentem". Nos Estados Unidos da América do Norte, antes da reforma de 1921, o Congresso possuía competência privativa para votar o Orçamento. Mas, como notaram vários autores, o procedimento do Congresso se tornava confuso e arbitrário. A Lei do Orçamento e Contabilidade (*Budget and Accounting Act*) de 1921 transformou, porém, radicalmente, a conduta da administração americana no tocante à preparação do orçamento.

Essa lei criou, junto ao presidente dos Estados Unidos, o "Bureau" de Orçamento, com a função de elaborar a proposta orçamentária do Governo. O moderno sistema americano considera o Orçamento um programa financeiro da administração. O chefe do Poder Executivo é, por con-

seguinte, a autoridade perfeitamente indicada para elaborá-lo, uma vez que deve conhecer, de perto e melhor do que ninguém, as necessidades e possibilidades do aparelhamento governamental. E' claro que se o Poder Executivo ficasse sujeito a receber um orçamento imposto pelo Legislativo sem ter para isso apresentado uma proposta prévia, não poderia ser responsabilizado pela sua execução. Daí a mudança de posições. O Executivo propõe e o Legislativo aprova.

O IMPÉRIO E A REPÚBLICA

— No Brasil, durante o Império — diz S. S. — conservava o Parlamento a prerrogativa de votar o Orçamento, mas o artigo 172 da Constituição Imperial de 1824 atribuía ao Governo a iniciativa de preparar a proposta, que ficava a cargo do ministro da Fazenda. Na primeira fase do regime republicano, a Constituição de 1891, então vigente, apenas consignava a competência privativa do Congresso para elaborar o Orçamento. Não determinava, porém, as funções relativas a cada uma das Câmaras de que se compunha o Congresso, nem se referia à apresentação da proposta. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal possuíam, portanto, poderes idênticos em relação ao Orçamento. O rito da elaboração deste obedecia naturalmente às disposições regimentais que regulavam a apresentação, discussão e votação dos projetos de lei. E' curioso acentuar que o Congresso chegou, de uma feita, a considerar violação de sua prerrogativa a simples apresentação da proposta orçamentária por parte do Poder Executivo. A prática demonstrou, todavia, que, sem a colaboração íntima do Executivo, embora prestada extra-oficialmente, jamais poderia o Congresso desempenhar, satisfatoriamente sua atribuição constitucional em matéria orçamentária.

E' verdade que as Comissões de Finanças da Câmara dos Deputados e do Senado Federal realizavam, em seus gabinetes distantes do plenário, as atividades de ordem técnica que presidem a preparação do Orçamento. O Executivo — através da maioria que era forçado a constituir no Congresso afim de imprimir-lhe sua orientação quanto aos rumos da política nacional — para obter um orçamento correspondente aos seus propósitos, ao mesmo tempo em que exercia influência decisiva sobre o pronunciamento parlamentar, tinha de fazer determinadas concessões, nem sempre honrosas e muitas vezes prejudiciais à morali-

dade pública e à eficiência administrativa. Não é preciso relembrar os males manifestos das célebres caudas orçamentárias. Cumpre, porem, acentuar que elas prevaleceram até 1926 e que, entre os motivos determinantes da reforma constitucional desse ano, figurava o da necessidade de delimitar os poderes relativos à elaboração do Orçamento.

AS NOCIVAS CAUDAS ORÇAMENTÁRIAS

Depois de breve pausa, o senhor Simões Lopes acrescentou :

— Pela primeira vez se proibiu a introdução na lei orçamentária de disposições estranhas à estimativa da receita e à fixação da despesa. Essa proibição importou em liquidar imediatamente as nocivas caudas orçamentárias, do que se aproveitaram os legisladores para incluir, no texto da lei de meios, preceitos os mais variados sobre diferentes matérias que deveriam constituir objeto próprio de legislação ordinária. Esta reação saneadora, aceita e aplaudida por toda a Nação, ecoou, ainda, na Constituinte de 1934 e influenciou a redação do capítulo da Constituição desse ano, relativo ao Orçamento. Nesse novo capítulo constitucional, disposições expressas consagraram, em direito público e positivo, princípios reconhecidamente sãos da técnica orçamentária, tais como o de unidade, universalidade e especialização.

Coube, porem, à Constituição de 1937 sustentar, de maneira irretorquível, a conveniência de se reservar ao Executivo o papel principal na preparação do Orçamento. Ela criou para esse fim, junto ao Presidente da República, um departamento dotado, desde logo, das mais amplas atribuições, o qual não só se encarregaria de elaborar o Orçamento, como também de fiscalizar sua execução. O Parlamento, de acordo com a Constituição em vigor, deverá votar, em prazos predeterminados, as verbas globais propostas pelo Governo. A Casa do Parlamento que se pronunciará em primeiro lugar é a Câmara dos Deputados. Mas, o Conselho Federal, embora disponha da terça parte, aproximadamente, do prazo concedido à Câmara para votação do Orçamento, poderá fazer, também, modificações na proposta do Governo, que serão apreciadas pela Câmara e pelo próprio Governo antes da sanção. Todavia, quaisquer que sejam as modificações do Parlamento, elas se cingirão aos quantitativos globais. As tabelas discriminativas que o Governo enviar ao Parlamen-

to, a título meramente informativo, serão após a votação parlamentar, ajustadas, de acordo com o vencido, pelo Departamento Administrativo sob instruções diretas do Presidente da República.

ORÇAMENTOS DE ACORDO COM AS FORMAS DE GOVERNO

Passa S. S. a fazer discriminação sobre orçamentos sob várias formas de governo:

— Ora, é comumente sabido que os tipos de orçamento variam de acordo com as formas dos governos a que eles se destinam. E' natural, portanto, que em face da antiga concepção de que o *contrôle* da opinião pública sobre os governos deveria de preferência ser exercido por meio dos representantes daquela no Parlamento — se admitisse que a este órgão do Poder Público coubesse, consequentemente, a competência exclusiva de preparar e votar o orçamento, assim como as leis que importassem em criação ou aumento de despesa e de impostos.

Mas hoje o *contrôle* da opinião pública pode ser exercido através das mais diversas manifestações do pensamento. Logo, não é justo que uma administração responsável, a pretexto de curvar-se a um princípio doutrinário que nem sempre corresponde às exigências de ordem prática, se veja despojada do elementar direito de planejar suas próprias atividades e de promover a obtenção dos recursos para realizá-los. Desde que proceda, com a maior publicidade, isto é, desde que forneça através de um documento minucioso, as informações sobre seus programas de trabalho, com a indicação dos respectivos custos ao lado da discriminação das diferentes espécies de recursos que espera obter dos contribuintes, o objetivo democrático está plenamente atingido. Inspirada nesses propósitos, com os olhos voltados para a alta significação que o orçamento possui na vida de uma Nação democrática, a Comissão que o elabora tem procurado desempenhar, escrupulosamente, o seu papel, segundo os princípios que todos os autores uniformemente aceitam como fundamentais à clareza e à integridade das contas públicas. Seu escrúpulo cresce à medida que se compenetra de que na ausência do Parlamento, deve proceder de forma a que a vigilância pública, teoricamente exercida através da ação parlamentar, esteja apta a se manifestar praticamente a qualquer momento. Assim, durante todo o ano, as portas da Comissão de Orçamento se acham

abertas a quantos se interessem pelo conhecimento da situação financeira do país, ressalvadas naturalmente as questões que, em virtude da guerra e por motivos de segurança nacional, devam constituir assunto reservado às autoridades governamentais.

A COMPETÊNCIA DO CHEFE DA NAÇÃO EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA

— Evidentemente — adianta o Sr. Simões Lopes — para organizar o Orçamento da República, essa Comissão tem de articular-se com os órgãos especialmente incumbidos, em cada Ministério ou em cada Departamento e Conselho diretamente subordinado à Presidência da República, de fornecer-lhe as propostas parciais dos créditos de que necessitam os Ministérios, Departamentos e Conselhos, para execução de seus programas de trabalho. Através do quadro geral das estimativas das rendas e das despesas correspondentes a determinado exercício, pode a Comissão oferecer ao ministro da Fazenda a tradução perfeita das possibilidades de arrecadação do Tesouro e das necessidades das repartições governamentais, afim de que essa autoridade exponha ao Presidente da República a situação exata do funcionamento dos serviços públicos e receba deste instruções sobre os rumos da política administrativa a seguir no mesmo exercício. Seria leviano pretender que a Comissão encarregada de avaliar as entradas dos recursos e mensurar as despesas propostas pelas diferentes repartições públicas excedesse suas atribuições, de ordem eminentemente técnica, para influir nos desígnios políticos do supremo magistrado da Nação. A este é que a carta constitucional em vigor reserva, exclusivamente, em seu artigo 73, a coordenação das atividades dos órgãos representativos de grau superior, a direção da política interna e externa, a promoção ou orientação da política legislativa de interesse nacional e a superintendência da administração do país.

ARTICULAÇÃO COM O MINISTÉRIO DA FAZENDA

— No regime de transição em que se acha o sistema de elaboração orçamentária, há uma estreita cooperação do Departamento Administrativo do Serviço Público com o Ministério da Fazenda, através da Comissão de Orçamento, que é dirigida pelo presidente daquele Departamento e subordinada ao referido Ministério.

Assim, a experiência do ministro da Fazenda e a sua intimidade com a política financeira do Governo teem à sua disposição o instrumento que reflete essa política, isto é, o orçamento federal. Nenhum espírito de classe pode, portanto, sobrepor-se aos interesses gerais da administração do país e muito menos, o da classe burocrática, porque, para disciplinar os interesses da burocracia, existe um departamento próprio, que é o Departamento Administrativo do Serviço Público, o qual nada mais é do que um órgão de que se serve o Presidente da República para exercer em toda a plenitude a sua atribuição constitucional de superintendente máximo da administração federal. No sistema constitucional vigente, não cabe ao Parlamento, "assessorar" o Presidente da República, mas, sim, "praticar a política legislativa de interesse nacional que aquele promove ou orienta" (art. 73). Depois de aprovado o Orçamento da República, a Comissão que atualmente o elabora, seguindo uma praxe a que se impôs desde o primeiro ano em que se instalou, publica um relatório minucioso que, ao mesmo tempo, reflete e analisa, em todas as minúcias, não só as tendências políticas do Governo mas, também, o processo técnico empregado na previsão das rendas e na distribuição e aplicação dos gastos públicos. Apesar de todos os seus esforços ela não tem podido apresentar, simultaneamente, com a proposta orçamentária, esse relatório, que, geralmente, é publicado um ou dois meses após a sanção do orçamento. Apenas uma razão de ordem prática justifica esse procedimento. E' que, na ausência do Parlamento, a Comissão procura levar os trabalhos orçamentários até a data mais próxima possível do início do novo exercício, fiel ao princípio de que as estimativas, quando menos recuadas dos fatos previstos, maiores probabilidades de certeza oferecem. E' claro que, na ocasião em que funcionar o Parlamento, a proposta que a este deverá remeter o Presidente da República será precedida de uma mensagem, que indicará, em síntese expressiva, os rumos da política financeira que tiverem orientado sua elaboração.

SOB OS IMPERATIVOS DA GUERRA

O presidente do DASP faz em seguida as importantes referências que seguem:

— No relatório que publicará, brevemente, a Comissão de Orçamento descreverá as principais realizações do Governo no atual exercício de

1943. Em linhas gerais, o Orçamento para este exercício foi elaborado em atenção às circunstâncias criadas pela guerra a que o Brasil foi arrasado. Embora, nesta emergência, todos os órgãos do serviço público tenham de contribuir para o esforço de guerra, é preciso distinguir, no entanto, nitidamente, as atividades específicas, intrínsecas, inerentes a cada órgão, segundo as finalidades para as quais fôra criado, das atividades que, porventura, tenha de desempenhar em virtude das exigências da preparação bélica. Tal distinção concorrerá para evitar a hipertrofia dos órgãos existentes, a criação desnecessária de novas repartições, o aumento exagerado do número de servidores, enfim, o excessivo desenvolvimento dos serviços públicos. Quanto às despesas decorrentes das atividades governamentais relativas à guerra, o critério adotado no Orçamento para 1943 é o de que elas não deverão ser custeadas com os recursos da receita ordinária. Por isto, os créditos orçamentários do exercício de 1943 se referem, exclusivamente, à execução dos programas de trabalho de caráter permanente e obrigatório. Não figuram nele os recursos provenientes de obrigações de guerra e, por conseguinte, os encargos da preparação militar. Embora os Ministérios militares apresentem um razoável aumento, em 1943, sobre o total dos créditos que obtiveram em 1942, este aumento refere-se, exclusivamente, ao ajustamento dos seus quadros e efetivos às proporções que devem guardar em tempos de paz. Houve uma grande compressão nas despesas dos Ministérios e órgãos civis, que apresentam uma redução de cerca de dois por cento, em 1943, sobre o total dos créditos orçamentários obtidos em 1942.

IMPREVISIVEIS AS DESPESAS QUE O PAÍS TERÁ DE ENFRENTAR

— São imprevisíveis — acentua S. S., antes de finalizar — as despesas que o país terá de enfrentar em virtude da guerra. Por isto, não cuidou o Governo de fazer qualquer estimativa dessas despesas no orçamento ordinário para 1943. Elas serão atendidas, à medida das necessidades, pela abertura de créditos especiais correspondentes. As despesas de pessoal estão fixadas para 1943, em 2.226 milhões de cruzeiros, em números redondos. E' superior em 247 milhões de cruzeiros à fixada no Orçamento de 1942. Deve-

-se ponderar, porem, que naquela primeira importância estão compreendidos 1 bilhão e 28 milhões de cruzeiros relativos às despesas de pessoal dos órgãos militares. A Verba Pessoal, que representava 39,40 % do total do orçamento de 1942, representa 42,30 % do orçamento de 1943. Nota-se uma certa estabilidade na posição dessa verba em relação ao total do Orçamento Geral da União, tanto assim que, em 1940, ela representava 42,50 % e no exercício de 1941 — 40,50 % quando a despesa geral atingia nesses exercícios totais inferiores aos de 1942 e 1943. As despesas de material representavam em 1940, 14,57 %; em 1941 — 15,49 %; em 1942 — 13,90 %; e em 1943 representam 16,70 %. As despesas de serviços e encargos representavam nos exercícios de 1940, 1941 e 1942, respectivamente: 15,31 % — 14,28 % e 13,90 %; e no de 1943, representam 16,00 %. Cumpre acentuar que, no exercício de 1943, as despesas que elevaram essa relação percentual se referem, principalmente, ao aumento das dotações relativas aos encargos de saúde, cultura e higiene, serviços contratuais e de subvenções a entidades de assistência social, para não falar em outros encargos permanentes devidamente especificados no Orçamento. As despesas de obras públicas que, em 1940, representavam 9,80%; em 1941, 9,27%; em 1942, 11,40%; em 1943 representam 11,00 %. Finalmente, o serviço da dívida publica que, em 1940, representava 18,46 %, elevou-se em 1941 a 20,30 %, decrescendo em 1942 para 19,60% e em 1943 para 13,90%.

Verifica-se, através da enunciação dessas simples relações percentuais, que o Governo tem procurado estabelecer uma equitativa proporcionalidade nas cinco espécies fundamentais de seus gastos. Quem quiser analisar as relações percentuais das despesas dos Ministérios e órgãos da Presidência sobre o total da despesa geral da União, nos quatro referidos exercícios, há de concluir, também, que todos eles observam a mesma tendência a uma justa proporcionalidade, de modo que a distribuição da despesa se tem processado sob uma superior visão de equilíbrio, afim de que todos os órgãos da administração procurem atingir seus objetivos sem preferências especiais para esta ou aquela ordem de iniciativas que os caracterizam”.

Cursos de aperfeiçoamento e especialização do Ministério da Agricultura

A entrega de certificados á turma de 1942

Ao comentarmos, em setembro de 1939 (Ano II — Vol. III — N. 3), a criação dos Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização no Ministério da Agricultura, ressaltámos convenientemente o alcance da medida, dizendo em editorial:

“O decreto-lei n. 1.514, de 16 de agosto de 1939, que criou no Ministério da Agricultura um curso de aperfeiçoamento e especialização, veio demonstrar como já se está percebendo, nos mais diversos setores da administração pública brasileira, a necessidade de se agir sem perda de tempo nesse sentido. Conforme salientou, aliás, o presidente do D. A. S. P., na exposição de motivos n. 1.490, enviada ao Sr. Presidente da República em 15 de agosto de 1939, “os grandes empreendimentos que veem de ser iniciados em vários serviços do Ministério da Agricultura, estão a exigir a especialização e o aperfeiçoamento de seu quadro técnico”. Levando-se em conta os progressos das ciências agrônomicas nos últimos anos, compreende-se facilmente que seja de fato imperiosa a necessidade de familiarizar os técnicos desse Ministério com os resultados de semelhante desenvolvimento.

A iniciativa do estabelecimento de cursos de especialização e aperfeiçoamento para os funcionários do Ministério da Agricultura causou, por isso, excelente impressão no espírito de quantos se interessam pela melhoria do funcionamento de nossa administração pública. Ela veio patentear, realmente, que nesse órgão de capital importância para o país se percebe com clareza que é preciso um esforço permanente para que os seus técnicos se mantenham em dia com as novas aquisições científicas. Em nenhum outro domínio, talvez, o apêgo à rotina seja mais funesto ao interesse nacional do que no concernente à produção das utilidades básicas.

Agindo sempre em conformidade com o melhor espírito de cooperação, o D. A. S. P. prestou todo o seu concurso ao Ministério da Agricultura na elaboração do projeto que haveria de converter-se no decreto-lei n. 1.514. A Divisão de Seleção, Aperfeiçoamento e Readaptação do D.A.S.P. arti-

culou-se, efetivamente, com o Ministério da Agricultura, com o fim de assegurar à organização dos cursos ideados um cunho plenamente adequado à presente estrutura das carreiras profissionais que integram o Quadro único deste. Foi graças, sobretudo, a essa colaboração que se pôde chegar a um resultado indubitavelmente satisfatório a tal respeito.

Aí está um exemplo altamente convincente da maneira pela qual o D. A. S. P. vem executando o seu programa de renovação. Ao contrário do que supõe tanta gente mal informada, não houve por parte do mesmo, nesse caso, nada que se assemelhasse a uma imposição. O D. A. S. P. e o Ministério da Agricultura procederam conservando uma constante harmonia de vistas.

Serão, pois, em breve, uma realidade promissora os cursos de aperfeiçoamento e especialização do Ministério da Agricultura. O seu funcionamento, que virá trazer certamente imensos benefícios para o Brasil, concorrerá também para melhorar de forma considerável a situação de muitos funcionários do Ministério da Agricultura, em primeiro lugar a daqueles que, pertencendo a determinadas carreiras técnicas, aspirem ascender às carreiras especializadas da mesma “profissão”. O decreto n. 1.514, de 16 de agosto de 1939, constitui, pois, uma demonstração excelente da fecundidade do trabalho conjugado do D. A. S. P. com outros grandes órgãos da administração federal”.

Essas considerações perpassaram quasi que insensivelmente pela nossa lembrança, por ocasião da entrega de certificados de habilitação aos funcionários do Ministério da Agricultura que concluíram cursos de aperfeiçoamento e especialização em 1942, fato ocorrido nos últimos dias de dezembro passado, quando já se achava em fase de impressão o nosso número correspondente ao mês de janeiro do ano em curso. Efetivamente, aquela realidade promissora que, então, vaticinávamos para breve, aí está patenteando-se proficuamente em benefício desse setor eminentemente técnico da

administração federal, que é o Ministério da Agricultura.

A solenidade da entrega dos certificados foi presidida pelo Ministro Apolônio Sales, tomando assento à mesa os Srs. Celso Timponi, representante do presidente do D. A. S. P.; Mário de Brito, diretor da Divisão de Aperfeiçoamento do mesmo órgão; Heitor Grillo, diretor do Centro de Ensino e Pesquisas Agrônomicas; Alcides Franco, diretor dos Cursos; e Newton Belleza, oficial de gabinete do Ministro da Agricultura.

Abrindo a sessão, o Sr. Apolônio Sales, ao saudar os funcionários que terminaram os Cursos, realçou o valor dessa medida governamental, que tem por objetivo proporcionar aos funcionários os meios de se manterem em dia com os progressos técnicos da agronomia. Frizou que os Cursos vieram corrigir um grave defeito, o de deixar que os técnicos do M. A. ficassem entregues a si mesmos dentro de suas funções, sem qualquer auxílio, por parte da administração, para a renovação de seus conhecimentos. Lembrou, ainda, a participação do D. A. S. P. na instituição dos C. A. E., dando cumprimento ao programa que lhe cabe, de integral assistência em benefício dos serviços públicos.

A seguir, o prof. Alcides Franco, diretor dos Cursos, proferiu o seguinte discurso:

"Na vida escolar, mesmo quando se trata de cursos de post-graduados, uma cerimônia permanece imutável através dos tempos: a entrega de diplomas. E' pois, a tradição que nos reúne nesta solenidade festiva, em que mais uma turma de técnicos especializados, ao regressar às suas atividades em diferentes setores do Ministério, vai enriquecer-lhe o patrimônio técnico, do qual depende o desenvolvimento econômico da nossa pátria.

Neste momento de despedida, evocamos a lembrança da boa camaradagem e cordialidade que reinaram durante os longos meses de convívio fraternal.

A turma que hoje recebe certificados de habilitação era, inicialmente, constituída de 32 alunos. Sete se retiraram por vários motivos, e um, cedo, roubado pela morte ao nosso convívio: o engenheiro agrônomo Edgardo Carlos da Cunha Pereira, aluno do curso de ensino agrícola, a cuja memória rendemos a homenagem da nossa saudade.

São, pois, 24, os diplomados de 1942 que constituem a terceira turma dos Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização. Tanto basta para dizer da infância desta organização.

Ninguém duvida, porém, de que os Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização vieram preencher uma lacuna que, de há muito, se fazia sentir na estrutura técnica do Ministério da Agricultura: a formação de equipes de técnicos nas diversas carreiras especializadas que integram este departamento da administração pública.

Trata-se de uma organização grandiosa, pelos resultados que já pode apresentar e pela perspectiva do quanto poderá contribuir para o engrandecimento do Brasil. As finalidades desta organização se integram na política de reconstrução do Estado Nacional, segundo as diretrizes do Presidente Getúlio Vargas.

Trata-se — já o dissemos em outra oportunidade — da mais alta realização levada a efeito em benefício do Ministério da Agricultura, pelo atual governo, por intermédio do Departamento Administrativo do Serviço Público.

Na verdade, chegamos a compreender que pouco importam as mudanças ou reformas nos rumos da administração pública se, paralelamente, não cogitar o Estado de melhorar e renovar a mentalidade dos seus técnicos. Por isto, trata o governo de aperfeiçoar os conhecimentos dos seus servidores, oferecendo-lhes oportunidade de poderem melhor desempenhar os respectivos encargos.

O Brasil é o único país que ministra ensino inteiramente gratuito aos seus funcionários. Tal é o interesse do Estado Nacional na renovação do panorama administrativo.

Evoluimos de um estado rotineiro, antigo, estático. Um olhar para o passado não muito distante mostra-nos a verdade do que afirmamos, mais que quaisquer palavras.

Os Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização são uma instituição destinada a influir poderosamente na vida do Ministério, cujas múltiplas atribuições estão intimamente ligadas ao progresso da nossa terra e do nosso povo.

A reorganização dos Cursos, feita silenciosamente, sem alarde, visou questões objetivas de interesse para a coletividade. Tornou-se extensiva a matrícula a professores de escolas de agricultura, de veterinária e de aprendizados agrícolas, assim como a técnicos estaduais e municipais e a quaisquer interessados que satisfaçam exigências regulamentares. Além disso, deu-se início à organização de cursos avulsos, que tanto interesse teem despertado. Basta dizer que as inscrições nestes cursos, até fins da semana passada, se elevaram a 1402.

Mensalmente, a partir de outubro, teem sido organizadas sete e oito turmas de 25 alunos no curso avulso de veículos e motores a gasogênio, que já habilitou 289 profissionais. Este curso continua em funcionamento no Laboratório Tecnológico do Exército e no Instituto Nacional de Tecnologia.

Estão ainda funcionando os cursos de inseminação artificial e de matemática para químicos, aquele na estação experimental do Instituto de Biologia Animal, em Deodoro, e este no Laboratório da Produção Mineral, assim como o de inspeção sanitária e industria de laticínios, na Fábrica-Escola Cândido Tostes, em Juiz de Fora.

Foram concluídos os cursos avulsos de meteorologia para observadores, realizado no Serviço de Meteorologia, e o de topografia para engenheiros da Divisão de Geologia e Mineralogia.

Organizou-se, ainda, um curso de língua inglesa, frequentado não apenas por alunos dos cursos de aperfeiçoamento, mas por outros funcionários do Ministério.

Em oito cursos regulares de aperfeiçoamento, temos atualmente 39 alunos, e 238 nos avulsos, somando o total de 277. Durante o ano, porém, o numero total de alunos chegou a 382, sendo 78 nos cursos regulares e 304 nos avulsos. Os alunos se distribuíram em 23 cursos diversos, dos quais 16 de aperfeiçoamento e sete avulsos, aqueles realizados nas Escolas Nacionais de Agronomia e Veterinária e no Laboratório Central de Enologia, e estes nas várias dependências citadas.

Os diplomados de hoje, alunos de cursos regulares de aperfeiçoamento, se distribuem pelas seguintes carreiras:

Agrônomo biologista:

fitopatologista	2
geneticista	2
Agrônomo ecologista	2
Agrônomo do ensino agrícola	3
Agrônomo fitossanitarista	5
Agrônomo silvicultor	2
Enologista	6
Zootecnista	2

Destes, cinco lograram o primeiro lugar, obtendo média superior a 90 e, por isto, são candidatos a prêmios de viagem ao estrangeiro. São eles:

Hélio Raposo	92.72	(agr. biologista)
Jayme Soares de Oliveira	92.94	(agr. ensino agrícola)
Rafael Pessoa Sobral...	97.93	(agr. fitossanitarista)
Liberato Joaquim Barroso	93.59	(agr. silvicultor)
Ramão Gomes de Freitas	99.28	(enologista)

Senhor Ministro: Desejamos aproveitar esta oportunidade para agradecer o apoio e interesse que Vossa Excelência tem dispensado aos Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização, prestigiando-os com a autoridade do seu elevado cargo e da sua experiência pessoal.

Este agradecimento é, por igual, extensivo ao presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público, o engenheiro agrônomo Luiz Simões Lopes, a cuja iniciativa devemos a criação dos Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização, e a cujo constante interesse devemos, em grande parte, o amparo que tem merecido do poder público.

Senhor Ministro: Neste momento, em que o Brasil une o seu destino ao dos povos que querem a paz porque amam a liberdade, podemos afirmar a Vossa Excelência que, nos Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização, professores, alunos e funcionários, nos encontramos congregados e desejosos de contribuir para o crescente desenvolvimento da administração de Vossa Excelência.

Sejam as nossas palavras finais uma saudação aos alunos recém-diplomados, com os votos que fazemos de felicidade no desempenho de seus novos encargos; aos professores Heitor Grillo e Mario de Brito e aos membros do Conselho Técnico, a cujo entusiasmo e colaboração muito devemos, assim como aos diretores das Escolas Nacionais de Agronomia e Veterinária, aos senhores professores, diretores e chefes de serviço e a quantos, com desprendimento e dedicação, tem colaborado no interesse dos Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização”.

Por fim, falou em nome dos diplomados o agrônomo Aloisio Marques, que focalizou as vantagens proporcionadas pelos Cursos, referindo-se à crescente melhoria que se vem verificando no ensino agrônômico e veterinário do país.

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

THE NEW CENTRALIZATION — GEORGE C. S. BENSON — Farrar & Rinehart — New York 1941 — xxi, 182 páginas — \$1.50.

(Comentário de HIRAM M. STOUT,
da Military Intelligence Division do Departamento de Guerra dos EE. UU.)

A apresentação de um dos principais problemas de nossa vida nacional de um modo claro, objetivo e sucinto é sempre uma realização louvável. O professor Benson assim fez para o problema da distribuição de funções entre os três níveis do governo americano — federal, estadual e local — e as relações entre as unidades de governo.

Numa série de capítulos intitulados respectivamente “A Atual Estrutura dos Poderes Federais e Estaduais”, “Atividades Federais Diretas”, “Subvenções Federais”, “Relações entre os Governos Federal e Locais”, “A Posição dos Estados”, e “Relações entre Governos Estaduais e Locais”, o autor descreve as atividades recentes de nossas unidades governamentais e suas relações recíprocas. Dois capítulos precedentes, “A Defesa da Descentralização” e “As Fraquezas da Descentralização”, dão ao leitor os principais critérios de avaliação das tendências recentes de nosso sistema federal. Em “Propostas de Reajustamento”, o professor Benson discute as sugestões de vários grupos de indivíduos no sentido de aconselhar uma redistribuição geral de funções e uma revisão da estrutura das unidades governamentais — maior expansão dos poderes federais, regionalismo da escola Odum, cooperação inter-estadual e entre a União e os Estados, e a reconstrução de numerosas unidades de governo local. O capítulo final do livro resume algumas das transformações de nosso sistema federal que parecem imediatamente desejáveis e exequíveis. Um epílogo apresenta um programa de doze pontos para a descentralização norte-americana.

O tema do livro podia ser enunciado deste modo: “Sob a pressão de acontecimentos, temos caminhado, sem plano preconcebido, para uma nova centralização que ameaça nosso tradicional sistema federal. O perigo está nos rápidos passos para a descentralização ou para maior centralização. Somos advertidos para o fato de que “a acusação mais

forte feita à descentralização é a ineficiência; a acusação mais forte feita à centralização é a tirania”. Se desejamos “eficiência aliada a segurança — que parece ser o objetivo comum — imprescindíveis se tornam os reajustamentos em todos os níveis de governo”.

Um reajustamento de necessidade urgente é o de conseguir uma administração mais eficiente dos serviços públicos no nível estadual de governo. Em grande parte, isto depende da existência de melhor pessoal. Os cargos administrativos preenchidos por eleição para curtos mandatos, o sistema do pistão e salários inadequados impedem que muitos Estados se transformem em eficientes unidades do governo. Sob o sistema de subvenções — e o professor Benson prefere subvenções globais em vez de subvenções específicas — o governo federal pode promover o aperfeiçoamento da administração de pessoal nos Estados. Entretanto, tal ação deveria consistir na exigência de adaptar os sistemas do mérito a certos critérios essenciais e não na sua interferência com nomeações individuais ou normas profissionais estabelecidas por uma repartição em Washington. “A repartição federal bem pode insistir em que as nomeações sejam feitas somente das listas de “aproveitáveis” (eligible registers); que as demissões de caráter político sejam eliminadas; e que o processo de exame e nomeação seja isento de fatores pessoais. Por outro lado, os Estados devem ser capazes de adotar sistemas de pessoal adequados às condições locais, e autorizados a experimentar, o mais livremente possível, diferentes processos técnicos e administrativos”. O autor recomenda o método do *Social Security Board* como o mais desejável dentre os atuais meios de controle de pessoal sob o sistema de subvenções.

E' demasiado cedo para prever muitas das consequências da guerra sobre nosso sistema federal, mas mesmo um profeta medíocre pode ver que problemas tais como a segurança interna, o racionamento, os movimentos de operários de fábrica e de grupos sociais, surgidos com a indústria bélica, farão exigências excepcionais sobre os governos estaduais e locais. Os esforços para solucionar esses problemas serão complicados pelas deficiências de

trabalho e competência profissional, pela escassez de material e equipamento, e pela elevação de preços e aumento de onus tributário. Uma administração negligente e inepta, tolerável na paz, pode ser desastrosa numa luta pela sobrevivência. Ao considerarem alguns dos reajustamentos julgados necessários pelo professor Benson e outros, as autoridades do governo e os cidadãos de nossas numerosas unidades políticas deveriam lembrar-se de que agir "pouco demais e tarde demais" pode resultar em consequências mais funestas do que as derrotas militares.

HISTORY OF THE FEDERAL CIVIL SERVICE

— UNITED STATES CIVIL SERVICE COMMISSION — Government Printing Office — Washington, D. C. — 1941 — 162 páginas — \$.25.

(Comentário de
JEAN CHARTERS GRAHAM,
da Universidade de Chicago, Illinois)

É sempre um pouco difícil, para os que, como nós, estamos acostumados a um sistema de serviço civil federal, imaginar, plenamente, a pressão do "spoils system" na história do governo federal, e compreender a longa e difícil estrada que foi percorrida pelos primeiros reformadores do serviço civil. Podemos agora, pela primeira vez, contemplar a vasta repercussão do movimento de reforma do serviço civil, desde a fundação da República até à presente data. A Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos, e particularmente M. Barris Taylor, membro desse órgão, devem ser congratulados pela apresentação deste estudo histórico. As poucas fotografias incluídas no trabalho do Senhor Robert T. Frank, Jr., e por membros consultivos de outras repartições federais, servem principalmente para fazer que o leitor deseje a inclusão de mais material.

Muitas pessoas estão familiarizadas, de modo geral, com os altos padrões de seleção de pessoal, estabelecidos pelos primeiros presidentes, principalmente Washington e Adams. Conhecido também é o conceito filosófico jacksoniano de "que o estabelecimento de uma burocracia é antagônico à democracia", filosofia essa que imediatamente resultou num eficaz instrumento de corrupção. A frase "ao vencedor pertencem os despojos (*spoils*)" é atribuída ao senador William L. Marcy, de Nova York, num debate senatorial sobre a nomeação de

Martin Van Buren para ministro junto à Grã-Bretanha. Aconteceu isto em 1832, no início do segundo termo de Jackson, e é interessante notar que a nomeação de Van Buren foi fortemente atacada e anulada, principalmente com o argumento de haver sido ele o responsável, no governo de Jackson, pela introdução do sistema do filhotismo.

O primeiro esforço para regulamentação do serviço federal surgiu em 1853, quando o Congresso estabeleceu quatro "graus" ou "classes" para pessoal de escritório em certos departamentos executivos, e exigiu exames de habilitação para essas classes. Embora os exames de habilitação não tivessem o caráter competitivo e muitas vezes fossem mera formalidade, serviram para lançar os alicerces do sistema de exames competitivos que foram instituídos, a princípio, no governo de Grant, em 1872, e colocados numa base permanente pela histórica Lei de Pendleton de 1883. Nesse intervalo de tempo, o regime do pistolão imperava. Mesmo no governo de Lincoln — que certa vez dissera do regime do filhotismo: *Aí está algo que no decorrer do tempo se tornará um perigo maior para a República do que a própria rebelião* — houve maior percentagem de demissões do que sob qualquer outro presidente norte-americano. "Praticamente todos os cargos presidenciais sob o controle do governo federal mudaram de partido, pelo menos uma vez, e alguns deles muitas vezes, entre 1861 e 1865". Poucas pessoas sabem que não só um, porém dois presidentes perderam as suas vidas em consequência do sistema do filhotismo. A doença de Harrison, que morreu um mês após ser empossado, é atribuída por muitos historiadores aos verdadeiros enxames de pretendentes a cargos públicos que ficavam à sua porta a fazer exaustivas exigências e reclamações.

Devido à necessidade de acumular a experiência de 152 anos em 140 páginas, foram sacrificados os pormenores, principalmente os dos períodos mais recentes. O capítulo sobre "O Sistema do Mérito de Hoje, 1933-1941" parece ter sido indevidamente resumido, tendo-se em vista a sua importância não só à luz de importantes extensões introduzidas pela Lei Ramspeck-O'Mahoney (relativa ao Diretor dos Correios), pela Lei de Hatch, pela Lei de Ramspeck de 1940 e pelos decretos executivos de 24 de junho de 1938 e 31 de janeiro de 1939, como também por causa da transição de um programa negativo a um programa positivo de administração de pessoal. Esta crítica é abandonada,

entretanto, em vista das liberdades concedidas a um dramaturgo que esteja apresentando uma peça bem encenada. O enredo é o crescimento e o declínio do "spoils system", acompanhado pela maré-montante do sistema do mérito; os vilões lá estão, bem como os moços loiros; e a platéia fica com o sentimento de que "todos eles viveram para sempre felizes após o serviço civil".

Tem havido outras publicações referentes a várias fases da história do serviço civil federal, muitas das quais são mencionadas em concludentes notas bibliográficas. Talvez as melhores sejam: "O Serviço Civil e o Nepotismo" antes de 1883, da autoria de Carl Russell Fish; a tese de doutorado em filosofia (Ph. D.) de A. B. Sagesar, na Uni-

versidade de Nebraska, em 1935, intitulada "Os dois primeiros anos da Lei de Pendleton: Um Estudo da Reforma do Serviço Civil"; e a obra "Combatendo os partidários do "Spoils System", referente ao período de 1900 a 1916, de William Dudley Foulke, antigo membro da Comissão do Serviço Civil, volume esse que não está incluído na bibliografia da Comissão. Atualmente, está sendo elaborada uma tese na Universidade de Chicago que atualizará a história da reforma do serviço civil em seus múltiplos detalhes, importante tarefa que nem a Comissão tentou atacar. O seu trabalho foi antes um resumo, mas com isto os autores prestaram uma excelente contribuição à literatura sobre administração de pessoal.

INDICAÇÕES

ORÇAMENTO BRASILEIRO — ARÍZIO DE VIANA — Departamento Administrativo do Serviço Público — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — 1943 — 189 páginas — Cr\$ 10,00.

Editada sob os auspícios do D.A.S.P., constitui esta obra um alentado estudo sobre o orçamento público brasileiro.

Produto da competência profissional especializada do seu autor — atual Chefe da Divisão da Despesa da Comissão de Orçamento — este livro possui a vantagem de refletir, num estilo claro e preciso, não só os princípios doutrinários, mas ainda as normas técnicas adotadas pelo nosso Governo Federal na elaboração de seu programa orçamentário.

Todos aqueles que, por qualquer motivo, desejarem identificar-se com o sistema de orçamento do Brasil, encontrarão no livro do Sr. Arízio de Viana uma orientação segura e eficiente. Não foi empregado neste compêndio apenas o método descritivo; antes de descrever as diversas fases da elaboração, sanção, execução e controle da execução do orçamento, o autor teve o cuidado de expender os fundamentos da matéria orçamentária, de sorte que o leitor não especializado em tal assunto ficará de posse da base teórica indispensável.

Nesta rápida resenha, cumpre também assinalar que o autor não se descurou de tratar das tendências modernas, como por exemplo, a do *controle administrativo* da execução orçamentária, que, de modo geral, domina o livro.

A matéria se acha exposta nas seguintes partes: *Introdução* — Conceito de Finanças Públicas; *Capítulos*: I — Tipos de Orçamento; II — Princípios orçamentários vigentes no Brasil; III — Discriminação da Despesa; IV — Previsão da Receita; V — Execução e Fiscalização do Orçamento Federal; VI — Controle do Orçamento; VII — Teoria do Orçamento Extraordinário; VIII — Os orçamentos paralelos.

Traz ainda um *Appendix* que consta dos seguintes anexos: Especificação da Receita; Discriminação da Despesa; Instruções Gerais; Circular enviada às Repartições; Instruções para Apresentação das Justificações Indispensáveis; e *Bibliografia*.

TRAINING MUNICIPAL EMPLOYEES — JOHN J. FURIA, da Comissão do Serviço Civil da Cidade de Nova York — Nova York — 1941.

Preparado para distribuição na reunião anual da Assembléia do Serviço Civil, realizada em Jacksonville em 1941, este volume descreve as atividades do Bureau de Treinamento da Comissão do Serviço Civil da Cidade de Nova York. Em sua essência, é uma compilação de anúncios de cursos, resumos de aulas e sinopses de conferências, trazendo, além disso, uma breve descrição acerca do programa de treinamento para os servidores municipais de Nova York. As pessoas interessadas no aperfeiçoamento de pessoal em qualquer nível de

governo, principalmente no nível municipal, encontrarão neste volume uma valiosa fonte de idéias, técnicas e informações uteis.

THE MOBILIZATION OF THE HOME FRONT

— Relatório de ERIC H. BIDDLE, apresentado à *American Public Welfare Association* — Public Administration Service — 1942 — Publicação n. 81 — 47 páginas — \$.60.

Escrita por um administrador norte-americano que teve a oportunidade de observar, em primeira mão, os desenvolvimentos da administração civil inglesa, desde setembro de 1940 a julho de 1941 (período de intensa guerra aérea), esta publicação constitui um documento esclarecedor e instrutivo. O autor bem sabe que seria temerário adaptar aos Estados Unidos todas as reformas empreendidas pelos ingleses no sentido de aumentar a eficiência de sua estrutura governamental, relativamente descentralizada, e de seus mercados de trabalho, relativamente descontrolados, para um total esforço de guerra. Acredita, entretanto, que o estudo da experiência britânica pode ser proveitoso aos norte-americanos, tanto pelo que os ingleses fizeram, como pelo que deixaram de fazer.

EMPLOYEE TRAINING — ALFRED M. COOPER

— Mc. Graw-Hill Book Company, Inc. — Nova York e Londres — 1942 — 311 páginas — \$ 2.50.

A vasta experiência em aperfeiçoamento de pessoal, acumulada pelo autor através de sua passagem por organizações de utilidade pública, companhias industriais e comerciais, e pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica da Cidade de Los Angeles, acha-se consubstanciada neste livro.

Os quatro primeiros capítulos se dedicam a organizar o treinamento de pessoal, orientar conferências sobre treinamento e ensinar supervisores a presidirem conferências. Os três capítulos seguintes tratam de tipos especiais de programas de treinamento: treinamento de chefes, treinamento num programa de segurança e treinamento para relações com o público. A técnica referente ao desenvolvimento de normas práticas para conferências acha-se bem tratada no capítulo VIII. O valor

e o desenvolvimento das dramatizações estão descritos de modo interessante. Os capítulos X e XI se referem às relações entre o treinamento e a execução de serviço e entre o treinamento e os casos de emergência. No capítulo final, há uma breve descrição dos programas de aprendizagem e de treinamento para promoções.

WAGES AND PRICES — ROBERT E. SUMMERS

— *The Reference Shelf* — Vol. 15 — N. 6 — The H. W. Wilson Company — New York — 1942 — 219 páginas — \$ 1.75.

Este livro é uma coletânea de artigos de imprensa e de documentos oficiais a respeito de salários e preços em tempo de guerra. Apresenta diversas interpretações de economistas e homens públicos norte-americanos sobre esse importante problema da economia de guerra.

A matéria está distribuída pelas seguintes partes; Prefácio; I — Introdução ao Problema; II — A ameaça de inflação; III — Aplicação de controles de preços nos Estados Unidos; IV — Aplicação de controles no estrangeiro; V — A necessidade atual de se controlar a inflação; VI — Proteção contra a inflação; VII — O outro lado da questão da fixação de salários; VIII — Experiências estrangeiras com o controle de salários; Appendix e Bibliografia.

THE MANAGERIAL REVOLUTION — JAMES

BURNHAM — New York — 1941 — The John Day Co., Inc. — 285 páginas — \$ 3.00.

O autor se baseia no conceito de uma transformação social do mundo após a guerra e na hipótese de que, de fato, já está se processando, na época atual, essa transição da sociedade para outro tipo. Baseado em tais premissas, o autor apresenta a sua "teoria da revolução gerencial" (*managerial revolution*), que procura explicar aquela transformação e prever o tipo da sociedade futura.

O Sr. Burnham previne o leitor de que a sua obra não constitui um programa de reforma social, nem um julgamento moral sobre o tema escolhido. Limitou-se exclusivamente a elaborar uma teoria descritiva, capaz de explicar o caráter da presente época de transição social e de prever, pelo menos de modo geral, as suas consequências.